



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  
8 July 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年第二届常会

8 月 30 日至 9 月 2 日，纽约

临时议程项目 2

开发署 2022-2025 年战略计划

## 开发署 2022-2025 年战略计划

### 执行摘要

全球紧急情况 and 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行耗尽了世界的自然资源和人力资源，改变了发展的面貌。世界各国必须抓住机会，果断推动可持续发展目标取得进展，避免出现到 2030 年极端贫困人口可能达到 10 亿的局面。

开发署与各国合作，扩大人民对更加公平、可持续未来的选择，建设《2030 年可持续发展议程》所设想的地球与人和谐共处的世界。未来四年的挑战是大幅加快实现和扩大发展成果，重返实现可持续发展目标正轨。为此，开发署将支持三个方面的变革：

- 结构转型，特别是绿色、包容性和数字化转型；
- 不让任何人掉队，坚持以人的能动性和人类发展为中心的基于权利的方法；
- 建设应对系统不确定性和风险的复原力。

这三个方面是巨大的全社会难题，需要作出集体努力并采取综合方法加以解决。开发署为帮助解决这些难题提供了一个覆盖全球和当地存在并具有部门专门知识和可信赖伙伴关系的独特网络。未来四年，开发署将与各国合作，扩大人类能力，帮助 1 亿人摆脱多维贫困；支持 5 亿人获得清洁能源；支持 8 亿人参加选举(很多人将是首次参加选举)；以超过 1 万亿美元公共支出和私人资本的规模促进对可持续发展目标的投资。

本《战略计划》阐述了开发署在《2018-2021 年战略计划》的基础上未来的发展方向。开发署将继续通过贫困和不平等、治理、复原力、环境、能源和性别平等六个标志性解决方案开展工作。在这些方面，各国的需求最大，也是开发署在联合国发展系统中的能力和地位最有利于其开展工作的领域。这些标志性解决方案将吸取过去四年的经验教训并作出调整，更好地应对各国不



断变化的优先事项。开发署将在得到加强的联合国系统内外开展合作，制定综合办法，将各种解决方案结合起来，发挥更大的影响力。战略创新、数字化和发展筹资等强大的推动因素，将进一步加快取得成果和扩大成果。

开发署要成为变革的有效伙伴，不仅要培养系统思维等新技能，还要培养新文化，一种包容复杂性、积极管理风险、不断适应并寻求在交付成果的同时进行学习文化。在当今不确定的世界中，开发署的业务模式必须使其能够以合作伙伴期待的灵活性和规模应对他们的需要。开发署将以此支持各国在实现《2030年议程》方面取得进展，促进对建设全球公益物的集体投资，为人人创造一个更加公平和可持续的未来。

## 一. 战略背景

1. 世界正面临威胁可持续发展目标实现的全球紧急情况。只有实现全球发展，人类才能应对人类世的主要挑战，即减缓和适应气候变化，保护生物多样性和生态系统，确保所有人的公正和公平发展。本《战略计划》阐述了开发署将如何帮助提高人的能力和扩大各国的发展选择，以建立一个人与地球和谐相处的更加公平的世界。

2. 早在 COVID-19 疫情暴发之前，《2030 年可持续发展议程》就已遭遇严峻挑战。虽然极端贫困人口从 1990 年的 19 亿下降到了 2017 年的 6.89 亿，但很大一部分刚刚跨上贫困线，仍然非常脆弱。107 个发展中国家有 13 亿人生活在多维贫困之中。1990 年以来，不平等现象在大多数发达国家和一些中等收入国家有所加剧，这些国家的人口占世界总人口的 75%。基本能力(如出生时预期寿命)的不平等不断缩小，高等教育或数字接入等增强能力方面的差距却在扩大。2000 年以来，初等教育入学率几乎达到了性别均等，全球孕产妇死亡率降低了 45%，但随着工作转向性别差距更大的领域，许多国家在实现性别平等方面步履蹒跚。

3. 疫情的影响和大萧条以来最大规模的经济萎缩，以及武装冲突、气候变化和生物多样性丧失，意味着 2020 年贫困人口将出现 1998 年以来的首次上升。疫情已经造成超过 390 万人死亡。非正规经济中 76% 的工人受到影响。2020 年 4 月，全世界 85% 儿童的学校被关闭，最贫困的儿童无法在线学习，也无法享有校园安全。女性的工作比男性脆弱 1.8 倍，她们的无酬照护负担是男性的三倍。疫情还可能迫使 1 100 万女童辍学；许多女童再也不能返校上课，多年来她们的生活出现了雪球效应。协调一致地“推动”实现可持续发展目标的时候已经到来，必须帮助人们实现疫后复苏，并在疫情影响永久化之前扭转或减轻疫情影响。

4. 然而，COVID-19 疫情阐明了世界当前的挑战，也展示了应对挑战的选择范围。疫情为过去认为有争议或不可行的政策，如临时基本收入，开辟了空间，并揭示了不同来源的不明显解决方案的潜力。许多国家在创纪录的时间内制定了大规模现金转移紧急方案。政府作为网上接待和服务人民的平台的设想，在世界各国成为常态。区域和地方应对措施往往能够根据当地的具体情况提供及时的支持。有原则的领导赢得了民众的信任。

5. 全球将近一半的穷人生活在受冲突影响国家。截至 2020 年底，有 8 240 万人被迫流离失所，其中 86% 居住在发展中国家。冲突变得更加复杂和旷日持久，日益受到非传统安全威胁的驱动，如经济停滞、非正常移民和流离失所、环境退化、争夺自然资源或城市的快速增长。这些风险的积累使边缘化群体陷入了脆弱循环。因冲突而流离失所的人们受到更大的冲击。需要采取一种与发展、减少灾害风险、人道主义行动和维持和平相联系的综合办法，为可持续发展和人类安全建立复原力和坚实基础。<sup>1</sup> 基于风险的发展是预防、恢复和稳定的关键。

