



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  
1 July 2024  
Chinese  
Original: English

2024 年第二届常会

2024 年 8 月 26 日至 29 日，纽约

临时议程项目 3

结构性供资对话

## 关于为开发署 2022-2025 年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编写的。它介绍了结构性供资对话的最新情况，概述了资源趋势和为开发署 2022-2025 年战略计划供资方面的进展，并统一了关于具体实体供资契约承诺落实情况的年度报告。附件一介绍了 2023 年财务状况全面审查，附件二介绍了具体实体供资契约承诺方面的进展情况。

在 2022-2025 年战略计划的中点，开发署的灵活和可预测供资继续减少，2022 年和 2023 年对经常资源的捐款比目标低了 21%。如果这些目标得以实现，按开发署的模型估计，又会有 1 440 多万人可以获得摆脱贫困的服务，510 多万人可以获得清洁能源，8 800 多万人可以参加选举。

2023 年对经常资源的捐款减少了 4%，经常资源占供资总额的比例降至 11%。由于给开发署的经常资源供资份额下降，开发署作为一个全球公共机构，根据方案国政府的要求提供综合解决办法的能力受到严重损害。

开发署尽一切努力在尽可能高的水平上开展工作，交付方案费用 48 亿美元，实现了 95% 的 2023 年计划方案目标。开发署继续执行财政纪律，连续第七年实现机构预算平衡，将发展方案和服务支出增至每 1 美元 92 美分，超过了 2022-2025 年期间 91 美分的预期目标，并连续第十八年获得联合国审计委员会的无保留审计意见。然而，这种状况是不可持续的，因为捐款的滞后将对该组织的能力造成越来越大的限制，使其无法为扩大投资所需的计划和机构活动提供



资金，无法在一个不确定和要求苛刻的世界中保持机构稳定，也无法实现其战略计划的雄心壮志。

决定要点

执行局不妨：

(a) 欢迎关于为开发署战略计划成果供资的结构性对话的报告(DP/2024/26)及其附件，包括具体实体供资契约承诺方面的进展情况；

(b) 注意到充足和可预测经常资源的重要性，表示关切经常资源捐款继续减少，影响到开发署实现战略计划的预期成果、恢复和加快实现可持续发展目标的进展、维持强有力的监督和问责制度的能力；

(c) 回顾资金可预测性和提供多年期捐款的重要性，这可以使开发署有能力灵活回应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) 注意到灵活专题供资的重要性，这可以补充经常资源，对开发署加快方案拟订以促进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，探讨优先对经常资源捐款，从高度专用资源转向经常和灵活资源，并遵守供资契约中的相辅相成承诺。

## 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. 支持开发署 2022-2025 年战略计划的资源 .....	7
四. 2023 年开发署财务状况.....	10
五. 按供资来源列示的资源 .....	14
六. 战略考虑 .....	20
七. 使用联合国系统资产开展工作.....	21
八. 结论 .....	23
<b>附件(可查阅执行局网站)</b>	
一. 2023 年财务状况详细年度审查 .....	
二. 各实体对供资契约的承诺的进展情况.....	

## 一. 引言：结构性供资对话

1. 本报告介绍了为开发署 2022-2025 年战略计划成果供资、具体实体供资契约承诺方面的进展和 2023 年财务概要的最新情况。它还按照执行局第 2023/20 号决定的要求，载有关于为战略计划每个特色解决办法编列的预算和支出的资源的信息。
2. 结构性供资对话为开发署提供了一个机会，使其能与会员国进行重要讨论，并能提出理由，确保获得足够的灵活和可预测供资，以实现其战略计划和供资契约的目标。
3. 2023 年，开发署收到的年度捐款共计 50 亿美元，其中 5.66 亿美元为经常资源。尽管年度捐款从 2022 年起增加了 1%，但经常资源减少了 4%，经常资源所占比例从 2022 年的 12% 降至 11%，距离供资契约 30% 的目标越来越远。为提高经常资源捐助方的能见度而作出的更多努力以及在经常资源支助下取得的成果尚未转化为捐款的增加，表明需要进一步开展工作并与捐助方接触。
4. 经常资源捐款将决定开发署能否实现战略计划的总体目标。虽然开发署将继续以尽可能高的成效、效率和问责水平开展工作，但捐款的滞后会带来真正的风险，即无法实现战略计划的宏伟目标，并错失通过综合应对危机和实现发展充分利用进展的机会。

## 二. 联合国供资契约

5. 2018 年通过的初始供资契约于 2023 年进入执行的最后一年。尽管会员国和联合国发展系统为履行供资契约承诺作出了协调一致的努力，但供资行为和模式仍然过于分散、缺乏灵活性且不可预测，无法产生影响。人们认识到，联合国发展系统正面临着巨大需求，但有效满足这些需求的供资却持续不足。经过反思进展、挑战和经验教训，会员国和联合国发展系统启动了协商进程，并修订了供资契约，经济及社会理事会在其 2024 年业务活动部分讨论了经修订的契约。

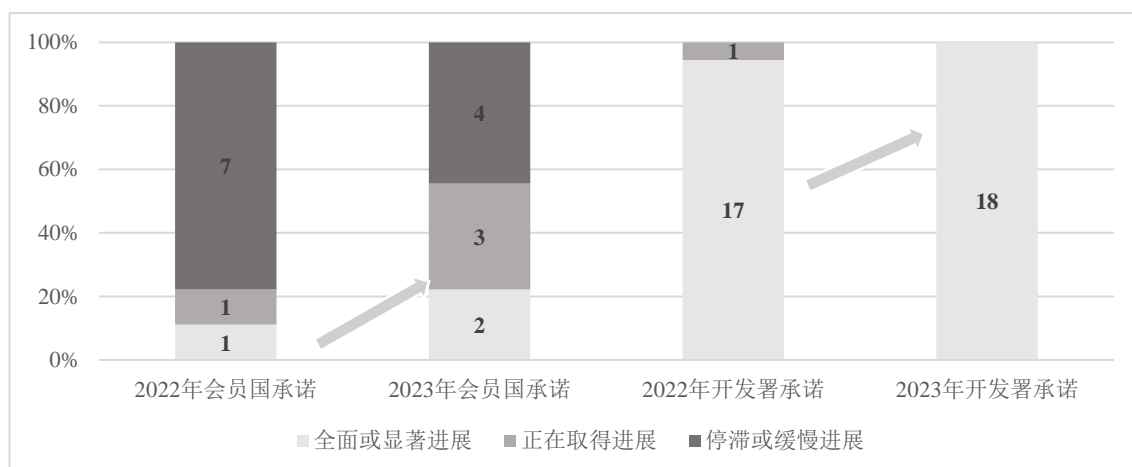
### 跟踪供资契约承诺

6. 过去五年来，供资契约的执行结果好坏参半。在系统一级，联合国可持续发展集团履行了 83% 的承诺，而会员国仅履行了 48%。联合国仍然是专用资金占比最高的多边机构，而供资契约未能显著解决这一问题。正如[秘书长的报告](#)所指出的，在联合国发展系统收到的 545 亿美元资金中，对经常资源的捐款仅占 16.5%。不包括摊款，2022 年核心供资仅占自愿供资总额的 12%，占比为有史以来最低，这对联合国发展工作的连贯性和成效构成了切实威胁。
7. 2023 年，开发署设法履行了所有针对具体实体的承诺，包括增加了一直滞后的联合活动发展相关支出。就会员国而言，在增加对灵活专题供资和集合供资的支助方面，56% 的承诺取得了进展(见图一)。然而，对开发署经常资源的捐款仍然远低于供资契约的目标。经常资源和多年期供资协议捐助方的数量没有

增加，使得问题更加严重。在这一趋势下，开发署可能会发现，在不久的将来很难对国家的要求作出适当回应，也很难在透明度、监督和问责方面坚持高标准。

图一

2023 年供资契约承诺方面的进展情况



#### 使供资符合战略计划要求

8. 在当前充满挑战的供资环境下，开发署发现 2023 年经常资源捐款进一步减少，这与战略计划的宏伟目标背道而驰。经常资源和其他资源之间的平衡仍然很差，经常资源仅占资金总额的 11%，远低于 30% 的目标。在整个联合国发展系统，都明显存在类似的不平衡。

9. 此外，对经常资源捐款的会员国数量降至 37 个，比 2022 年减少 2 个，多年期协议捐款占比从 2022 年的 33% 降至 31%。开发署努力促进灵活和可预测供资并提高捐助方能能见度，同时也正在加紧倡导高质量供资，并努力扩大其经常资源捐助方基础。开发署通过其整体资源调动战略，优先稳定核心供资和扩大战略伙伴关系，包括在聚焦国家一级能见度的“PartnersAtCore”运动的支持下，大力争取现有伙伴和新伙伴的财政和政治支持。

