



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
27 July 2020
Chinese
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 7

结构性供资对话

关于 2018 至 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第 2018/5 号和第 2019/18 号决定编写的，执行局在这些决定中请开发署审查关于结构性供资对话的报告的格式和内容，并就具体实体的供资契约执行情况提交协调统一的年度报告。

本报告介绍了结构性供资对话的最新情况，包括与联合国儿童基金会、联合国人口基金以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)协调对话方法和报告内容方面取得的进展。本报告涵盖了为 2018-2021 年开发署战略计划提供支持的各种资金来源和迄今为止的进展情况。2019 年财务状况的全面审查载于附件一，关于供资契约执行情况的年度报告载于附件二。

开发署继续在其 76.9%的具体实体供资契约承诺方面取得坚实进展，同时将加强与会员国的对话，以履行契约的其余相互承诺。

2019 年是开发署增加经常资源的第二年，对经常资源的多年期认捐增加了 14%。署长的年度报告、综合成果和资源框架反映出令人印象深刻的成果，包括在透明度和问责制方面持续取得成绩、效率比率持续提高、分配给发展方案的经常资源增加，使开发署作为强有力的投资伙伴和联合国改革关键参与者的地位得以巩固。经常资源对于开发署执行战略计划、支持低收入国家和最不发达国家消除贫困、灵活应对危机、尝试创新方法和在诸如性别平等这样的供资不足领域填补重大资源缺口仍然至关重要。



随着冠状病毒病(COVID-19)大流行在全球蔓延,发展中国家经济遭受的影响已经对边缘化和贫困人口造成毁灭性影响。因此,现在需要全面迎接挑战,提供可持续和灵活的资金,使开发署能够应对这场危机的长期社会经济影响。

决定要点

执行局不妨:

(a) 表示注意到关于开发署 2018-2021 年战略计划各项成果筹资情况结构性对话的报告(DP/2020/20)及其附件;

(b) 注意到充足和可预测的经常资源的重要性,敦促会员国优先以及及时和可预测的方式向开发署经常资源捐助,使开发署能够实现 2018 年至 2021 年战略计划的预期成果,应对 COVID-19 大流行,并与联合国发展系统合作,落实《2030 年议程》;

(c) 回顾供资可预测性的重要性,并敦促会员国在 2020 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 年战略计划成果的能力;

(d) 敦促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资源和灵活的资源,使开发署能够更好地应对新出现的发展需求。

目录

	页次
一. 导言：结构性供资对话	4
二. 联合国供资契约	4
三. 2018-2021 年开发署战略计划的资源支持	8
四. 按供资来源划分的资源前景.....	15
五. 战略考量	19
六. 使用联合国系统资产开展工作.....	21
七. 结论	22

附件(可在开发署执行局网站查阅)

附件一. 2019 年财务状况详细年度审

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. 本报告是根据执行局第 2018/5 号和第 2019/18 号决定编写的，执行局在这些决定中请开发署审查关于结构性供资对话的报告的内容和格式，就具体实体的供资契约情况提交协调统一的年度报告，同时简化文件编制。因此，报告介绍了 2018-2021 年战略计划各项目标以及针对具体实体的联合国供资契约承诺方面的累积进展，以及 2019 年财务概要。

2. 开发署利用结构性供资对话作为会员国和开发署之间互动讨论的平台，以期就筹资问题和挑战进行透明和重要对话并改进对开发署的供资行为。对话还为开发署提供空间用于介绍供资状况以及必须确保足够水平的灵活和可预测供资，以实现战略计划和供资契约的目标。对话进一步促进巩固和重申对发展合作的相互承诺。

3. 这样的互动对话在当前尤为重要。仍在持续的冠状病毒病(COVID-19)大流行在几乎所有国家都产生了深远的破坏，有可能造成毁灭性的社会、经济和政治影响，留下深刻和长期伤痕。由于病毒仍在传播，迫使各国陷入衰退，发展融资比以往任何时候都更加重要。要解决这一复杂的健康和发展危机，向开发署等发展机构提供充足和灵活的资金至关重要。经常资源尤其重要，是开发署应对 COVID-19 以支持各国政府努力的基础。

4. 大流行病期间，对国际合作的认可日益增长。几乎 80% 的政府已经承认联合国发展系统对实现可持续发展目标意义重大，¹ 各国现在甚至更加认识到改革该系统有利于采取协调一致、综合和全系统举措应对 COVID-19 危机。开发署迅速加强了应对和恢复解决方案，采取具体步骤，使其在世界各地的国家办事处能够与驻地协调员和联合国国家工作队密切协调，立即向国家伙伴提供实务支助。

5. 会员国履行供资契约承诺，特别是提供高质量、可持续和多年期供资，是帮助开发署和联合国发展系统实时应对危机和支持国家发展优先事项的关键所在。

二. 联合国供资契约

6. 联合国供资契约认识到，需要为各国实现可持续发展目标提供更连贯、更有效和更有影响力的资金支持，途径是落实会员国和联合国发展系统在如何提供和利用财政资源方面的责任。通过提高资金的质量和数额，供资契约的执行使得联合国系统能够应对广泛的发展挑战，缩短反应时间，降低交易成本并减少资源竞争。

7. 供资契约的核心是改进供资模式的政治承诺，从而委托开发署和联合国发展系统为各国的发展提供最佳支持，这是国际社会继续抗击 COVID-19 大流行之际的当务之急，特别重要。鉴于大流行病在全球蔓延，国际社会必须提供协调、战略性和快速的支持以促进有效应对和恢复，为此必须提供充足和高质量资金。

¹ <https://news.un.org/en/story/2020/05/1064392>。

跟踪供资契约承诺

8. 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 71/243 号决议执行情况提出的 2020 年报告显示，联合国发展系统在履行供资契约承诺方面呈现出积极迹象。开发署在 76.9% 的具体实体指标方面取得进展，而联合国发展系统的平均水平为 60%。开发署在具体实体供资契约承诺方面的最新状况详情见附件二。

9. 按照大会关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议的要求，开发署设立了在两个轨道上监测和报告其供资契约承诺情况的体系。该体系作为秘书长关于四年度全面政策审查执行情况年度报告的一部分，促进全系统报告工作，并通过结构性供资对话向执行局报告针对具体实体的供资契约承诺。所有结构性供资对话报告都在开发署网站上公布。²

使供资符合战略计划的要求

10. 开发署 2018-2021 年战略计划中期审查显示，经常资源有助于取得更高水平的发展成果，显示了经常资源对实现《2030 年可持续发展议程》的催化作用。在此背景下，供资契约对于改进开发署的供资做法、实现其战略计划各项目标和联合国发展系统改革具有更加重要的意义。由于开发署坚持其供资契约承诺，并继续使其供资基础多样化，其灵活性、反应能力和效力取决于灵活的资源 and 供资伙伴对其相互承诺的履行。

11. 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于特定项目、主题、区域或国家的捐助来输送其大部分资金支持。2019 年，经常资源仅占开发署资金总额的 13%，低于 2023 年要达到的 30% 的供资契约目标。指定用途的资源仍占开发署捐助总额的 85%。

12. 经常资源使开发署能够迅速和灵活地作出供资决定，并积极应对 COVID-19 挑战。经常资源还使开发署能够根据国家优先事项与国家工作队和各国政府密切协调作出全面回应，针对当地情况调整运用开发署的全球提议，并为联合国系统综合社会经济对策提供目标。然而，目前经常资源和灵活供资的水平低，限制了开发署充分满足各国所有需求的能力。