<sup>1</sup> 根据大会 2012 年 9 月 10 日第 66/290 号决议。

6. COVID-19 提醒世界，发展挑战是多维风险的动态难题，需要系统的解决办法。城市化、气候变化和生物多样性丧失等长期变化驱动因素与当前趋势相互作用，导致风险加剧、资源压力加大。在能源需求增加的推动下，全球温室气体排放继续增长。到 2030 年，多达 1.32 亿人可能会因为气候变化而陷入贫困。2020 年，因极端天气事件而流离失所的人数超过因冲突而流离失所的人数。但这种相互联系也有另外一面。到 2050 年，世界经济去碳化可为国内生产总值增加 98 万亿美元，可再生能源就业岗位数量将翻两番，达到 4 200 万个，性别均等高于传统部门。可再生能源革命有望减少排放，同时给千百万民众获得能源带来希望。

7. 采取系统方法解决这些连接点，可能有助于政府和社区应对现有社会契约对许多民众不再适用的现实。超过 11 亿人没有身份证件，难以获得基本服务。83% 的民众担心因为自动化、全球化或零工经济而失业。部分民众对公共机构维护法治和人权以及实施公平、包容政策的能力失去信心。但是，这种社会混乱的积极一面在更活跃的公民活动中已经显现，如关于气候变化的青年运动，反对性别和种族歧视的集体行动，以及数十亿实行社交距离的民众的自愿合作。例如，疫情的经验表明，政府、议会和青年之间可以通过数字方式进行更有力、更具包容性的公民参与。

8. 截至 2020 年 10 月，全世界有 46.6 亿活跃的互联网用户，并以每天 100 万人的速度增加，数字系统正在成为互动、生产、消费和认识世界的默认手段。发展的画卷正在因此得到重绘。多维数据数量的指数级增长使得更有力的循证决策成为可能。技术创新可以帮助各国克服增长的障碍。但获得利益取决于网络连接，如果需要体力劳动和人际互动的就业大幅减少，“数字下层阶级”就可能掉队。在隐私、责任、错误信息、平等方面，数字化给社会带来了巨大挑战。如果没有共同、有意识的努力来引导这种机会支持包容性、有道德的社会和可持续发展目标，巨大的机会就不可能得到普遍分享。

9. 多边合作对于应对这些共同挑战至关重要。保护主义和民族主义的趋势可能不利于集体行动，但令人鼓舞的提高认识的迹象正在出现。迹象之一就是政府和企业、区域和城市就共同挑战进行合作建立了更加多样化的联盟。开发署气候承诺支持的 70% 的国家正在提高减缓气候变化的目标，保险公司和机构投资者也越来越多地把气候风险以及社会和环境的影响纳入决策。

10. 可持续发展目标和《巴黎协定》为这一复杂而不确定的局面带来了明确的目标。国际社会的共同承诺——结束极端贫困、消除不平等和不公正、保护地球——继续为开发署提供引领，并帮助开发署确定目标。未来固然充满挑战，但并非预先注定。国际社会可以作出选择。

## 二. 总结经验教训

11. 《2018-2021 年战略计划》制定了宏伟议程——实现开发署转型，使之成为一个更加灵活、创新的思想领袖，更加有效和高效地交付成果，并成为各国实现可持续发展目标的可信赖伙伴。《2022-2025 年战略计划》在过去四年进展的基础

上继续朝这个方向发展。它借鉴了评估、评价和审计，包括中期审查和对上个《战略计划》的评价，以及经验教训。与政府、民间社会、私营部门、联合国系统和开发署世界各地工作人员的从业人员和思想领袖的对话，丰富了《战略计划》的内容。

12. 《战略计划》应对的主要经验教训包括：

(a) **整合的力量。**中期审查引用的业绩分析表明，对特定部门采用多项标志性解决方案有助于整个国家方案取得更大成果。《战略计划》描述了系统方法助力开发署与联合国伙伴合作，提供更有力的综合发展解决方案；

(b) **认识和管理风险。**加速实现和扩大发展影响需要更好地了解各种威胁，改进风险知情规划，为此及时、可操作的数据和分析至关重要。《战略计划》将复原力建设列为优先事项，以更好地应对级联和相互关联的风险，并加强作为基于风险的方案编制基础的数据和知识管理；

(c) **业务系统和结构现代化。**尽职调查协议、财务规则和管理系统应根据新的工作方式和伙伴关系形式的要求不断发展。开发署将继续实现业务系统现代化，有效支持新的工作方式，在保持最高标准的透明度、问责制和业务效力的同时，采取更加积极主动的风险管理办法；

(d) **更新方案拟订安排和执行模式。**开发署调动或重新分配近 10 亿美元，帮助 170 多个国家和地区的合作伙伴应对 COVID-19 疫情。在启动快速反应机制的 16 周内，利用快速机制批准了 129 项提案，价值 1.05 亿美元。这突出说明了一条经验，即及时、有效的应对取决于灵活的资源 and 适应性强的方案编制方法。

