



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 2023  
Chinese  
Original: English

2023 年第二次常会

2023 年 8 月 28 日至 31 日，纽约

临时议程项目 2

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为战略计划成果筹资的结构性供资对话、包括关于就具体实体供资契约承诺进展情况进行协调一致年度报告的决定编写的。本报告提供最新信息，介绍结构性供资对话、资源趋势概要以及 2022-2025 年开发署战略计划的进展情况。附件一全面审查 2022 年财务状况，附件二介绍具体实体供资契约承诺取得的进展。执行局在第 2022/18 号决定中请开发署分析导致经常资源捐助减少的因素，分析结果见附件三。

2022 年，开发署实现的方案交付额为 48 亿美元，为十年之最，实现了当年计划方案目标的 95%。开发署连续第 17 年获得联合国审计委员会的无保留审计意见，在联合国机构 2022 年援助透明度指数评比中名列第二。开发署连续第六年实现机构预算平衡，并增加了分配给发展方案的经常资源份额。

2022 年，全球经济状况令许多开发署供资伙伴的财政前景黯淡。向经常资源提供的捐助下降了 9%，经常资源占供资总额的比例仍然仅为 12%。

2023 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助被削减，援助被重新分配，用于人道主义紧急情况，并用于支付捐助方境内难民费用。经常资源对于开发署努力支持最边缘化群体、应对紧急需求、填补《战略计划》资金不足领域的关键资源缺口以及履行发展承诺仍然至关重要。由于 82% 的经常资源用于最不发达国家，削减经常资源将不成比例地影响被进一步抛在后面的国家。会员国和供资伙伴必须继续投资于开发署，以取得《2022-2025 年战略计划》的成果，避免贫困、危机和地球毁灭。



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/2023/26)及其附件，包括具体实体供资契约承诺方面取得的进展；

(b) 指出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，任何进一步削减会影响开发署的能力，使其难以实现战略计划的预期成果、恢复已被冠状病毒病(COVID-19)疫情和多重危机侵蚀的发展成果以及保持强有力的内部控制和问责制度；

(c) 回顾供资可预测性以及 2023 年和未来几年多年期捐助的重要性，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取得《2022-2025 年战略计划》成果的能力；

(d) 指出灵活的专题供资的重要性，这对开发署加快方案活动以实现可持续发展目标至关重要；

(e) 欢迎开发署转向项目组合，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办法转向经常和灵活资源办法，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. 支持开发署 2022-2025 年战略计划的资源 .....	8
四. 2022 年开发署财务状况 .....	10
五. 按供资来源划分的资源 .....	14
六. 战略考虑 .....	19
七. 使用联合国系统资产开展工作.....	20
八. 结论 .....	22

### 附件(可在执行局网站上查阅)

- 一. 2022 年财务状况年度详细审查
- 二. 具体实体供资契约承诺进展情况
- 三. 导致经常资源减少的因素分析

## 一. 引言：结构性供资对话

1. 本报告提供最新信息,介绍为开发署 2022-2025 年战略计划成果供资的努力、具体实体供资契约承诺取得的进展以及 2022 年财务概要。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. 在因危机而恶化的艰难筹资环境下,开发署继续得到合作伙伴的专门支持。2022 年,开发署收到的年度捐助共计 49 亿美元,其中 5.91 亿美元为经常资源。不幸的是,与 2021 年收到的 53 亿美元相比,捐助减少了 7%,经常资源占资源总额的比例仍然是 12%。捐助方继续倾向于将捐助指定用于项目,而开发署正在转向项目组合做法,这可能导致资源进一步分散,影响战略协调、方案一致性、有效性和合法性。

4. 当前的多层面全球挑战凸显了发展合作和多边应对的重要性。至关重要的是,会员国应继续与联合国系统密切合作,以确保可持续供资,保护对可持续发展的投资,支持联合国系统以应对全球挑战,并履行供资契约的承诺。

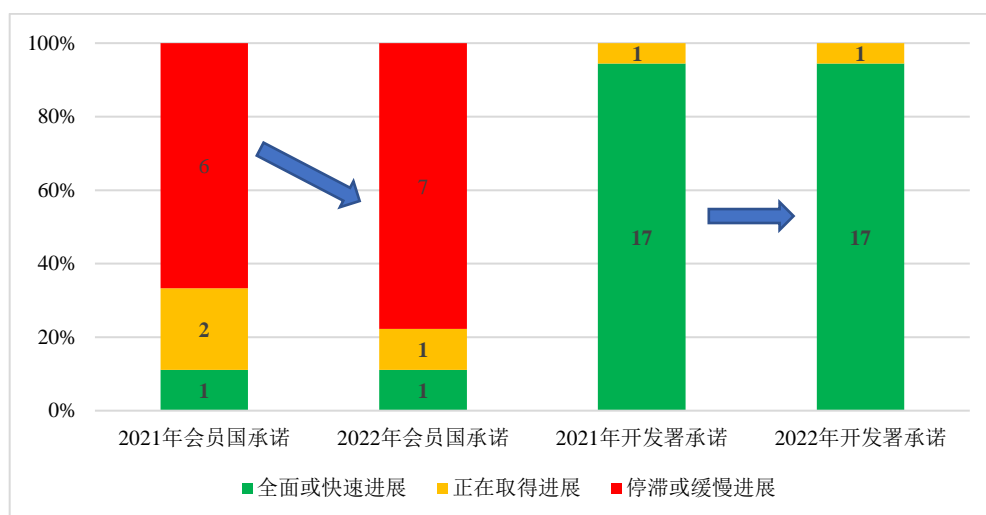
## 二. 联合国供资契约

5. 供资契约是会员国和联合国发展系统之间的共同承诺,其宗旨是改善该系统筹资和交付成果的方式。供资契约以充足和可预测的供资为前提,与强化的透明度和问责制相结合,使联合国发展系统能够以较好的协作方式,更有成效和更有效率地交付成果。随着发展和人道主义需求不断增加,兑现这些承诺至关重要,兑现承诺将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道路。

### 跟踪供资契约承诺

6. 供资契约已执行四年,执行情况好坏参半。联合国可持续发展集团 83%的承诺取得了进展,但会员国的这个比例仅为 48%。就各机构跟踪和报告的承诺而言,开发署履行了 94%的承诺,但观察到,会员国仅 22%与开发署相关的承诺取得了进展(见图一)。会员国在履行承诺方面进展缓慢,这反映的情况是,经常和专题灵活性供资所占份额下降,捐助方数目减少,多年期供资承诺减少。这一趋势如不扭转,将对开发署在减贫和脆弱环境中开展的工作产生负面影响,对开发署在透明度、监督和问责方面保持高标准的努力产生负面影响。附件二提供详细资料,介绍开发署在其具体实体供资契约承诺方面的最新进展情况。

图一 2022 年供资契约承诺进展情况



### 使供资符合战略计划所需资源

7. 在当前筹资困难的现实情况下，开发署 2022 年收到的经常资源和其他资源捐助减少。这一趋势令人担忧，与《2022-2025 年战略计划》表达的远大志向背道而驰。经常资源和其他资源之间的平衡仍然不健康。2022 年，经常资源仍然仅占供资总额的 12%，远远低于供资契约规定的 30% 的目标。虽然开发署的情况比较严重，但经常资源与其他资源之间的这种不平衡在整个系统都可以看到。