10. 供资窗口对于开发署获得灵活专题供资、补充经常资源仍然至关重要。通过这些窗口提供的资金尽管从 2022 年的 1.19 亿美元增至 2023 年的 1.26 亿美元，但仍仅占其他资源的 3%，低于 6% 的目标。2023 年，供资窗口捐助方数量从 9 个增至 12 个。

11. 2022 年，通过机构间集合基金向整个联合国发展系统提供的其他资源捐款占比为 11.4%，略低于 2021 年的 12.3%，但高于 10% 的目标。集合供资对开发署的捐款在其他资源中的占比仍为 5%，第五章将进一步讨论这一问题。

12. 开发署仍然对从高度专用供资转向灵活供资的进度缓慢表示关切。这种缓慢的进展和具有挑战性的供资状况阻碍了其有效应对复杂发展挑战的能力。由于 86% 的资源被专用于具体项目，与战略目标的一致性受到影响。

13. 为解决这一问题，开发署正在执行其资源调动战略，深化与长期主要捐助方和新伙伴的政治和战略接触，以确保获得灵活供资，防止经常资源捐款进一步减少。它已推出专题提议，以便为战略计划的优先领域调动灵活供资，并正在扩大供资窗口实质性对话参与方范围，使之不局限于捐助伙伴，并改善国家和区域两级的沟通，加强基于成果的规划。

#### **通过深化与联合国各实体的伙伴关系，在实地加快取得成果**

14. 2023 年，开发署深化了与联合国实体的伙伴关系，开展联合活动并取得了成果。它实现了将其他资源支出的 15% 分配给联合方案的目标，并在人权、社会保障和复原力等不同领域与联合国若干实体开展了合作。它还通过与联合国各实体建立更密切的伙伴关系，支持在全球、区域和国家各级开展全系统干预工作。

15. 在推进可持续发展目标筹资议程方面，开发署在 89 个脆弱和受冲突影响国家中的 50 个国家牵头制定和实施了综合性国家筹资框架，开启了新的筹资来源，并扩大了与国际金融机构和私营部门的伙伴关系。

16. 2023 年，对 44 项共同国家分析和 40 个联合国可持续发展合作框架进行了审查，以确定成功之处、经验教训和关键挑战，进而作出改进。开发署确保其国家方案与合作框架完全一致，迄今已有 113 个国家方案实现了一致，包括 2023 年的 29 个新方案。这一点已通过内部合规机制得到确认，并由驻地协调员核实。

17. 2023 年，开发署贡献了 1 060 万美元的分摊费用，是发展系统所有实体中最高的，并为 1% 的协调费额外收取了 860 万美元，共计 1 900 万美元，提供给特别用途信托基金。然而，经常资源捐款的减少对该组织充分履行其对驻地协调员系统的供资义务的能力提出了挑战，突出表明需要按照供资契约的规定，为驻地协调员系统和整个联合国系统提供可持续的供资。

#### **致力于维护透明度、能见度和问责制**

18. 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、方案、评价和审计信息。它还牵头与伙伴国家和联合国机构开展外联活动，以促进国家发展规划和其他国家一级进程的援助透明度标准。

19. 开发署供资概要肯定了所有供资伙伴，特别是向经常、专题和集合基金捐款的伙伴。PartnersAtCore 运动利用社交媒体和其他平台着重肯定提供经常资源的捐助方。年度报告和供资窗口在线门户则肯定了专题基金捐助方。开发署的透明度门户网站提供了 4 000 多个项目的公开数据，其中包括捐助方简介。

20. 2023 年，开发署独立评价办公室与联合国其他实体合作开展了三项联合评价，包括一项全系统评价。开发署的所有评价计划、报告和管理层答复均可公开查阅。独立国家方案评价提出的大多数建议已得到执行，被评为“满意”的分散评价数量在四年中翻了一番，反映出开发署致力于成为一个学习型组织。

## 提高效率

21. 开发署定期向执行局提供最新信息，说明其支持**秘书长效率议程**的情况。一个关键方面是执行业务活动战略，这是联合国可持续发展集团工作的核心。开发署牵头制定第二代战略，并在 59 个国家主持业务管理小组的工作。开发署为推进共同后台办公室作出了重大贡献。通过执行这些战略，在国家一级协作开展业务活动，主要通过共同行政服务，实现了 2 300 万美元的增效。此外，开发署自身的机构数字化举措估计为其带来了 1 940 万美元的效益。

22. 开发署根据其战略计划，优化了机构系统，从而精简了业务流程，提高了效率。2022 年，开发署和其他七个联合国组织推出了 Quantum 平台，这标志着重大的数字化转变，整合了从采购到人力资源和项目管理的各种业务流程。Quantum 系统使近 3 000 个业务流程实现了自动化，同时遵守了现代数据隐私标准。目前正在通过稳定和高效的集群共同事务实现进一步优化。开发署运行着联合国系统最大的“追随太阳”服务中心网络，为自己在 170 多个国家和领土的办事处以及 85 个联合国实体提供支持，提高了在各个不同时区的运行有效性。

## 结构性供资对话和供资契约的协调办法

23. 开发署、联合国人口基金、联合国儿童基金会及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)按照执行局的要求，统一了其结构性供资对话报告，改善了资源缺口的比较和分析。开发署在振兴供资契约方面发挥积极作用，提供了实质性投入，并参加了技术讨论，以精简和改善供资契约 2.0 的承诺和指标。

## 新供资契约(2.0)的内部化/运作化

24. 供资契约 2.0 是一项集体努力，旨在加强会员国与联合国发展系统之间的政治承诺和共同承诺，以改善供资和成果交付。该契约的前提是，充足的可预测资金、透明度和问责制对于协作、有效和高效交付至关重要，因此对于在发展和人道主义需求不断增长的情况下应对复杂挑战和实现可持续发展目标至关重要。

25. 开发署预计，供资契约 2.0 将加强会员国和联合国实体之间在发展供资方面的相互问责，并简化监测和报告标准。在该契约得到经济及社会理事会认可后，开发署将针对具体实体制定基线和目标，并将其纳入内部系统和流程，使契约实现内部化和运作化。为在国家一级推广供资契约，将在发展协调办公室领导下制定一项沟通计划。鉴于再次形成的势头，会员国必须履行其供资承诺，并配合联合国系统的努力。