### 三. 联合国系统中的伙伴

13. 联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查强调，联合国系统必须共同努力，在各国需求的驱动下，为发展提供协调一致的综合解决方案，实现各项集体成果并充分发挥影响。四年度全面政策审查还建议对国家情况采取更有区别的办法，特别是对小岛屿发展中国家、最不发达国家、内陆发展中国家和中等收入国家等特殊情况国家，包括通过商定的政府间框架，如《萨摩亚途径》以及《伊斯坦布尔行动纲领》和《维也纳行动纲领》。开发署以大量资金和专门知识支持向重新定位的联合国发展系统过渡，并继续与联合国国家工作队和驻地协调员<sup>2</sup>密切合作，努力实现这些目标。

14. 开发署与联合国国家工作队合作建立联合国可持续发展合作框架，并在此基础上与各国政府制定开发署优势领域的国家方案。开发署将进一步提供综合支助，在驻地协调员的全面协调下，向系统提供需求驱动的服务，满足政府的政策和方

<sup>2</sup> 更多细节见执行局关于 2019 年至今大会关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议执行情况的情况说明。

案优先事项。<sup>3</sup> 开发署对系统的支持包括：促进跨部门方案编制和综合分析的专门知识；共同国家分析和联合国统计发展框架的数据、分析和展望；关于综合政策解决方案、发展筹资和循证方案办法的全系统提议。

15. 作为联合国 COVID-19 社会经济对策的技术牵头机构，开发署利用专门知识、区域和国家存在及伙伴关系，帮助系统伙伴一起提供及时的综合性支持，包括覆盖 139 个国家的社会经济对策计划和一个政策建模平台，帮助决策者在锁定宝贵投资之前分析政策选择的影响。在冲突和危机背景下，如在萨赫勒地区，开发署与人道主义、发展和建设和平行为体<sup>4</sup> 密切合作预防危机，促进一致的、基于风险的恢复，保护发展成果，建设复原力。这首先要建立对目标、风险和脆弱性的共同认识，以支持实现可持续发展目标的综合方法。

16. 开发署落实秘书长关于多国办事处审查的建议，通过“助力小岛屿发展中国家”倡议扩大对小岛屿发展中国家的支持，支持其获得融资，并在气候、蓝色经济、数字化和减少灾害风险等领域部署更多能力。开发署正与系统伙伴合作，为多国办事处提供服务的国家和领土确定政策支持、发展筹资、数据系统、南南合作等关键优先事项，包括制定创新金融设计工具的概念，并协助为小岛屿发展中国家制定多维脆弱性指数。

17. 开发署正在加强整个联合国系统的伙伴关系，利用各机构的互补优势和能力来交付更强有力的成果。与联合国儿童基金会(儿基会)的发展筹资合作，建立在开发署在宏观层面和创新筹资方面的优势以及儿基会在社会部门筹资和预算编制方面的优势之上。COVID-19 疫后复苏合作包括与国际劳工组织(劳工组织)在就业和生计、社会保护和社会融合方面的新行动框架。开发署与联合国环境规划署(环境署)合作，以更绿色、更公平的方式进行重建，并与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)就 COVID-19 全球性别平等应对跟踪系统开展合作。开发署和粮食及农业组织(粮农组织)开展合作，帮助各国应对自然和气候危机，并加强可持续的粮食和商品系统。开发署和联合国人类住区规划署合作制定旨在提高城市复原力的国家城市规划和气候行动规划。2020 年，开发署进入与国际移民组织伙伴关系的新阶段。开发署将与联合国系统合作，执行《联合国残疾包容战略》，通过专用的项目标识跟踪进展情况，对接整个方案编制和业务过程中对包容残疾的持续承诺。

18. 为了支持 COVID-19 疫苗的准备和部署工作，开发署在世界卫生组织(世卫组织)和儿基会的领导下，与各国政府和合作伙伴进行合作。开发署重视疫苗交付的数字解决方案、疫苗公平数据和绿色疫苗接种。开发署与世卫组织和其他伙伴合作，正在开发全球看板，提供关于疫苗公平和疫情恢复的多层面见解。

19. 开发署托管的系统资产联合国志愿人员方案、多伙伴信托基金办公室、联合国南南合作办公室和联合国资本发展基金(资发基金)也加强了振兴后的发展系统。

<sup>3</sup> 根据大会第 72/279 号决议第 32 段。

<sup>4</sup> 人道主义事务协调厅、政治和建设和平事务部、和平行动部、联合国难民事务高级专员办事处、国际移民组织。

志愿服务是执行《2030年议程》<sup>5</sup>的有力手段，志愿人员提供专门知识，增强能力，鼓励社区参与发展。

20. 南南合作和三方合作是开发署开展业务和思考发展未来的组成部分，开发署将各国联系起来，并运用知识和经验推进可持续发展。全球政策网络的发展和通过加速器实验室网络广泛的各国解决方案的共享表明，开发署正在把南南合作和三方合作作为发展合作的基本方法。

## 四. 开发署的提议：开发署的工作

21. 正如四年期全面政策审查所设想，开发署通过由国家发展选择驱动的国家方案，支持各国实现可持续发展目标。消除贫困仍然是开发署的核心工作。

22. 《战略计划》认为开发署的工作是：

- (a) 支持各国朝结构转型、不让任何人掉队和复原力三个方向进行变革，
- (b) 采用贫困和不平等、治理、复原力、环境、能源和性别平等六个标志性解决方案，
- (c) 通过战略创新、数字化和发展筹资三个促进因素得到加强。

### 开发署的提议



### 变革方向

23. 开发署支持各国继续朝上述三个方向进行变革：

- (a) **结构转型**，包括绿色、包容和数字转型，与各国合作，超越解决眼前的发展挑战，支持对作为一国发展基础的基本制度和结构进行变革。这场疫情给重新设想发展和加速系统向更加包容、问责和可持续模式的转变带来了机会。根据各国的具体情况，向绿色和包容性经济过渡的重点将有所不同，包括提高经济生