8. 除了捐助额下降外，向经常资源提供捐助的会员国数量降至 39 个，比 2021 年少 4 个。<sup>1</sup> 通过多年期协议收到的捐助份额也从 2021 年的 37% 下降到 2022 年的 33%。尽管各方作出了协调一致的努力，倡导灵活和可预测的供资，并提高捐助方能见度，但这种情况仍在发生。开发署继续大力主张提供高质量的供资，并正在加倍努力，扩大经常资源捐助方基础。加强与传统支持者的接触，增加新战略伙伴的财政和政治支持，是机构资源调动战略的关键支柱，同时也是 #PartnersAtCore 运动的第三次迭代，其重点是在国家一级深化对经常资源捐助方的宣传。

9. 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。虽然通过供资窗口输送的其他资源份额从 2021 年的 2% 增加到 2022 年的 3%，但仍低于 5% 的里程碑；严格指定用途的捐助所占份额仍然高于灵活捐助。开发署仍然感到关切的是，高度专用资金占主导地位，经常资源资金被转到供资窗口。

10. 通过机构间集合资金向该系统提供的其他资源捐助所占份额 2021 年达到 12.3%，超过了供资契约所定 10% 的目标。然而，集合供资向开发署提供的其他

<sup>1</sup> 保加利亚、圭亚那、俄罗斯联邦、萨摩亚、斯洛伐克共和国和联合王国等国政府 2021 年作出了捐助，但 2022 年没有作出捐助。科威特和西班牙两国政府 2022 年作出了捐助，但 2021 年没有作出捐助。

资源捐助所占份额从 2021 年的 7% 下降到 2022 年的 5%。第五章将进一步讨论集合供资对开发署的捐助。

11. 开发署仍然感到关切的是，从高度指定用途供资办法转向灵活供资办法的进展缓慢。在履行供资契约承诺方面进展缓慢，筹资现实情况不理想，这使开发署难以有效应对日益复杂的发展挑战。具体而言，如果开发署 85% 的资源仍然指定用于各个具体项目，其供资就不能很好地与其战略目标接轨。

12. 为应对这一现实情况，开发署加强了与长期捐助的主要捐助方和新战略伙伴的政治和战略接触，以调动灵活资金，防止进一步减少经常资源捐助。开发署推出专题提议，为《战略计划》优先领域调动灵活资金。为了进一步激励合作伙伴，开发署正在扩大供资窗口实质性对话参与方范围，使参与方范围不局限于捐助伙伴，并且加强国家和区域两级的传播能力，加强基于成果的规划。向项目组合办法转变正在扎根，但要取得成效，就必须为其提供资金。2022 年，在加速器实验室的支持下，40 个国家办事处和团队应用了该项目组合办法，该办法考虑整个发展系统的广度和复杂性，追求创新以推动大规模持久的变革。

13. 在《2022-2025 年战略计划》中，开发署提出了宏大目标，借以推动转型变革，不让实现《2030 年可持续发展议程》的希望破灭。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、灵活和可预测的供资，这将难以实现。

#### **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. 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。2022 年，11% 的其他资源支出分配给了联合方案，略高于 2021 年。<sup>2</sup>

15. 在关键领域进行的重要协作表明，开发署在该系统中发挥的作用超出其各部分所发挥作用的总和。例如，为支持推进可持续发展目标筹资，开发署在 86 个国家指导制定和实施综合国家筹资框架，这又发掘了新的筹资来源，增加了与国际金融机构、私营部门和其他方面建立伙伴关系的机会，并将筹资框架与国家政策努力挂钩，例如，与各国对全球应对气候变化的自主贡献政策挂钩。2022 年，对 44 项共同国家分析和 40 项联合国可持续发展合作框架进行了审查，以便共同认知哪些工作进展顺利，总结经验教训，确定关键挑战和需要改进的领域。开发署与联合国环境规划署(环境署)合作，启动了全球生物多样性框架早期行动支持方案，覆盖 140 个国家，以快速做好准备和采取早期行动，执行全球生物多样性框架。

16. 开发署确保其国家方案与联合国发展筹资框架完全一致。2022 年向执行局提交并获得批准的所有 35 个国家方案都以国家优先事项为基础，并完全符合《2022-2025 年战略计划》。在方案活动方面，所有 35 个项目在实质内容和顺序上都与联合国可持续发展框架完全一致，并具有必要的驻地协调员认证。开发署

<sup>2</sup> 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。

已表明在各级全面执行管理和问责制框架的承诺，包括通过政策、机制和机构，指导执行该框架。开发署《最新消息》载有[联合国发展系统重新定位执行工作年度说明](#)，其中详细介绍了这方面的情况。

17. 开发署对联合国可持续发展集团有承诺，为履行承诺，开发署继续提供捐助，其捐助超过任何单一发展系统实体的费用分摊额：2022 年为 1 060 万美元。开发署还收取 1% 的协调税，数额为 880 万美元，并将其转付特别用途信托基金，使开发署在 2022 年向信托基金提供的资金数额达到 1 940 万美元。开发署仍然充分致力于支持一个资金充足的驻地协调员系统。然而，随着对经常资源的捐助数额减少，联合国可持续发展集团分摊费用每增加一分，都将对开发署实现其整个《战略计划》目标的能力产生重大影响。因此，在推动为驻地协调员系统提供可持续供资时，应考虑解决供资契约中概述的联合国系统总体供资问题。

### 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、采购和方案信息，包括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，以倡导援助透明度标准，并使其与国家发展规划、公共财务管理、相互问责和国家一级的其他进程产生关联。

19. 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助的伙伴。对于经常资源的捐助还通过[#PartnersAtCore](#) 社交媒体宣传运动和句柄予以肯定。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 5 200 多个项目的数据，并附有每个捐助方简介页面的链接。

20. 2022 年，开发署独立评价办公室与联合国其他实体合作开展了 60 项联合评价。该办公室与妇女署独立评价处合作，编写了一份关于促进妇女参政的《反思》文件。在全球一级，开发署与联合国政治和建设和平事务部以及环境署合作，评价了气候安全机制。在国家一级，开发署与儿基会、人口基金和驻地协调员办公室协作，评价了哥斯达黎加 2018-2022 年联合国发展援助框架。独立评价办公室进行了 2 项全系统评价，开发署的所有评价计划、报告和管理当局答复都可在公共域上查阅。

### 提高效率

21. 开发署定期向执行局提供最新信息，说明其支持推进[秘书长效率议程](#)的情况。开发署推动系统改革努力，为此，开发署帮助实现了在 131 个国家制定业务活动战略的目标，加快了供应链管理方面的协作，维护了在线平台，并将“相互承认”原则的规定纳入主流。2022 年，开发署 78% 的房地位于联合国共同房地内，远高于 50% 的里程碑。总体而言，开发署 2022 年的增效达到 2 440 万美元，主要包括特定实体增效 710 万美元和通过实施联合国可持续发展集团业务活动战略实现的增效 1 710 万美元。

