



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 April 2020  
Chinese  
Original: English

2020 年年度会议

2020 年 6 月 1 日至 5 日，纽约

临时议程项目 5

开发署 2018-2021 年战略计划，包括  
署长 2019 年度报告中期审查

开发署 2018-2021 年战略计划，包括署长 2019 年度报告中期审查

摘要

执行局在 2017 年 11 月特别会议上通过的《开发署 2018-2021 年战略计划》为“新一代开发署”确定了方向，以帮助各国实现《2030 年可持续发展议程》的目标。此次包括署长年度报告在内的中期审查，评估了进展，明确了挑战，并就今后两年开发署如何借鉴经验教训更有效地交付成果提出了建议。



## 目录

|                       | 页次 |
|-----------------------|----|
| 一. 执行摘要 .....         | 3  |
| 二. 开发署的业绩 .....       | 4  |
| A. 主要结果 .....         | 4  |
| B. 发展成果 .....         | 6  |
| C. 机构业绩 .....         | 15 |
| 三. 吸取的经验教训和下一步行动..... | 16 |

附件(可在执行局网站查阅)

1. 综合成果和资源框架，包括中期调整和报告单
2. 绩效因素分析的方法说明
3. 各章共有成果报告
4. 2017-2021 四年度全面政策审查执行报告
5. 性剥削性虐待和性骚扰
6. 联合国南南合作办公室的年度报告

## 一. 执行摘要

1. 可持续发展目标继续是世界消除极端贫困、消除不平等不公正和保护地球的行动蓝图。可持续发展目标继续推动开发署在各地开展的各项工作。随着国际社会进入行动十年，这些目标的紧迫性日益突出。

2. 根本的发展挑战依然巨大。极端贫困人口正在下降，但下降速度已经放慢。极端贫困人口保持在 6 亿左右，而按多维贫困指数衡量，极端贫困人口有 13 亿。气候变化和日益扩大的数字鸿沟正在拉大不平等。有 20 亿人生活在受脆弱性和冲突影响的国家，其中有 4.08 亿年轻人，另外超过 7 000 万人被迫流离失所。约 1 亿人因医疗费用陷入极端贫困。性别平等进展正在放缓，公众对政府的信任正在下降，对不平等的不满日益加剧。气候变化、环境可持续性和生物多样性方面进展不大。

3. 《战略计划》提出了宏大的议程，到 2021 年把开发署转变为更加灵活、具有创新思想的领袖，能够更有实效地利用资源交付成果，并成为复杂发展环境中的值得信赖的伙伴。这项审查评估了开发署取得的进展。开发署正在提供日益一体化的方案，在所有三个发展环境和六个标志性解决方案中运作，以投资全球政策网、国家支助平台和加速器实验室为基础，应对各国政府对大规模复杂举措的需求。开发署通过《2019 年人类发展报告》等开创性报告对发展政策作出贡献，并及时关注隐藏的不平等现象。开发署正在着手解决多层面贫困问题，并以包容性治理为重点。开发署加大了灵活性和实效性，实现了财政稳定、预算平衡，提高了生产率，投资创新和数字化，建设了更加强大的员工队伍。伙伴关系调查、政府、纵向基金和国际金融机构的选择等证据表明，开发署是值得信赖的合作伙伴。在受危机影响和脆弱的国家，开发署继续建设预防、应对和恢复能力，加强人道主义、发展和建设和平之间的联系，并建设复原力。

4. 在建设“新一代开发署”的过程中，一些领域没有达到既定目标，或者仍在进行试验。本审查将对启动运行全球政策网和国家支持平台出现的挑战进行审查。审查解释了开发署如何计划改变工作方式、在未来两年加快执行工作、达到为实现可持续发展目标作出重大贡献所要求的规模和速度。正如《2019 年人类发展报告》指出，政策制定者“有一系列……实现平等和可持续性终生投资的选择。作出这种选择首先要致力于解决人类发展复杂性的问题。”开发署将继续按照联合国发展系统改革的意图，采取综合举措，与《2030 年议程》各方面的伙伴进行合作，解决复杂性问题。本审查的最后一节阐述了开发署将要采取的行动，即与政府、姐妹机构、多边开发银行、双边和私营部门伙伴开展合作，实现大规模突破与创新举措相结合。必须实现规模和速度，并在管理风险的同时抓住机遇。