<sup>5</sup> 大会第 75/233 号决议。

产力以及通过创新和创造力推动可持续发展过渡。在各种情况下，有效治理对于实现这种转变和防止逆转至关重要；

(b) 不让任何人掉队，采取基于权利的方法，以增强权能、包容、公平、人的能动性和人类发展能力为中心，承认贫困和不平等的多维性；

(c) 建设复原力，加强国家、机构和人民预防、减轻、应对危机、冲突、自然灾害、气候以及社会和经济冲击等各种风险的能力。

24. 所有国家都未同时实现高度的人类发展和可持续的生态影响。结构转型对于实现《2030 年议程》所需要的经济和社会进步固然至关重要，但必须以对可持续性、包容性和公平的坚定承诺以及增强预测、应对冲击和危机、实现恢复的能力为基础。变革的三个方向相互依存。虽然每个方向都具有独特的背景，但每个国家的发展道路都可能是三个方向的某种组合。

25. 在本战略计划期间，COVID-19 疫情仍将是影响各国发展的一个重大和不可预测的因素，而且将对各个国家带来不同的影响。开发署的支助将以有意灵活的方式进行规划和交付，以最有效地应对各国不断变化的优先事项。

### 标志性解决方案

26. 事实证明，六个标志性解决方案是国家需求最大的领域，也是开发署在联合国系统内部能力和作用最有利于开展工作的领域。每个方案都将得到完善和发展，以扩大影响，更有效地应对各国不断变化的需求。

### 贫困和不平等

27. 当前在全球范围内，不平等已从收入不平等转为机会不平等，机会不平等加剧贫困，减少了向上流动，几代人陷入贫困而不能自拔。最偏远的群体往往在地理、年龄、性别、流离失所、残疾或数字接入等方面十分脆弱。在开发署近 129 个国家减贫工作的基础上，下一代标志性解决方案将投资提高民众的能力，助力他们跨越贫困线并不断前行，实现为人人建设繁荣的目标。

28. 开发署预计，到 2025 年将帮助增强 1 亿贫困、边缘化和受排斥人口的权能，摆脱持续存在的多维贫困和脆弱性。开发署将采用系统方法，应对贫困的多维性，投资跨部门资产、服务和社会保护。它将促进为低收入群体和“消失的中产阶级”、非正规部门的弱势个人创造就业机会，提供社会保护和社会安全网。这项工作将以妇女为重点，发展中国家 85% 的妇女在非正规部门就业。本组织将与劳工组织等伙伴合作，从商业角度支持把社会保护作为人力资本投资，保护个人免受冲击，提高生产力和包容性经济增长。开发署将与劳工组织和儿基会等伙伴合作，加大对青年经济赋权的参与，重点关注青年体面工作、绿色工作、社会创业精神和保护非正规工人。

29. COVID-19 疫情表明，享有和不享有高质量医疗保健群体之间的差距正在扩大。开发署将扩大与儿基会、世卫组织和其他机构在政策提案和方案解决方案方



面的合作，以加强卫生系统，包括收复艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾防治方面的失地，解决非传染性疾病、心理健康和疫情防备方面出现的新问题。

30. 包括流离失所者在内的许多低收入个人，因缺乏信贷、无法通过借贷投资技能和生产性资产或缺乏合法身份而陷入贫困和脆弱的循环。开发署将与资发基金密切合作，为金融普惠和数字化营造有利的政策和监管环境，扩大对掉队群体的服务。

31. 可负担和可靠的能源是实现人人繁荣的基础。开发署将利用与标志性能源解决方案的协同增效作用，并与国际可再生能源机构和私营部门等伙伴合作，为缩小能源获取差距进行投资。

## 治理

32. 有效治理是三个变革方向的重要基础。它有助于管理结构转型的风险和影响；有助于保障赋权和包容，确保没有人掉队；有助于增强复原力，防止发展成果倒退和重新陷入冲突或危机。

33. 建设有效、包容和问责的治理是一个深深扎根于社会和政治制度的长期过程。几十年来，开发署对权利、问责、法治、发言权和参与以及多级治理系统的治理采取了整体办法。例如，开发署通过全球法治和人权方案提供专门知识和种子资金，通过国家人权系统和司法救助为将近 48 个国家的法治提供支持。开发署和联合国毒品和犯罪问题办公室密切开展反腐败合作，并与其他联合国实体一道，致力于共同落实大会反腐败特别会议的政治宣言。

34. 未来四年，开发署的工作将转向预防性措施，解决新出现的复杂问题。开发署将借鉴疫情应对经验，重振公共部门能力方面的工作。开发署将借鉴越南“预期、敏捷、适应”治理方法的早期案例，考虑如何通过预期方法以及更好地认识和管理风险使治理系统做到“适应未来”。这对于冲突和危机背景也密切相关，例如在也门，开发署正在为建立平台提供支持，使地方政府、民间社会、私营部门和部落领袖能够一同分析和预期具体挑战。

35. 开发署将在带来特殊挑战或机遇的治理系统领域支持合作伙伴，包括加强公民空间，确保数字化和创新中的权利和公平，应对种族主义和歧视，增强妇女和青年的能力。开发署将通过能力发展、青年政治参与和支持青年创新，帮助促进后代的权利，增加青年在气候行动及社区未来决策中的发言权。