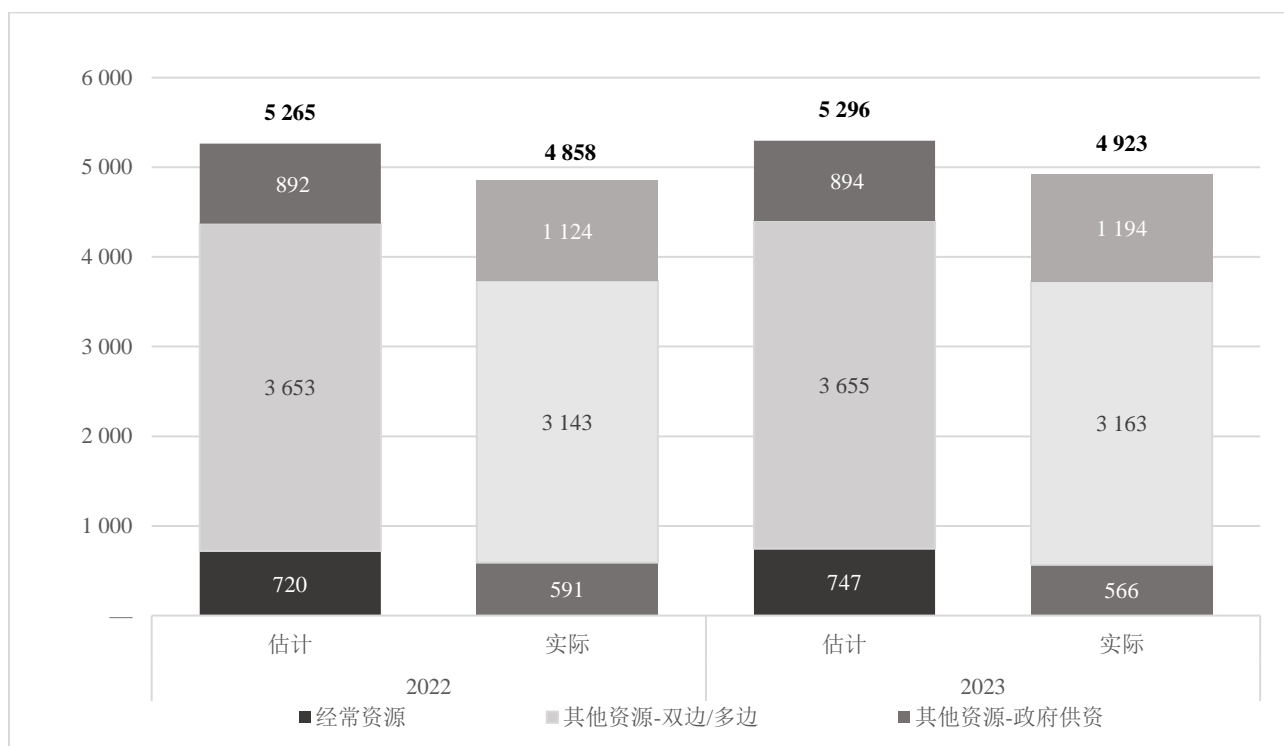
## 三. 支持开发署 2022-2025 年战略计划的资源

26. 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，初步预计捐助总额为 216 亿美元(30 亿美元为经常资源，186 亿美元为其他资源)。综合资源计划和综合预算中期审查(DP/2024/13)提供了 2022-2025 年最新规划估计数，其中考虑了 2022-2023 年的实际执行情况和 2024-2025 年的订正估计数，后者继续反映了基于趋势分析和宏观考虑的现实乐观态度。

27. 如图二所示，2022-2023 年初步捐款估计数为 106 亿美元，开发署已收到 98 亿美元，达到了计划数额的 92%。2023 年的捐款估计数为 53 亿美元，开发署完成了计划数额的 93%，收到 49 亿美元，其中 6 亿美元为经常资源，12 亿美元为政府供资，31 亿美元为双边/多边捐款。政府供资再次超过捐款估计数 34%，这证明方案国继续信任开发署。

图二  
2022 年和 2023 年预计和实际捐款\*

(百万美元)



\* 不包括有偿支助事务(6 400 万美元)

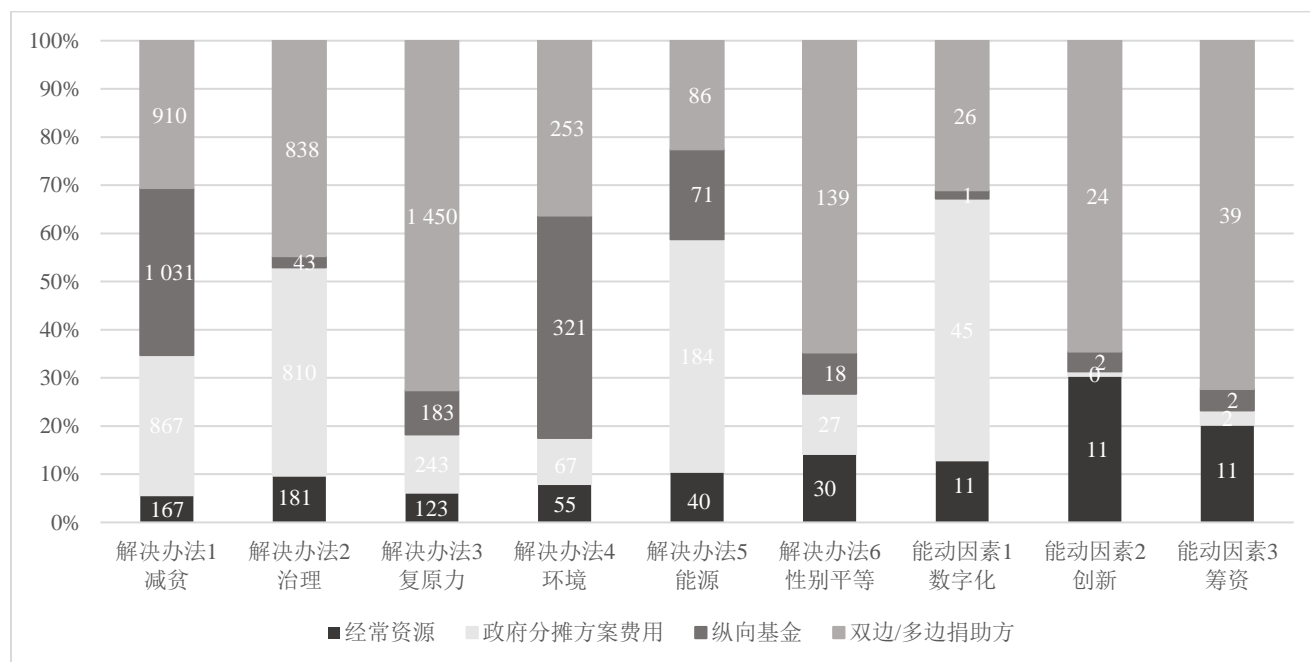
28. 如下图三所示，2022-2023 年期间，开发署在其六个核心发展领域或特色解决办法中投入了 83 亿美元的方案资源，由三个能动因素——数字化、创新和筹资——提供动力，以加速发展影响。最大的支出用于消除贫困和不平等(30 亿美元)，其后依次是复原力(20 亿美元)和治理(19 亿美元)。



图三

## 2022-2023 年按特色解决办法和供资渠道列示的方案支出

(百万美元)



29. 经常资源分配给所有特色解决办法，对于填补战略规划中资金不足领域的缺口至关重要。双边/多边资源主要用于支持开发署关于复原力的工作，而政府资金则主要用于减贫和治理。按照开发署的包容性发展办法，贫困和不平等问题得到的支持主要来自纵向基金，特别是全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金，该基金在 2023 年为 57 个国家的 168 万人提供了抗逆转录病毒治疗。

30. 开发署正在稳步实现到 2025 年使 1 亿人摆脱多维贫困的“登月计划”。自战略规划期间开始以来，通过开发署的各个方案，有近 7 200 万人获得了基本服务，3 900 万人获得了金融服务和非金融资产。

31. 2022-2023 年，开发署通过其治理方案，协助举行了 36 次选举，有 4.39 亿选民参加，在实现到 2025 年支持 8 亿登记选民参加选举的“登月计划”方面取得了进展。

32. 开发署过去两年在复原力方面的工作表明，就人道主义-发展-和平联系采取行动可对弱势群体产生积极影响。例如，在乍得湖流域，开发署稳定融资机制已使 435 000 名流离失所者返回家园。在尼日尔，40 万人的生计前景得到改善，而在乍得为近 8 万人加强了安全服务。

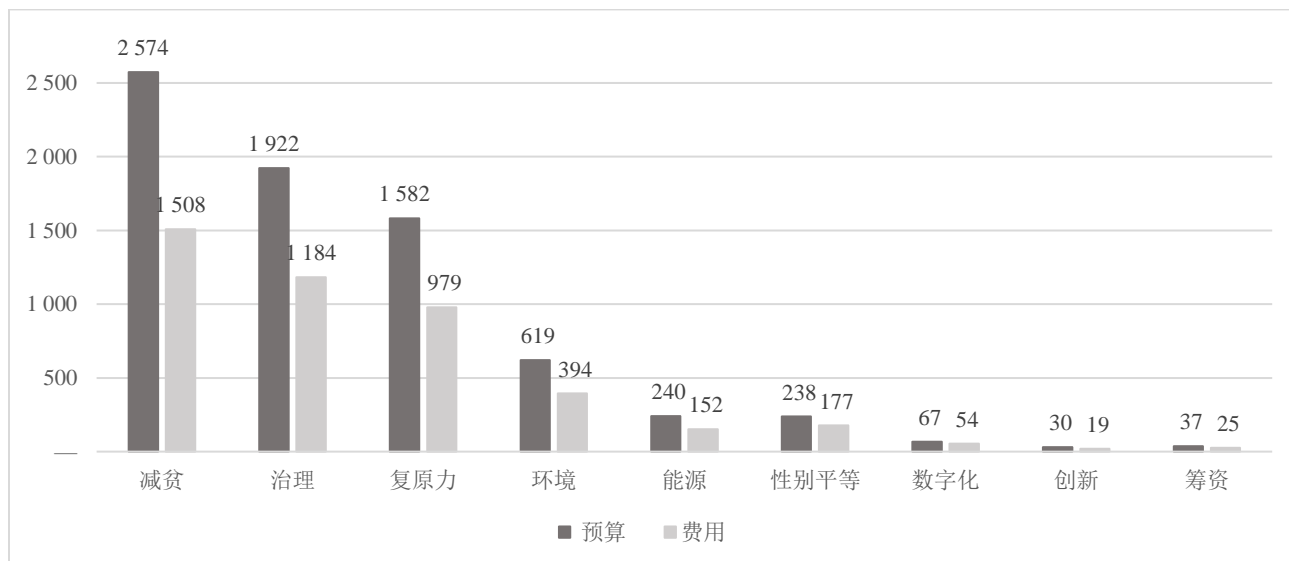
33. 署长的年度报告(DP/2024/12)详细讨论了每个特色解决办法下取得的成果。