5. 本报告是在 2019 冠状病毒病大流行期间发表的，大流行病是一场规模空前的危机，全面影响尚不清楚。面对危机的不可预测性和规模，开发署必须做好准备，执行任务作出反应。这场危机正在考验开发署的复原力和备灾能力，开发署正在快速提升应对能力，并采取步骤促进国家办事处与驻地协调员和联合国国家工作队密切合作，向国家伙伴提供一致的实质性支持。开发署通过《战略计划》

实行变革，正在发展成为一个更加强大和灵活的组织，能够更好地作出及时、有效的应对，并且随着各国最终摆脱疫情危机，支持各国复苏并走上实现可持续发展目标的轨道。

## 二. 开发署的业绩

### A. 主要结果

6. 至战略规划中期，开发署的业绩基本步入正轨，达到了既定的主要发展目标。以下主要结果着重说明进展，也指出了需要改进的地方。

#### 财务稳定、效率提高

7. 开发署把财务稳定作为全组织的第一要务，2019 年连续第三年扭转赤字实现预算平衡。<sup>1</sup> 开发署投资建立业务模式，实现了更大的关联性、有效性和灵活性。到 2021 年，共享服务集群化将节省高达 1 500 万美元的费用，使新的战略投资能够推动方案执行。生产率得到提高，现在每 1 美元有 91 美分用于发展方案和服务，高于 2017 年的 88 美分。

#### 推进联合国发展系统改革

8. 取得这些成果并同时在支持联合国发展系统改革方面发挥关键作用是一项重大挑战。开发署通过提供业务支持和借调 63 名工作人员担任驻地协调员，同时在一年内征聘 127 名性别和地域平衡的新驻地代表，促进了向新协调职能的快速过渡。开发署启动了对国家办事处规划、人力资源管理和客户业务服务的重大变革，为提高国家工作队效力作出贡献。早期反馈表明，73%的合作伙伴认为，开发署正在支持驻地协调员在国家一级对联合国系统重新进行战略定位。

#### 整合的力量

9. 开发署正在提高复杂性的管理效力。有证据表明，对 30-60%的国家方案产出采用多种标志性举措取得了更大成果。应各国政府要求，开发计划署正在从项目法转向组合法，重新注重综合发展，提供全社会解决方案。启动运行全球政策网和国家支持平台是一项复杂、耗时的工作。开发署建立了一些有希望的平台，现在要加倍努力，分享和推广这些平台的经验。

#### 气候承诺

10. 气候承诺阐述了开发署跨部门变革的目标。60 多个国家与联合国伙伴和 102 个国家合作，加强国家确定的贡献，在现有政府和社会各级参与组合基础上，开展了促进气候承诺活动。这一综合举措现已成为开发署的标准做法，但有证据表明，标准做法没有全面采用。例如，要更好地做到能源与其他标志性举措或健康与国家数据中心相结合，还有很多工作要做。

<sup>1</sup> 本报告应结合 2018-2021 年综合资源计划和综合预算中期审查报告(DP/2020/9)一并阅读

## 解决不平等的新方法

11. 2018 年对开发署支持最不发达国家减贫进行的评价，指出了开发署工作方法存在的弱点。鉴于消除贫困在《2030 年议程》中的核心地位，以及《2019 年人类发展报告》对隐藏在平均数背后的最弱势群体的关注，改善这一领域的业绩始终是开发署的优先事项。开发署继续倡导使用多维贫困指数，并新采用了“不让一个人掉队”标记，跟踪对这些群体的覆盖。开发署并强调多层次脆弱性，对社会保护举措进行调整。

