



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 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 15

联合国项目事务署

项目署 2018-2021 年战略计划中期审查

摘要

执行局第 2017/26 号决定核准了项目署 2018-2021 年战略计划。战略计划的重点是为产生影响力开展执行工作，并为支持会员国和秘书长实现可持续发展及构建更加和平、公正和公平的社会提供指导。

这次中期审查是作为组织自我评价进行的，评估了战略计划的执行情况，以及项目署作为联合国和平与安全、人道主义和发展工作服务和解决方案的资源来源履行职责的情况。

审查再次确认执行局所定战略方向的切实相关性，以及项目署需求驱动、自筹资金和非方案业务模式的可行性。这体现在以下方面：有助于各国政府、联合国和其他伙伴业务成果的服务需求增加；外部审查结果；合作伙伴提供的反馈；关键优先事项的实现。

项目署根据任务规定，扩展了《联合国宪章》所载所有三大支柱的工作，对发展和人道主义支助的需求显著增加。大多数可持续发展目标，特别是“良好健康”和“和平、正义和强有力的机构”等目标的需求都有所增加。

项目署在其贡献目标的指导下，增强了合作伙伴的能力，帮助了民众，支持了世界各国。在最脆弱不堪的局势下，对其服务的需求出现了增长。在该两年期内，在 72 个以上最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他处境脆弱的国家的总交付额达到近 25 亿美元。对项目署直接支持中等收入国家的技术援助和执行能力的需求翻了一番。



在该两年期，执行局在 2015 年鼓励开展的社会影响力投资倡议提供了概念证明，项目署继续建设技术援助能力，以支持优质基础设施和可持续公共采购。

与上一个战略期间相比，项目署注意到包括各国政府、国际金融机构和区域政府间组织在内的大多数合作伙伴的需求有所增加。改革启动后，联合国发展系统伙伴的需求维持在相对平稳水平。

在追求平衡管理成果的过程中，项目署保持了较高的合作伙伴满意度和人员参与度，并在实现性别平等的宏愿方面取得了相当大的进展。项目署简化了策略，改进了流程和工具。实现了创纪录的交付，并降低了合作伙伴和受益者的平均费用。到该两年期结束时，项目署的财务状况稳健，有能力承受一定程度的不可预见的外部冲击，包括冠状病毒病大流行的影响。

#### 决定要点

执行局不妨：

欢迎项目署支持各国政府、联合国和其他伙伴的业务成果，并欢迎项目署保持重点和方向的打算；

赞同项目署战略框架仍旧具有切实相关性，在此基础上更加意气风发，成为会员国和秘书长更加广为人知和认可的资源来源；

认识到所取得的管理成果再次确认了其贡献目标中所表达的非方案企业对企业价值主张的作用，以及维护独特的需求驱动、自筹资金的中长期商业模式的可行性；

鼓励项目署继续注意根据不断变化的业务环境和政策指导，立足于自身的技术专长和履行任务的比较优势，集中开展工作；

注意到越来越多的人要求项目署扩大与可持续发展有关的执行能力，包括直接支持各国和在最脆弱的情况下；

赞扬在促进和促使各国可持续基础设施影响投资方面取得的进展，以及在优质基础设施和可持续公共采购领域增加附加值的潜力；

再次鼓励联合国各实体利用项目署的效率和效能，强调项目署在优质基础设施、可持续公共采购和可持续基础设施影响投资方面拥有技术专长。

## 目录

	页次
一. 存在价值 .....	4
A. 我们的战略框架、宗旨和目标 .....	4
B. 《2030 年议程》和全球背景下的动态 .....	5
C. 2018-2019 年的民众、国家和业务环境 .....	8
二. 任务使命 .....	9
A. 我们的任务、合作伙伴和服务 .....	10
B. 2018-2019 年业务成果 .....	11
C. 将业务成果的进程维持到 2021 年及更远的未来 .....	17
三. 我们的管理方式 .....	17
A. 我们的治理工作及联合国改革 .....	17
B. 2018-2019 年管理成果 .....	20
C. 将管理成果进程维持到 2021 年及更远的未来 .....	21

## 附件

- 一. 存在价值
- 二. 任务使命
- 三. 我们的管理方式

## 一. 存在价值

1. 2020 年，联合国成立 75 周年，也是 2020-2030 年可持续发展行动十年的开局之年。项目署庆祝其成为联合国系统“单独列名的实体”25 周年，也是大会承认其成为大会、经济及社会理事会和执行局主持下的联合国实体十年。
2. 执行局于 2017 年通过了项目署 2018-2021 年战略计划。项目署的任务是协助合作伙伴扩大在和平与安全、人道主义和发展努力等方面的执行能力，包括通过能力发展活动扩大执行能力。战略计划为执行授权任务提供了指导。<sup>1</sup>
3. 战略计划为项目署设定了一个雄心勃勃的目标，即更加自信和清晰地部署技术专门知识，帮助各国和民众实现《2030 年议程》所列目标。为了扩大、深化和拓宽战略合作伙伴关系，项目署开始更早地让发展价值链中更高层次的合作伙伴更好地了解它，并发展、增强和加强机构知识和能力，使其继续成为合作伙伴有效的资源来源。
4. 项目署自筹资金和需求驱动的业务模式在联合国系统中是独一无二的。在这两年期，项目署非方案执行任务的相关性和作为会员国和秘书长业务资源的作用再次得到确认。这体现在：服务需求增加；外部审查结果；合作伙伴提供的反馈；关键优先事项的实现。
5. 审查结果显示了项目署创新和快速应对新挑战的能力，以及其项目服务如何帮助各国政府、联合国和其他合作伙伴为支持许多国家民众的目标作出贡献。