13. 同样，尽管努力确定优先事项并向更多会员国倡导向经常资源捐助，增加经常资源捐助者数量在 2019 年仍然是开发署面临的挑战。为争取经常资源所作的努力包括提高捐助者的知名度以及更有效地向其告知资金用途。积极的一面是，开发署在供资方面的可预测性有所提高，在多年期承诺的支持下，经常资源捐助所占份额增加。2019 年，通过多年期承诺捐助的经常资源比例达到 58%。可预测的供资承诺使开发署能够更有效地处理中长期成果，将其夯实在联合国可持续发展合作框架中。

² <https://www.undp.org/content/undp/en/home/funding/funding-dialogues.html>。

14. 开发署正在取得进展，增加通过机构间集合资金和各机构专题资金提供的灵活供资所占份额。2019年，开发署约10.8%的其他资源来源于机构间集合资金渠道，高于2018年的8%，并超过了供资契约中设定的10%进度目标。合作伙伴对专题资助窗口的捐助增加了54%，从2018年的6700万美元增至2019年的1.03亿美元。然而，专题资金仅占其他资源总额的2.5%。开发署将继续与合作伙伴合作，增加具有灵活性且指定用途最少的专题资金，以期在2023年达到6%的供资契约目标。

加速取得实地成果

15. 开发署正在与国家办事处密切合作，以确保在国家层面充分转化供资契约承诺。开发署着重强调联合国发展系统在国家层面提供互动、协作和协调统一的支持，正在与联合国各机构和政府实体密切合作，以期在实地交付最大成果。内部报告显示，开发署和其他联合国实体重新认识到并愿意开展联合活动，已经显现出积极的改善。

16. 2019年，联合方案占开发署方案支出的8.4%，另外14%专门用于与联合国其他实体联合开展的活动。必须注意到，“联合行动”缺乏一个共同商定的定义去涵盖这一总括用语下的全部活动，³妨碍了整个联合国系统中数据的一致性和可比性。展望未来，需要有一个共同的全系统定义和机制，以涵盖各机构为改善一致性和协作从而实现共同成果所作的持续努力。

17. 开发署已开始对其国家办事处规划、人力资源管理和业务服务进行重大改革，以支持加强国家层面的国家工作队应对措施。开发署采取步骤令其国家办事处做好准备，实质性参与设计新的联合国可持续发展合作框架，同时设立了多学科小组，从联合规划进程之初就提供支持，并修订开发署国家方案文件，以突出其对联合取得成果一级的变化作出贡献。

18. 内部数据⁴表明，在98%的国家中，开发署深度参与或一般性参与制定共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。据报告，在帮助国家工作队为联合国可持续发展合作框架设计变革理论方面，开发署也同样大力参与。开发署2020年伙伴关系调查证实了这一点，79%的方案国政府对开发署在分析和证据收集方面所作的贡献表示满意，而分析和证据收集工作是联合国系统工作，包括联合国可持续发展合作框架的基础。

19. 伙伴关系调查还显示，73%的应答者对开发署支持驻地协调员在国家一级对联合国系统进行战略定位的努力感到满意，75%的应答者认为开发署倡导在重要发展问题上采取共同的联合国立场。

³ 迄今为止，联合国可持续发展集团各成员之间还没有就“联合行动”的构成达成一致定义，[A/75/79/Add.1-E/2020/55/Add.1](#)号文件第66段承认了这一点。

⁴ 2020年3月至4月，开发署对驻地代表进行了问卷调查，请其提供关于实施联合国发展系统改革各个要素的早期经验的反馈。

致力于透明度和问责制

20. 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,提高经常资源、集合资金和专题资金以及政府供资所取得的成果以及捐助者的可见度。2019年,开发署在供资概要中赞扬向集合资金捐助的会员国,并在捐助者手册中列明来自供资伙伴的所有类型的捐助。通过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⁵公布了4 000多个正在进行的项目的详细情况,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。

21. 开发署仍然致力于提高透明度。自2012年以来,开发署一直在公布审计和调查处出具的审计报告,并已连续15年拥有无保留意见的财务报表审计报告。所有外部审计报告都在开发署公共网站上披露。⁶

22. 开发署将继续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。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。独立评价办公室推出了一系列“反思”综合报告,其中收列从COVID-19大流行之前关于开发署危机应对的评价中汲取的主要经验教训。

提高效率

23. 开发署衡量其业绩,每年向执行局报告方案交付的组织效率和成效。为确保最有效地利用委托给开发署的宝贵资源,开发署继续通过联合国可持续发展集团业务创新小组和一套内部效率措施加强其业务运作,目的是整合开发署的业务做法,形成稳健、可行和高效的模式。

24. 开发署精简了150多个业务流程,节省了约750万美元的差旅费和1 170万美元的总部房地产费用。开发署继续通过与其他机构的联合活动探索和实现更多增效。开发署承担所有费用,开发和维护一个专用的业务战略数字平台。该平台将国家办事处制定业务运作战略所需的平均时间从6个月减少到8周,并对服务协议的成本和收益进行了更为严格的评估。

25. 开发署正在与业务创新小组密切合作,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。研究表明,节省的最大潜力来自“纵向整合”,即通过全球共享服务中心集中具体职能。

26. 开发署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。今后预计将实现约1 500万美元费用节约中的很大一部分。

27. 开发署的管理效率比率继续提高,但仍然低于相应的年度进度目标。2018-2019年期间,开发署超过了其目标水平,2018年的管理效率比率为6.7%(实际数)和6.9%(进度目标),2019年为7.5%(实际数)和7.7%(进度目标)。

⁵ <https://open.undp.org/>。

⁶ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/audit/disclosure-of-internal-audit-reports.html>。

结构性供资对话和供资契约的协调办法

28. 开发署、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)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,包括使用相似的模板,商定了增强可比性和改进资源差距分析的方法。

29. 2019年和2020年,与这四个机构的执行局成员举行了联合结构性对话。2019年8月,就供资契约组织了一次联合非正式会议,以促进共同理解和参与,发现推进其实施的关键挑战和机遇。2020年1月,举行了一次联合简报会,讨论改进结构性供资对话的形式、内容和频率的备选方案。