## 负责、响应需求的机构

12. 治理是开发署 2018-2019 年期间最大的投资领域，对所有标志性举措产生了影响。开发署支持国家和地方各级负责、响应的机构，重点是深化社会契约。开发署正在通过数字化和缩小民众政府差距等方式，帮助创建未来的治理系统。该领域获得的资源比例最大，表明方案国政府对开发署寄予厚望。

## 危机和脆弱环境中的重新参与

13. 在开发署最大的 10 个方案中，9 个设在脆弱或受危机影响的国家，占方案交付总数的 40%。全球政策网新设了危机局，重点是预防应对危机和从危机中恢复的全面综合举措，并与联合国人道主义事务协调厅共同领导联合国在人道主义、发展与和平行为体一致性方面的工作。在联合国预防和保持和平议程上，加强了与联合国和平与安全支柱的合作，并加强了与多边行为体和发展行为体的合作，以解决危机和脆弱性的根源。

## 持续关注性别平等

14. 2019 年，开发署被评为业绩最佳的联合国机构之一，达到或超过了《全系统性别平等和妇女赋权行动计划》88%的指标要求。2020 年，开发署在全球健康 50/50 性别和健康指数中也得到高分。标志性举措中的性别平等主流化有所改善，59%的方案支出用于性别平等为重要或主要目标的方案。从 2017 年到 2019 年，这类方案的投资从 4%增加到 8%。然而，解决根深蒂固歧视性规范等性别不平等的根源，以及结束性别暴力，仍然是更加艰巨的挑战。

## 创新思维

15. 业绩分析表明，采用创新方法的方案取得了更好的成果。一项有意义的分析表明，开发署项目中的知识主要来自实验，所有年龄组的工作人员都赞成改变工作方法。开发署投资建设创新思维，创新举措出现激增，从最初的治理方面到现在的全面普及。12 个月内在 78 个国家建立的加速器实验室网，最近被誉为<sup>2</sup> 世界顶级公共部门循证政策团队，是这一工作的最好证明。需要加强组织学习和知识管理，以便共享、复制和推广工作方法。

<sup>2</sup> 非政治团体奖，2019 年。

## 可持续发展目标筹资

16. 2019 年，开发署设立了金融部门中心，以实现可持续发展目标筹资工作的一致性和规模。该中心开发了一系列服务，有可能实现大规模变革，政府可以从中选择最适合自己的服务。其中包括公共筹资与千年发展目标对接的综合国家筹资框架，吸引私营部门参与的“可持续发展目标影响”，建立从国家到个人的复原力的保险和风险融资，以及发掘数字金融的潜力。

## 投资可扩展的数字方案

17. 数字化的潜力十分显见，例如开发署与孟加拉国政府合作，通过数字化公共服务为服务不足的公民节省了 80 亿美元、20 亿个工作日和 10 亿次去政府部门办事。为了复制和推广这种方法，开发署要把数字化融入工作和方案。通过 2019 年推出的新数字战略，开发署正在测试新的方案项目，同时投资组织数字扫盲和能力建设。开发署和联合国资本发展基金(资发基金)正在深化合作，以执行秘书长的数字金融工作队的建议，并为全球 17 亿无银行账户群体中的部分民众提供服务。

## 筹资模式

18. 2019 年是经常资源增加的第二年，比 2017 年增加 1 700 万美元，达到 6.29 亿美元。<sup>3</sup> 对于开发署执行战略计划、支持低收入国家消除贫困、灵活应对危机、尝试创新方法和填补性别等领域的重大资源缺口，经常资源仍然至关重要。新的分析表明，使用经常资源比例较高的方案实现了较大的发展成果。

## B. 发展成果

19. 开发署的业绩已步入正轨，27 项指标中有 20 项达到了目标的 90%以上，7 项在 60%至 90%之间，没有一项低于 60%。开发署正在利用这一分析改进已查明的业绩不佳的领域。

