



UNOPS



2019 年执行局联席会议

联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署和世界粮食计划署

背景文件——主题 3

实施联合国发展系统改革，以及为了可持续发展目标的创新融资

本背景文件将用于 2019 年 5 月 31 日举行的联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署和世界粮食计划署执行局联席会议，为其提供关于上述主题的信息。

I. 引言

1. 本文探索发展筹资格局的当前进展及转变，包括愈发重要的创新融资方式，其旨在满足可持续发展目标的融资需求。然后，本文审查了动态融资环境对联合国发展系统改革的影响，以改善联合国在各国试图为可持续发展目标融资时可提供的帮助。
2. 可持续发展目标的融资需求估计为数万亿美元。所有国家消除极端贫困的年度费用估计约为660亿美元。所有国家基础设施（水和卫生、农业、电信、能源、运输、建筑、工业和林业）的年度投资需求总和估计为5至7万亿美元。联合国贸易和发展会议（贸发会议）估计，发展中国家的年度融资缺口约为2.5万亿美元¹。
3. 可持续发展融资缺口在所有发展中国家居高不下。关于发展筹资问题的联合国机构间工作队（IATF）2019年的报告监测了亚的斯亚贝巴行动议程的年度进展，最近对可持续发展融资状况进行了直接评估。报告指出，尽管一些国家国内资源调动和私人投资强度增加，且对可持续投资的兴趣渐浓，官方发展援助（ODA）也渐趋平稳，但债务风险却正在上升，特别是低收入国家，且向可持续经济的转变并未按要求的规模发生²。非法资金流动仍然是一个问题。
4. 联合国发展系统（UNDS）正在重新定位，以确保向各国政府提供最佳帮助，使其在快速发展的发展筹资和创新融资环境中实现可持续发展目标。向提升联合国发展系统一致性所做的努力，旨在最大程度提高联合国关于为了可持续发展目标的创新融资和发展筹资的提议的质量和关联度。根据集体所有权原则，我们的6个机构仍然完全致力于重新定位的联合国发展系统，以最佳方式支持各国实现2030年可持续发展议程。我们坚定不移地共同努力推动联合国发展系统改革，其主要目标是为我们所服务的人民提供更多更好的集体发展成果，不让任何一个人掉队。

¹ 贸发会议，世界投资报告（2014）：<http://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=194>

² 见联合国关于发展筹资问题的机构间工作队：<https://developmentfinance.un.org/press-release-financing-sustainable-development-report-2019>

II. 为了可持续发展目标的创新融资：主要问题和挑战

5. 创新融资已成为决策者关注的一个关键领域，特别是它在缩小为了可持续发展目标融资缺口方面所发挥的作用³。多年来出现了许多举措，包括建立于2005年并由全球9个国家实行的机票国际团结税。迄今已筹集了19亿美元⁴。国际免疫融资机制是另一个，也于2005年启动⁵。迄今为止，它已在国际资本市场筹集了60亿美元，并受到未来援助流量的保障⁶。

6. 尽管这些举措为世界上一一些最贫穷国家的卫生相关支出筹集了重要资金，但它们的规模仍然相对较小，而且尚不清楚是否有潜力——技术可行性或政治意愿——扩大规模。其他长期的创新金融理念也面临同样的挑战，这些理念大概可筹集更多的资源用于发展，但没有显著提高，例如金融或货币交易税，或对国际航空或海运燃料税⁷。而且，通过以上方式筹集的收入是否可以始终并全部分配给发展中国家的可持续发展目标，这一点并不总是很清楚。

7. 更近期的越来越受欢迎的创新融资模型例子包括混合融资模型（来自官方金融供应商的优惠资源被用作不同的用途以利用来自私营部门的非优惠资金）。绿色债券和可持续发展目标主题债券也出现了，社会和发展影响债券（一种结果导向支付模型）是另一种融资途径，也逐渐被关注。性别视野投资也在增长，即在投资以获取金融回报的同时考虑女性利益的投资实践。债换气候也作为减少债务和增加投资保护的工具体再次出现，最近的模型也利用影响力投资。在新技术的支持下，众筹平台也出现了。