36. 开发署将突出强调地方治理系统及其与多级系统的联系，这些系统发生变化的可能性最大，预防冲击并实现恢复、推动实现《2030 年议程》方面能力最强。开发署仍将把国家政府作为主要伙伴，但将与区域和地方更广泛的行为体，包括私营部门和民间社会进行接触。这一方法以现有计划为基础，如加速器实验室的工作，以发现地方的创新者，利用他们的专业知识，创造可执行的见解。

37. 开发署各种标志性解决方案在自然、气候、生物多样性和能源等方面的多项干预措施，以支持国家治理系统和保障人权基本目标。开发署将借鉴性别平等、

人权以及社会和环境标准纳入主流的经验，明确把商定的问责、包容和实效政府间原则<sup>6</sup> 纳入所有标志性解决方案和发展背景的主流。

## 复原力

38. 开发署支持各国和社区建设抵御冲突、气候变化、灾害、疫情等各种冲击和危机的能力。开发署将继续在预防冲突、建设和平、减少灾害风险和应对危机等问题上采取发展办法。随着人类和环境系统相互依存度的提高，风险也变得日益系统化和连锁化，相互关联程度日益提高。更好地认识和应对风险的系统性至关重要。

39. 首先，开发署将促进更好地认识系统性、多层面风险，以此作为建设复原力和人类安全的基础。它将为合作伙伴提供知识、预测分析、技术和工具，帮助合作伙伴思考和规划长期复原力。这将有助于合作伙伴衡量不同发展选择的复原力价值，并为实现可持续发展目标作出更好的风险知情选择。

40. 第二，开发署将通过区域、国家和地方各级的工作建设复原力。开发署将与国家工作队合作，建立对特定背景下风险的共同认识，作为综合方案编制的基础，即促进性别平等和风险知情的干预措施，推动各部门通过合作取得集体成果。在危机和冲突背景下，这种应对多层面风险的共同方法有助于加强人道主义、发展、人权以及和平与安全伙伴之间的一致性和互补性。例如，在萨赫勒地区，开发署正在与合作伙伴合作，减轻冲突和气候风险，实现社区稳定，加强包容性治理，建立创新型发展伙伴关系。

41. 在地方一级开展工作是按照人类安全方法减少系统性风险积累和建设复原力的一个实际切入点。例如，在 2017 年灾难性飓风之后，开发署与加勒比共同体开展的减少灾害风险工作就是如此。开发署将继续与社区和民间行为体合作，加强他们的能力，并与各国政府合作，在关于复原力的决策中增加他们的话语权，重点关注因气候、灾害和冲突而被迫流离失所等最有可能掉队的群体。加强地方能力和对话机制有助于促进预防文化，加强社会凝聚力和人类安全，打击极端主义。地方一级的复原力解决方案必须融入国家进程，以实现变革，反之亦然。例如，在索马里，开发署通过支持地方一级的水资源保护基础设施和教育，以及减少灾害风险的国家政策，帮助加强社区应对气候变化和水资源短缺的能力。如果风险跨越国界，则需要跨国或以问题为基础的解决方案。

42. 合作伙伴共同努力是危机预防和复原力建设取得最大成效的关键。例如，由行业、联合国和世界银行牵头、开发署与其共同主持的保险发展论坛，汇集了互补能力和资产，到 2025 年将向 20 个高度优先国家提供风险融资解决方案。企业开始认识到复原力可以保护业务连续性。私营部门因此成为关键的合作者，公司重新设计商业模式增强适应性，并为自己制定绿色和风险知情标准。

<sup>6</sup> 经济和社会事务部，[促进可持续发展的有效治理原则](#)。

## 环境

43. COVID-19 疫情凸显了自然过度开发的代价及其对卫生的影响，包括人畜共患疾病传播对人类的风险。这一标志性解决方案旨在把自然和环境放在国家经济、发展和财政规划的核心位置。开发署将通过支持知情的政策和监管选择，帮助各国政府保护、管理和估价自然资产，尽可能减少负面环境影响，并纳入对环境有利决策的激励措施。这将包括重新定位对自然不利的政府补贴，开发新的债券工具，与各国政府合作，创造新的支持大规模部署清洁能源的技术选项和政策。

44. 对自然和基于自然的解决方案的供资仍然严重不足。开发署将在与 100 多个国家合作解决自然融资问题的基础上，调动大批公共和私人资金，投资于基于自然的气候解决方案。这将包括支持绿色复苏的创新和混合融资，由开发署提供融资和银行担保项目之间的匹配服务，降低其他机构缺席的危机和受冲突影响地区私人筹资的风险，改变导致对自然资源作出有害短期决定的国家债务，如将履行自然承诺与偿还债务挂钩。新的资金和融资伙伴对于加快开展长期等待、只欠投资的项目至关重要。

45. 与此同时，开发署将支持合作伙伴解决变革的根源和驱动因素。开发署将与粮农组织、环境署和其他专业伙伴合作，推动从一切照旧的土地使用和农业系统向恢复长期生产力、改善生计、保护生物多样性和生态系统服务以及提供气候解决方案的做法转变。需要重新强调加强治理、法治和人权，包括土地权，因为 80% 的生物多样性处于土著人民和地方社区生活的土地。

46. 变革的其他杠杆是数字化和空间数据的使用(从环境影响到性别平等和贫困)，动员行为改变，支持对自然敏感的投资和生产，围绕变革组成新的联盟。开发署将与正在转变供应链和生产使之更加公平、更加包容、更可持续的企业领袖进行合作。寻找新的自然倡导者，包括在国家以下和社区一级，将增强倡导变革的力量。

## 能源

47. 获得能源是卫生、教育和经济繁荣的前提，是各项可持续发展目标的重要倍增手段。大约 7.59 亿人仍然缺电，26 亿人没有清洁的烹饪选择，给妇女女童带来了不成比例的伤害。没有这些基本要素，最脆弱的群体就有陷入贫困和不平等循环的风险。