20. 开发署正在《战略计划》所确定的所有 3 个发展背景中开展工作。在以消除贫困为重点的地方，4 800 万人更好地获得了基本服务。开发署继续推广追踪多重剥夺福祉的细微差别衡量标准，包括多维贫困指数。在加快结构转型的背景下，开发署处理了经济增长放缓、对政府信任下降和持续存在性别不平等的主要趋势。开发署在新兴技术的推动下，集中力量在治理、健康、人权和法治方面作出回应，支持包容负责的机构建设和增强青年权能。在危机和脆弱环境中，只有 18%的国家有望实现关于基本需求的《2030 年议程》具体目标，而开发署仍然是始终如一的合作伙伴，为更有韧性的复苏提供支持，同时解决危机的根本驱动因素。2019 年，在开发署支持下，28 个受危机影响的国家有 500 万人找到了工作或过上了更好的生活，其中三分之一是妇女。

21. 这 3 个背景并不是相互排斥的，它们可以而且确实在同一个国家和跨区域共存。所有这 3 个都是复杂的开发挑战，为此设计了特色解决办法以系统地应对这些挑战。

<sup>3</sup> 包括承诺提供但截至 2020 年 3 月 22 日尚未收到的 1 200 万美元。

## 特色解决办法 1：使人民摆脱贫困

22. 作为对开发署 2018 年在最不发达国家减贫支持的评价所发现的薄弱环节的回应，开发署一直在制定一项更综合的脱贫建议，着眼于收入以外的问题，以解决性别、健康、环境退化和气候变化等其他脆弱性决定因素，并建立广泛的新型伙伴关系，以促进可持续生计和就业、基于自然的解决办法和更综合的社会保障一揽子计划。

23. 《2019 年人类发展报告》提高了人们对多维不平等演变方式的认识。开发署和牛津贫困与人类发展倡议推出了《手册：如何建立国家多维贫困指数》，并帮助 30 多个国家政府这样做。例如，在尼日利亚，作为旨在未来 10 年使 1 亿人脱贫的国家社会投资计划的一部分，多维贫困指数数据正被用于针对贫困家庭提供包容性健康服务。

24. 开发署在 30 多个国家的生计方案超越了收入，包括了社会凝聚力、法治、司法和安全以及基于自然的解决办法。在不丹，开发署通过建设应对气候变化的复原力和支持减少灾害风险，帮助扩大了 31 567 名农民(其中 13 000 多名是妇女)的谋生机会。塞内加尔紧急社区发展方案从多维视角解决生计问题，已在几个非洲国家推广。开发署正在支持 12 个国家的努力，在解决农村贫困的同时使其商品生产系统更可持续。

25. 开发署正在改进其对社会保障的做法，以更好地整合多重脆弱性。在开发署支持社会保障的 62 个国家中，有 18 个国家采取措施覆盖更多的人和针对不同的脆弱性。在西巴尔干地区，领土就业协定旨在通过连接社会援助和就业的综合服务，将边缘化群体引入劳动力市场。在秘鲁，新的发展社会包容政策将最低工资指数作为社会保障的主要指标。在亚太区域，开发署帮助各国投资于与气候有关的社会保障项目，并推动使用多维贫困指数措施促进社会包容。开发署更多地将女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和双性人纳入国家发展，并在 53 个国家促进他们获得艾滋病毒防治和保健服务。

26. 开发署支持在挑战性发展环境中进行投资，以帮助维持基本服务，同时开辟实现可持续性的途径。在也门，开发署和世界银行帮助改善了约 742 000 名直接受益者和 470 万名间接受益者的生计，创造了 1 070 多万个工作日的紧急就业。开发署根据《叙利亚危机区域难民和复原力应对计划》的工作将生计与社会保障结合起来，将短期紧急支持与复原力建设联系起来，支持 5 个国家超过 850 000 名难民和收容社区。