8. 伴随着这些趋势，对“可持续和负责任投资”兴趣的日益增加，即那些希望将环境、社会和治理（ESG）问题纳入他们投资决策的投资者。影响力投资——在金融回报之外积极寻找社会或环境红利——规模相对较小但也在增长中，2018年影响力投资资产估计超过2280亿美元⁸。这些趋势有望继续。

9. 尽管这些趋势将广受欢迎，但仍不清楚它们可否为可持续发展目标融资带来“从数十亿到数万亿”的改变。同时，一些创新融资方式，例如混合融资或影响力投资，往往不会超越发达和大型新兴市场⁹。一个常被提到的抱怨是“资金就在那儿”，然而要投资的发展中国家“投资就绪”或“银行可担保”项目不足。

创新融资：联合国当前举措

10. 发展筹资格局的这些进展对联合国各机构在该领域的参与方式和联合国改革意味着什么？联合国发展系统已正在通过几种方式，在国家层面和通过倡议、分析工作和建立新的伙伴关系，对可持续发展议程融资进行支持。

11. 在国家层面，许多联合国机构以多种方式参与支持发展议程融资，包括通过创新融资方案的方式。联合国开发计划署（开发署）正在与世界卫生组织（世卫组织）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）合作，制定烟草控制社会影响债券，以支持烟农过渡到其他农业和非农生计。开发署还设立了可持续发展目标影响融资和可持续发展目标影响，旨在以不同方式利用发展中国家的影响力投资。

12. 2018年，联合国资本发展基金（资发基金）向金融包容和地方发展领域的混合融资投资支付了670万美元的基于绩效的补助金。投资通过合伙人自己股权投资和第三方投资者的额外承诺（包括国内银行、地方政府和发展伙伴），在公共和私营融资解锁了2320万美元。资发基金也与开发署和其他联合国实体接洽，探索向其提供融资工具和投资专业知识的方法，以支持更广泛的可持续发展目标。

³ 秘书长关于创新性发展筹资机制的报告，A/66/334 检验定义：
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/334&Lang=E

⁴ 见 Unitaid: <https://unitaid.org/about-us/#en>

⁵ 见: <https://www.iffim.org/>

⁶ 见: <https://www.iffim.org/bonds/previous-issuances/>

⁷ 见: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411a.pdf>

⁸ 全球影响力投资网络（GIIN），2018年年度影响力投资人调查。

⁹ 联合国关于发展筹资问题的机构间工作队，2019年发展融资报告（纽约：联合国，2019），见：
<https://developmentfinance.un.org/fsdr2019>, 85, 87, 图9。

13. 联合国项目事务厅（项目厅）目前正在探索一系列影响力投资机遇，重点关注可持续基础设施的3个领域：可再生能源、可负担住房和卫生基础设施。这方面的例子是与肯尼亚和加纳于2018年签署的协议，与投资者达成在每个国家开发价值接近50亿美元的10万套住房的交易。

14. 2012年，粮食署帮助非洲联盟（非盟）设立了一个主权灾害保险池，即非洲风险能力部（ARC），致力于帮助非盟成员国提升其在更好地规划、准备和响应与天气有关的灾难方面的能力。2014年，该部设立了非洲风险能力保险有限责任公司（ARC Ltd），作为一个互助保险机制，通过风险分担和再保险市场准入向非盟成员国提供风险转移服务。到2018年，该公司已向受灾非盟国家支付超过3600万美元的保险赔付。

15. 基于预测的融资是一种创新机制，藉此社区和政府层面的早期行动根据可靠的预测进行预先规划，并在气候冲击之前得到资助和实施。粮食署正在10个易受气候相关冲击影响的国家实施基于预测的融资。这些行动可以最大限度地减少气候灾害造成的损失和损害，并降低灾后人道主义援助的需求。在尼泊尔实施该方法的2018年投资回报研究发现，在应对平均规模的紧急情况（175000名受影响人群）时，可以节省2200万美元。

16. 塔吉克斯坦政府承诺到2030年为儿童制定全面的国家可持续发展目标计划。联合国儿童基金会（儿基会）塔吉克斯坦是通过三阶段方法为政府提供支持的牵头机构：a）构建包括可持续发展目标和指标的单一国家计划框架；b）到2030年对该计划进行全面的成本核算；c）与对应方和发展伙伴商定融资计划，以确保该计划的实施在财政上可行。