三. 2018-2021年开发署战略计划的资源支持

30. 2018-2021年开发署战略计划确定了“下一代开发署”的方向,以帮助各国实现可持续发展目标,并围绕三个广泛的发展背景提供量身定制的支持。

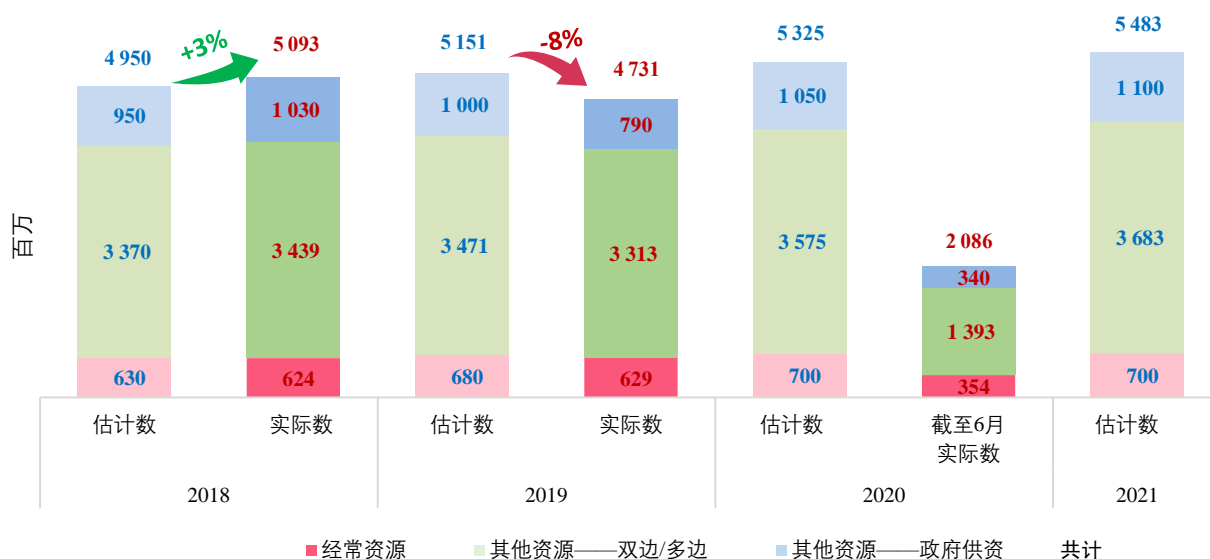
31. 2018-2021年综合资源计划(DP/2017/39)列出了在四年期间用于交付战略计划的财政资源。与2019年计划捐助估计数相比,实际捐助达到47亿美元,相当于51亿美元计划水平的92%。

32. 对于战略计划剩余期间(2020-2021年)的计划捐助估计数,截至2020年6月,已收到21亿美元,其中包括4亿美元的经常资源、3亿美元的政府供资和14亿美元的双边/多边捐助。

图一

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

A. 2019 年财务概要和总体财务状况

33. 财政稳定性仍然是开发署 2019 年的整体性优先事项。包括自愿捐助在内的收入总额为 48 亿美元，比 2018 年的 57 亿美元减少了 8.63 亿美元(15%)。其中包括 2019 年自愿捐助 45 亿美元，比 2018 年的 54 亿美元减少 8.87 亿美元(17%)。减少的数额中，5.59 亿美元是由于 2019 年签署的多年期供资协议少于 2018 年，1.61 亿美元可归因于汇率波动。

34. 2019 年包括方案交付在内的费用总额为 49 亿美元，比 2018 年的 51 亿美元减少 1.73 亿美元(3%)。方案支出为 43 亿美元，比 2018 年的 44 亿美元减少 8 600 万美元(2%)。2019 年的费用总额仍比收入总额高出 9 400 万美元，动用了前几年累积的方案资源盈余，这是一个积极步骤。

35. 开发署继续扭转机构预算赤字，连续第三年实现机构预算平衡。2019 年是经常资源增加的第二年，比 2018 年增加 500 万美元，达到 6.29 亿美元；⁷ 与 2018 年相比，对经常资源的多年期认捐增加了 14%，对开发署供资窗口的投资增加了 54%，联合国多伙伴信托基金集合资金的参与增加了 28%。

36. 与 2018 年相比，分配给发展方案的经常资源比例从 62.6%增加到 65.9%，而用于机构预算活动的经常资源比例从 37.4%下降到 34.1%，低于计划分配给机构活动的经常资源在综合预算中所占的 35.9%。开发署正在利用这些增效投资于更高质量的服务，使工作人员能够更有效地开展方案拟订工作。

表 1
2018-2019 年开发署财务状况

(百万美元)

	2019 年	2018 年(重报)	增加/(减少)	变动百分比
收入 ^a	4 829	5 692	(863)	(15%)
费用 ^a	4 924	5,097	(173)	(3%)
净收入	(95)	595	(690)	(116%)
资产	12 485	12 204	281	2%
负债	2 790	2 575	215	8%
净资产	9 695	9 629	66	1%
包含：				
累计余额	9 409	9 337	72	1%
准备金	286	292	(6)	(2%)
	9 695	9 629	66	1%

^a 收入和费用数额为 2019 年冲销 2.56 亿美元和 2018 年冲销 2.58 亿美元后的数额。

冲销前：收入共计——2019 年 50.85 亿美元；2018 年 59.50 亿美元

费用共计——2019 年 51.80 亿美元；2018 年 53.55 亿美元

⁷ 计入 2020 年收到的美国 2019 年 1 200 万美元的捐助。

年度捐助

37. 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。开发署现在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。

38. 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，在本文件的以下各节中列示“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

2019 年开发署收入

(百万美元)

资源	2019 年	2018 年 (重报)	增加/ (减少)	变动 百分比
收入				
自愿捐助				
年度捐助	4 796	5 173	(377)	(7%)
未来应付捐助	3 947	4 280	(333)	(8%)
《公共部门会计准则第 23 号》调整数	(4 251)	(4 076)	(175)	4%
自愿捐助小计	4 492	5 377	(885)	(16%)
政府对当地办事处费用的捐助	18	24	(6)	(25%)
净捐助国捐助	8	8	—	—
中等偏上收入国家的捐助	9	9	—	—
实物捐助	15	16	(1)	(6%)
资金转账和退还捐助方的款项	(69)	(74)	5	7%
自愿捐助(净额)	4 473	5 360	(887)	(17%)
投资收入	167	134	33	25%
其他收入	445	456	(11)	(2%)
冲销前收入共计	5 085	5 950	(865)	(15%)
冲销——开发署内部费用回收	(256)	(258)	2	1%
冲销后收入共计	4 829	5 692	(863)	(15%)

39. 年度捐助从 2018 年的 52 亿美元下降到 2019 年的 48 亿美元，下降了 7%，其中 1.6 亿美元可归因于汇率波动。

40. 经常资源年度捐助从 2018 年的 6.24 亿美元增加到 6.29 亿美元，⁸ 其中包括由于汇率波动造成的 2 300 万美元损失。对经常资源的多年期承诺增加了 14%，从 2018 年的 2.71 亿美元增加到 2019 年的 3.63 亿美元。

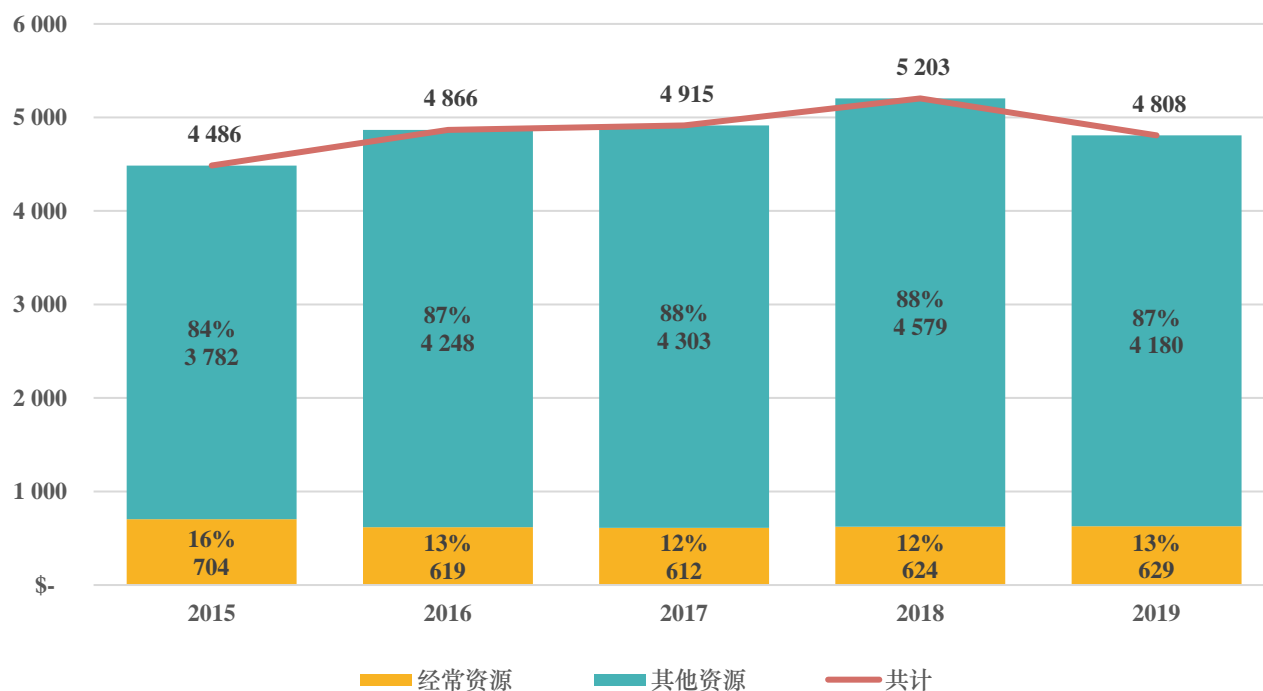
41. 对其他资源的年度捐助从 2018 年的 46 亿美元减少到 42 亿美元，其中 1.4 亿美元损失可以归因于汇率波动。