22. 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《战略规划》的各项挑战。开发署继续投资于加强机构、组织学习、监督和问责，所有这些都由经常资源支助。2022 年，开发署和其他 7 个联合国组织推出了新企业资源平台——“量子”系统，这是近 20 年来最重大的数字化运营转变，其中整合了从采购到人力资源再到项目管理等业务流程。量子系统使近 3 000 个业务流程自动化，同时确保遵守现代数据隐私标准。该系统正在通过确保集群共同事务的稳定性和效率，进一步优化业务流程和系统。开发署是联合国系统最大的“日不落”模式服务中心网络托管方，为该网络在 170 多个国家和领土的办事处以及 85 个联合国实体提供支助，使其能够满足不同时区客户的不同需求，同时最大限度地提高业务效益和效率。

#### 结构性供资对话和供资契约的协调办法

23. 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，协调统一了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。

24. 自 2019 年以来，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。最近一次联合结构性供资对话于 2023 年 5 月举行，讨论了：(a) 经常资源在支持 2030 年可持续发展议程方面的关键作用；(b) 持续努力，促进捐助方群体多样化；(c) 经常资源供资减少的原因及其后果；(d) 探讨如何帮助会员国提高其经常资源捐助的质量和数量。现在比以往任何时候都更需要会员国履行其供资契约承诺，并针对联合国系统履行其承诺的努力，作出同等努力。

### 三. 支持开发署 2022-2025 年战略计划的资源

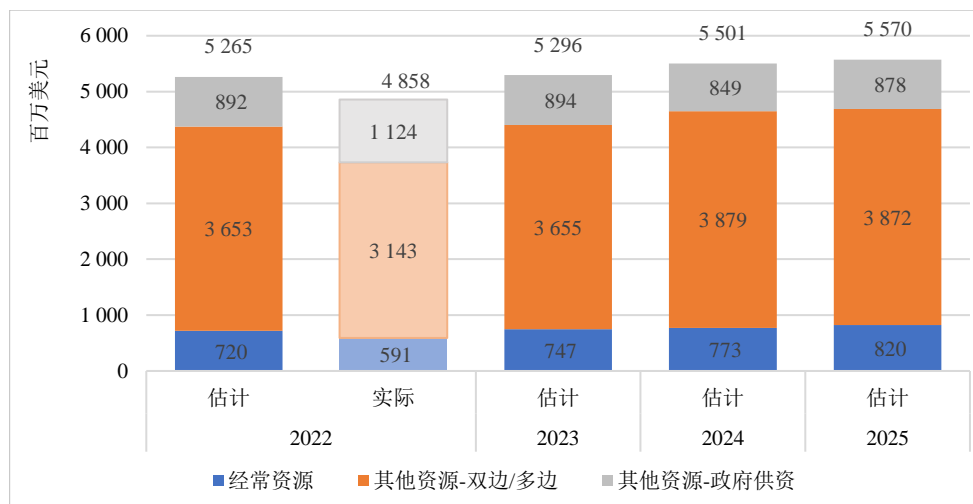
25. 综合资源计划和综合预算估计数(DP/2021/29)列出了执行《2022-2025 年战略规划》所需的财政资源，预计捐助总额为 216 亿美元(30 亿美元为经常资源，186 亿美元为其他资源)。

26. 2022 年，计划捐助估计数为 53 亿美元；开发署实现了计划数额的 92%，收到 49 亿美元，其中 6 亿美元为经常资源，11 亿美元来自政府供资，32 亿美元为双边/多边捐助。政府供资超过捐助估计数 26%，这证明方案国对开发署的持续承诺。



图二 2022-2025 年预计捐助和 2022 年实际捐助\*

(百万美元)

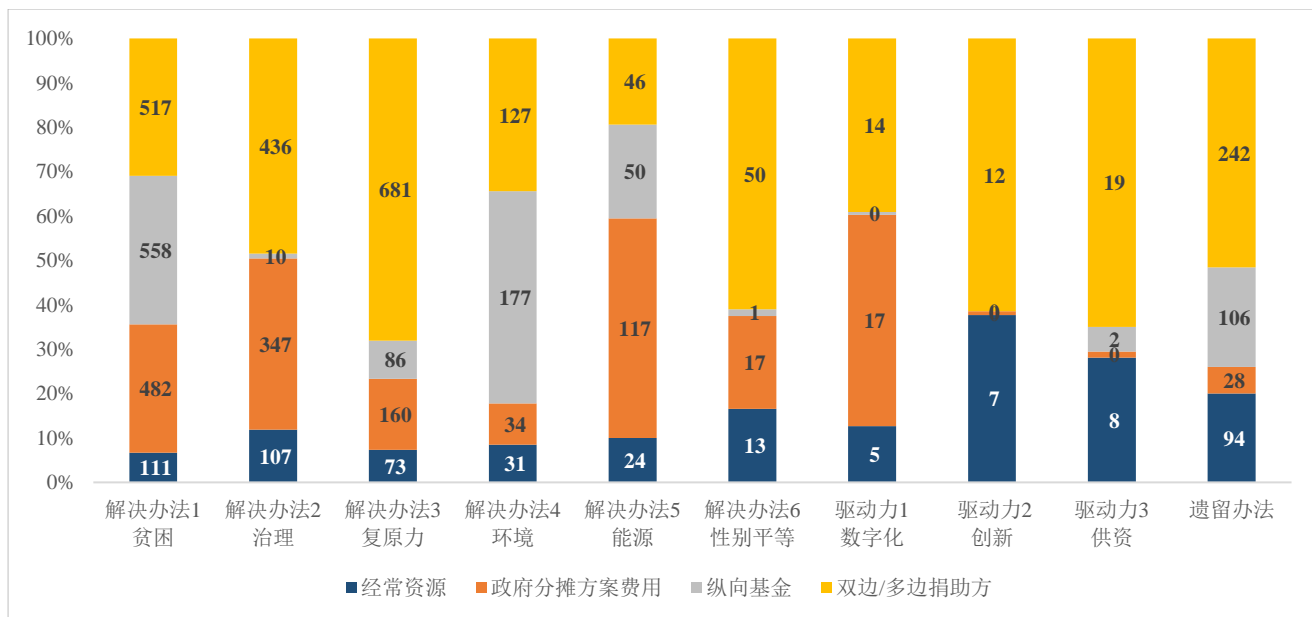


\* 不包括有偿支助事务(7 600 万美元)。

27. 开发署 2022-2025 年战略计划六个特色解决办法共交付了 48 亿美元的方案，并通过数字化、战略创新和发展融资等关键推动因素，增加实现更多目标的潜在规模和影响力，因此，所有特色解决办法都取得了显著成果。

图三 2022 年按特色解决办法和供资渠道列示的方案支出

(百万美元)



28. 2022 年，开发署 17 亿美元减贫投资帮助 2 500 万人获得了对人类福祉至关重要的卫生、教育、水和其他基本服务。开发署支持 47 个国家改善社会保护，支持 44 个国家提高基本服务的质量和覆盖面。