17. 联合国新的2030年议程联合基金将有一个支持制定和实施创新融资方案的窗口，在国家层面为联合国各机构合作交付创新融资项目提供重要机遇。

18. 在国际层面，联合国发展系统正在带领和支持一系列关于为2030年议程融资的倡议和伙伴关系。包括[联合国环境规划署金融倡议](#)，这是环境署与金融部门之间的伙伴关系，旨在为金融部门带来系统性变革以支持可持续发展。联合国系统开展了关于可持续融资的广泛分析和规范工作，包括关于发展筹资问题的机构间工作队（IATF）的[可持续发展融资报告](#)。其他主要倡议包括全球有效发展合作伙伴关系（GPEDC），税收合作平台，国际货币基金组织（IMF）、世界银行、经济合作与发展组织（OECD）和联合国的联合倡议，以及新的联合国-国际金融机构（IFI）战略伙伴关系框架。自2015年通过具有里程碑意义的关于可持续发展、气候变化和发展筹资的协议以来，世界银行和联合国已采取果断步骤加强合作。2018年5月联合国-世界银行集团战略伙伴关系框架的签署便是证明。

19. 为了推动国际为发展筹资所付出的努力，联合国秘书长发布他的[2030年可持续发展议程三年融资战略](#)，核心围绕三大目标：i) 将金融和经济政策与2030年议程协调一致；ii) 在区域和国家一级加强融资战略和投资；iii) 抓住金融创新、新技术和数字化的潜力。在此背景下，秘书长也已组建了新的多方利益相关者[可持续发展目标数字融资工作队](#)。秘书长也通报了一个可持续发展全球投资者CEO联盟的成立，以增加长期的可持续发展目标私人投资。

20. 尽管有这些机遇，联合国为发展筹资的努力可以更加紧密联合，特别是在国家层面。若联合国各机构的举措零散，这一领域发挥更关键作用的机遇便错过了。所面临的挑战可分为3大类：

- i) **能力：**除一些显著的例外之外，联合国发展系统各级的金融素养仍然欠缺，几乎没有训练有素的“融资”或投资专家懂得金融语言，并支持创新融资的设计和架构；
- ii) **政策和规范：**许多联合国机构的政策和程序需要与其积极参加创新融资方案相适应，如结果导向的融资机制、担保等；
- iii) **机构协调和结构：**需强化该主题下机构间信息和知识分享的渠道和跨机构合作激励机制。

联合国发展系统改革和创新融资

21. 联合国发展系统改革的总体目标是更好地定位联合国以支持实现2030年议程，是“不让任何一个人掉队”。相关主题包括：

- i) 更好地支持国家筹集资源，以及其他实现可持续发展目标的方式；
- ii) 确保联合国发展系统有足够和可预测的供资以支持其工作。

22. 这些主题迥异而互补。向联合国提供足够支持必须获得足够高质量的供资，且资金必须被高效和战略地使用。2030年议程确认的可持续发展的需求要求联合国由资助单独项目向资助变革转变。

23. 联合国发展系统改革的许多集体实施正在由联合国可持续发展小组（UNSDG）联合开展。我们的实体紧密参与了这些正在进行的全系统进程。同时，改革的组成部分也分别影响了各机构，需要与相应的执行局协商具体的调整和行动。

24. 作为联合国可持续发展小组振兴发展的一部分，设立了4个高级别结果小组，包括战略融资结果小组（SFRG），目前由联合国人口基金（人口基金）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）的副秘书长（USG）主持。战略融资结果小组的目的是支持联合国可持续发展小组由供资向融资转变，并为各国提供高质量的综合技术支持。由供资向融资转变需要多样化的融资来源、动员私营机构、慈善、新型发展合作供应商、扩大创新融资和转变金融市场激励机制。