42. 在过去五年中，开发署的捐助温和增长，从 2015 年的 45 亿美元增加到 2019 年的 48 亿美元。然而，经常资源所占比例从 2015 年的 16% 降至 13%，原因是指定用途的其他资源不断增加，这对开发署国家方案的效能有影响，削弱了长期可持续性所需的投资。

图二

2015-2019 年对开发署的年度捐助

(百万美元)

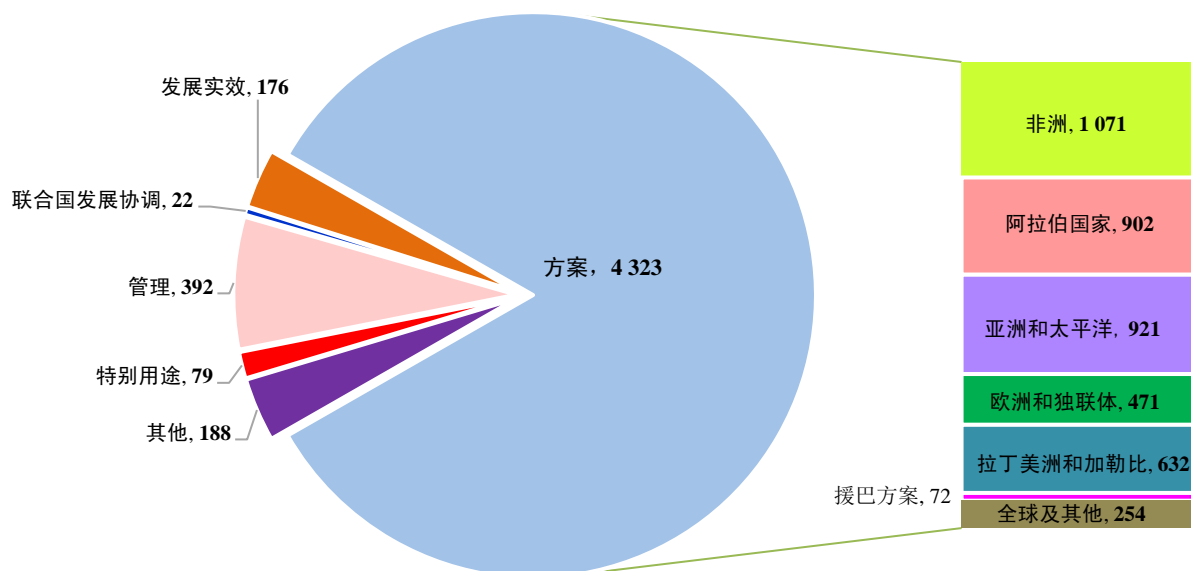


费用

43. 在 2019 年 49 亿美元的费用总额中，43 亿美元(88%)用于方案活动。在开发署最大的 10 个方案中，9 个设在脆弱或受危机影响的国家，占方案交付总数的 40%。

⁸ 计入 2020 年收到的美国 2019 年承诺的 1 200 万美元捐助。

图三
2019 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。

财务状况

44. 登记的资产总额为 125 亿美元，比 2018 年增长 2%。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。全部细目载于附件一图六。

45. 41 亿美元的应收捐助包括捐助方按照已签协议的付款时间表承诺在以后各年向开发署提供的 39 亿美元。这一数额按以后各年交付情况相应列入方案，其中包括 3.58 亿美元的经常资源应收款和 36 亿美元的其他资源应收款。

46. 负债总额为 28 亿美元，与 2018 的 26 亿美元相比增加 8%。这一变化主要是由于多伙伴信托基金办公室的应付款增加了 1.5 亿美元。全部细目载于附件一图七。

累计盈余

47. 截至 2019 年 12 月 31 日，除准备金外，累计结余增加 0.8%，增至 94 亿美元(2018 年：93 亿美元)。由于确认收入政策发生变化，累计盈余现在包含来自非交换交易的应收账款(扣除逾期)，2019 年 12 月 31 日的累计盈余为 39 亿美元。根据开发署财务条例和细则，该组织不得花费上述 39 亿美元。

48. 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 6.61 个月周转金的水平(2018 年：7.61 个月)。

49. 开发署 2019 年财务状况的全面审查情况见附件一。

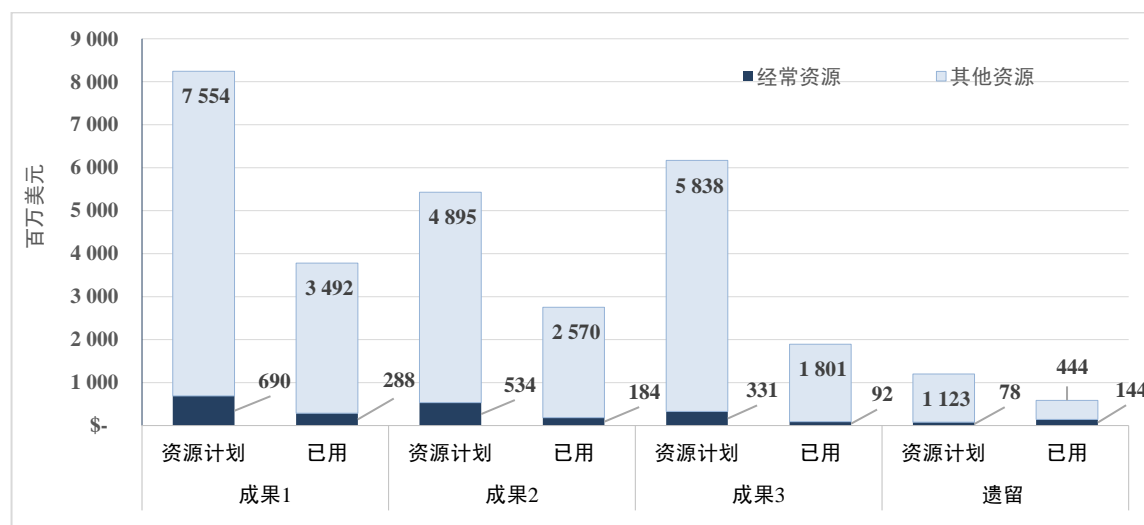
B. 战略计划成果下的各项成果和资源

50. 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。2018-2019 年,发展支出达到 90 亿美元,占四年期计划最初估计数的 43%。开发署将 38 亿美元用于推进消除一切形式和表现的贫困(成果 1),28 亿美元用于加速可持续发展的结构转型(成果 2),19 亿美元用于加强抵御冲击和危机的能力(成果 3),6 亿美元用于支持前一个战略计划遗留下来的干预措施。