29. 开发署在治理方面的投资使 2 700 万新选民得以登记，其中超过一半为女性；在 40 个国家，立法改革和数字解决方案为 330 万人提供了合法身份，使他们有了投票和拥有财产等选择。
30. 开发署在复原力方面的 10 亿美元投资使 1 100 万人在危机或危机后环境中获得就业和改善生计。在也门，近 390 万人获得了教育、卫生、水和其他基本服务。
31. 开发署环境项目组合的资源为 39 亿美元，开发署以此为杠杆，又筹集了 151 亿美元额外的公共和私人资金，以应对地球危机。
32. 由于开发署在能源方面的投资，460 万人获得了清洁、负担得起和可持续的能源。
33. 2022 年，开发署支持 90 多个国家铲除基于性别的暴力，46 个国家实施了风险知情和促进性别平等的复苏解决方案。
34. 2022 年，通过开发署的方案，又有 700 万人使用数字技术和服务接受教育、获得医疗保健、找工作、检查在线信息的真实性并以其他方式改善生活。其加速器实验室网络支持 115 个国家的创新，除其他外，改善了空气质量，维护了人权，加强了粮食安全。开发署透过与各国政府、国际金融机构和企业的伙伴关系，正在通过发行债券、投资者分布图、税务改革和保险融资，疏通可持续发展目标筹资的新渠道。
35. 署长的年度报告(DP/2023/14)详细讨论了每个特色解决办法下取得的成果。

#### 四. 2022 年开发署财务状况

36. 2022 年，包括自愿捐助在内的收入总额为 53 亿美元，与 2021 年相比，减少 3.15 亿美元(6%)。自愿捐助为 50 亿美元，与 2021 年相比，减少 3.06 亿美元(6%)。自愿捐助减少的原因是，经常资源和分摊费用捐助的收入减少。
37. 费用总额为 53 亿美元，与 2021 年相比，减少 3 800 万美元(1%)。方案费用为 46 亿美元，与 2021 年相比，减少 1 900 万美元(1%)。
38. 收入总额减费用总额后，有 2 500 万美元亏损，相比之下，2021 年有 2.52 亿美元盈余。盈余减少的原因是，开发署的供资有周期性，也就是说，与捐助方签订的多年期协议的收入在符合某些标准的情况下，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。
39. 2022 年机构预算连续第六年实现全面平衡。
40. 2022 年，69%的经常资源分配给发展方案(2021 年为 66%)，31%分配给机构活动(2021 年为 34%)。增加的原因是，开发署决定增加 2022 年发展方案拨款，并采取了控制机构活动费用措施。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%。

41. 2022 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。用于方案的每 1 美元经常资源可以带动 10 美元其他方案资源。

表 1 2021-2022 年开发署财务状况

(百万美元)	2022	2021	增加/(减少)	百分比变动
收入 <sup>a</sup>	5 322	5 637	(315)	(6%)
费用 <sup>a</sup>	5 347	5 385	(38)	(1%)
净收入	(25)	252	(277)	(110%)
资产	14 822	15 151	(329)	(2%)
负债	3 073	3 574	(501)	(14%)
净资产	11 749	11 577	172	1%
<b>包含:</b>				
累计结余 <sup>b</sup>	11 440	11 275	165	1%
准备金 <sup>c</sup>	309	302	7	3%
	11 749	11 577	172	1%

<sup>a</sup> 2022 年和 2021 年收入和费用数额是分别冲销内部费用回收 2.7 亿美元和 2.61 亿美元后的数额。

<sup>b</sup> 2022 年的累计盈余总额 114 亿美元包括：

- 51 亿美元非现金应收款，其中 47 亿美元累计盈余是将在今后几年列入方案的资金。这些资金目前不可用于方案活动。
- 9.78 亿美元离职后健康保险和服务终止投资组合的现金和投资，这些资金设有围栏，不能用于方案活动。

<sup>c</sup> 在计算 2022 年业务准备金时，从累计盈余中净转拨 800 万美元，由于四舍五入，上表显示的是 700 万美元。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设定公式，为该准备金供资，确保开发署有足够的流动性。

冲销前：收入总额：2022 年 55.92 亿美元；2021 年 58.98 亿美元

费用总额：2022 年 56.18 亿美元；2021 年 56.46 亿美元

### 年度捐助<sup>3</sup>

42. 计算年度捐助是为了提供与以往捐助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。

43. 年度捐助从 2021 年的 53 亿美元减少到 2022 年的 49 亿美元，减少了 7%。如下图四所示，对经常资源的年度捐助从 2021 年的 6.48 亿美元减少到 5.91 亿美

<sup>3</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。

元，减幅为 9%。对其他资源的年度捐助从 2021 年的 47 亿美元减少到 43 亿美元，减幅为 7%。下文表 2 列示收入细目，包括年度捐助。

表 2 2022 年开发署收入

(百万美元)

资源	2022	2021	增加/(减少)	百分比变动
<b>收入</b>				
<b>自愿捐助</b>				
年度捐助*	4 934	5 316	(382)	(7%)
未来应收捐助流动净额	86	(12)	98	—
自愿捐助小计	5 020	5 304	(284)	(5%)
政府对当地办事处费用的捐助	21	25	(4)	(14%)
净捐助国捐助	9	9	—	—
中等偏上收入国家的捐助	9	9	—	—
实物捐助	17	22	(5)	(24%)
资金转账和退还捐助方的款项	(79)	(65)	(14)	(21%)
自愿捐助(净额)	4 998	5 304	(306)	(6%)
投资收入	101	135	(34)	(25%)
其他收入	493	459	34	7%
<b>冲销前收入共计</b>	<b>5 592</b>	<b>5 898</b>	<b>(306)</b>	<b>(5%)</b>
<b>冲销——开发署内部费用回收</b>	<b>(270)</b>	<b>(261)</b>	<b>(9)</b>	<b>(3%)</b>
<b>冲销后收入共计</b>	<b>5 322</b>	<b>5 637</b>	<b>(315)</b>	<b>(6%)</b>

图四 2021-2022 年对开发署的年度捐助

(百万美元)

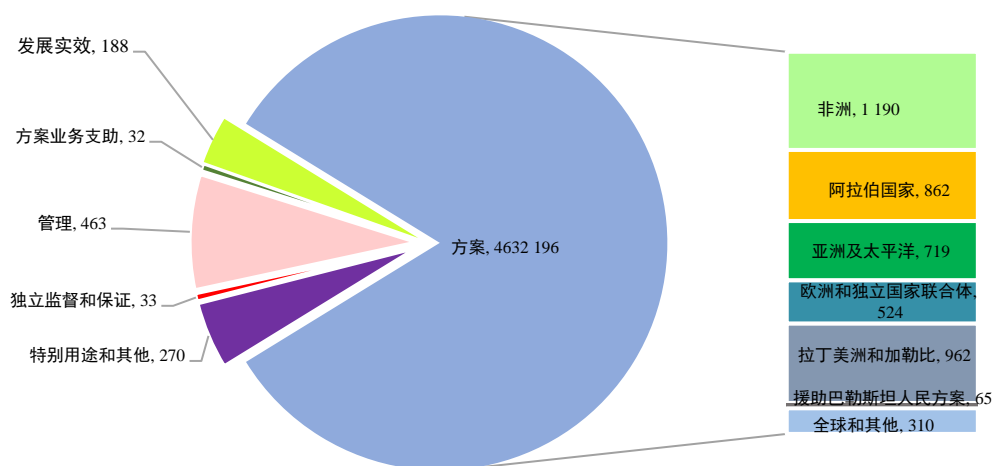


## 费用

44. 在 56 亿美元费用总额中(不包括冲销 2.7 亿美元内部费用回收的影响), 46 亿美元(82%)用于方案活动。开发署方案费用的 30%(46 亿美元中的 14 亿美元)用于阿根廷、伊拉克、津巴布韦、阿富汗、也门、哥伦比亚、黎巴嫩、尼日利亚、埃及和乌克兰等 10 个最大的国家办事处。图五按费用分类和区域对支出总额进行细分。