25. 为此，战略融资结果小组成立了两个任务组：

- 战略融资智库任务组，目前由贸发会议和联合国经济和社会事务部（经社部）共同主持，其关注点是强化可持续发展小组为联合国国家队（UNCTs）提供规范的支持，以帮助各国、联合国和其他伙伴以更紧密一致的方式利用可持续发展筹资。同时，任务组通过关于联合国系统何以支持各国实现服务不周的可持续发展目标的评估工具和选项，帮助定位联合国发展系统的供资讨论。这种支持的背景是满足各国的各类需求，如脆弱环境中的最不发达国家（LDCs）、中等收入国家（MICs）和小岛屿发展中国家（SIDS）以及沿着人道主义发展关系开展工作的各国。
- 国别可持续发展目标融资任务组，目前由人口基金和艾滋病规划署共同主持，关注联合国国家队的能力建设，以向各国为2030年议程融资提供综合支持。它使用全系统规范专业知识和伙伴关系，包括相关的政府间进程和分析产品，以改进更高效和系统地汇集联合国发展系统可持续发展目标筹资的现有能力的机制。

26. 此外，秘书长已成立了一个为了性别平衡融资的高级别工作队，由妇女署和秘书长办公厅共同主持，以研究为性别平衡和女性赋权增加投资的策略，并研究联合国系统内该领域资源的精准跟踪。该工作队将制定一套建议供联合国系统执行，包括利用创新融资支持性别平等成果的机遇。

27. 重新设计的联合国可持续发展合作框架（UNSDCF）指南，给予融资高度重视，它的实施将需要新的工具和方式使联合国国家队完成预期。关注国家的任务组成员参与起草了与融资有关的章节，且他们将受委任为联发援框架设计新的配套指南、工具和能力发展。

28. 关于私营部门的参与，由儿基会和国际劳工组织（劳工组织）共同主持的联合国关于伙伴关系的战略结果小组（UNSRG）商定了尽职调查的共同指南。这一行动将帮助联合国发展系统更好地与私营部门合作。实施尽职调查的共同平台将由全球契约主持。

29. 保证战略融资结果小组成为一个供可持续发展小组继续加强对成员国支持的鲁棒且行动导向的平台，是一个挑战。

30. 成员国已清楚表明集合供资的价值，并已越来越多地通过集合供资机制（包括向联合国）配置资源，帮助促进发展筹资。然而集合基金必须经常大规模运营（包括作为可持续发展目标融资工具）以实现比较优势。供资契约及其承诺将发展相关的机构间集合基金和单一机构专题基金的非核心捐款份额增加一倍，并承诺将捐助者基础扩大到集合供资机制，都是在可持续发展目标融资中定位集合基金的重要组成部分。

31. 使重新定位联合国发展系统获得成功，这一点至关重要。秘书长已向联合国经济及社会理事会（经社理事会）报告了执行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号决议的情况，就联合国系统（包括我们6个机构）如何用新的活力回应联合国大会第71/243号和第72/279号决议，以及尽管有时面临困难仍采取大胆的步骤实现成员国愿景进行了阐述¹⁰。

32. 作为该集体报告的补充，为了回应各自执行局的决定¹¹，儿基会、开发署/人口基金/项目厅和妇女署向其执行局提供了关于各自执行联大第72/279号决议情况的“统一的机构特定信息”。这些文件提供了量身定制但协调统一的相关努力的最新情况，包括：

- a. 支持新的驻地协调员（RC）系统
- b. 加强全系统分析、规划和报告
- c. 加强可持续发展目标的联合实施/支持
- d. 通过共享业务运营和场地实现效率
- e. 国家和区域层面机构资产审查
- f. 供资契约

33. 我们正在系统跟踪对联合国发展系统改革的贡献。例如，开发署/儿基会/人口基金和妇女署在其综合结果和资源框架（IRRF）中引入了一套共同的可持续发展目标指标，以通过执行共同章节来监测对可持续发展目标的协作贡献。相关的四年度全面政策审查（QCPR）指标也被纳入该框架，以监督各机构如何共同努力实现组织有效性和效率。

34. 这个组合报告讨论了关键的共享主题。

35. 拥有获得充分授权的驻地协调员的一个重新定位的驻地协调员系统，是联合国发展系统重新定位以在国家层面实施2030年议程的基本要素。没有有效地协调，联合国发展系统的行动将缺乏战略性。

36. 可持续发展小组的管理和问责框架（MAF）将对新的驻地协调员系统至关重要。我们的机构致力于实施该框架。我们正在积极指导国家办事处，也将听取他们关于经验教训的反馈和见解。