48. 开发署的首要目标是增加掉在最后的群体获得能源的机会。开发署将加快对分布式可再生能源解决方案的投资，特别是对最偏远群体和身处危机的群体，增加 5 亿人获得清洁和可负担能源的机会。例如，非洲微型电网市场加速方案正在 18 个国家提高可再生能源微型电网的经济可行性，鼓励私人投资，降低关税，扩大服务。

49. 第二，开发署将通过支持包容性绿色经济的系统变革，加快向可再生能源过渡，特别是在可再生能源发电水平低或能效提高率低的国家。这项工作将利用能源部门的技术进步、清洁能源创新和新的商业模式。

50. 变革将带来破坏。例如，减少化石燃料补贴或改变投资激励措施，将同时产生赢家和输家。开发署将确保这种过渡的公平性，认识并减轻对弱势群体的影响。采取以人为中心的方法，如将能源的生产性利用作为切入点而非技术挑战，与贫困或性别平等领域的联系将自然出现，从而能够采取更加综合的方法。

51. 利用合作伙伴的专门知识和资源是扩大开发署交付和覆盖范围的关键。本组织将继续在整个联合国系统开展工作，并与国际可再生能源机构、环境署和人人享有可持续能源组织、金融机构和民间社会合作。开发署将制定与私营部门合作的战略和工具，私营部门的参与对于达到必要的投资水平至关重要。

### 性别平等

52. COVID-19 疫情揭示了全球在促进性别平等和增强妇女女童权能方面的脆弱性。劳动力市场的性别平等差距可能扩大，妇女女童遭受性暴力的情况有所增加，尤其是在危机背景下。为取得充分进展抵御未来冲击，必须消除性别平等方面持续存在的结构性障碍。这意味着要对所有干预措施进行设计，以对性别平等产生有意的影响，并将平等放在与合作伙伴对话的中心位置。

53. 开发署将努力实现更具包容性的经济，加快增强妇女的经济权能。它将与合作伙伴一起，促进创新的公共政策，例如提出在国家会计系统中计算无酬照护的备选方案。其目标包括让 5 500 万妇女女童获得基本服务、金融服务和非金融资产，并支持通过开发署在 42 个国家的选举支助进行登记的选民中的女性平等代表。开发署将在支持环境治理和气候行动的 100 个国家，促进妇女担任领导职务的机会，克服在获取和控制自然资源方面的性别差距。在危机背景下，开发署将更加大胆地投资增强妇女的经济权能和领导力，与妇女和平建设者合作，通过增强妇女调解员的权能、基于社区的社会基础设施和重建妇女生计来维持和平与稳定。

54. 评估和审计发现投资与宏大目标之间存在脱节。需要调动更多资源来应对这一背景下的挑战，如通过国家筹资综合框架为性别平等释放资金。与民间社会建立新的政策和社会变革联盟，与妇女署、联合国人口基金和其他联合国机构重建伙伴关系，建立外部思想家网络，也是实现进一步发展的强大资产。

### 更加综合的方法

55. 正如中期审查指出，在标志性解决方案交叉之处，或者以气候承诺等综合方式加以应用的地方，可以发现更大的价值。开发署将超越部门挑战，寻找变革的机会。它将继续交付项目，但将逐步把项目规划、调整和管理为由长中短期干预措施组成的组合，并得到研究、宣传和投资的支持。组合方法意味着从系统的角度看待问题，利用干预措施之间的联系实现更广泛的目标。这需要准备探索创新选择的不同风险偏好。

56. 开发署已经开始采用综合投资组合方法。作为联合国系统应对 COVID-19 社会经济问题的技术牵头机构，开发署正在支持各国政府制定和实施包容性经济刺激计划，通过卫生、教育和数字接入等综合干预措施，恢复新穷人的生计。“助力

小岛屿发展中国家”方法综合了对气候行动、蓝色经济和数字转型的支持以及获得融资的机会，以支持小岛屿发展中国家保持《萨摩亚途径》和《2030 年议程》的进展。

57. 实现转型变革需要重新思考发展成果的规划和计量方式。正如《人类发展报告》强调指出，需要比国内生产总值更广泛的指标来计量人类(和地球)福祉的所有层面。开发署将继续开发这些指标，支持各国收集和应用这些指标，包括分类数据的能力。开发署的供资模式也应进行调整，以反映国民收入之外的人类发展指标。

## 五. 充分实现发展的影响：开发署的交付方式

58. 开发署正在投资可扩大发展影响的使能能力和方法。开发署将支持各国培育和应用这些促进因素，同时将这些因素嵌入自身的工作方式。

### 战略创新

59. 气候变化等系统性风险引发的国家复杂挑战与政府和发展规划通常采取的线性方式之间的不一致性日益加大。创新的技术解决方案，如智能城市或 COVID-19 联系人跟踪应用程序，可能有助于在短期内解决紧迫挑战，但无法解决根本问题。

60. 许多政府认识到这种脱节，但难以解决这一问题。开发署将帮助各国政府和社区确定选项和能力，提高整个系统的绩效，使其适应变化并产生复原力。开发署将借鉴解决塞尔维亚人口减少和亚太地区塑料污染等举措，成为研发合作伙伴，帮助重新规划政策选择，并建立致力于不断学习和适应的变革联盟。