图五 2022 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)



## 财务状况

45. 登记的资产总额为 148 亿美元, 与 2021 年相比, 减少 2%。开发署资产包括: 投资 85 亿美元(2021 年: 90 亿美元)、现金及现金等价物 8.68 亿美元(2021 年: 9.64 亿元)及非交换交易应收款 50 亿元(2021 年: 47 亿美元)。

46. 50 亿美元应收捐助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 47 亿美元。这一数额计划在以后各年交付, 其中包括 3.69 亿美元经常资源应收捐助和 46 亿美元其他资源应收捐助。

47. 负债总额为 31 亿美元, 与 2021 年(36 亿美元)相比, 减少 5.01 亿美元, 减幅为 14%。这一变化的主要原因包括: 多伙伴信托基金办公室的信托资金减少 1.55 亿美元; 应付款减少 7 500 万美元; 雇员福利减少 3.1 亿美元。

48. 开发署持有为离职后健康保险负债供资的 9.17 亿美元现金和投资(资金到位率 103%)<sup>4</sup> (2021 年: 10 亿美元, 资金到位率 85%), 持有为服务终了/离职回国负债供资的 6 100 万美元现金和投资(资金到位率 61%)(2021 年: 7 000 万美元, 资金到位率 65%)。

<sup>4</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精算估值有波动。

### 累计盈余

49. 截至 2022 年 12 月 31 日，累计盈余(不包括准备金)增加了 1%，达到 114 亿美元(2021 年：113 亿美元)。累计盈余包括 51 亿元非现金应收款(2021 年：48 亿美元)和用于离职后健康保险和服务终止组合的 9.78 亿美元现金和投资。因此，累积盈余的很大一部分不能用于交付方案。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。应该指出的是，由于在进行负债精算估值时采用贴现率，2022 年未来离职后医疗保险负债现值降低。这对累积盈余产生了积极的财务影响，预计不会再出现这种情况。

50. 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 2022 年经常资源流动资金达到 5.0 个月的平均支出额(2021 年：6.1 个月)，超过了最低需要。

51. 附件一全面、详细地审查开发署 2022 年财务状况。

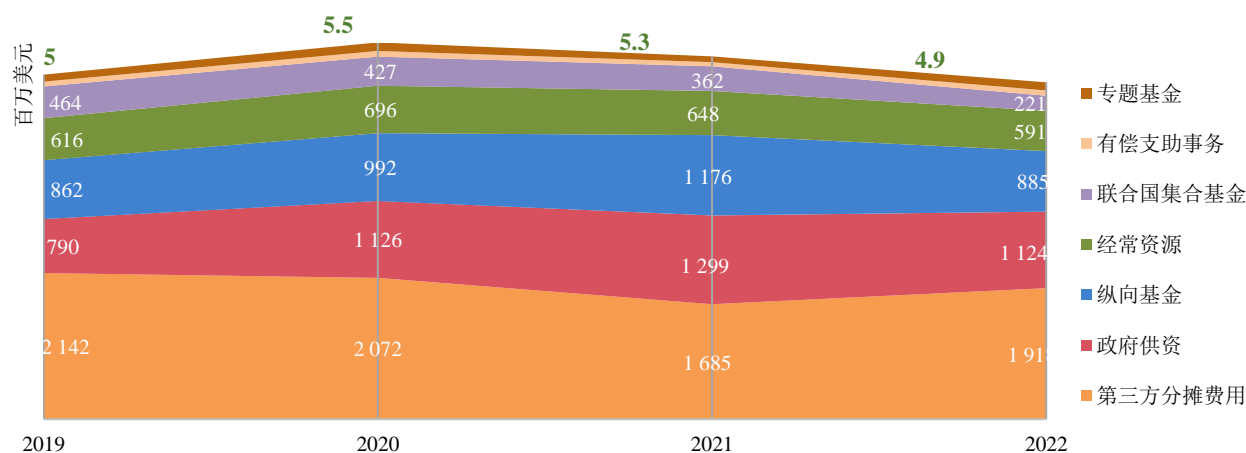
## 五. 按供资来源划分的资源

52. 全球经济从 COVID-19 疫情中复苏的前景受到乌克兰冲突及其溢出效应的沉重打击，包括债务水平上升，出现通货膨胀，金融市场波动导致全球经济预测下调。

53. 2023 年及以后的供资状况仍然高度不确定。[国际货币基金组织《世界经济展望》](#)预测，全球经济增速将从 2022 年的 3.4% 降至 2023 年的 2.8%。如图六所示，2022 年年度捐助和经常资源捐助总额是四年中的最低数。合作伙伴仍然倾向于指定资金给具体项目专用，这减少了经常资源供资，将援助重新分配给国内需要和 人道主义需要，这将逆转发展成果，将最弱势群体抛在后面。

图六 2019-2022 年按供资渠道列示的捐助情况

(百万美元)



## A. 经常资源

54. 开发署理解各国因多重危机而面临困难经济形势，但也注意到，由于大幅削减或迟缴捐助，再加上货币波动，2022 年对经常资源的年度捐助从 2021 年的 6.48 亿美元减少到 5.91 亿美元，减少了 9%，仅达到计划捐助估计数的 82%。这是在 2020 年到 2021 年减少 7% 之后的进一步减少额。

55. 开发署赞赏澳大利亚、奥地利、冰岛、意大利、日本、卢森堡、挪威、瑞典、西班牙和美国等国政府 2022 年增加对经常资源的捐助。

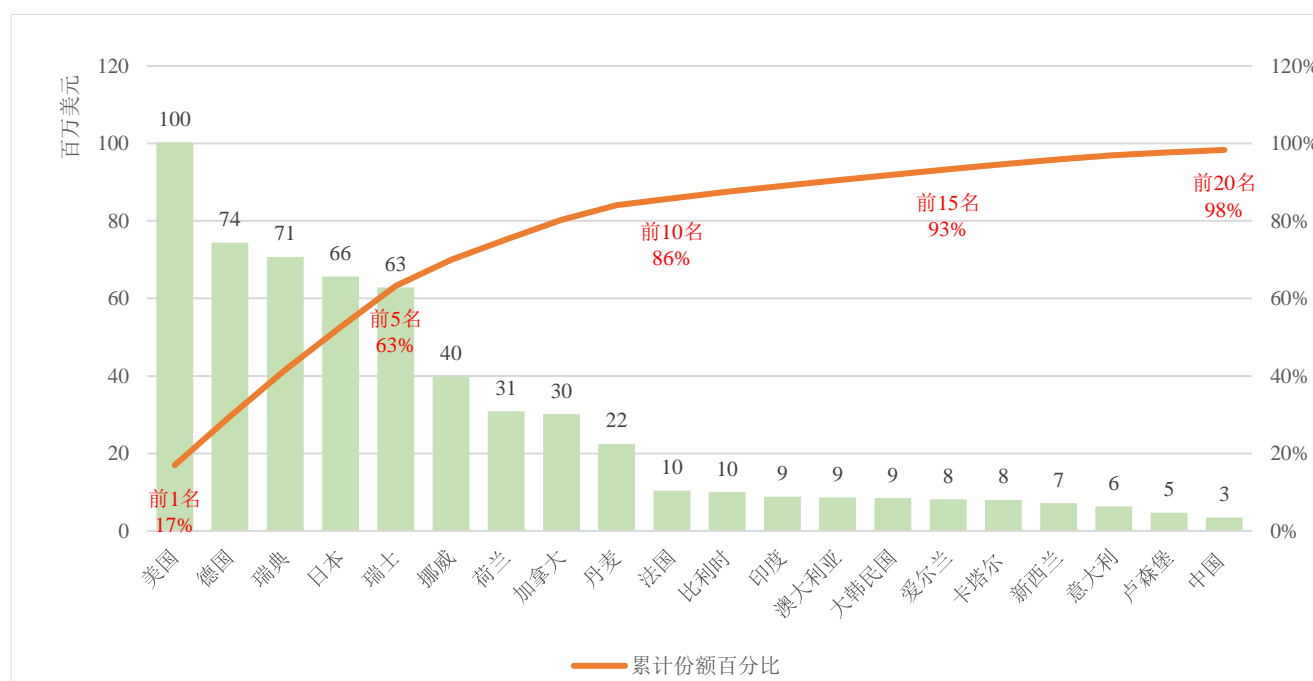
56. 2022 年，不属于经济合作与发展组织发展援助委员会(发援会)成员的国家捐助了 2 600 万美元经常资源，其中包括下列国家政府的捐助：卡塔尔(800 万美元)、印度(2021 年延迟支付的 440 万美元，2022 年的 440 万美元)、中国(350 万美元)、沙特阿拉伯(200 万美元)和土耳其(120 万美元)。此外，2022 年，70 个方案国为开发署当地办事处费用提供了 2 100 万美元供资。开发署鼓励更多的非发援会国家和方案国向经常资源捐助，以按照执行局第 2020/14 号和第 2022/18 号决定的要求，扩大供资基础。