37. 我们的机构也已在推出1%税率，作为成员国向重新定位的驻地协调员系统供资的重要途径。我们将在计划资源和任何相关的交易和行政支出中监测该税率的相关影响。

38. 我们的机构完全支持在区域层面更加适用的联合国发展系统，可为各国提供综合的、量身定制的和专注可持续发展目标的支持。我们致力于为各国提供最佳和高效支持，确保物有所值，并确保我们在区域的努力面向国家，为我们的国家办事处提供政策、计划和业务支持，使其能为我们所服务的国家提供可持续发展目标解决方案。

39. 最后，我们各机构也在继续艰苦奋斗，使发展活动（包括协调）能够在效率和重新调配上有所收获。在所有的目标中，我们的努力帮助我们实现了向可持续发展小组全系统费用分摊协议的捐资增长一倍的目标，以支持驻地协调员系统，覆盖各自驻地协调员系统脱钩的过渡支出，并向关注可持续发展目标计划投资了额外的资源。总体上，作为改革努力的一部分，由联合国难民事务高级专员公署（难民署）和粮食署共同主持的业务创新小组（BIG）在提高效率推动者方面取得了相当大的进步。例如，14个联合国实体已签订了互认协议高级别原则，代表联合国机构90%以上的支出。关于互认协议的声明——机构认可彼此的政策和流程以实现共同服务——将为共同的后台办公室和全球服务中心清除重要障碍。挑战仍然存在。一些拟议的变更的实现将需要时间，一些效率的获得只能基于一性的基础，并且，为了实现雄心勃勃的目标，也需要前期投资。

¹⁰ A/74/73-E/2019/4

¹¹ 开发署/人口基金/项目厅执行局第 2019/4 号决定，儿基会执行局第 2019/8 号决定，以及妇女署执行局第 2019/1 号决定。

挑战

- 发展筹资面临更大的挑战：消除贫困融资这一挑战规模庞大，估计约 660 亿美元/年，基础设施投资需求 5 至 7 万亿美元/年，发展中国家的供资缺口为 25000 亿美元。官方发展援助（ODA）未变、债务风险增加（特别是低收入国家）、向可持续经济过渡乏力以及非法资金流动。
- 获得成功的创新融资举措规模相对较小和有限的技术可行性。
- 确保由一些创新融资机制募得的所有基金转移至发展中国家。
- 包括混合融资和影响力投资等方式有时绕过低收入国家的趋势。
- 缺乏可吸引投资者的在规模上有意义的银行可担保项目渠道。
- 联合国举措具有零散性，挑战在于确保联合国发展筹资的努力更紧密联合。
- 联合国发展系统内缺乏融资和投资的专业知识。
- 许多联合国机构限制性的政策和规定，影响在创新伙伴关系上的参与性，包括变化的尽职调查机制。
- 联合国机构间合作的信息共享和激励机制薄弱。
- 确保新的高级别战略融资结果小组成为并保持为一个有活力的机制，使可持续发展小组能采取行动。
- 将集合供资扩大到有利和战略性的程度，部分通过实现相关的供资契约支出目标来实现。

建议

- 通过对可持续发展小组所做的所有创新融资工作进行绘图，收集创新融资的最佳实践，旨在生成全系统的经验教训，并寻找协同增效和联合（包括扩大规模）的机会。
- 寻找与私营部门合作的机会以设计可持续发展目标融资的创新方式，包括通过联合国伙伴关系办公室作为私营部门的门户而不是守门人¹²。
- 实施共同的联合国发展系统尽职调查方法，关于伙伴关系的战略结果小组（SRG）建立在联合检查组（JIU）报告中的改革议程的改进措施。
- 探索利用可持续发展目标的联合基金发展联合国两种创新融资机制的可能性，即联合基金和创新融资方案，同时开发可融资项目的联合渠道。

问题

- 联合国发展系统改革以何种实际的方式帮助联合国在创新融资领域提出一个更强大的“提议”？
- 创新融资能以何种方式真正地为消除可持续发展目标融资缺口作出贡献？我们的核心关注和联合国机构该如何在该领域找到自己的位置？我们该规避什么？
- 创新融资的经验教训和成功案例该如何在联合国机构间（特别是在国家层面）更广泛的分享？如何为更联合的工作制定激励机制？

¹² A/74/73-E/2019/4, 30 页, 149 段。