### A. 我们的战略框架、宗旨和目标

6. 2017 年，执行局欢迎项目署《2018-2021 年战略框架》。该框架勾勒出项目署的宗旨和战略目标，以《宪章》和大会的立法授权为依据。框架根据执行局的决定，随着时间的推移而演变。<sup>2</sup>
7. 中期审查再次确认了通过《战略框架》确定的方向，为项目署继续增加对各国在不同部门和业务背景下实现可持续发展目标的支持确定了重点。
8. 通过扩大项目署合作伙伴基础和深化现有伙伴关系，通过发展核心服务和创新专门知识并予以综合提供，实现了持续增长。
9. 下文概述了项目署的宗旨、愿景、使命和价值观。它的七个战略目标——三个贡献目标和四个管理目标——将构成本审查的第二章和第三章。
10. 项目署的宗旨声明及愿景、使命和价值观分别表述和概述了其存在理由：<sup>3</sup>

<sup>1</sup> DP/OPS/2017/5-Annex I。

<sup>2</sup> 2013/23、2016/19 和 2017/26。

<sup>3</sup> 附件一。

我们的愿景是构建这样一个世界：人人可以在适足、可持续和有抵御能力的基础设施支持下，并在采购和项目管理方面的公共资源得到高效和透明利用的情况下，过上圆满的生活。

我们的使命是，帮助民众改善生活，帮助各国实现和平与可持续发展。

我们的价值观包括：(a) 国家自主权和能力；(b) 成果问责制和透明度；(c) 伙伴关系和协调；(d) 优质和卓越。

11. 项目署的使命、愿景和价值观仍然是当前全球背景下本组织宗旨的源泉。

## B. 《2030 年议程》和全球背景下的动态

12. 《战略计划》阐明了项目署对构成《2030 年可持续发展议程》的全球协定的回应，<sup>4</sup> 确定了项目署如何围绕《宪章》的三大支柱，通过管理改革和根据四年期全面政策审查重新定位联合国发展系统，<sup>5</sup> 为实现秘书长关于建立综合预防平台的愿景作出贡献。<sup>6</sup>

13. 在执行局核准《战略计划》之后，全球范围内出现了与项目署的任务和作用特别相关的动态。冠状病毒病大流行最近带来了不确定因素，可能会影响可预见的未来的社会和经济的发展。复苏将提供“重建得更好”的机会，包括在应对气候变化方面。

### 全球背景下的动态

14. 《2030 年议程》为未来提供了广阔的愿景，并设定了可持续发展、气候变化、发展融资等领域大胆而雄心勃勃的行动目标。尽管许多人和国家都在进步，但巨大的全球性挑战和风险依然存在，对那些落在最后面的国家来说更是如此。

### 可持续发展

15. 秘书长在提交给经济及社会理事会的 2019 年报告中强调，截至第一个实施和审查周期结束，在一系列可持续发展目标和指标方面取得了进展。<sup>7</sup> 然而，全球的反应一直很欠缺，导致许多目标进展缓慢，最脆弱的人和国家遭受的损失最大。

16. 在大会第七十四届会议高级别周期间，会员国与民间社会和私营部门领导人举行了五次峰会。随着第五个实施年头临近，他们启动了到 2030 年实现可持续发展目标行动十年。<sup>8</sup>

<sup>4</sup> [A/RES/70/1](#)。

<sup>5</sup> [A/RES/72/279](#)。

<sup>6</sup> [A/RES/71/243](#)。

<sup>7</sup> [E/2019/68](#)。

<sup>8</sup> [A/RES/74/4](#)。

## 性别平等和性别平等主流化

17. 2019 年 12 月，大会指出，2020 年是《北京宣言和行动纲要》发表二十五周年，通过了关于第四次妇女问题世界大会后续行动的决议。<sup>9</sup>

18. 该决议呼吁各国政府和利益攸关方在实施《2030 年议程》时保持性别平等视角。决议重申妇女在预防和解决冲突方面可以发挥作用，并重申性别平等主流化是一项全球公认的以促进妇女赋权和实现性别平等为目的的战略。

## 小岛屿发展中国家与海洋

19. 小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)高级别中期审查再次强调，小岛屿发展中国家如何仍然处于发展和气候变化挑战的前沿，受到威胁的不仅是它们的卫生系统和基础设施，还有它们的生存。

20. 在缔约方大会第 25 届会议上，政府间气候变化专门委员会提交了关于海洋的特别报告，39 个国家承诺将海洋纳入其国家自主贡献。<sup>10</sup>

## 气候变化

21. 会员国说明了它们将如何推动气候紧急情况应对行动。峰会结束时，约 70 个国家宣布打算在 2020 年提交更多的国家自主贡献资料，65 个国家和主要次国家经济体承诺努力在 2050 年实现零净排放。

22. 在第 25 届会议之前，联合国环境规划署显示，比工业化前水平高 1.5 摄氏度的巴黎协定延伸目标正变得遥不可及。<sup>11</sup> 会议推迟了关键决定，包括关于碳市场规则的决定。2020 年初，将第 26 届会议推迟到了 2021 年。

23. 2019 年底，联合国经济和社会事务部重申，若要突破温室气体排放与经济活动之间的联系，将需要改变能源结构，并在基础设施和技术方面进行重大投资。<sup>12</sup>

## 经济展望

24. 2018 年，全世界国内生产总值达到 84.6 万亿美元。据估计，2019 年全世界国内生产总值增长率下滑至 2.3%，为 2008-2009 年全球金融危机以来的最低水平。<sup>13</sup> 经济发展情况威胁着减少贫困、创造体面就业、扩大提供负担得起的清洁能源以及为实现许多其他可持续发展目标而做出的努力。

<sup>9</sup> [A/RES/74/128](#)。

<sup>10</sup> 气专委，2019 年。

<sup>11</sup> 环境署，2019 年。

<sup>12</sup> 经济和社会事务部，2019 年。

<sup>13</sup> 同上。

25. 2019 年，官方发展援助总额为 1 530 亿美元，占经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)成员国国民总收入的 0.30%。<sup>14</sup>

26. 2019 年流向发展中经济体的外国直接投资保持稳定，为 6 950 亿美元，<sup>15</sup> 流向中低收入国家的汇款预计将达到 5 540 亿美元。<sup>16</sup>

#### 冠状病毒病大流行

27. 这次中期审查是在 2020 年上半年冠状病毒病大流行期间进行的。随着大流行的加剧，预计对全球经济的影响也会加大。<sup>17</sup> 6 月份，根据世界银行的基线预测，2020 年全球国内生产总值将收缩 5.2%，所遭受的影响比 2008-2009 年金融危机更大。<sup>18</sup>