51. 根据 2018-2021 年综合资源计划和综合预算中期审查的最新估计数(DP/2020/9),截至 2019 年 12 月 31 日,战略计划期间剩余两年(2020-2021 年)的计划发展支出(或资源缺口)为 110 亿美元。

图四

2018-2019 年方案支出与 2018-2021 年资源计划



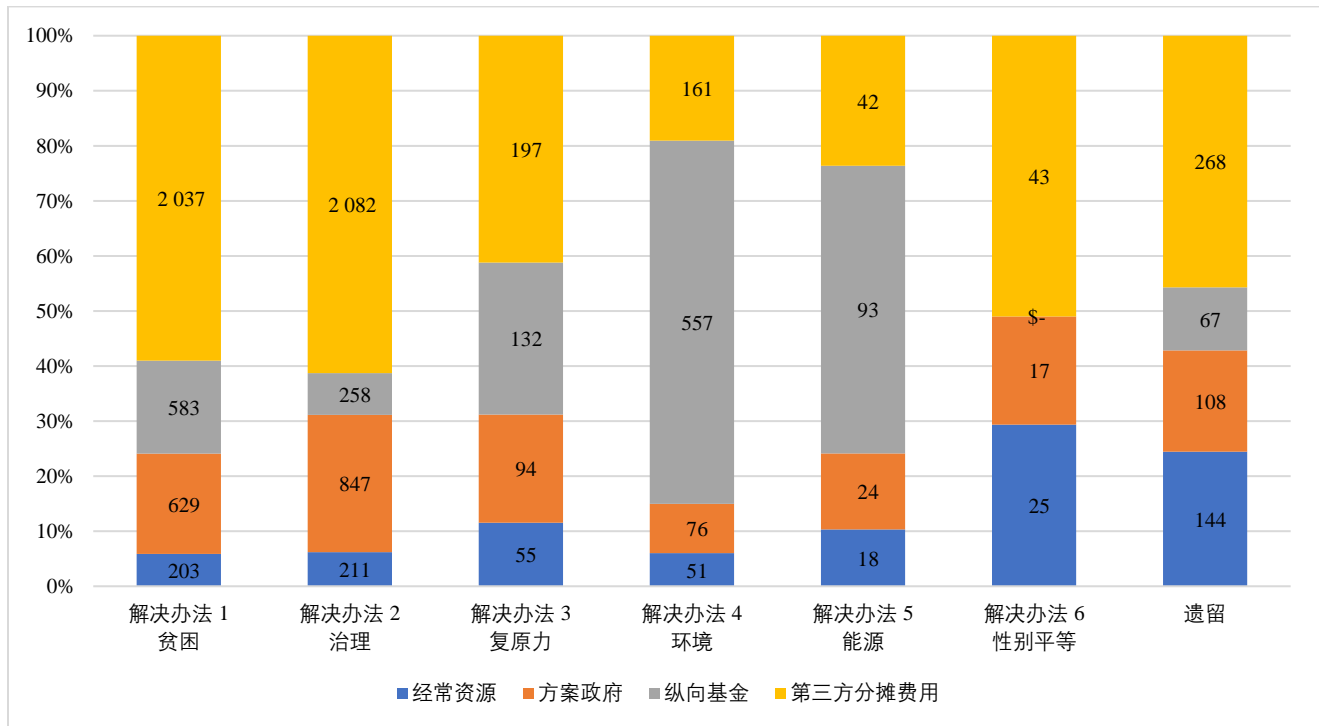
经常资源的紧迫性

52. 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。经常资源使开发计划署能够向各国政府提供按需支助,并与联合国伙伴合作,使实地的集体成果最大化。充足和可预测的经常资源对于开发署投资于最需要的方案至关重要。作为最灵活的供资方式,经常资源让开发署能够奠定方案设计的基础工作,有助于吸引更多其他来源的资金。在战略计划中期审查期间进行的统计分析表明,使用较高比例经常资源的方案取得了较高水平的发展成果。

53. 经常资源遍布所有特色解决方案,是实现战略计划目标的骨干,还是实现可持续发展目标的试点和推广创新解决方案。对于开发署应对受危机影响,包括受 COVID-19 大流行影响的国家的迫切需要,以及填补战略计划关键领域的资金缺口,经常资源至关重要。例如,关于性别平等和增强妇女权能的特色解决办法 6 在经常资源中所占比例最大(29%),表明经常资源对于在供资不足的领域取得成果至关重要,如下图五所示。

图五
2018-2019 年按特色解决办法和供资渠道列示的方案支出

(百万美元)



54. 关于治理的特色解决办法 2 的经常资源数额最高，因此受益。开发署在 COVID-19 造成共同脆弱性、风险和利益的新背景下运作，因此将与各国政府合作，在治理工作中向不同的社会和跨国创新模式过渡。会员国通过经常资源提供的支持是一个关键的使能因素，也是衡量会员国信任的标准。

55. 经常资源如何推进实现长期发展成果的一些例子包括：

(a) 在布隆迪，2 000 万美元的经常资源通过提供基本服务和社会保障，为该国最贫困的人口提供支持，增强弱势群体的能力并建设地方当局的能力；

(b) 在尼泊尔，通过与各省和地方政府建立伙伴关系，利用 170 万美元的经常资源来解决可持续发展目标本地化和加速实施方面的主要障碍；

(c) 在塞内加尔，通过使用太阳能、推广农林业价值链以及在该国最贫困地区之一坦巴昆达雇用妇女和青年就业，经常资源促进了创业。

56. 指定用途的资金和政府供资主要为开发署消除贫困、治理和复原力建设方面的工作提供资金。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的消除贫困和治理方案提供了部分资金。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。

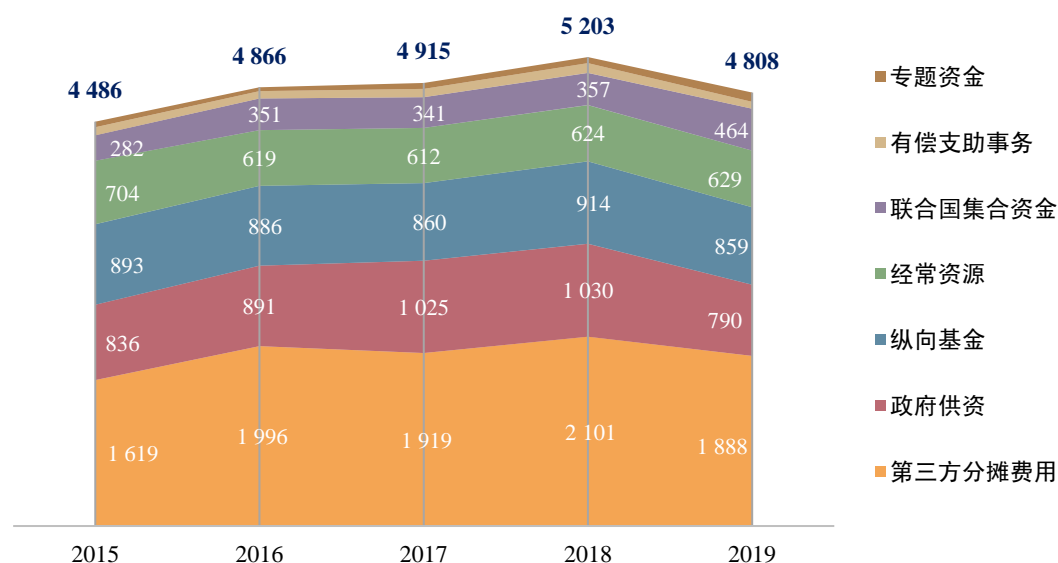
四. 按供资来源划分的资源前景

57. 2019 年，虽然对开发署的年度捐助总额下降了 7%，但来自经常资源、联合国集合供资和专题资助的供资分别增加了 1%、28%和 54%。但是，指定用途资源在捐助总额中所占的份额仍然是 85%，而经常资源保持在 13%，专题资金为 2%。