34. 下图三(a)显示了 2023 年为每个特色解决办法编列的预算和支出的资源。所有特色解决办法的交付率均为 60%或更高，其中性别平等方面的交付率领先，

达到 74%。对国家一级成果的分析表明，国家一级用于性别平等主流化的支出有所增加。

图三(a)  
2023 年按特色解决办法分列的预算和支出

(百万美元)



#### 四. 2023 年开发署财务状况

35. 2023 年，包括自愿捐款在内的收入总额为 59 亿美元，比 2022 年增加 6.12 亿美元(12%)。自愿捐款为 54 亿美元，比 2022 年增加 3.72 亿美元(7%)。自愿捐款增加的原因是费用分摊捐款收入增加，主要来自排名前三的捐助方。

36. 费用总额为 56 亿美元，比 2022 年增加 2.37 亿美元(4%)。方案费用为 48 亿美元，比 2022 年增加 1.40 亿美元(3%)。

37. 开发署收入大于费用，实现盈余 3.50 亿美元，而 2022 年则有赤字 2 500 万美元。盈余增加的主要原因是，开发署的供资有周期性，即在符合某些标准的情况下，与捐助方签署的多年期协议的收入在签署这些协议时全额入账。但是，开发署只有在收到捐助方的现金后才能支出。

38. 2023 年的机构预算连续第七年实现全面平衡。

39. 2023 年，65%的经常资源分配给发展方案(2022 年为 69%)，35%分配给机构活动(2022 年为 31%)。这一减少反映出 2023 年核心方案预算低于 2022 年，但因重新部署可用准备金和其他来源供资而得到缓解，以继续实现战略计划规定的目标。在 2022-2025 年综合资源计划和综合预算中，方案活动与机构预算的计划比率为 68%比 32%。

40. 总体而言，2023 年，每 1 美元的支出中有 92 美分用于实现发展成果的方案和服务，比往年略有增加。用于方案的经常资源每增加 1 美元，就可带动其他方案资源增加 11 美元。

表 1  
2022-2023 年开发署财务状况

(百万美元)

	2023	2022	增加额/(减少额)	百分比变动
收入 <sup>a</sup>	5 934	5 322	612	12%
费用 <sup>a</sup>	5 584	5 347	237	4%
净收入	350	(25)	375	1 500%
资产	15 279	14 822	457	3%
负债	3 218	3 073	145	5%
净资产	12 061	11 749	312	3%
包含：				
累计结余 <sup>b</sup>	11 755	11 440	315	3%
准备金 <sup>c</sup>	306	309	(3)	(1%)
	12 061	11 749	312	3%

<sup>a</sup> 收入和支出数额是在 2023 年和 2022 年分别扣除内部费用回收 2.87 亿美元和 2.70 亿美元后的数额。

<sup>b</sup> 2023 年的累计盈余总额 118 亿美元包括：

- 49 亿美元的非交换交易应收款，其中 22 亿美元是可用于 2024 年后方案拟订的资金。这些资金目前不可用于方案活动。
- 58 亿美元专用于今后的方案拟订，包括费用分摊、信托基金、有偿支助和其他活动。其中只有 2.29 亿美元是核心供资。
- 11 亿美元的现金和投资，用于离职后健康保险、服务终了投资组合和特定用途，这些资金设有围栏，不能用于方案拟订。

<sup>c</sup> 在计算 2023 年业务准备金时，从业务准备金中释放了 300 万美元，计入累计盈余。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，确保开发署有充足的流动性。

冲销前：总收入：2023 年 62.21 亿美元；2022 年 55.92 亿美元

总支出：2023 年 58.71 亿美元；2022 年 56.18 亿美元

## 年度捐款<sup>1</sup>

41. 计算年度捐款是为了提供与以往捐款确认收入政策一致的信息，即报告年度收到的现金，加上报告年度的到期应收款。

42. 年度捐款从 2022 年的 49 亿美元增至 2023 年的 50 亿美元，增幅为 1%。如下图四所示，对经常资源的年度捐款从 2022 年的 5.91 亿美元减至 5.66 亿美元，减幅为 4%。对其他资源的年度捐款从 2022 年的 43 亿美元增至 44 亿美元，增幅为 2%。下文表 2 列示收入细目，包括年度捐款。

表 2  
2023 年开发署收入

(百万美元)

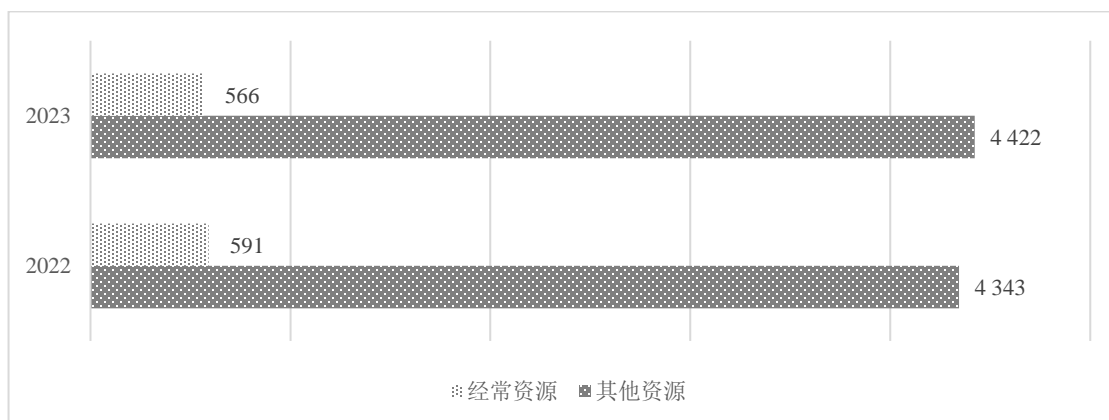
资源	2023	2022	增加额/(减少额)	百分比变动
<b>收入</b>				
<b>自愿捐款</b>				
年度捐款	4 988	4 934	54	1%
未来应收捐款流动净额	348	86	262	—
自愿捐款共计	5 336	5 020	316	6%
政府对当地办事处费用的捐款	35	21	14	67%
净捐助国捐款	9	9	—	—
中等偏上收入国家的捐款	10	9	1	11%
实物捐助	25	17	8	47%
《国际公共部门会计准则第 41 号》贴现调整数 <sup>2</sup>	(8)	—	—	—
资金转账和退还捐助方的款项	(38)	(79)	(41)	(52%)
自愿捐款(净额)	5 370	4 998	372	7%
投资收入	344	101	243	241%
其他收入	508	493	15	3%
<b>冲销前收入共计</b>	<b>6 221</b>	<b>5 592</b>	<b>629</b>	<b>11%</b>
<b>冲销——开发署内部费用回收</b>	<b>(287)</b>	<b>(270)</b>	<b>17</b>	<b>6%</b>
<b>冲销后收入共计</b>	<b>5 934</b>	<b>5 322</b>	<b>612</b>	<b>12%</b>

<sup>1</sup> 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持有。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“年度捐款”是为了与过去的捐款确认收入政策(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。

<sup>2</sup> 开发署在 2023 年 1 月 1 日开始采用《国际公共部门会计准则第 41 号》后，按摊余成本计量非流动、非交换交易应收款，方法是从未来收到现金的估计日期开始贴现其面值。这导致开发署非流动资产价值减少。

图四  
2022-2023 年对开发署的年度捐款

(百万美元)