61. 开发署已对加速器实验室网络、数字战略、创新基金等创新方法和基础设施进行了大量投资。现在是时候让这些资产更有目的地为支持系统转型的合作伙伴提供服务。

### 数字化

62. 开发署在世界各地的合作伙伴对具体的数字项目以及政策和法规的支持需求正在迅速增长。未来四年，开发署将投资建设成为关键对话者和顾问的能力，亦即各项工作的数字化部分。

63. 开发署的发展任务、经验、存在以及与各级政府合作的能力，使其有能力支持全面的数字转型方法。开发署将把各国与专业知识联系起来，帮助确定指导联合国国家工作队的战略愿景。开发署在其数字基础设施和政府能力建设的长期工作基础上，制定了包容性数字转型指南和数字化准备情况评估。开发署国家办事处将利用这些工具，确定战略切入点，推动所有专题领域的数字知情方案编制。

64. 实地经验是开发署参与秘书长数字合作路线图和联合国共同议程的基础，开发署将在这些全球平台上倡导包容性和符合道德的数字解决方案，促进可持续发展。实际支持包括开发署和国际电信联盟发起的新的数字能力发展联合机制，以提高服务不足社区的数字能力。

65. 全系统数字化转型进展顺利，已有数百个成功举措和重要的数字支持基础设施，包括数字团队、加速器实验室以及数据和信息技术战略。下一步将对能力和文化进行深层投资，即培养数字思维。工作人员将在认识数字化的背景方面得到支持：数字化如何影响专题领域和地理位置，如何利用数字化实现发展影响和风险管理。开发署将投资尖端的数字工具和流程，在提高自身管理效力的同时，确保在最新技术和研究的基础上提供支持。

### 发展筹资

66. 可持续发展目标和《巴黎协定》为资金促进发展提供了框架。然而，几乎没有国家制定协调一致的战略来调动并调整公共和私人资本流动，支持本国的发展优先事项。例如，经济合作与发展组织中 21 个大国，几乎一半的疫情刺激支出用于支持化石燃料部门。虽然资金缺口因疫情而扩大，但缺乏一致性仍然是主要挑战。

67. 开发署将继续与各国政府合作，制定国家融资综合框架，使公共和私人融资与可持续发展目标对接，并与财政部和中央银行合作，把可持续发展目标纳入国家预算和税收框架以及私营部门监管。开发署将通过 20 国集团和联合国发展筹资进程，确保将可持续发展目标纳入全球金融体系改革。

68. 开发署将与各国政府和私营部门合作，大规模调动资金，开发与可持续发展目标对接的投资渠道，并通过可持续发展目标投资者平台和面向可持续发展目标的融资工具和服务，如主权债务工具和针对私募股权基金、债券和企业的可持续发展目标影响标准，引导资本流向这些国家渠道。开发署最近支持催化了大量投资资本，如新开发银行、印度尼西亚和墨西哥政府发行了与可持续发展目标对接的近 50 亿美元债券。

69. 官方发展援助仍然是许多国家的重要资金来源，尤其是在危机和低收入背景下。但是，实现《2030 年议程》的规模只能通过共同投资来实现，发展援助有助于利用更广泛的公共和私人投资。开发署将支持各国政府及其合作伙伴探索创新的融资选择，包括混合融资，同时认识到各国需要不同类型的融资来满足不同的发展需求。

70. 大规模利用资金包括与合作伙伴合作，采取旨在实现长期转型目标的投资组合方法，并促成更强有力的公私合作。这要求开发署进行内部变革——为快速、高效的决策做好准备，并愿意考虑与未来金融部门伙伴的业务灵活性相匹配的风险，以及能够捕捉金融催化规模的影响计量系统。

### 伙伴关系

71. 实现《2030 年议程》需要集体行动和协作方法，利用不同伙伴的综合优势，实现规模影响。为此，开发署将建立伙伴关系，创造共享价值，改造系统，增强地方行为体的权能，并利用数字平台。开发署与会员国、联合国机构、国际金融机构、民间社会、学术机构和私营部门的长期伙伴关系对其效力和影响仍然至关重要。

72. 开发署将利用召集力，继续建立融入边缘化声音的战略联盟，增强地方行为体的权能，例如通过社会创新平台。这类平台帮助巴拉圭小农加强了商品链，并帮助巴基斯坦应对了城市发展挑战。与私营部门的新联盟包括 COVID-19 私营部门全球基金，它与全球契约、国际商会和企业合作，应对中小企业面临的挑战。

73. 加强现有伙伴关系和建立新的伙伴关系需要灵活的、更加适合新型伙伴或新的合作方式的工具、模式和资金。例如，创新伙伴关系将要求以不同的态度分享知识产权（“创新公益物”方法）。为了增加伙伴关系推动研发的机会，特别是与私营部门推动研发的机会，将为发起探索性或实验性的合作设定更加灵活的门槛。

74. 开发署将与合作伙伴合作，倡导和促进应对共同挑战的全球和区域合作，并展示多边解决方案的价值。开发署将利用合作伙伴的各种能力、资源和知识，深化跨部门和跨地域合作。例如，开发署是全球可持续发展数据伙伴关系的成员，该伙伴关系是一个全球网络，利用数据革命的机会实现可持续发展目标。

### 提高敏捷性和预见性

75. 《2018-2021 年战略计划》概述了实现更有成效、更有效率的业务模式的步骤，此后开发署对新的工作方式进行了大量投资。开发署凭借服务 115 个国家的 91 个加速器实验室、数字战略和创新基金加强对合作伙伴的支持，应对复杂、棘手的发展挑战。开发署将在整个组织中嵌入加速器实验室的敏捷工作、测试和原型制作方式。这些方式深受合作伙伴的重视。