57. 开发署鼓励合作伙伴及早付款，以促进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助是在每年的最后两个季度收到的。截至 2023 年 5 月底，开发署收到经常资源 3.13 亿美元，根据综合资源计划，这是 2023 年捐助估计数的 42%。

58. 如图七所示，开发署最大 20 个捐助国的捐助仍然占对经常资源捐助总额的 98%。

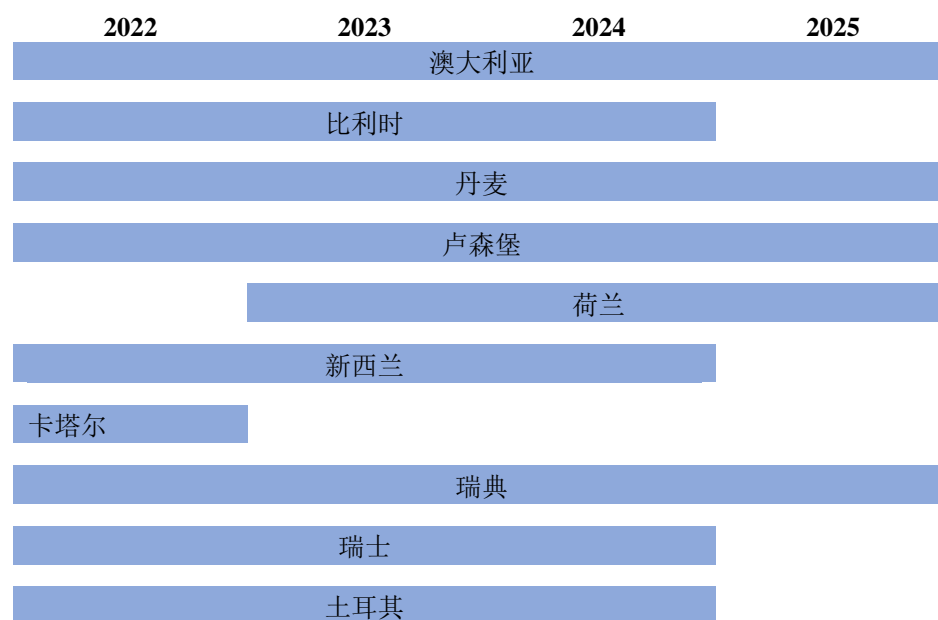
图七 2022 年经常资源前 20 名捐助国

(百万美元)



59. 2022 年, 9 个会员国(澳大利亚、比利时、丹麦、卢森堡、新西兰、卡塔尔、瑞典、瑞士和土耳其)有多年期协议。2022 年, 由多年期协议支持的捐助占经常资源捐助总额的 33%, 低于 2021 年的 37%。

图八 2022 年及以后年份的多年期协议



## B. 专题基金

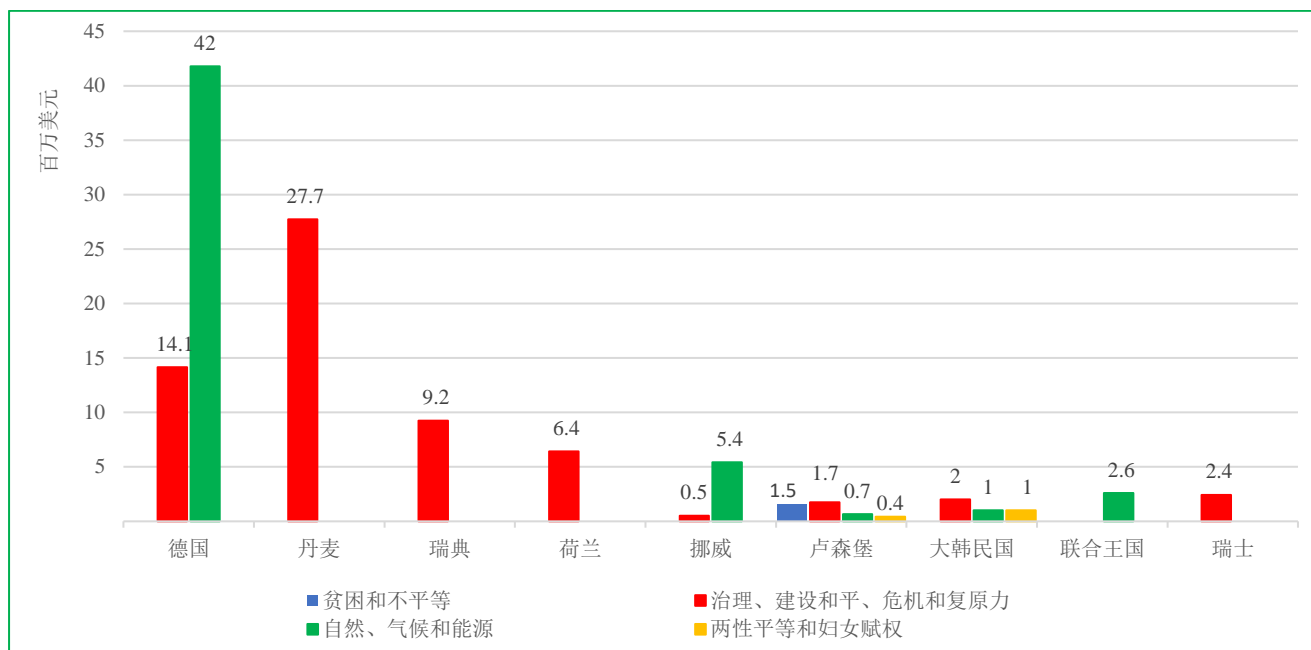
60. 专题供资是对经常资源的重要补充。2022 年, 对供资窗口的捐助增加了 42%, 从 2021 年的 8 400 万美元增加到 1.19 亿美元。开发署感谢丹麦、德国、大韩民国、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、瑞士和联合王国等国政府继续支持这一供资渠道。