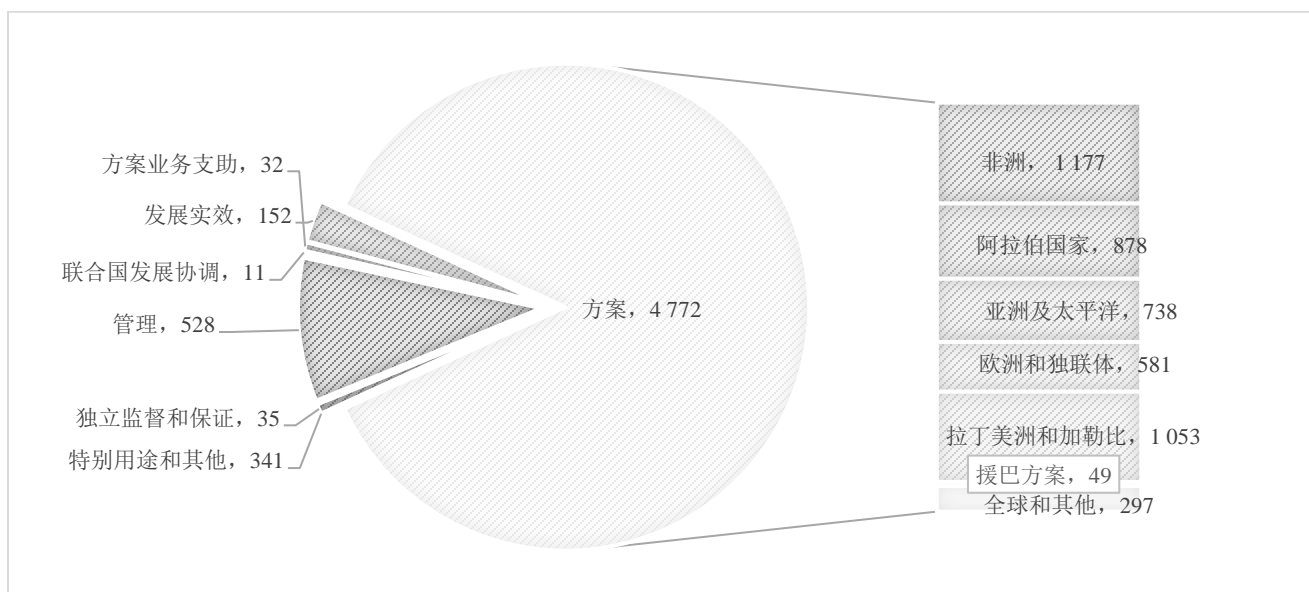


费用

43. 在 59 亿美元费用总额中(不包括冲销 2.87 亿美元内部费用回收的影响), 48 亿美元(81%)用于方案活动。非洲区域仍然占比最大, 为 12 亿美元(25%)。开发署方案费用的 37%(48 亿美元中的 17 亿美元)用于 10 个最大的国家办事处, 即阿根廷、伊拉克、也门、津巴布韦、阿富汗、黎巴嫩、乌克兰、刚果民主共和国、印度尼西亚和哥伦比亚办事处。下文图五按费用分类和区域对支出总额进行了细分。

图五  
2023 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. 登记的资产共计 153 亿美元，比 2022 年增长 3%。开发署资产包括：投资 88 亿美元(2022 年：85 亿美元)、现金及现金等价物 10 亿美元(2022 年：8.68 亿美元)和非交换交易应收款 49 亿美元(2022 年：50 亿美元)。

45. 49 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 48 亿美元。这 48 亿美元计划在以后各年交付，其中包括经常资源应收款 2.72 亿美元和其他资源应收款 46 亿美元。

46. 负债总额为 32 亿美元，比 2022 年(31 亿美元)增加 1.45 亿美元，增幅为 5%。这一变动出现的主要原因是，应付款增加 1.74 亿美元，多伙伴信托基金办公室的信托资金增加 2 400 万美元，并因雇员福利负债减少 6 800 万美元而被抵消。

47. 开发署持有 11 亿美元现金和投资，用于为离职后健康保险负债供资(资金到位率 131%)<sup>3</sup> (2022 年：9.17 亿美元，资金到位率 103%)，并持有 6 000 万美元用于为服务终了/离职回国负债供资(资金到位率 56%)(2022 年：6 100 万美元，资金到位率 61%)。开发署已将离职后健康保险的薪金附加费从 6% 降至 2023 年的 5%，并将 2024 年的附加费定为 1%。由于精算估值固有的波动性，离职后健康保险资金到位率每年都可能大幅波动。

## 累计盈余

48. 截至 2023 年 12 月 31 日，累计盈余(不包括准备金)增加了 3%，达到 118 亿美元(2022 年：114 亿美元)。累计盈余包括 49 亿美元非交换交易应收款(2022 年：50 亿美元)。因此，累积盈余的很大一部分不能用于交付方案。根据《财务条例和细则》，开发署只有在收到现金时才允许支出。应当指出，由于人均医疗索偿费用减少和美国联邦医疗保险方案参保人数增加，2023 年未来离职后健康保险负债的现值减少了 8 400 万美元，即 9%，但 2023 年单一等值贴现率的下降部分抵消了减少额。这对累积盈余产生了积极的财务影响，这种情况预计不会再出现。

49. 依照执行局第 1999/9 号决定，经常资源的审慎流动性水平应相当于三到六个月的支出。开发署 2023 年经常资源流动资金达到 4.7 个月的平均支出额(2022 年：5.0 个月)，超过了最低要求。

50. 附件一载有对开发署 2023 年财务状况的全面、详细审查。

## 五. 按供资来源列示的资源

51. 2023 年，全球经济增长出人意料的坚韧，供应链和通胀压力的缓解速度快于预期。官方发展援助达到新高，这主要归因于对乌克兰的援助、人道主义援助和对国际组织主要是世界银行的捐款。

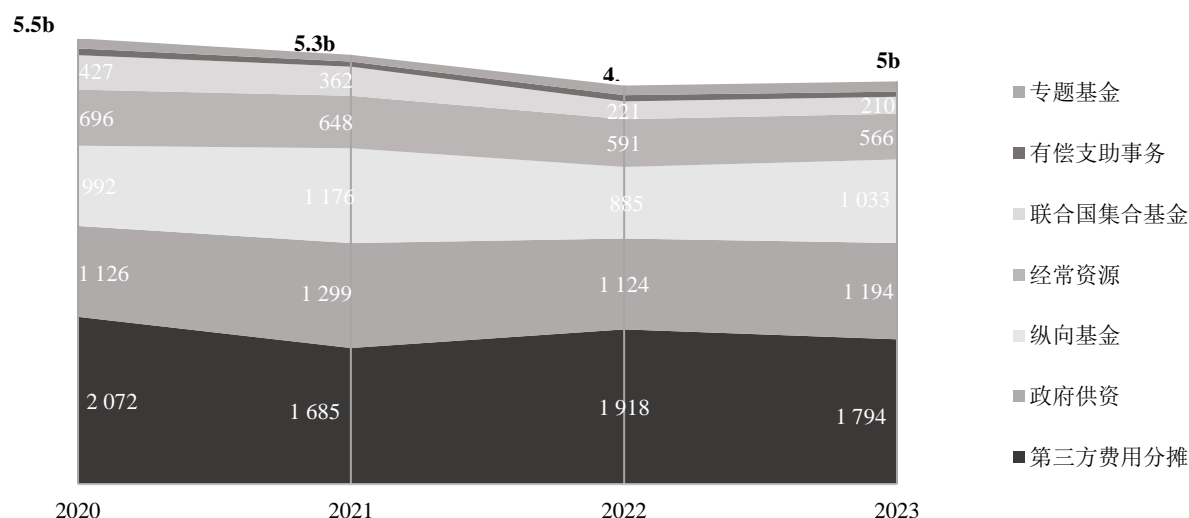
<sup>3</sup> 供资超出负债是暂时性的，主要原因是离职后健康保险负债的精算估值有波动。

52. 2023 年对开发署的年度捐款总额从 2022 年的 49 亿美元略增至 50 亿美元。然而，经常资源的占比降至 11%，距离供资契约 30% 的目标越来越远。

图六

## 2020-2023 年按供资渠道列示的捐款情况

(百万美元)