27. 随着移民和流离失所者人数的持续增加，开发署加强了将移民作为发展问题处理的做法。<sup>4</sup> 2019 年，13 个国家近 300 万流离失所者受益于持久解决办法，使难民、境内流离失所者和收容社区能够维持生活、生计和尊严。开发署支持执行 2 个《全球移民和难民契约》，提出优先预防冲突和气候变化风险的综合应对措施。自 2018 年以来，开发署和联合国难民事务高级专员公署在 15 个国家就难民融入

<sup>4</sup> 开发署，《翻越围墙》。

经济机会、法治和地方治理等问题建立了伙伴关系，其工作包括法律援助和权利意识，例如为黎巴嫩的收容社区和难民提供免费法律援助。

### 特色解决办法 2：治理促进建设和平、公正和包容的社会

28. 开发署的治理工作立足于可持续发展目标 16 以及治理和法治在和平、公正和包容的社会中发挥的基本作用。开发署继续担当这项工作的可信赖的伙伴，该工作 25% 的治理开支来自方案国自己的预算。然而，目标 16 的许多指标正朝着错误的方向发展。治理失败、基本自由不足以及对正规机构缺乏信任等因素阻碍了发展并助长了抗议和冲突。

29. 开发署支持国家和地方机构更具包容性、更负责任和更加反映灵敏。在泰国，实施新的《公共采购法》节省了 25 亿美元，这相当于给 900 万人的养老金增加了 50%。开发署、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和世界卫生组织(世卫组织)发起了反腐败、透明和问责健康联盟，以解决全球每年因医疗欺诈和滥用造成的 4 550 亿美元损失。

30. 开发署侧重于在治理能力受到挑战的情况下加强核心政府职能和提供服务，例如支持苏丹过渡政府的核心治理职能。在索马里，开发署帮助 20 个地区实现收入管理现代化，以支持提供服务。在也门，80% 的人依赖人道主义援助，开发署、联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织提议为激励措施提供资金，以维持或恢复关键服务，并维持卫生、水、环卫和教育方面的能力。

31. 开发署对选举进程的支持使得 23 个国家出现了 2 800 万新登记选民。开发署与 65 个议会合作，加强其立法和监督能力，并支持亚美尼亚、冈比亚、索马里和图瓦卢等 15 个国家的宪法审查进程，其重点是性别平等和妇女参与。

32. 开发署支持了 100 多个国家和地区增强青年权能以促进可持续发展与和平。这包括支持 10 万多名青年政治参与哥伦比亚建设和平进程，支持亚洲及太平洋区域的国家及区域青年对话，并确保青年有效参与可持续发展目标 16。<sup>5</sup>

33. 开发署优先考虑将弱势和边缘化民众纳入治理系统，既作为服务的接受者，也作为变革的推动者。在布基纳法索，开发署支持国家当局发放 12 913 份出生证明和国民身份证，帮助确保获得基本服务和权利。开发署、国际劳工组织和国际残疾人联盟牵头制定了《联合国残疾包容战略》。开发署支持柬埔寨政府制定并通过一项五年期国家残疾战略计划，以解决该国涉及 75 个残疾人组织 160 万残疾人面临的障碍。在玻利维亚，开发署协助政府保障土著人民的自决权。

34. 开发署支持在 50 多个国家加强人权体系，并使 27 个国家 700 万人得以诉诸司法。开发署通过全球法治协调中心以及开发署、联合国人权事务高级专员办事处和促进国家能力建设和全球人权宣传的国家人权机构全球联盟之间的三方伙伴关系，向 17 个国家提供了支持。开发署促进私营部门担负责任的商业和人权倡议向亚洲 11 个国家提供了支持。开发署在 89 个国家支持对歧视性法律和政策的改革。