28. 4 月初，经合组织/发援会成员承认所有国家的公共财政都面临压力，并表示打算努力保护官方发展援助预算。<sup>19</sup> 世界银行预计，2020 年流向中低收入经济体的外国直接投资汇款以及有价证券债务和股票的数量将会下降。<sup>20</sup>

29. 在可预见的未来，这场大流行似乎很可能会影响到民众和全球经济，最脆弱的人群将受到最大的影响。

#### 发展筹资

30. 大会发展筹资高级别对话认为，由于全球金融资产估计超过 200 万亿美元，因此，可持续发展资金是可以获得的。然而，资源输送没有达到实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标所需的规模和速度。据认为，要实现这些目标，各个部门每年必须进行 5 万亿至 7 万亿美元的投资。

31. 2019 年 12 月，大会通过了关于促进可持续发展投资的第 74/199 号决议。<sup>21</sup> 决议强调指出，必须进行大量投资，发展优质、可靠、可持续和有抵御能力的基础设施，以支持经济发展，提升人类福祉，重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施。决议关切地注意到贫民窟居民人数的增加以及对其健康、安全和谋生机会的不利影响，并鼓励进行有针对性的投资，以提供负担得起的适足住房。

32. 决议确认，如《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》所述，减少灾害风险是防止未来损失的具有成本效益的投资，鼓励会员国为考虑到灾害风险的公私部

<sup>14</sup> 经合组织，2020 年 4 月。

<sup>15</sup> 贸发会议，2020 年 1 月。

<sup>16</sup> 世界银行集团，2020 年 4 月。

<sup>17</sup> 贸发会议，2020 年 3 月；国际货币基金组织，2020 年 4 月。

<sup>18</sup> 世界银行集团，2020 年 6 月。

<sup>19</sup> 经合组织，2020 年 4 月。

<sup>20</sup> 世界银行集团，2020 年 4 月。

<sup>21</sup> [A/RES/74/199](#)。

门投资制定标准和条例，并确保灾害风险评估成为后备项目和银行肯担保的项目的一部分。<sup>22</sup>

33. 决议强调，实现可持续发展目标需要长期投资，同时强调，为支持国家发展政策、计划、优先事项和需要而为可持续发展进行融资的影响力投资具有潜力。

#### 再次确认战略方向

34. 在四年前的上一次中期审查中，项目署评估了全球环境的不断变化，给自己的定位是，与各国政府、联合国和其他伙伴接触，成为这些行为体扩大执行能力的资源来源。

35. 过去两年的全球动态证实了战略方向和价值主张与效率、效力和扩大资源池的相关性。

36. C 节着重指出，在过去一个两年期，鉴于不同国家和业务环境中的民众面临的挑战，对项目署集成产品和解决方案的需求持续增长。

### C. 2018-2019 年的民众、国家和业务环境

37. 到 2020 年，有 78 亿人生活在 200 多个国家和地区，而这些国家和地区的经济和人类发展差异很大。自 2014 年上一个战略期间开始以来，世界人口增加了 5 亿。

38. 过去两年，世界在落实可持续发展目标方面取得了进展。然而，民众面临的风险仍然是多方面的和相互关联的，最近冠状病毒病大流行的迅速蔓延就突显了这一点。

39. 项目署致力于支持合作伙伴应对挑战，过去两年对该机构活动的需求增长证明了其存在价值。

40. 2018-2019 年，项目署总交付额为 43 亿美元。<sup>23</sup> 86% 的活动是在 114 多个国家和地区开展的国内活动。<sup>24</sup> 其余的 14% 是几个经合组织/发援会国家开展的全球活动。<sup>25</sup>

41. 2014 年到 2019 年，年度活动金额增加了 11 亿美元，增幅为 86%。与前两个两年期的平均 31 亿美元相比，2018-2019 年的活动增加了 12 亿美元，增幅为 39%。

#### 业务环境

42. 项目署继续扩大全球覆盖范围及跨区域和在各国的存在。

<sup>22</sup> A/RES/69/283。

<sup>23</sup> 总交付额包括通过成果报告记录的公共部门会计准则收入和机构交易。

<sup>24</sup> 附件一。

<sup>25</sup> 同上。

### 全球覆盖

43. 项目署在 114 多个国家开展活动，具有广泛的全球影响力。该机构的国家办事处和多国办事处架构运转灵活，在全球支助和交付结构的支持下，可以增减规模，以迅速满足不断变化的需求，并扩大合作伙伴的实施能力。

44. 在整个两年期，总交付额的区域分布为：亚洲 37%(29 个国家)、非洲 25%(46 个国家)、美洲 20%(27 个国家)、欧洲 3%(5 个国家)和大洋洲 0.5%(7 个国家)。其余 14%为全球活动，主要来自日内瓦和纽约。

### 业务所在国

45. 秘书长在其关于联合国作为预防平台的愿景中强调指出，必须承认脆弱局势的存在，优先开展抵御能力建设，使民众，特别是落在最后的民众，能够更有效地管理风险和冲击。

46. 在该两年期，项目署至少 57%的活动是在最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他局势脆弱的国家进行的。2019 年，项目署在脆弱国家的年度活动金额首次超过 10 亿美元。同时，中等收入国家(许多落在最后的人都生活在这些国家)对服务和技术专业知识的需求翻了一番。

### 民众和国家的挑战

47. 项目署在《战略计划》中承诺根据内部和外部业务情报，包括就国家风险和脆弱性进行的不断演变的交流所获得的数据，进行较长期的规划。<sup>26</sup> 项目署使用这一方法将其活动重点放在制定 2018-2021 年全球业务计划上。

48. 在准备中期审查时，项目署使用了同类背景评估。评估再次确认了项目署的国内活动与不同国家和背景下的民众所面临的挑战之间的相关性，以及其大部分活动集中在人类发展指数排名最低和人道主义风险指数排名最高的国家。