76. 开发署将投资人员、知识、风险管理、融资、卓越运营和影响计量六个关键领域，以建立合作伙伴所期待的具有敏捷性和预期性的组织。

77. 人员。到 2025 年，开发署将通过实施“2030 年人才”战略，具备应对未来发展挑战的技能和能力。开发署将吸引新的人才，通过有针对性的学习和发展不断建设人员的能力，加强交付能力，拥有投资组合和风险管理、战略远见、系统思维、金融、数字素养和数据管理方面的技能，以及人工智能等“前沿”技能和其他可能尚未进入发展领域的技能。如果国家优先事项需要国家办事处技能之外的专门知识，如能源或金融等特殊领域，这些知识将很容易获得。开发署致力于在各级实现卓越的人员管理和领导，将继续建设包容性工作文化，消除一切形式的歧视、剥削或虐待。

78. 知识。开发署丰富、广泛的数据是非同寻常的战略资产，可以更有力地发挥杠杆作用，产生发展影响。开发署将通过与秘书长数据战略对接的新数据战略，更有目的地收集、管理、分析、部署数据和知识，以加强思想领导和国家方案编制，并为跟踪对可持续发展目标贡献的联合国共同平台“UN INFO”作出贡献。实时数据收集系统和分析，如获奖的 COVID-19 数据模拟平台，将能够即时分析和应对不断变化的环境。到 2025 年，全球政策网络将实现全面连接。该网络是一个开放平台，通过可持续发展目标金融部门枢纽等区域和全球英才中心，向国家、区域和全球团队提供开发署专门知识的即时连接。

79. **风险管理。**开发署新的企业风险管理政策在加强监督和问责的同时，鼓励以创新促进发展。到 2025 年，开发署将把更加积极、更有活力的风险管理方法嵌入文化和业务模式。而为其提供支撑的是尤其在危机背景下更能适应国家需求的能力。

80. **融资。**有效应对不断变化的国家优先事项需要灵活和可预测的资金。开发署的目标是，根据供资契约 30% 的目标，会员国增加经常资源供资占其收入的比例，并增加集合供资和专题供资。随着开发署转向以更长的时间跨度和更具变革性的目标管理组合内的方案规划，这种供资的价值将会越来越大。未来四年，开发署将试行并向执行局提议修订经常资源分配标准，以更好地与各国的发展需求对接。

81. **卓越运营。**开发署将审查和修订方案编制和业务程序及工具，提高灵活性和透明度，加强问责制，有效支持投资组合管理等新的业务方式，并满足包括私营部门在内的合作伙伴的预期。其中包括执行方式，与投资组合需求而不是项目周期对接的金融工具和法规，以及更多种类的业务模式，包括授予、基于绩效的支付、收费服务和担保等。

82. **影响计量。**传统的线性成果管理尚未发展到对新的工作方式和投资组合方法的成果进行计量。目前正在积极开发更适合这些新工作方式的监测、评价和成果计量系统，这些系统将学习视为成果，并能够在更长的时间范围内跟踪变革及其促成因素，如不断变化的社会规范。对 2022 年上线的经过改进的企业资源规划系统进行大量投资，将提高效率、成果和资源规划、监测和影响计量。

83. 对这些领域的投资将使未来的国家办事处具备灵活的资源、技能和获得合作伙伴期待的最佳做法的机会，最佳做法都以开发署的规范和价值为基础。作为其文化，未来办事处将与包括国家工作队在内的其他机构合作，开展持续学习和试验。战略远见、未来思维和风险监控将成为标准的工作方式。办事处将凭借扎实的数字、数据和金融技能，随时准备在新兴领域作出应对，如将代际视角纳入政策设计、公共部门创新和数字治理。实时数据分析加强了方案编制并支持宣传。办事处对地方一级的成果进行计量，但也可以跟踪其对更高发展成果的贡献。办事处将以气候中和为目标，致力于到 2025 年将温室气体排放量减少 25%，到 2030 年减少一半。

84. 未来的国家办事处将继续向驻地协调员系统提供人力资源、财务、采购、一般业务和行政方面的优质服务，同时通过集群和其他举措充分利用提高效率的机会。国家办事处作为非常驻联合国实体的平台，能够在不可行的情况下进行运作。

## 六. 展望未来

85. COVID-19 改变了世界。穷人和弱势群体处境恶化，多边合作紧张，可持续发展目标也似乎更加遥远。

86. 在这一新形势下，开发署对投资领域作出了选择：进一步强调数字化，以加强方案编制，提高管理效力；促进发展筹资流向最需要的地方；鼓励创新和创造



力，帮助改变系统，解决实现可持续发展目标旅程中最艰难的“最后一英里”。这一切都是为了扩大并加快向绿色、包容性过渡的进展，以通过增加机会和提高复原力增强每个人的权能。

87. 开发署的每个国家方案都与一个丰富的全球网络相连——与拥有具体、共享经验的国家挂钩，与联合国系统内外的最佳做法相联系。对国家伙伴而言，开发署深厚的地方经验的价值通过这种全球知识和联系而起到倍增效应。未来四年，随着开发署建设支持系统变革和与联合国伙伴提供综合支持的能力，这种价值主张将变得更加强大，与国家优先事项的关系将更加密切。

88. 展望未来，开发署认为发展不是资源或资产的单向转移，而正在日益成为一种共同创造和对全球公益物的共同投资。实现《2030年议程》的目标需要集体行动和投资。各国政府和开发署应发展动态、前瞻性、包容性的工作方式，能够灵活应对不断的变化，应对权能增强并已实现数字连接的民众。未来四年，开发署及其员工和合作伙伴将为建设这种能力并为人人创造更美好的未来而共同努力。