<sup>5</sup> “16x16 倡议”支持 16 个青年组织推进可持续发展目标 16。

### 特色解决办法 3：预防危机和提高复原力

35. 到 2030 年，世界上大约 80% 的最贫困人口可能生活在脆弱和受冲突影响的环境中。为应对损害人民、社区和机构复原力的全球剧烈波动，开发署扩大了其在全球、区域和国家各级的综合预防与建设和平方案拟订帮助。

36. 预防冲突和建设和平的伙伴关系和联合拟订方案是开发署工作的核心。2019 年，开发署经手了约 4 000 万美元的建设和平基金支出(占总额的 56%)。通过开发署-联合国政治和建设和平事务部建立国家预防冲突能力联合方案，在近 50 个国家部署了和平与发展顾问和工作队。开发署仍然是联合国预防暴力极端主义工作的最大贡献者，在 34 个国家努力解决暴力极端主义的根源。

37. 2019 年，加强法治和人权全球方案通过整个联合国系统的伙伴关系支持了近 40 个受冲突和危机影响的局势。开发署通过一份涉及 18 个国家的法律面前性别平等报告，推动了关于阿拉伯国家性别公正的辩论。开发署与全球法治协调中心和联合国中非共和国多层次综合稳定团合作，支持在该国设立特别刑事法院。

38. 开发署已帮助 250 万人获得预警系统和气候或灾害信息，并帮助 54 个国家将气候适应和减少灾害风险纳入国家和地方发展规划的主流。与德国联邦经济合作与发展部和保险发展论坛达成的三方协议旨在到 2025 年向 20 个高度优先的国家提供风险融资解决办法，包括为易受气候变化影响的国家提供国家风险保险。该行业承诺提供 50 亿美元的风险资本。为支持备灾和减少风险，开发署向 20 多个国家提供综合支持，以修订其国家和地方减少灾害风险战略。

39. 开发署支持莫桑比克的捐助方会议，为“伊代”气旋之后的重建和恢复调集了 10 亿美元。正在 13 个国家支持灾后需求评估的方法调整，并培训了 1 500 多名灾害管理和恢复从业人员。

40. 开发署通过调解和对话进程，采用性别敏感的办法支持国家机构。与克林根戴尔研究所合作，来自 36 个国家的 90 名调解员接受了内部调解员培训。另有来自 26 个国家的 38 名调解员自己成为了培训师，以确保国家能力的可持续性。

41. 开发署作为推进人道主义和发展协作联合指导委员会的共同主席，支持乍得湖流域国家的新办法。这包括通过布基纳法索、喀麦隆和尼日利亚的恢复和建设和平评估以及乍得的联合规划框架进行新的联合分析。在布基纳法索，开发署为预防和建设和平评估提供协调和技术支持，这是第一次在预防性环境下而不是在冲突后背景下进行的评估。

42. 开发署继续担当危机国家实现稳定的重要合作伙伴。开发署在乍得湖流域启动了区域稳定机制，作为一个快速反应机制，帮助地方当局削弱“博科圣地”组织的能力，提高社区安全保障，恢复基础设施和基本服务，并提供谋生机会。自 2015 年以来，伊拉克稳定筹资机制为 460 万境内流离失所者的回返提供了便利。交通、健康、教育和基本服务等方面的基础设施的恢复使 850 万伊拉克人(其中一半是妇女)受益，另有 33 000 人受益于工作换现金活动。通过开发署利比亚稳定机制，40 个城市提供基本公共服务的能力得到了加强。

43. 就业和生计仍然是开发署恢复和复原力工作的核心部分。在阿富汗、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和苏丹达尔富尔的综合方案侧重于生计、社会凝聚力、地方政府、法治、司法和安全。开发署-世界银行在也门的紧急危机应对项目正在通过改善生计、恢复基本社会服务基础设施和提供可再生能源的多维方法建设复原力。该伙伴关系提供紧急援助，同时保护机构并投资于生计这一和平与人类安全的基础。

44. 开发署通过在 20 个国家的危机风险仪表盘，将分析与方案拟订、预防冲突和建设和平联系起来，并将治理与减少灾害风险和恢复联系起来，确保在发展环境中处理多层面风险因素。