图六

2015-2019 年按供资渠道列示的捐助

(百万美元)

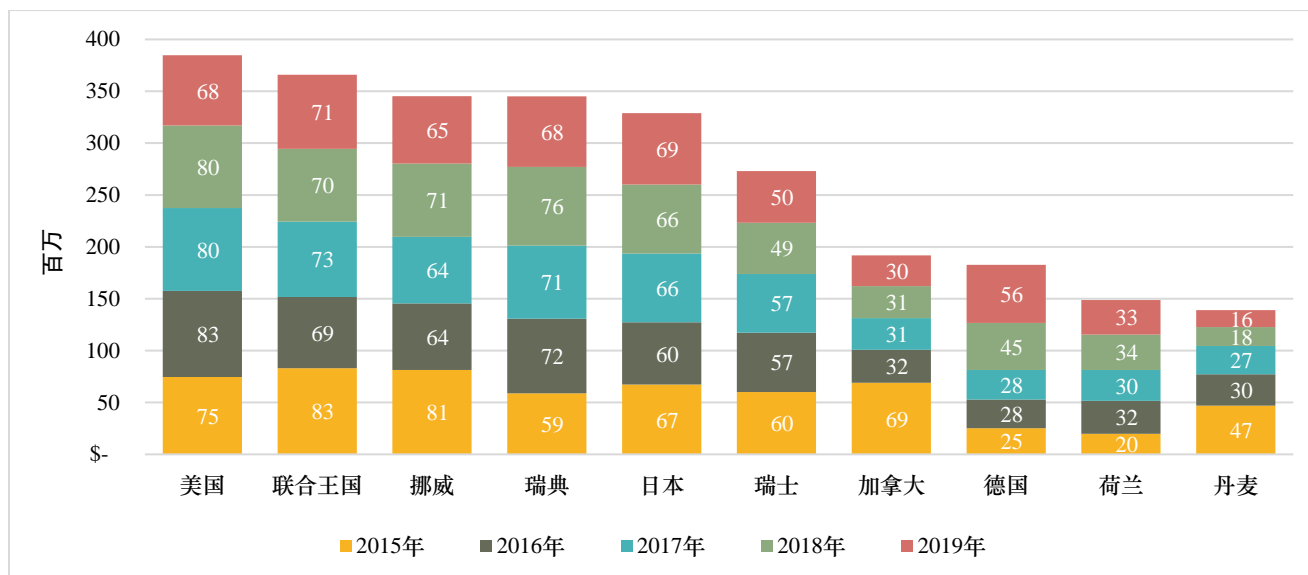


A. 经常资源

58. 2019 年，开发署从 52 个会员国收到了总计 6.29 亿美元的经常资源捐助，⁹ 比 2018 年增加了 500 万美元，表明其供资伙伴继续大力支持。如果不是由于汇率波动造成 2 300 万美元净损失，增幅可能会更大。开发署赞赏哥斯达黎加、法国、德国、日本、卢森堡、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞士政府在 2019 年增加捐助，有 33 个会员国继续大力承诺，维持其一贯的捐助额，捐助国前五位中领先的是美国、联合王国和瑞典。在 2019 年收到的经常资源总额中，58%来自多年期承诺，比 2018 年高出 14%。

⁹ 计入 2020 年收到的美国延期交付的捐助 1 200 万美元。

图七
2015-2019 年经常资源捐助国的前 10 位



59. 2019 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)成员以外的国家以及方案国的经常资源捐助为 2 400 万美元，其中最大的捐助来自卡塔尔(800 万美元)、印度(420 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)、俄罗斯联邦(110 万美元)和泰国(90 万美元)。卡塔尔和土耳其签署了多年期协议，菲律宾重新成为捐助国。开发署希望看到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。

60. 提前支付有助于有效的规划和资源管理，降低与货币波动有关的风险。令开发署感到鼓舞的是，截至 2020 年 7 月初，它收到了 3.61 亿美元的经常资源，比截至 2019 年 6 月底收到的数额高出 15%。开发署期待更多伙伴尽早支付。

61. 开发署欢迎德国、美国、丹麦和芬兰增加 2020 年对经常资源的捐助，也欢迎澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、荷兰、挪威、卡塔尔、瑞典、瑞士、土耳其和联合王国维持现有的多年期承诺。

B. 专题基金

62. 开发署的专题资助窗口就四个主题提供了灵活的供资机制：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。

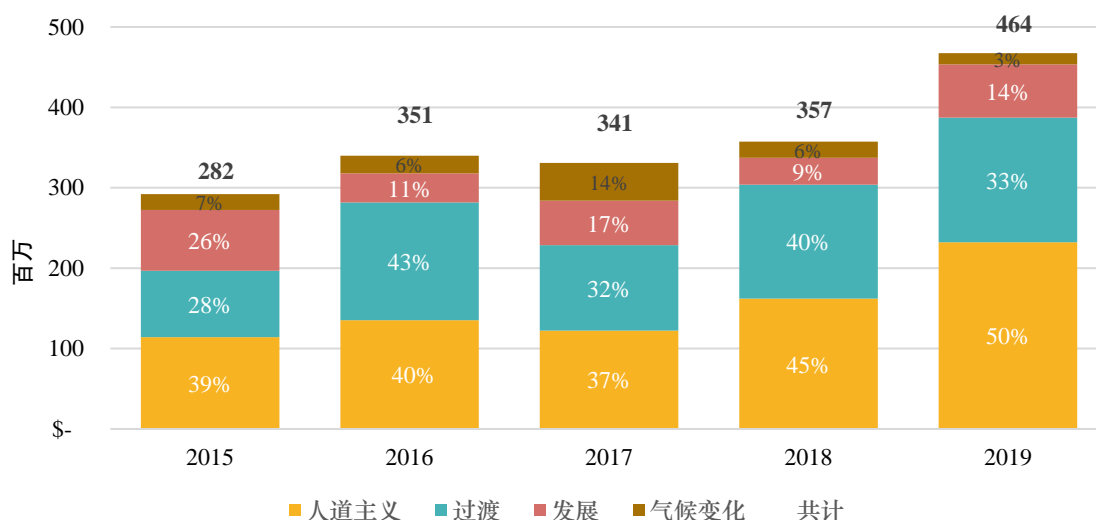
63. 2019 年，专题资金达到 1.03 亿美元，比 2018 年增长 54%，表明对这一资金渠道的支持不断增加，并且受益于资助窗口与战略计划的对接。然而，在收到的总数中，74%专门用于全球项目，项目专款水平比 2018 年增加了 20%。八个合作伙伴为专题资助提供了捐助，其中德国、丹麦和荷兰是最大的捐助国。