49. 评估涵盖发展、国民总收入、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、人类发展、和平与安全、人道主义风险、气候变化和透明度等。<sup>27</sup> 评估结果证实，在过去一个两年期，随着项目署足迹的扩大，保持了存在与国家和民众所面临的挑战之间的密切联系，并继续在多种不同的环境下，包括在民众面临最大风险的环境下帮助民众建设更好的生活。

## 二. 任务使命

50. 项目署在《战略计划》中明确提出了它的宏愿，即继续向合作伙伴提供优质服务 and 解决方案，从而成为扩大会员国和秘书长执行能力以及扶持合作伙伴、帮助民众和支持各国实现《2030 年议程》的更加广为人知和认可的资源来源。

<sup>26</sup> DP/OPS/2016/5；DP/OPS/2017/5。

<sup>27</sup> 附件一。

51. 项目署制定了三个贡献目标，以彰显其任务、价值主张和承诺，并为其服务所支持的业务成果愿望指明方向。在过去一个两年期，项目署所支持的合作伙伴类型以及所需服务和集成产品发生了变化。项目署发挥了在优质基础设施、公共采购和影响力投资方面的技术专长，成为更加广为人知和认可的资源来源。

## A. 我们的任务、合作伙伴和服务

### 我们的工作任务

52. 项目署的任务，即扩大在和平与安全、人道主义和发展等方面的执行能力，是通过决议和决定确立的。<sup>28</sup> 其价值主张以灵活、模块化的项目服务为基础，包括基础设施、采购、项目管理、财务管理和人力资源等。

53. 作为一个需求驱动、自筹资金的联合国机构，项目署可以与各国政府、联合国系统和其他伙伴，包括政府间机构、国际和区域筹资机构、基金会、非政府组织和私营部门结成协作性战略伙伴关系。

### 更加广为人知和认可的资源来源

54. 项目署成为更加广为人知和认可的资源来源。项目署凭借其技术专长和业务知识，更加频繁和明确地强调在项目执行和影响力投资方面持续存在的差距，并提供与优质基础设施、可持续公共采购以及可持续性有关的解决方案。据此，项目署更广泛地宣传了自身的价值主张，从而建立了创新性知识和效果伙伴关系，以支持《2030 年议程》。

55. 通过参与协作性战略伙伴关系为制定因地制宜的解决方案提供了指导，以满足民众的需求和各国的目标。作为联合国系统的组成部分，项目署主张：建设优质基础设施；统筹经济、社会和环境因素，以建立可持续性；展示如何有效建设基础设施，同时考虑到妇女和女孩的需求、停留时间成本和抵御力，包括在按市场条件融资的情况下。

### 我们的合作伙伴

56. 项目署在该两年期与 170 多个合作伙伴开展了合作。这一点，再加上增长势头，有力地表明其企业对企业的价值主张正在更加广为人知和认可。

57. 2018-2019 年，价值 43 亿美元的活动分布情况如下：联合国占 29%，非经合组织/发援会国家政府占 25%，经合组织/发援会政府占 15%，多方伙伴倡议占 10%，纵向基金占 10%，国际金融机构占 7%，区域和其他政府间组织占 3%，其他伙伴占 1%。

58. 与上一个战略期间相比，项目署各类合作伙伴的需求都有所增加。来自非经合组织/发援会政府伙伴的需求增加了一倍多，占需求增长的一半。经合组织/发

<sup>28</sup> DP/OPS/2017/5-annex I。

援会国家政府占增长的 17%，联合国占 13%。来自国际金融机构的需求增长了 80%，占增长的 11%。

59. 由于非经合组织/发援会国家政府的需求增加，因此，项目署在中等收入国家的活动增加了一倍多。项目署与各国政府和新的机构伙伴合作，为社会影响力投资吸引和运作资金，其影响将远远超出其总交付额的增加。

### 我们的集成产品

60. 项目署的五个服务条线是其执行任务的一个长期特色，也是其创新和灵活应对伙伴需求能力的基石。因此，总交付额的总体增长反映在由集成产品的若干项目产出组成的五个服务条线都有所增长。

61. 2018-2019 年，采购占总交付额的 36%，占增长的 46%。财务管理占 24%，占增长的 26%。总交付额的 17%为基础设施，14%为人力资源。这两个服务条线分别占增长的 10%和 11%。项目管理跨越独立的技术援助和实施管理，将其他服务条线捆绑在一起，形成集成产品。它仍然是五个服务条线中最小的，只有 10%。<sup>29</sup>

62. 在 2018-2019 年的调查中，合作伙伴确认对五个服务条线都有需求，大多数表示需要一个以上的服务条线。大多数合作伙伴(63%)在答复中说明了未来对项目管理的需求。52%的合作伙伴表示需要基础设施，49%的人表示需要采购。合作伙伴还表示需要人力资源(41%)和财务管理(38%)。

63. 《战略计划》强调，虽然这些服务条线是项目署专门知识的基石，但项目署有能力灵活地将其组合为集成产品和专门解决方案，以期增加对《2030 年议程》和各国实现可持续发展目标的价值。

## B. 2018-2019 年业务成果

64. 战略计划强调持续向合作伙伴提供优质服务 and 解决方案将成为实现其宏愿的重要手段，并通过三个贡献目标总结了项目署的差异化价值主张：

- (a) 通过高效率的管理支助服务提高合作伙伴的能力；
- (b) 通过高效益的专门技术知识帮助民众；
- (c) 支持各国扩大资源库和资源的影响。

65. 这三个目标为项目署的业务成果确定了重点。2018 年，在合作伙伴调查和用户委员会自愿提供的反馈的支持下，联合检查组进行了一项审查，<sup>30</sup> 再次确认了这一价值主张与现实需求的相关性。

<sup>29</sup> 与每一服务条线相关的总交付额是根据 2020 年采用的以产出为基础的方法计算得出的。

<sup>30</sup> [JIU/REP/2018/3](#)。

66. 联合检查组着重指出了项目署对业务优化、技术专长、国际规范和标准、经验和公正性的重视，并注意到合作伙伴认可到其对创新的渴求，也注意到该署是一系列服务的一站式供应点。<sup>31</sup>