61. 2022 年, 供资窗口向 117 个国家(其中包括 40 个最不发达国家)提供了 9 700 万美元。供资窗口在 21 个国家为 61 000 多人、2 000 多家企业提供创收和生计机会, 并创造了 8 400 多个短期岗位。供资窗口还为 18 个国家境内流离失所者、移民和收容社区的持久解决方案提供了支助; 在 10 个国家支持获取能源, 包括在 7 个危机环境中提供 940 多个太阳能解决方案; 帮助改善了 10 个国家的供水情况, 其中 9 个国家处于危机环境中。最后, 供资窗口帮助在 18 个国家建设了 1 000 多个公共基础设施, 帮助开发署更接近实现发展方面的“登月”目标。



图九 2022 年对供资窗口的捐助

(百万美元)



### C. 联合国集合基金

62. 2022 年，机构间集合基金对开发署的捐助从 2021 年的 3.77 亿美元减少到 2.49 亿美元，减幅为 34%。减少的部分原因是，在阿富汗的业务方式发生变化，开发署作为管理机构参与非政府组织执行工作的程度降低。不过，[多伙伴信托基金办公室 2022 年年度报告](#)显示，在接受机构间集合基金转账的参与组织中，开发署仍位居第二。

63. 关于[联合国发展系统资金筹措的报告](#)指出，机构间集合基金呈上升趋势，但人道主义基金在 2010-2020 年期间所占份额较大。但 2020 年，发展相关资金占比已增长至 50%。由于这一积极趋势，再加上与气候有关的机构间集合基金增加，并且作为多伙伴信托基金办公室托管方长期累积了专门知识，开发署希望借此扭转集合基金捐助下降的趋势。

### D. 政府供资

64. 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。

65. 2022 年，来自政府供资的捐助为 11 亿美元，与 2021 年的 13 亿美元相比，减少了 13%，阿根廷、刚果民主共和国、哥伦比亚、埃及和多米尼克等国政府的捐助数额最高。巴基斯坦、印度尼西亚、伊拉克和沙特阿拉伯等国政府的捐助大大高于 2021 年。来自政府供资的捐助超过 2022 年的计划捐助估计数。

66. 拉丁美洲和加勒比区域方案国的捐助占政府供资总额的 52%，其次是非洲(19%)、阿拉伯国家区域(11%)、欧洲和独立国家联合体(独联体)(10%)以及亚洲及太平洋(8%)。

67. 在本地费用分摊协议框架内，由国际金融机构贷款拨付的政府捐助从 2021 年的 1.87 亿元减至 2022 年的 1.19 亿元，2021 年的数额是增加支助以采购医疗设备应对 COVID-1 疫情所致。开发署与国际金融机构的伙伴关系非常关键，可支持各国加快实现国家发展计划和可持续发展目标。

## E. 纵向基金

68. 开发署继续与纵向基金合作，设计和实施方案，以解决复杂的自然、气候、能源和医疗健康问题，遏止全球环境危机。

69. 2022 年，开发署从纵向基金获得 8.85 亿美元，与 2021 年相比，减少 24%，资金主要来自全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(4.61 亿美元)、全球环境基金(2.62 亿美元)和绿色气候基金(1.28 亿美元)。2022 年全球基金的捐助减少，原因是，在资源方面，2021 年是一个特殊年份，为应对 COVID-19，资源增加。对全球环境基金而言，2022 年是两个周期之间的年份，可用于方案活动的资源通常有限。与此相似的是，对绿色气候基金而言，2022 年是与谈判延续开发署《认证主协议》的年份，绿色气候基金董事会于 2023 年 3 月核准延续《认证主协议》。就核定项目数目和筹集资金数额而言，开发署仍然是绿色气候基金最大的机构。开发署提出了《气候承诺》，支持国家自主确定捐助额，因此，开发署仍然处于继续与纵向基金合作的有利地位。

## F. 第三方分摊费用

70. 第三方分摊费用额达 19 亿美元，仍然是开发署专用资源的最大份额，占捐助总额的 39%。

71. 欧洲联盟依然是开发署的强有力合作伙伴，2022 年捐助 3.63 亿美元，与 2021 年的 3.34 亿美元相比，增加 9%，主要惠及乌克兰、阿尔巴尼亚和也门的方案。

72. 国际金融机构加强了与开发署的协作，在 2022 年捐助了 3.02 亿美元，但与 2021 年的 3.07 亿美元相比，减少了 2%。这一数额包括：1.83 亿美元直接赠款，其中包括德国开发银行——复兴信贷银行提供的 9 600 万美元，这反映在德国政府对开发署的捐助中；1.19 亿美元间接捐助，这是政府供资，用于开发署支持执行贷款工作。为了进一步发挥国际金融机构资金的杠杆作用，开发署正在利用纵向基金的资金，并与国际金融机构、各国政府和传统捐助方开展联合举措，推动通过三方伙伴关系支持执行贷款的新工作方式。

## G. 可持续发展目标筹资转型

73. 开发署《2022-2025 年战略计划》强调扩大与私营部门的联盟，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。

74. 虽然来自私营部门、基金会、非政府组织以及学术、培训和研究机构的捐助仅占捐助总额的 1%，2022 年为 6 400 万美元，但开发署正在通过其可持续金融中心，与 40 多个国家就重组债务和发行专题债券开展协作，到 2022 年底，为可持续发展目标和气候行动筹集了超过 110 亿美元。

75. 开发署向 86 个发展中国家提供技术支助，帮助它们建立综合国家筹资框架，为这些国家提供一个平台，以促进私人投资，并为可持续发展目标提供多种渠道发展资源。

## 六. 战略考虑

### 发展筹资仍然面临压力

76. 地缘政治紧张局势加剧、通货膨胀压力增加和债务水平不可持续，这些情况继续对全球经济复苏和发展筹资造成下行压力。虽然 2022 年官方发展援助增长了 13.6%，达到 2 040 亿美元，但这一增长主要是对乌克兰的援助和捐助国境内难民费用激增所致。流向最不发达国家和撒哈拉以南非洲的官方发展援助分别下降了 0.7% 和 7.8%。最近，官方发展援助的分配方式发生了重大变化，包括官方发展援助被用于支付捐助国境内难民费用和应对日益严重的人道主义紧急情况，这影响到发展筹资和成果。

77. 关于[联合国发展系统供资的报告](#)显示，高质量供资在减少，这种趋势令人担忧。虽然该系统仍然是多边官方发展援助的最大渠道，但它是唯一一个经常资源远远低于其他资源的渠道。在 2020 年向该系统提供的资金中，71% 是指定用途资金，而世界银行集团和国际货币基金组织的这一比例为 24%，欧洲联盟的这一比例仅为 3%。经常资源不足对该系统及其能力构成重大挑战，令人怀疑它是否有能力支持面临多重复杂发展挑战、有可能进一步落在后面的国家。