C. 联合国集合资金

64. 2019 年，开发署收到了机构间集合资金和联合方案 4.77 亿美元，比 2018 年增加了 28%，超过了 2019 年战略计划和供资契约的进度目标。开发署的集合供资捐助由发展基金、人道主义基金和过渡基金组成，其中包括集中管理的和以国家为基础的集合资金，以及联合方案。2019 年，开发署收到的数额最大的集合供资来自对刚果民主共和国、南苏丹和苏丹的人道主义基金。

图八

2015-2019 年给开发署的联合国集合供资*



* 数额不包括按有偿支助事务列报的行政费。

65. 开发署期待 2020 年及以后集合资金继续增加，因为考虑到了下列因素：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，在汇集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。政治环境和货币汇率波动导致政府供资的数额发生波动。

67. 2019 年，方案国政府捐助了 7.9 亿美元政府供资，比 2018 年减少了 23%，主要原因是货币兑换损失。2019 年排名前五位的政府供资捐助国是乌克兰、阿根廷、多米尼加共和国、埃及和哥伦比亚。开发署通过政府供资，协助阿根廷政府保障处境脆弱者的粮食安全和社会服务。

68. 2019年由国际金融机构贷款资助的政府捐助为3 200万美元，比2018年增加100万美元，其中包括中美洲经济一体化银行为洪都拉斯提供的1 400万美元，用于开发署实施的国民身份证现代化方案。

69. 开发署继续与国际金融机构和方案政府合作，评估COVID-19的社会经济影响，帮助决策者将目光投向复苏之后，做出选择并管理复杂性。

E. 纵向基金

70. 开发署是设计和实施复杂的环境和健康问题解决方案的重要合作伙伴，支持各国在2014-2018年规划周期获得超过20亿美元的气候和环境融资，在2015-2020年执行期间获得19亿美元的医疗卫生融资。

71. 2019年，开发署从纵向基金收到8.59亿美元，比2018年减少6%，占捐助总额的18%，最大捐助来自全球环境基金(4.27亿美元)、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(3.29亿美元)和绿色气候基金(0.66亿美元)。COVID-19极有可能对捐助者向纵向基金捐助产生影响。然而，像全球基金以及全球疫苗和免疫联盟这样的纵向基金近期得到几轮资金补给，因此对前景持乐观态度。

72. 为维持优良业绩并减轻未来风险，开发署继续投资加强其在方案设计、质量保证和使用创新融资工具方面的能力。

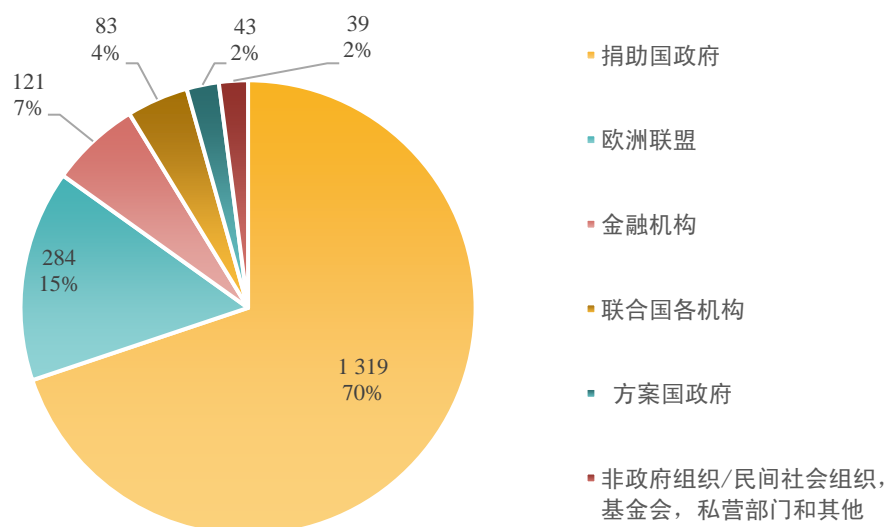
F. 第三方分摊费用

73. 第三方分摊费用在指定用途的资源中所占份额最大。2019年，开发署收到了19亿美元的第三方分摊费用，占捐助总额的39%，其中很大一部分来自捐助国政府，如下图九所示。第三方分摊费用提供的资金主要用于支持在阿富汗、伊拉克和也门的脆弱境况方案以及援助巴勒斯坦人民方案。

图九

2019年按合作伙伴类型划分的第三方分摊费用

(百万美元)



五. 战略考量

COVID-19 检验发展合作的效用

74. COVID-19 大流行正在对所有国家造成毁灭性影响，远远超出了医疗卫生关切，扩展为经济、政治和社会困境。它已经扰乱了全球经济，预计 2020 年全球经济将收缩 6%，比 2008-2009 年的金融危机还要糟糕。¹⁰

75. 随着发达经济体陷入衰退，一些供资合作伙伴可能会优先应对 COVID-19，将现有发展援助承诺中的资金重新定向。因此，关于官方发展援助的决定将对未来几年产生重大影响。国际社会必须团结起来应对 COVID-19 造成的眼前需求，这很重要，但更重要的是，要解决其对社会经济的长期影响。

76. 灵活的资金对于支持各国迅速有效地应对大流行病至关重要。经常资源的灵活性让开发署能够重新规划现有资金，并迅速对国家需要作出反应。开发署能够立即启动 COVID-19 快速反应机制，向 80 多个国家拨款 3 000 万美元，用于为保健人员采购质量有保证的个人防护设备、医疗器械和检测用品；并且提高当地对 COVID-19 风险的认识。

77. 90 个国家办事处迅速调整其经常资源的用途，以应对这一大流行病。在埃塞俄比亚，开发署调拨 680 万美元，以确保在大流行病期间政府关键职能的连续性。在尼日尔，开发署使用 250 万美元的经常资源来调动另外 250 万美元的其他资源，用于数字电子政务解决方案、社区参与和 COVID-19 之后的恢复。在阿富汗，开发署将 340 万美元的经常资源与 2 000 万美元的其他资源结合起来，为警察人员建造了一个检测设施和 5 个医院，并加强了当地政府机构的业务连续性。开发署支持将全球基金在 14 个国家提供的现有赠款 1 250 万美元重新编制方案，为 9 个国家核准 2 560 万美元的新供资，对 6 个国家的 3 750 万美元正在等待决定。

78. 经常资源为开发署提供机会，在驻地协调员领导下与国家工作队密切合作，并使其优先事项与当地政府的优先事项保持一致。

79. 联合国志愿人员方案从其特别志愿人员基金中拨款 100 万美元，以便立即部署 74 名全额供资的志愿人员，支持公共卫生职能、联合国协调和信息管理。

开发署在采取社会经济对策应对 COVID-19 方面发挥技术领导作用

80. COVID-19 危机构成严重威胁，让来之不易的发展成果发生逆转，开发署致力于与各国一道，在实现《2030 年议程》的道路上继续前行。联合国立即采取社会经济对策应对 COVID-19 危机的框架认识到，这场大流行病既是健康危机，也是社会经济危机，对人民的生计和福祉构成了威胁。

81. 联合国已将社会经济对策确定为三个关键组成部分之一，另外两个部分是医疗卫生对策和人道主义对策。这场大流行病改变了全世界 78 亿人的生活，联合

¹⁰ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>;
<https://www.oecd.org/economic-outlook/>.