67. 合作伙伴调查重申了过去的结果：联合国合作伙伴有兴趣得到管理支助服务以开展高效的业务交易，而政府合作伙伴则更倾向于要求获得由专业技术专长得出的咨询意见。

68. 关于项目署根据联合国支柱、发展部门和可持续发展目标新的联合国报告标准而开展的活动详情，见附件二。

### 向合作伙伴赋予能力

69. 第一项贡献目标是“通过在当地提供或作为全球共享服务提供的有效管理支助服务，使合作伙伴能够以较少资源做更多工作”。

70. 注重帮助合作伙伴实现高效率对项目署而言并非新事。这种专注态度持续的时间超过项目署 25 年的历史，也是它成为单独列名实体的一大原因。目前这仍然是项目署价值主张的一个基本特点，而联合国系统的合作伙伴和传统捐助方对其仍有极大需求，而此种价值主张也有助于落实竖向基金和多方伙伴倡议。

71. 本两年期内，对项目署管理支助服务的需求持续稳定增长，证明了这些服务对合作伙伴依然具有切实的作用。附件二概述了对人力资源和采购方面服务的需求的发展情况。

72. 项目署用户委员会在第一次会议上确认了价值主张对于业务效率和执行能力而言具有现实的助益。合作伙伴着重指出了以下几点：

(a) 作为服务提供者的比较优势，服务部署快速、交付高效；

(b) 长期伙伴关系的优越性，据此能扩大其业务能力及其在脆弱局势和复杂业务环境中灵活行动的能力；

(c) 通过执行任务并凭借自身能力成为实施可持续发展目标的审慎、中立和建设性伙伴。

73. 多年来，执行局几次鼓励联合国系统其他实体利用项目署可为其业务带来的效率和效益。<sup>32</sup> 而一些外部研究和联合检查组的审查也是显示了同样情况。<sup>33</sup>

74. 联合检查组最近完成了一项关于联检组各参与组织的外包做法研究。<sup>34</sup> 该项研究表明，每年基础设施和人力资源外包的价值约为 32 亿美元，占联合国年

<sup>31</sup> 同上。

<sup>32</sup> 第 2013/23 和 2017/26 号决定。

<sup>33</sup> [DP/OPS/2017/5](#)、[JIU/REP/2018/3](#) 和 [JIU/REP/2018/5](#)。

<sup>34</sup> [JIU/REP/2019/9](#)。

度支出约 6.4%。这表明，项目署是一种具有重大潜力的资源来源，可为伙伴组织在这些领域及相关领域的行动提供系统性支持，从而带来附加值。

## 帮助民众

75. 第二项贡献目标是“通过提供基于国际规范和标准的有效专门技术知识，帮助人们实现个人、地方、国家和全球目标”；

76. 帮助民众一直是项目署这一联合国组织的核心宗旨，而战略计划也强调了这一重点。

77. 项目署用户委员会在第一次会议上确认了价值主张对于技术知识和能力建设的现实相关性。合作伙伴强调的领域包括：

(a) 注重能力建设，同时在完成任务与留下遗产这两者之间达成平衡；

(b) 优质基础设施和可持续采购方面的技术专长，这些对方案国和联合国业务都具有切实相关性；

(c) 与中等收入国家的国家主管部门直接合作建设公共采购机构和能力方面的专门知识，以确保能腾出资金用于进一步的活动。

## 可持续的执行方法

78. 战略计划阐明了项目署的可持续执行方法，该方法力求通过其执行项目为民众提供保障并产生切实的效应。是否纳入可持续方法则取决于所开展活动的背景和性质。项目署标准管理框架为既定的实施方法提供了工具和指导。

79. 项目署在 2020-2021 年两年期概算中提出了一个初步框架，用于监测和报告其在经济、社会和环境可持续性三个相辅相成层面的可持续执行方法。依据项目署可持续性报告中的关键指标最后确定了初步框架。附件二详细而全面地介绍了上述新框架，并概述了过去一个两年期的成果。<sup>35</sup>

## 保障

80. 可持续执行方法为项目署的业务提供了保障。这种方法专注于社会和环境，保护人们的健康和安全。2020 年初，项目署启动了“目标零”全球倡议，重点关注减少项目署各类业务引起的伤害、事件和事故。保障还包含网络安全的各个方面以及个人和机构数据的保护。

81. 供应商责任计划提供了供应链保障。它专注于人权、劳工权利、道德行为、性剥削和性虐待以及环境责任，也是 2020 年 1 月强制采用的可持续采购框架的一个组成部分。

<sup>35</sup> 附件二。

在基础设施项目中专注于可持续发展目标

82. 2018 年，项目署推出了在线工具“SustainABLE”。因为认识到在整个项目生命周期中采取有针对性的干预措施可促动实现可持续发展目标的具体目标，这一工具为此提供了一系列措施，以扩大基础设施项目对妇女赋权的影响。<sup>36</sup> 根据汲取的经验教训，项目署可扩大这一工具使之涵盖环境保护、复原力、减少灾害风险和采购。

有的放矢的活动

83. 多年来，项目署的年度报告提供了大量例子，指出了为实现各种目标而开展的项目、交付的产出、取得的业务成果，以及受益于技术专长的民众。2018 年和 2019 年情况也是一样。<sup>37</sup>

84. 2018 年年底，管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团通过了财务数据统一报告标准。<sup>38</sup> 这些情况为分析和说明本两年期的活动提供了一个有用的框架。

85. 附件二详细分析了涵盖以下领域的两年期活动：(a) 联合国三大支柱；(b) 发展部门；(c) 支持各国实现可持续发展目标。该附件表明：(a) 发展和人道主义支柱下对支助的需求大幅增加；(b) 各发展部门的活动有很大广度，活动多数关系到“社会基础设施和服务”；(c) 在大多数可持续发展目标方面对支持的需求都有所增加，其中“健康”及“和平、正义和强健的机构”仍然是需求最强的两个目标。