## 经常资源

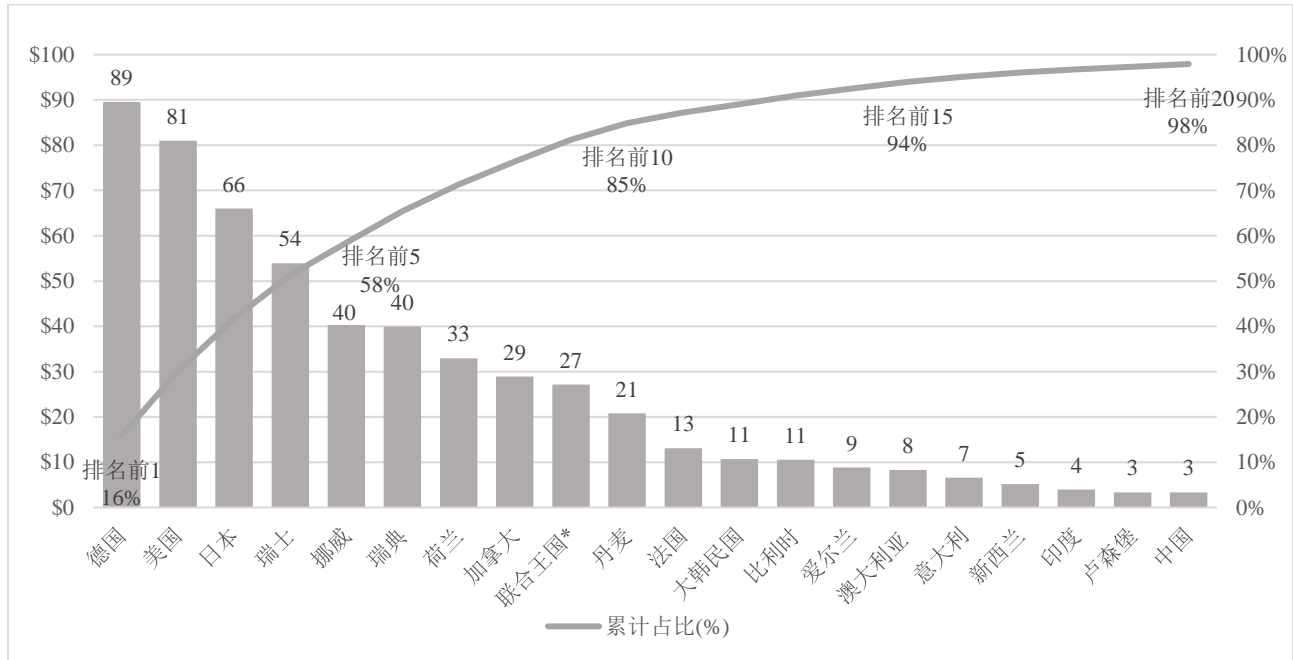
53. 2023 年对经常资源的年度捐款从 2022 年的 5.91 亿美元减至 5.66 亿美元，减幅为 4%。导致减少的因素包括捐助方捐款减少或延迟、货币波动以及 2022 年没有收到特殊补充捐款。

54. 开发署感谢德国、日本、挪威、法国、大韩民国、爱尔兰、西班牙、奥地利、列支敦士登和安道尔政府增加对 2023 年经常资源的捐款(按捐助总额列出)。

55. 来自经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发援会)成员以外的国家在 2023 年捐助了 1 200 万美元的经常资源，其中包括印度(390 万美元)、中国(340 万美元)、沙特阿拉伯(200 万美元)和土耳其(120 万美元)。此外，2023 年，68 个方案国为开发署当地办事处费用提供了 3 500 万美元供资。虽然这意味着供资基础在扩大，但如图七所示，排名前 10 的捐助方继续占了经常资源捐款总额的 85%。

图七  
2023 年经常资源排名前 20 的捐助方

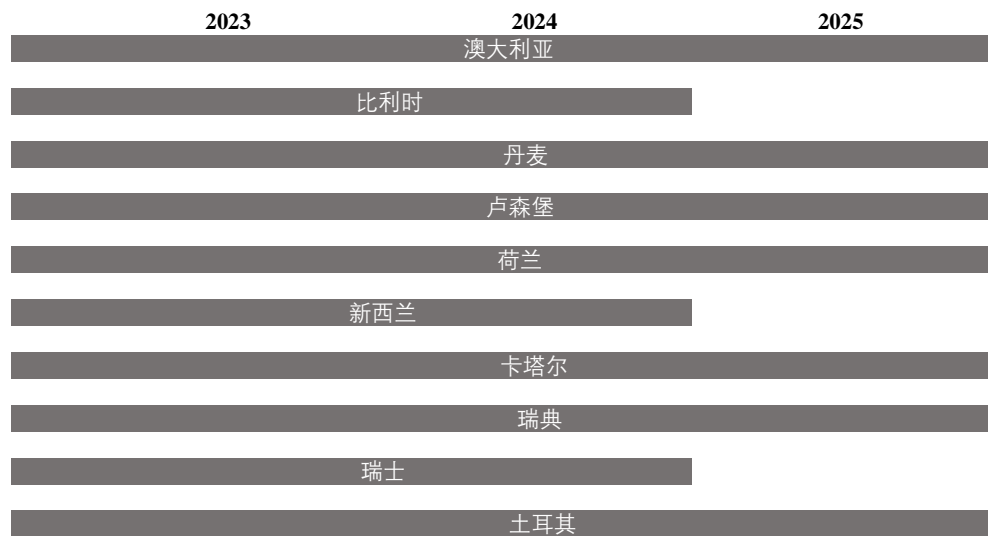
(百万美元)



\* 包括 2023 年收到的 2022 年核心资源

56. 2023 年, 10 个合作伙伴(澳大利亚、比利时、丹麦、卢森堡、荷兰、新西兰、卡塔尔、瑞典、瑞士和土耳其)持有多年期协议。2023 年, 由多年期协议支持的捐款占了经常资源捐款总额的 31%, 低于 2022 年的 33%。

图八  
2023 年及以后年份的多年期协议





57. 开发署继续鼓励合作伙伴尽早付款，以促进有效规划，减少与货币波动有关的风险。2023 年，55%的经常资源捐款是在上半年收到的，比 2022 年增加 25%。

## A. 专题基金

58. 专题供资是对经常资源的重要补充。2023 年，对供资窗口的捐款增加了 6%，从 2022 年的 1.19 亿美元增至 1.26 亿美元。开发署感谢德国、丹麦、瑞典、荷兰、挪威、大韩民国、联合王国、法国、卢森堡、冰岛、捷克和马耳他政府对这一供资渠道的支持。

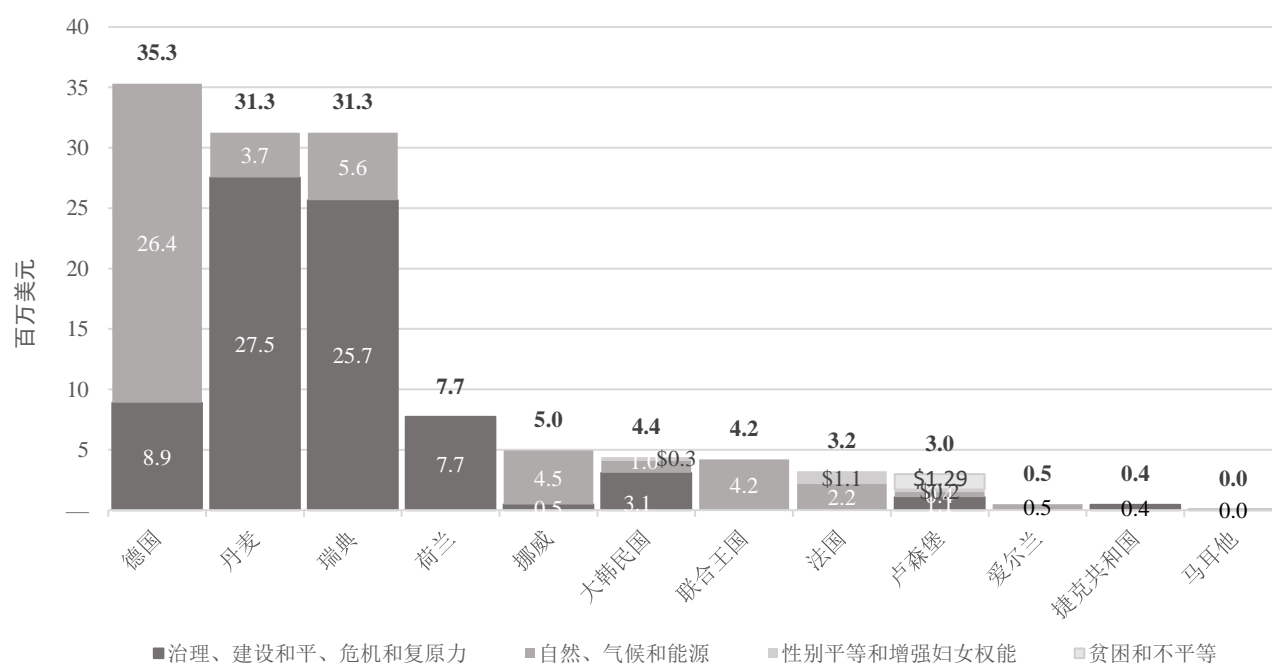
59. 2023 年，供资窗口在 119 个国家交付了 1.12 亿美元，包括将总资源的 36% 投资于 56 个脆弱国家，30% 投资于 42 个最不发达国家。