国凭借开发署的技术领导作用，正在努力支持各国制定政策和决策，将目光投向恢复之后，并开始重新思考“新常态”下的生活是什么样子。

82. 开发署正在牵头联合国全系统开展评估 COVID-19 的社会经济影响的工作，包括制定应对计划，确保与医疗卫生和人道干预措施保持一致，并让各国政府参与讨论如何重建得更好。开发署与国家工作队和国际金融机构合作进行了 70 多项评估，向决策者提供社会经济影响情景和后果方面的咨询。国家层面的参与对于增强地方行为体应对大流行病的能力十分关键。通过接触地方行为体，开发署可以在实地提供必要支持。

COVID-19 之后的创新伙伴关系与发展筹资

83. 与多个部门的行为体接触可以带来创新解决办法，以应对巨大的全球挑战。开发署认识到有可能建立更具战略性的伙伴关系，制定了一系列综合政策和方案建议。开发署与国际金融机构采取联合协调行动，最大限度地发挥协同作用，避免重复，并帮助各国政府确定、开发和排列银行肯担保的项目，以建设绿色经济并加强国家机构。

84. 开发署正在与 50 多个国家政府就综合国家融资框架进行接触，从而让 COVID-19 对策与可持续发展目标保持一致。开发署正在与欧洲联盟及经济和社会事务部合作，利用可持续发展联合基金的资源，与驻地协调员和机构合作落实这些框架，作为其社会经济复苏工作的一部分。

85. 开发署正在与私营部门合作，通过可持续发展目标影响力投资者分布图发现投资机会，并在风险融资工具和风险建模方面与保险业合作。联合国最不发达国家技术银行与开发署、联合国贸易和发展会议及世界卫生组织一道，启动了与私营部门的技术获取伙伴关系，以支持 COVID-19 相关保健技术的当地生产和技术转让。开发署与联合国资本发展基金(资发基金)一道，正在与中小企业合作，利用战略预见工具预演大流行后病之的各种情境。开发署还与七国集团¹¹ 及经合组织合作，将私人融资与可持续发展目标对接起来。

走出危机：后 COVID 多边主义之路

86. 这场大流行病提醒人们，必须维护多边主义及其基本价值观。基于对协作的坚实兴趣，联合国致力于加强人道主义与发展的联系并联合应对 COVID-19 危机。因此，至关重要，国际社会在保护现有发展承诺的同时，满足了应对 COVID-19 的人道主义呼吁。这样做将有助于保护最脆弱者免受大流行病的影响。

87. COVID-19 危机在不断给各国带来金融和政治压力的同时，也提醒世界注意多边主义和全球合作的重要性。由于这场危机将全球经济与地缘政治和社会价值观联系在一起，应该提醒国际社会，全球共同感受到的团结与合作情绪可以在大流行病后重新转向可持续发展。

¹¹ <http://www.g7.utoronto.ca/dev/2019-financing-for-sustainable-development.pdf>.

COVID-19 背景下的风险管理

88. 开发署正在积极管理 COVID-19 给方案编制、业务运作和供资带来的相关风险。开发署精简了其政策和程序，以便更灵活地调整方案，接受和交付来自私营部门和其他来源的筹资，并确保工作人员在帮助各国管理危机时得到良好支持和照顾。

六. 使用联合国系统资产开展工作

联合国志愿人员方案

89. 2019 年，资金总额达到 2.213 亿美元，比 2018 年的 2 亿美元增加了 2 130 万美元，其中 2.118 亿美元是方案资源。

90. 特别志愿人员基金收到的捐助(包括多年期捐助)为 450 万美元，比 2018 年的 520 万美元减少了 14%。备有充分资金的联合国志愿人员方案已收捐助增加到 2 200 万美元。

91. 2019 年，联合国志愿人员方案通过开发署经常资源获得了 860 万美元用于机构活动的资金，数额与 2018 年的 880 万美元相比略有下降。志愿人员方案指出，它需要数额稳定且可预测的开发署经常资源，以履行其任务授权，为开发署和联合国其他实体提供高质量志愿人员和具有成本效益的创新解决办法。

联合国南南合作办公室

92. 联合国南南合作办公室受益于开发署提供的 230 万美元机构预算和 340 万美元的经常资源方案预算。联合国南南合作基金的其他资源捐助为 1 410 万美元，其中包括印度为印度-联合国发展伙伴关系基金提供的 900 万美元，为印巴南减缓贫困和饥饿机制提供的 200 万美元，以及佩雷斯-格雷罗南南合作信托基金项下的各种少量捐助，与 2018 年相比，其他资源捐助减少了 20%。

联合国资本发展基金

93. 开发署利用资发基金部署贷款和担保的能力，使最不发达国家的小企业和地方政府受益，包括与埃塞俄比亚开发银行和政府建立伙伴关系，为 12 家可再生能源中小企业提供 110 万美元的贷款担保，并在冈比亚出具 1 000 万美元的资发基金担保，吸引了对一座 10.5 兆瓦太阳能发电厂的商业共同投资。开发署和资发基金正在深化合作，以落实秘书长可持续发展目标数字筹资工作队的建议，并为全球 17 亿无银行账户的人中的一部分提供服务。

初级专业干事

94. 截至 2019 年 12 月 31 日，开发署管理了 259 名初级专业干事、13 名驻地协调员特别助理和 4 名发展方案专家。32 个国家的政府已达成协议提供初级专业干事，5 个国家的政府为驻地协调员提供特别助理，5 个国家的政府提供发展方案专家。

95. 2019 年,捐助共计 2 200 万美元,包括支助费用在内的支出为 1 950 万美元。2019 年年末的累计结余为 2 100 万美元。开发署收到联合国各组织和伙伴提供的 2 150 万美元,用于代表后者管理 158 名初级专业干事。

开发署的行政代理职能

96. 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。2019 年,多伙伴信托基金代表联合国系统收到的捐助增加了 18%,增至 12.52 亿美元(2018 年: 10.57 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、2030 年可持续发展议程联合基金、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 11.86 亿美元(2018 年: 8.08 亿美元)。

对联合国各组织的支持

97. 开发署以费用回收方式向包括维持和平特派团在内的联合国各组织提供服务。

联合国发展协调活动

98. 根据大会第 72/279 号决议,开发署有效地支持了联合国发展系统的快速过渡。2019 年,开发署对驻地协调员制度的支助为 2 240 万美元,占开发署费用总额的 0.4%。这一数额包括开发署为联合国发展系统各实体之间分摊费用安排提供的 1 030 万美元款项,是 2018 年的两倍,以及应发展协调办公室及其供资伙伴的请求,另外提供 1 210 万美元,在过渡基础上继续开展遗留的协调支助活动。开发署收取并向联合国秘书处转交了 260 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

99. 2019 年,开发署为安保费用支出 3 020 万美元(2018 年: 3 120 万美元),其中 2 120 万美元(2018 年: 2 120 万美元)涉及开发署在联合国外勤安保协调方案中的份额;900 万美元(2018 年: 1 000 万美元)用于安保咨询服务和安保投资,以确保遵守最低运作安保标准。

七. 结论

100. 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,但经常资源对于开发署灵活应对从而在实地交付成果仍然最为重要。

101. 目前 COVID-19 还在传播,已经对边缘人群和贫困人口产生了毁灭性影响。开发署呼吁其伙伴优先考虑经常资源,作出多年期承诺并及早及时支付,使开发

署能够提高快速应对各国需求的能力，并继续为实现《2030 年议程》提供综合发展解决办法。

102. 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 2018-2021 年战略计划的成果，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。

103. 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，并与联合国姊妹机构一道，进一步构建结构性对话的方法，以支持秘书长的改革努力。

104. 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助；(b) 以持续和可预测的方式提供多年期捐助；(c) 将捐助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助，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达到供资契约的各项指标，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。