86. 关于可持续发展目标，对合作伙伴调查的分析表明，许多合作伙伴认为项目署是实现目标 3、9、11、16 和 17 的关键资源来源，并对其作为实现目标 1、6、7、8 和 13 的合作伙伴而可以带来的增值已有日益明确的认识。分析还再次确认项目署将性别观点纳入主流的战略重点，这也属于大多数合作伙伴最重大要务之列。

对各国的支持

87. 第三项贡献目标是“支持各国扩大现有资源储备和影响以执行《2030 年议程》”。

88. 项目署的任务规定和对能力建设的关键关注已有十多年的历史。它对支持扩大资源基础的专注则是最近的事情。<sup>39</sup>

<sup>36</sup> [SustainABLE.org](https://SustainABLE.org)。

<sup>37</sup> [DP/OPS/2019/2](#) 和 [DP/OPS/2020/4](#)。

<sup>38</sup> HLCM 和 UNSDG，2019 年。

<sup>39</sup> 决定：2015/12、2016/12、2016/19、2017/16、2017/26、2019/12 和 2020/8。

89. 四年度全面政策审查重申了亚的斯亚贝巴成果文件关于加强本国扶持性环境和国家能力的呼吁。<sup>40</sup> 项目署在其战略计划中着重指出，其专门知识和全球影响力可发挥增值作用，并有助于联合国系统各组织以外的许多伙伴取得成果。

90. 项目署铭记，国家自主权、调动和(基于健全的经济、社会和环境方法的)本国资源的有效利用以及响应民众需求的透明体制对实现《2030 年议程》至关重要，为此着重指出其在基础设施、采购和项目管理方面的任务规定和技术专长能够以怎样的方式较早地在更高的层面参与到价值链之中，从而得到彰显。

#### 优质基础设施

91. 支持基础设施的可持续发展具有至关重要的意义。到 2030 年所需的基础设施投资在 2018 年估计约为 90 万亿美元，<sup>41</sup> 超过同年世界生产总值。这些投资大部分是长期性的，几十年来限制了各国的发展和消费途径。

92. 基础设施的规划、交付和维护的方式对政府满足民众的需求和实现《2030 年议程目标》的能力具有重大影响。如果将基础设施整体性地视作一种资产组合(一种“系统的系统”)以及循证的方法，则对于确定现有资源和新资源的轻重缓急作出明智的抉择而言十分重要。

93. 截至 2013 年，项目署已承诺将《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》融入其基础设施方面的工作；<sup>42</sup> 项目署还与丹麦国际研究所合作，继续探索基础设施在脆弱国家和受冲突影响国家的作用。<sup>43</sup>

94. 正确的基础设施投资很可能为可持续发展带来切实的回报，甚至可能有助于减少暴力和脆弱性。2018 年与牛津大学合作进行的一项研究<sup>44</sup> 确认，基础设施系统影响到可持续发展目标中 92% 的具体目标。项目署支持编写的一项 2019 年的论文<sup>45</sup> 进一步显示了基础设施对经济、社会和环境可持续性的关键作用。2019 年，项目署支持 20 国集团概述了优质基础设施的投资原则。<sup>46</sup>

95. 在本两年期，项目署开发和测试了两种工具以支持循证的基础设施：(a) 国家基础设施系统模式，用以支持各国政府作出基础设施规划决策；(b) 基础设施能力评估工具，用以支持各国政府评估自身对有效规划、交付和管理基础设施系统的能力。

<sup>40</sup> [A/RES/69/313](#)。

<sup>41</sup> 2018 年全球经济和气候委员会。

<sup>42</sup> [DP/OPS/2013/3](#)。

<sup>43</sup> 丹麦国际研究所和项目署，2020 年。

<sup>44</sup> 基础设施过渡研究联合会和项目署，2018 年。

<sup>45</sup> 《经济学家》资料处，2019 年。

<sup>46</sup> 20 国集团，2019 年。

96. 项目署经由循证基础设施方法，可以帮助各国政府在投资基础设施时“更妥善地花钱”。这种方法可以使政府合作伙伴有强大的自主能力以规划、交付和管理基础设施系统并优化投资效果，同时保持对可持续性和复原力的高度关注。它有助于伙伴国家政府对未来的需求有全面和现实的理解，并预测面对以人口增长、城市化和气候变化影响为特征的不确定未来仍旧存在的差距。

#### 可持续公共采购

97. 2019 年，项目署可持续采购做法连续第四次获得英国皇家采购与供应学会认证金奖；它也是唯一获得这一殊荣的组织。2019 年底前，项目署将其可持续采购框架设定为强制性框架。

98. 最近对 180 个国家的公共采购进行的评估估计，在平均公共采购支出方面，高收入国家占国内生产总值的 12.6%，低收入国家占 14.4%，各不相同。<sup>47</sup>

99. 目前世界生产总值为 84.6 万亿美元，全球公共采购支出估计约达 10.9 万亿美元，可见占经济活动的很大一部分。因此，即使只进行较小的干预，仅仅按部就班地采纳可持续采购做法就能产生重大影响。例如，通过可持续做法实现 1.5% 的全球优化所产生的影响将超过一整年的官方发展援助。

100. 最近项目署支持的一项研究<sup>48</sup> 突出表明，各国政府对可持续公共采购的潜在影响已有越来越清醒的认识。这项研究提议，第一步是熟练掌握基本环节(成本效益和提供有效、高质量的服务)，并着重指出提高效率以后可以释放出资源，以促进可持续发展。这项研究查明了可持续公共采购做法可能消除的一些障碍，其中包括短期思维、碎片化的组织结构、腐败和对采购市场的了解不足。

101. 项目署记载了支持可持续公共采购的经历，并将继续维持和建设需求应对能力。

#### 可持续的基础设施影响力投资

102. 一俟项目署的战略计划获得批准，社会影响力投资即成为新的重点领域。该计划强调，项目署凭借其在项目管理方面的专长，也可以在按市场条件供资时成为扩大执行能力的资源来源。计划强调需要新的替代性发展筹资来源，这很可能是调集资源以应对冠状病毒大流行的关键所在。

103. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计，发展中国家在关键的可持续发展部门每年面临 2.5 万亿美元的投资缺口；<sup>49</sup> 亚的斯亚贝巴成果文件估计发展中国家每年的基础设施投资缺口在 1 万亿至 1.5 万亿美元之间。