### 导致经常资源供资减少的因素

78. 若干因素使投资远离经常资源供资，固化指定资金用途的做法。要维持高额经常资源供资，各国政府就必须作出重大政治考量。如果指定资金用途，决策者就比较容易向选民证明，公共资金正用于一个项目或国家，符合其政府的全球利益或政治利益。各机构希望通过宣传工作，解释经常资源对其方案的价值和影响，更好地向决策者争取经常资源。

79. 增长情况、财政空间、预算考虑和货币波动等经济因素也影响经常资源供资。在经济困难时期，国内预算紧张往往被用来为削减捐助辩护。美元对其他货币升值也导致经常资源数额减少，因为收到的大多数捐助是以其他货币支付的。

80. 捐助方的政策优先事项会随着时间的推移而改变，转向国家安全或国内利益，而不是为多边体系供资；或直接向受援国提供双边援助。

81. 集合基金和专题基金等其他供资机制是对经常资源的补充；然而，通过这些工具提供捐助不应以牺牲经常资源为代价。大多数资源调动都是在国家一级进行

的，在国家一级，资金往往是作为指定用途的项目资源提供的，从而形成了一种支持这些供资机会的商业模式。附件三详细分析这些因素。

### 为什么需要为发展筹资

82. 经常资源供资持续减少，这将对该系统有效开展工作和协调全球应对多重危机的能力产生巨大影响。官方发展援助从多边合作转向双边合作，从发展活动转向人道主义活动，削弱了联合国系统的能力，使其无法从战略角度有效应对日益严峻的全球挑战、实现长期发展目标、维护国际标准和执行授权任务。

83. 减少对该系统的灵活供资将产生连锁效应，降低发展影响和业务灵活性，加剧资金竞争，限制杠杆机会。如果没有足够的灵活供资，该系统就没有办法设计和试行可以扩大规模以吸引更多资源的创新方案。该系统需要高质量供资，帮助发展中国家以官方发展援助为杠杆，筹集更多资源，并使公共和私人资本与可持续发展目标保持一致。

84. 由于地缘政治冲突和多重危机加剧，一个全球性、包容和广泛的多边平台-联合国系统-的作用不可或缺。如果没有足够的经常资源供资，该系统可能无法在紧急情况发生之前、期间和之后在实地为国际社会提供服务，将资源用于最需要的地方，该系统最近对苏丹和乌克兰的支助就是一个例子。

85. 在呼吁采取紧急行动解决经常资源供资危机的同时，该系统必须继续履行供资契约的承诺，展现效力、问责、协调和减少重叠。要扭转经常资源供资下降的趋势，该系统就需要作出政治承诺和协调一致的努力，与会员国合作，宣传多边主义的价值，展示其捐助对发展的影响，建设能力，提高业绩，并探索新的和创新的筹资形式。以往结构化供资对话作出的决定重申，各机构必须有充足和可预测的经常资源，才能执行其战略计划。

## 七. 使用联合国系统资产开展工作

86. 下节详细叙述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。

### 联合国志愿人员组织

87. 2022年，联合国志愿人员组织活动的财务价值总额为2.876亿美元，与2021年的2.70亿美元相比，增加了1760万美元，增幅为7%，反映的主要情况是，联合国各机构、基金和方案动员志愿人员的力度加大。

88. 由于联合国志愿人员组织注重业务效率，而且根据具体伙伴和国家的情况提供定制服务，联合国志愿人员组织得以将经常性费用回收率保持在13%。根据《战略框架》关于改善业务成果的目标，联合国志愿人员组织将继续注重精简服务和程序，以期改善志愿人员和伙伴实体的体验，同时到2025年底实现进一步增效。

89. 2022 年，会员国通过开发署向联合国志愿人员组织捐助了 880 万美元的经常资源。

90. 联合国志愿人员组织继续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。2022 年，该基金的捐助总额为 520 万美元，来自 10 个捐助方——中国、捷克、法国、德国、印度、爱尔兰、哈萨克斯坦、瑞典、瑞士和泰国，以及通过数字捐赠平台募得的个人捐助。

91. 2022 年，对联合国志愿人员组织全额资助方案的捐助达到 1 870 万美元，与 2021 年相比，减少 26%。这主要是由于 2021 年收到多个合作伙伴的多年期捐助、一些供资伙伴的优先事项发生变化以及欧元与美元之间出现汇率损失。

### 联合国南南合作办公室

92. 联合国南南合作办公室通过开发署机构预算拨款 230 万美元(2021 年: 230 万美元)和经常资源拨款 360 万美元(2021 年: 340 万美元)，执行其战略框架。

93. 该办公室通过其信托基金收到 1 910 万美元捐助：印度-联合国发展伙伴关系基金 1 500 万美元；联合国南南合作基金 310 万美元；印巴南减缓贫困和饥饿机制 100 万美元；佩雷斯-格雷罗南南合作信托基金 160 000 美元。

94. 2022 年，该办公室实现了其他资源调动目标(1 250 万美元)的 152%(1 910 万美元)。南南信托基金资源的执行额超过 1 770 万美元，使该办公室的执行总额达到 2 330 万美元。

### 开发署的行政代理职能

95. 开发署通过发挥两方面的作用支持联合方案活动，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参与组织的身份实施方案。2022 年，多伙伴信托基金办公室向所有参与组织转移的资金净值增至 17 亿美元(2021 年: 14 亿美元)，这是该办公室成立以来向联合国系统提供的最高行政服务经费。

96. 多伙伴信托基金和联合方案收到的新捐助减少到 15 亿美元(2021 年: 18 亿美元)。然而，与气候有关的特定集合基金、支持联合国可持续发展合作框架执行工作的新一代国家一级集合基金以及大多数国家人道主义基金的捐助有所增加。

### 对联合国各组织的支助

97. 2022 年，开发署继续向联合国系统合作伙伴提供业务支助服务。开发署通过薪资系统以 114 种货币支付了 19 亿美元，其中超过一半(53%)是代表伙伴组织支付的。开发署为 170 多个国家的大约 118 个联合国实体和其他机构提供了 31 亿美元(2021 年: 28 亿美元)的财务事项支持。这包括与向驻地协调员系统提供服务有关的 4 620 万美元(2021 年: 5 790 万美元)费用。

98. 2022 年，开发署还为至少 126 个国家的其他机构提供共同房地，使其有机会利用旅行管理等共同服务。

## 联合国授权的安保费用

99. 2022年，开发署支出安保费用2 920万美元(2021年：2 840万美元)，其中1 870万美元(2021年：1 870万美元)是开发署在联合国外勤安保协调方案中的份额；支出安保咨询服务和投资费用1 050万元(2021年：970万美元)，以确保遵守最低运作安保标准。

## 八. 结论

100. 开发署感谢在困难供资环境中将资源委托给开发署的所有供资伙伴，这使开发署能够兑现承诺。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从而在实地交付成果仍然最为重要。

101. 由于全球复苏仍然高度不确定，开发署呼吁各合作伙伴：将向经常资源提供捐助定为优先事项，不削减捐助；避免使官方发展援助偏离多边渠道和国际发展；承诺遵守多年期供资协议；支持转向项目组合办法，减少解决方案项目化情况；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。

102. 经常资源减少将对开发署以下方面的能力产生不利影响：取得《战略计划》的成果；在减贫和危机环境中开展工作；根据新出现的优先事项调整资源；制定综合应对措施；最大限度地减少各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，维持健康的经常资源水平，讨论在实现供资契约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，以推动和巩固系统改革努力。