60. 这些供资窗口为 20 个国家的 69 600 多人(53%为妇女)、2 880 多个中小微型企业提供了创收和谋生机会，并在 8 个危机和脆弱国家创造了 9 400 多个短期就业机会。这些供资窗口还通过建设或重建 1 300 多个公共基础设施等方式，支持 13 个国家的 38 万多人更好地获得基本服务，并在 20 个国家支持了 40 多项旨在保护和促进民间社会、包容性空间和公共对话能力的举措、政策和战略。通过融资窗口，利用数字化和创新解决办法扩大了在 30 多个国家的影响，包括提供种子资金，在 3 个国家设计和启动实施组合项目。这些成果是与 22 个联合国机构以及民间社会、学术界、国际金融机构、私营部门和其他非联合国伙伴携手合作取得的。

图九

### 2023 年对供资窗口的捐款

(百万美元)



## B. 联合国集合基金

61. 开发署仍然是从多伙伴信托基金办公室管理的集合基金获得资源最多的联合国参与组织，2023 年收到 2.24 亿美元。这比 2022 年的 2.49 亿美元减少了 10%，部分原因是基于国家的发展与和平/过渡集合基金减少。开发署在建设和平基金(5 950 万美元)、中部非洲森林倡议(1 570 万美元)、阿富汗特别信托基金(1 430 万美元)和索马里联合基金(1 400 万美元)中的参与尤为重要。2023 年，80 多个开发署国家办事处收到资源，最大的受援国依次是索马里(1 670 万美元)、阿富汗(1 460 万美元)、南苏丹(1 050 万美元)、也门(960 万美元)、哥伦比亚(920 万美元)和刚果民主共和国(900 万美元)。

62. 随着对气候和自然的日益重视，开发署预计将在 2024 年和未来几年增加对气候和环境基金的参与，并将得到有望为集合基金提供新动力的新供资契约的帮助。

## C. 政府供资

63. 开发署继续作出重大努力，支持方案国政府获得可持续发展融资，并增加国内资源分配，以在各自国内实施发展举措。

64. 2023 年，政府供资捐款额达到 12.0 亿美元，比 2022 年的 11.2 亿美元增加 7%，阿根廷、哥伦比亚、巴西、多米尼加和巴拿马政府是最大的捐助国。在这 12.0 亿美元中，1.38 亿美元来自国际金融机构提供的贷款，比 2022 年增加 16%。

65. 拉丁美洲和加勒比区域方案国的捐款占了政府供资总额的 65%，其后依次是非洲(10%)、阿拉伯国家区域(10%)、欧洲和独立国家联合体(10%)以及亚洲及太平洋(5%)。

## D. 纵向基金

66. 开发署通过一个专门的纵向基金中心加强了与各纵向基金的联系。全球环境基金理事会承认开发署通过取消特别措施遵守了标准，并在 2023 年为开发署牵头的举措拨款 5 亿多美元。开发署扩大了与绿色气候基金的关系，重新获得了适应基金的认可，并调整了其卫生部门的作用，扩大了与世界卫生组织、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金及全球疫苗免疫联盟的数字卫生保健工作。

67. 2023 年，开发署从纵向基金收到 10.3 亿美元，比 2022 年收到的 8.85 亿美元增加 16%，牵头供资的依次是全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(4.05 亿美元)、全球环境基金(3.95 亿美元)和绿色气候基金(1.51 亿美元)。

## E. 第三方费用分摊

68. 用于特定方案或项目的专用捐款继续在开发署资源中占有最大份额，在 2023 年占了捐款总额的 36%。

69. 作为 2023 年的第六大捐助方，欧洲联盟仍然是开发署的强大合作伙伴，捐助了 3.01 亿美元(2022 年：3.63 亿美元)，支持在也门、埃塞俄比亚、莫桑比克、摩尔多瓦共和国、利比亚及波斯尼亚和黑塞哥维那等国的方案。

#### 与国际金融机构合作

70. 在这个全球充满不确定性的时刻，开发署正在利用其与国际金融机构的项目组合，支持各国获得实现可持续发展目标所需的资本、技术知识和伙伴关系。与国际金融机构的伙伴关系对于实现各项目标至关重要，因为这些机构在支持可持续发展方面发挥着越来越大的影响力，具有技术和政策专长，能提供和促进大规模融资，并能互为补充实现增效。开发署与国际金融机构的金融和非金融伙伴关系对于开发署实现对应各项目标促进 1 万亿美元公共支出投资和私人资本投资的目标至关重要。

71. 开发署通过联合分析和评估、与各项目标一致的工具和方法、知识产品和政策支持、能力发展和项目执行与国际金融机构合作，支持各国政府努力在全球、区域和国家各级实现可持续、包容性增长。

72. 2023 年，开发署围绕危机/脆弱性、气候行动、数字化和可持续金融，加大了对国际金融机构合作的关注。执行局 2023 年第一届常会向执行局介绍了开发署与国际金融机构互动协作的最新情况。

73. 2023 年，国际金融机构捐助了 3.57 亿美元，比 2022 年的 3.02 亿美元增加了 18%，其中 67% 用于脆弱和受冲突影响地区。这包括 2.19 亿美元的直接赠款(其中 1.23 亿美元来自德国开发银行)，加上 1.38 亿美元来自政府供资的间接捐款。2023 年加强合作的主要推动因素是国际金融机构对阿富汗、喀麦隆、中非共和国、刚果民主共和国、海地、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、巴布亚新几内亚、巴勒斯坦国、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、东帝汶、乌克兰和也门等脆弱和受冲突影响局势的支持。与亚洲开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行和非洲金融共同体等国际金融机构共同制定的新的程序框架和金融协定预计将为合作提供更大的灵活性，并加快实地合作。

#### F. 可持续发展目标筹资转型

74. 2023 年，开发署继续深化与公私伙伴的合作。私营部门伙伴关系包括与 GitHub 协作创建数字发展指南，而可持续发展目标投资者地图则确定了在 40 个国家与可持续发展目标保持一致的投资机会。

75. 来自私营部门、基金会、非政府组织以及学术、培训和研究机构的捐款增加了 36%，从 2022 年的 6 400 万美元增至 2023 年的 8 700 万美元。开发署在可持续发展融资方面的工作帮助为可持续发展目标筹集了约 2 000 亿美元，向 2025 年 1 万亿美元的“登月计划”迈出了一步。

## 六. 战略考虑

76. 在一个面临多方面危机、快速变化的世界中，灵活供资对于联合国发展系统有效和敏捷地应对从人道主义紧急情况到长期发展需求等一系列全球问题至关重要。现在比以往任何时候都更需要投资塑造一个强大、适应性强且资源充足的联合国发展系统。

77. 灵活和可预测供资持续减少，对开发署和整个联合国系统造成重大机会成本。这限制了开发署扩大重要投资、维持应对复杂全球挑战所需机构稳定性和成为世界上最大的可持续发展学习平台的能力。确保灵活供资的稳定流动，对于充分发挥开发署的潜力、在事关多维贫困、气候变化和能源过渡的交叉领域提供综合解决办法至关重要。此外，还亟需提供灵活供资，以支持战略计划的能动因素——数字化、金融和创新——加快取得成果。

78. 对灵活供资进行投资还可在捐助方和联合国系统之间建立信任和透明度。它显示了对联合国系统有效管理和分配资源的能力的信心，可鼓励开展更负责、更透明的行动。此外，捐助方通过灵活供资支持联合国发展系统的稳定性和可持续性，为长期规划和持续实施发展举措作出了贡献，特别是在面临持续社会经济和环境挑战的区域。这种对稳定性的投资对于培育有复原力的社区、开拓可持续发展路径至关重要。

79. 在有灵活供资的情况下，开发署和联合国其他机构的独特专长和广泛影响可得到充分利用。这使联合国系统能够将资源部署在最需要资源和联合国具有相对优势的领域，确保最佳利用捐助资金，以取得尽可能好的成果。为应对这些挑战并加强使命，开发署正在采取积极步骤，以建立适应性更强的供资模式。