104. 2019 年，项目署总交付额约占官方发展援助的 1.5%，占贸发会议估计的投资缺口的 0.09%，或发展中国家基础设施投资缺口估计额的 0.16% 至 0.24%。

<sup>47</sup> 世界银行集团，2017 年。

<sup>48</sup> 《经济学家》资料处，2020 年。

<sup>49</sup> 贸发会议，2014 年。

105. 尽管项目署在过去一个两年期内传统活动呈大幅增长，但在全球需求和资金流动方面，其总体活动量并不大。尽管如此，项目署还是得以凭借其经验和存在而起到推进作用，引导政府和私营部门资金支持《2030 年议程》，造福民众。

106. 该两年期内制定了项目署社会影响力投资倡议，即现在的“可持续基础设施影响力投资”，并提供了概念证明，在社会住房部门取得了特别进展。它有助于取得投资承诺，采用可持续方法在加勒比、加纳、印度、肯尼亚和巴基斯坦建设约 860 000 套住房。在可再生能源领域，该倡议包括对墨西哥一个风电场的投资，2019 年，一些潜在的新交易逐步成熟，进入了尽职调查的高级阶段。今后几年，项目署将继续探索在保健基础设施等领域扩大可投资交易组合的机会。

107. 到 2020 年初，该倡议已成为项目署治理结构主持下一个独立的业务单位。秘书长任命了一名助理秘书长担任该倡议项目的首席执行主任，首任四年，负责在赫尔辛基的新基地推进这项倡议。

### C. 将业务成果的进程维持到 2021 年及更远的未来

108. 项目署在本两年期内成为了更加广为人知和认可的资源来源，其间对其核心服务的需求大幅增加，而这些服务是为扩大其合作伙伴执行能力而综合提供的。

109. 协作性战略伙伴关系得到了深化，新的伙伴关系也已建立，包括与中等收入国家和国际金融机构的伙伴关系。改革启动后，联合国发展系统伙伴组织的需求保持相对平稳。

110. 不断增长的需求和合作伙伴提供的反馈再次确认，三项贡献目标和扩大《2030 年议程》执行能力的价值主张都具有切实相关性。

111. 在本两年期，项目署目睹联合国支柱、发展部门和可持续发展目标的活动有所增加，这些都再次肯定了执行局确定的战略方向是具有切实相关性的。

112. 项目署在建设和巩固优质基础设施、可持续公共采购和可持续基础设施影响力投资的能力方面取得了长足进步。随着时间的推移，这些能力将创造远远超出仅以总交付额所能显示的发展价值。

## 三. 我们的管理方式

### A. 我们的治理工作及联合国改革

113. 项目署认识到，要确保机构胜任其职，必须不断改进、不断创新，汲取经验教训，根据外部环境的变化建设内部能力。这对于项目署无论作为一个组织还是作为联合国系统的一个部分都是如此。在过去一个两年期内，项目署参与了联合国改革，就业务事项与合作伙伴进行了协商，几项机构改进得以完成。

## 有效治理和监督

114. 2019 年，秘书长解散了他 2008 年在大会通过关于项目署任务和治理结构的决议之前设立的政策咨询委员会，<sup>50</sup> 从而恢复了项目署治理结构充分的连贯性。<sup>51</sup>

115. 项目署治理安排现在已与联合国其他组织的安排相一致。执行主任对执行局和秘书长负责。联合国审计委员会在执行局和第五委员会为会员国提供外部审计，而行政和预算问题咨询委员会则就相关事项提供咨询。

## 独特的业务模式

116. 虽然项目署正在成为一种更加广为人知和得到认可的资源来源，但其非方案执行任务和自筹资金、需求驱动的业务模式(其许多利益攸关方对此还不习惯)在联合国系统仍然是独一无二的。

117. 项目署的服务是以承担直接费用、加上承担直接的和未来可能的间接费用的“服务费”为交换条件提供的。这与具有方案活动的组织不同，后者主要通过核心捐款和非核心捐款供资。

118. 间接费用涉及相关的管理和监督结构，以及对创新和专业技术专长的投资。由于采用了私营部门模式，这有利于财政上采取审慎态度，并将内部投资重点放在该组织对合作伙伴而言具有持续的切实相关性之上。一个重要经验教训是，项目署必须持续地确保其自筹资金业务模式的独特性质能为各种不断变化的利益攸关方所了解。

## 对管理和行政的外部审查

119. 过去 25 年来，项目署一直是联合检查组的参与组织。2018 年，联检组完成了对项目署管理和行政的全面审查。<sup>52</sup> 检查专员强调，审查结果肯定了项目署业务定位精准、高度灵活且注重提升合作伙伴活动价值的客户导向型企业文化。<sup>53</sup>

120. 检查专员的审查结果证明执行局和大会所确立的项目署业务模式切实可行，而且表明过去 20 年来，项目署始终能够通过变革管理促进根据合作伙伴的需要及不断变化的外部环境进行有效的机构改革。<sup>54</sup>

121. 截至 2019 年底，据报告审查中提出的所有正式建议均得到了落实，而提出的非正式建议一半以上均作为该组织持续改革的一部分得到了考虑。

<sup>50</sup> [DP/OPS/2019/CRP.1](#) 和第 2019/12 号决定。

<sup>51</sup> [A/RES/65/176](#)。

<sup>52</sup> [JIU/REP/2018/3](#) 和 [DP/OPS/2018/6](#)。

<sup>53</sup> [JIU/REP/2018/3](#)。

<sup>54</sup> [JIU/REP/2018/3](#)。

## 联合国的协调和改革

122. 自 2016 年以来，项目署一直是行政首长协调理事会正式而平等的成员，2019 年，秘书长任命执行主任为管理问题高级别委员会主席。

123. 在过去一个两年期，项目署支持了第 71/243 和 72/279 号决议的执行工作。该署全额支付了驻地协调员制度的双重费用分摊；建立了国家主任对驻地协调员的问责制；并参加了一次国家级考绩试点。

124. 项目署致力于高效的业务运作，是除共同主席外在业务创新小组中唯一派有副秘书长级别代表的组织；该署最近在支持实施业务运营战略 2.0 的任务小组担任了共同主席职位。在全球范围内，它可以满足对不依赖地点的采购和人力资源方面协助的需求。

125. 在国家一级，项目署可以满足对基础设施评估和规划采用数据驱动和循证方法的需求。通过共同国家分析，它可以帮助为合作框架的基础设施优先事项提供信息，这反过来可以增加联合国发展系统应对冠状病毒病等社会、环境和经济挑战的影响力。

## 外部业务建议

126. 执行局在第 2019/12 号决定中注意到，秘书长决定设立项目署用户委员会，就业务事项和深化协作性战略伙伴关系的机会向执行主任提供咨询。

127. 2018-2019 年合作伙伴调查显示，合作伙伴对项目署最常用的描述是“专业”、“高效”和“有求必应”。它们自发提出的供进一步探讨的议题包括“物有所值”、<sup>55</sup> “及时性”和“受关注度”等。2020 年初，这些议题构成了项目署用户委员会第一次会议的审议框架。

128. 用户委员会确认项目署的价值主张对于扩大各国政府、联合国和其他伙伴的执行能力而言具有总体的相关性。<sup>56</sup> 委员会还提出了深化合作战略伙伴关系的业务措施。

129. 根据经验教训，用户委员会建议执行主任：

(a) 争取项目署在优质基础设施和可持续公共采购方面的任务和专门知识得到正式认可，在联合国系统具有领导地位；

(b) 区分以下两者：(一) 企业对企业品牌在合作伙伴中间的受关注度；(二) 项目署和合作伙伴在项目中的受关注度；

(c) 就以下事项进行宣传：(一) “服务费”；(二) 在管理个体订约人合同中的角色和责任。

<sup>55</sup> 项目署的财务条例和细则所作的定义是“在特定选择标准下能带来最大总体效益的价格和性能之间的权衡”。

<sup>56</sup> 见第二章 B。

130. 执行主任注意到该项咨询意见，将在其职权范围内作出答复。此外，执行局可考虑鼓励联合国系统认可项目署在优质基础设施和可持续采购方面的专门知识。

### 内部治理、监督与合作

131. 十年来，审计咨询委员会及其前身向执行主任提供了外部独立咨询意见，并向执行局提交年度报告。内部审计和调查小组成立于 2007 年。2009 年确立的道德操守单位于 2019 年改组为道德操守与合规办公室。这两个单位都向执行主任和执行局提供内部监督和咨询。

132. 2019 年，执行主任完成了对审计咨询委员会职权范围的审查。<sup>57</sup> 据此结束了 2016 年对项目署立法框架启动的全面审查，审查目的是通过明确各项职能和责任，简化工作流程并增强领导力。截至 2019 年底，命令和指令的数量比 2016 年减少了 31%。

133. 2019 年，执行主任为项目署建立了新的全球架构。这一架构包括一个高级领导小组，而小组除执行主任外，还包括项目署四个职能支柱的负责人以及可持续基础设施影响力投资办公室执行主任。

134. 过去一个两年期加强了“项目署一体化系统”数字平台，以提高整个项目署的效率、控制和商业智能，包括项目管理、全球协作和知识共享。这一平台与现行的“远程办公”政策相结合，是冠状病毒病大流行期间业务连续性的关键推动因素。

## B. 2018-2019 年管理成果

135. 项目署以其管理目标为指针，争取在所有业务中做到组织优化、优质和坚持原则。在该两年期内，该署继续进行自我建设并实现一套平衡的管理成果。主要成就有：<sup>58</sup>

(a) 致力于为合作伙伴创造价值，项目署确保了合作伙伴感到满意，有可能向其他人推荐，并将在今后再次使用其服务；

(b) 项目署是人员优化的倡导者，在推动性别平等方面显示了强大的领导力，并使人员的参与度保持在高于行业基准的水平；

(c) 项目署力求流程的优化，实现了政策和指导的合理化；对监督建议反应迅速；并部署了新的组合和项目管理系统，提高了处理和控制工作的成本效益；

(d) 项目署以财务管理为重点，实现了创纪录的交付量，降低了平均费用，帮助了合作伙伴和受益人。该署实现了执行局制定的净收入目标，并鉴于业务盈余和财务收入偏低的情况建立了净资产，以保障其自筹资金的业务模式。

<sup>57</sup> DP/OPS/2020/2——附件 3 和 EOIEd.2019.02。

<sup>58</sup> 附件三。

136. 这四项目标对指导实现一套平衡的管理成果仍然具有切实意义，为此推动了项目署及其业务能力的持续发展。

### C. 将管理成果进程维持到 2021 年及更远的未来

137. 在 2018-2019 两年期内，项目署继续进行自我建设并实现了一套平衡的管理成果。该署以一个强健的组织姿态步入 2020 年，其财务状况稳健，有能力承受一定程度的不可预见的外部冲击，包括眼前冠状病毒病大流行的影响。

138. 根据中期审查结果，项目署有意使其进程“持续下去”：

(a) 加强与各国政府、联合国和其他伙伴的协作性战略伙伴关系并使伙伴关系多样化；

(b) 发挥建设优质基础设施和进行可持续公共采购的能力；

(c) 支持各国为社会住房、可再生能源和卫生基础设施而吸引影响力投资；

(d) 跟踪了解其可持续执行方法，包括健康和安全保障措施对民众的影响；

(e) 通过基础设施和采购，推进可持续发展目标工具和指导；

(f) 创新联合国和其他伙伴的管理服务，包括基础设施和其他综合服务的项目管理以及采购和人力资源服务；

(g) 引导受关注度需求；针对“服务费”和个体订约人合同进行宣传；争取实现性别均等；保障自筹资金的业务运作模式。

139. 项目署 2022-2025 年战略计划将于 2021 年 9 月提交给执行局。该计划将在可持续发展目标行动十年的整个前半段为项目署提供指导，其发展将以本次审查的结果和执行局由此作出的决定为指导。