### 推动转向灵活供资

80. 为管理充满挑战的供资环境带来的风险，开发署正在实施其资源调动战略，以便稳定经常资源供资，加强与长期战略伙伴和新战略伙伴的关系，利用政府供资，并探索新的供资渠道。UNITY 是一个集成到 Quantum+ 平台中的合作伙伴和渠道管理解决办法，可提供对中介伙伴关系和实现多元化供资的机会的深入洞察，其实施获得了 Salesforce 颁发的“数字转型卓越奖”。

81. 为努力从严格专用供资转向更灵活和专用程度更低的供资，开发署正在积极实施几项强调其承诺的关键举措。这些举措旨在展示灵活供资的有效性，并鼓励捐助方和发展伙伴更广泛地参与。

82. 开发署借鉴 PartnersAtCore 运动的成功经验和教训，正在提高通过经常资源取得的成果的能见度。开发署通过展示经常资源供资举措的成功和影响，力图说明灵活供资在外地的价值和转型潜力。这一做法不仅体现了问责，而且还提供理由令人信服不受严格专用性限制的投資的有效性。

83. 此外，开发署还正在推出与其战略计划优先领域相一致的专题提议。这些提议旨在展示如何战略性地利用灵活供资应对全球和区域挑战，以吸引灵活供

资。开发署提出这些专题提议不仅是为了寻求资金，更是为了为合作伙伴提供投资机会，以找到可扩展、可持续并符合其自身战略利益的解决办法。

84. 朝着这个方向迈出的重要一步是开发署从基于项目的办法过渡到组合办法。2023 年，50 多个国家办事处成功接受了这一变化，克服了传统障碍，加快了综合、全面的发展方法。这一过渡已促成了新的投资，已经签署和正在进行的投资超过 3 亿美元，并启动了与发展伙伴的新对话。然而，为最大限度地提高效益和扩大规模，供资模式必须从严格专用和以项目为中心的模式转变为更灵活的模式。这一转变对于开发署针对各种举措和挑战有效部署资源至关重要。

85. 为配合这些努力，开发署希望得到会员国的支持，根据新的供资契约，将其供资做法从严格专用捐款转变为核心和非严格专用捐款。新契约提高了目标水平，承诺到 2027 年将会员国通过单一机构专题基金提供的非核心捐款占比从 2023 年的 5% 提高到 15%。这方面的成功将培育一个支持更具战略性、专用程度更低捐款的供资环境，可提高系统灵活准确回应新出现需求的能力。

86. 在联合国发展系统内转向更灵活、专用程度更低的供资不仅是一种战略需要，也是一个共同机会。通过加强全球合作，最大限度地扩大发展努力的影响，这一转变有望为未来带来一个更加稳定、反应更加迅速、更加有效的多边体系。开发署为配合新供资契约推出的各项举措和会员国为此提供的支持是实现这一愿景的重要步骤。

## 七. 使用联合国系统资产开展工作

87. 下节详细介绍了开发署如何通过其在国家、区域和全球各级的业务政策和系统基础设施提供支持，与更广泛的联合国系统合作。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。

### 联合国志愿人员方案

88. 2023 年，联合国志愿人员组织活动的财务价值总额为 3.116 亿美元，比 2022 年的 2.876 亿美元增加了 2400 万美元，即 8%。在这一年里，联合国志愿人员组织继续投资于其组织灵活性，办法是持续投资于数字卓越性，有效精简业务流程和 workflows，并控制成本。开发署的核心捐款仍然是一个重要的供资来源，可确保联合国志愿人员组织的外地存在并加强其整体业绩。

89. 2023 年，对联合国志愿人员组织全额供资方案的捐款总额为 1920 万美元。联合国志愿人员组织在澳大利亚、中国、捷克、芬兰、法国、德国、冰岛、爱尔兰、日本、哈萨克斯坦、卢森堡、挪威、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、西班牙、瑞典和瑞士政府以及中国香港特别行政区义务工作发展局的支持下，部署了全额供资的联合国志愿人员。冰岛和沙特阿拉伯作为 2023 年的方案新供资伙伴加入。

90. 为利用特别志愿人员基金，联合国志愿人员组织继续开展志愿人员研究，促进志愿服务，推动创新以促进发展，促进性别均等、多样性和包容性，并将

其用于即时的应急措施。2023 年，该基金捐款额达到 530 万美元，有 12 个捐助会员国，即孟加拉国、中国、捷克、法国、德国、爱尔兰、哈萨克斯坦、西班牙、瑞典、瑞士、泰国和土耳其，其中西班牙作为新捐助国加入，这要归功于联合国志愿人员组织为使特别志愿人员基金的捐助方群体多样化而开展的外联工作。

### 联合国南南合作办公室

91. 联合国南南合作办公室通过开发署机构预算拨款 220 万美元(2022 年：230 万美元)和经常资源拨款 310 万美元(2022 年：360 万美元)，执行其战略框架。

92. 此外，该办公室还收到通过其信托基金捐助的 720 万美元、来自联合国南南合作基金的 510 万美元、来自印巴南减缓贫困和饥饿机制的 200 万美元、来自佩雷斯-格雷罗南南合作信托基金的 8 万美元。

93. 2023 年，该办公室调动了 720 万美元的其他资源，使当前战略框架下调动的资源达到 104%(计划在实施头两年筹集的 2 500 万美元中的 2 630 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国联合方案活动，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，二是以多伙伴信托基金和联合方案联合国参与组织的身份实施方案。2023 年，多伙伴信托基金办公室继续向联合国各机构提供大量行政代理服务，具体表现在建立了 19 个新的机构间集合基金，并向 100 多个方案国、50 多个联合国实体和越来越多的其他实体转移 11 亿美元。多伙伴信托基金的伙伴阵容继续扩大，与国际金融机构就合作方式，特别是与气候有关的基金的合作方式进行的对话取得了进展。总体而言，新捐助和转移给参与组织的资金总额都有所减少，主要原因是基于国家的人道主义集合基金捐助方捐款转向了人道主义事务协调厅管理的新设立基金。

95. 因此，开发署多伙伴信托基金办公室代表联合国系统为多伙伴信托基金和联合方案收到的新捐款为 9.79 亿美元(2022 年：15 亿元)，而多伙伴信托基金办公室作为行政代理机构向所有参与组织转移的资金净值减至 11 亿元(2022 年：17 亿美元)。

### 对联合国各组织的支持

96. 2023 年，开发署继续发挥联合国系统业务骨干的作用。开发署通过薪资系统以 113 种货币支付了 20 亿美元，其中超过一半(53%)是代表联合国伙伴组织支付的。开发署为在 170 多个国家的大约 118 个联合国实体和其他机构 25 亿美元(2022 年：31 亿美元)的财务事项提供了支持。这包括与向驻地协调员系统提供服务有关的 1 260 万美元(2022 年：4 620 万美元)费用。

97. 2023 年，开发署还为在至少 135 个国家的其他机构提供共同房地，使它们有机会利用共同服务，包括旅行管理。

## 联合国授权的安保费用

98. 2023 年，开发署支出安保费用 2 670 万美元(2022 年：2 920 万美元)，其中 1 710 万美元(2022 年：1 870 万美元)是开发署在作为联合国安保管理系统一部分的联合国外勤安保协调方案中所占的份额；950 万美元(2022 年：1 050 万美元)是安保咨询服务和投资费用，以确保遵守最低运作安保标准。

## 八. 结论

99. 2023 年，开发署年度捐款总额略有增加，但经常资源减少，其他资源增加，扩大了灵活资源和专用资源之间的不平衡。开发署感谢所有在 2023 年将其资源委托给开发署的供资伙伴。开发署重视所有类型的供资，但经常资源对于灵活应对危机局势和在实地交付成果仍然最为重要。

100. 捐款滞后将造成限制，而这种限制在今后两年将继续增多。虽然开发署将继续以尽可能高的成效、效率和问责水平开展工作，但存在真正的风险，即无法实现战略计划的宏伟目标，并错失通过综合应对危机和实现发展充分利用已取得进展的机会。

101. 开发署执行战略计划的能力取决于可持续的供资基础。在会员国和其他伙伴的支持下，开发署力求确保战略计划剩余期间有充足的经常资源。它还鼓励合作伙伴：优先考虑且不削减对经常资源捐款；避免官方发展援助脱离多边渠道；承诺在可能时遵守多年期供资协议；尽早及时付款，以减少与货币波动有关的风险；将资金从高度专用转向轻度专用，并提供高质量供资。

102. 开发署将继续通过结构性供资对话与执行局互动，维持健康的经常资源水平，讨论如何在实现供资契约相互承诺方面进一步取得进展，并确定今后供资对话的方法。