#### 特色解决方案 4：环境：基于自然的发展解决办法

45. 50%的可持续发展目标具体目标与如何管理自然资源直接相关。实施联合国生态系统恢复十年的目标将耗资 8 000 亿美元，却能带来 9 万亿美元的惠益。开发署通过综合方案努力利用基于自然的解决办法的巨大潜力来应对大规模的发展挑战。

46. 开发署在 2019 年启动了气候承诺，支持 100 个国家(现在是 102 个)在 2020 年前增强其国家自主捐款。哥伦比亚已获得各公司关于零森林砍伐和减排的 15 项承诺。智利私营部门自愿碳足迹平台 HuellaChile(智利足迹)已被哥斯达黎加和秘鲁采用。作为社会参与努力的一部分，开发署开发了一款手机游戏“使命 1.5”，<sup>6</sup> 让全新的受众有机会就他们偏爱的气候变化解决办法进行投票。

47. 2018-2019 年，开发署使各国得以从纵向基金获得超过 10 亿美元的赠款。这些赠款为 91 个国家从国际金融机构、联合国实体、私营部门和政府获得了另外 12 亿美元的私人 and 公共资金。2019 年从全球环境基金、绿色气候基金和适应基金筹集的资金预计将通过旨在避免约 2.75 亿吨二氧化碳排放(相当于让 5 900 万辆汽车停止上路一年)并保护 8 400 多万公顷景观和海洋生境的综合倡议，造福 3 700 万人。开发署继续加强纵向基金与其他支持可持续生计和农村发展的联系，包括通过更广泛的伙伴关系。

48. 除了加强国家自主捐款，2019 年还从纵向基金中调集了约 1.42 亿美元，以支持国家适应气候变化。在赞比亚，一个由全球气候基金供资的项目正在建设气候复原力和农业价值链体系，提高了约 7 万农民的粮食安全、健康和生计。在印度，调集了 1 亿美元，用于支持沿海脆弱人口基于生态系统的适应办法，以及国家沿海复原力政策和协调。在马绍尔群岛，调集了 2 000 万美元，以支持对水不安全问题的气候适应型解决办法。

49. 开发署利用现有资源提供基于自然的解决办法。通过生物多样性财政支持倡议，开发署支持 35 个国家制定保护自然和自然资本的财政计划，包括重新调整影响自然的补贴的用途。2019 年，全球环境基金小额赠款方案资助了近 3 000 项社区推动的环境倡议，其中 35%由妇女牵头。开发署支持 20 多个国家利用资金支持以森林为基础的解决气候变化的办法(“减排加”机制)。

<sup>6</sup> 该款游戏发布后第一个月里，就有 78 596 次下载。

50. 2019年，开发署为小岛屿发展中国家推出了涵盖蓝色经济、数字转型和气候行动的全面提议，其交叉重点是融资。太平洋岛屿海洋渔业管理倡议展示了蓝色经济的潜力，产生了远远超出渔业的影响。金枪鱼渔业对14个太平洋岛国国内生产总值的贡献从3亿美元增加到5亿美元；渔业直接就业人数从2013年的12000人增加到近22500人；所有4种金枪鱼都是可持续捕捞的。

#### 特色解决方案 5：清洁、负担得起的能源

51. 获得清洁和负担得起的能源是提高复原力和减贫的跳板；开发署的支持使120万农村地区家庭和140万女户主家庭能够获得清洁、负担得起和可持续的能源。

52. 从全球环境基金和其他气候基金为50多个国家调集了1亿多美元，作为产生更广泛发展影响的切入点，包括通过减少增加使用可再生能源的障碍。例如，白俄罗斯几乎没有私人参与发电部门，开发署帮助为私营部门投资创造条件，并为一个风电场利用了4000万美元的私人融资。

53. 可再生能源有望成为快速城市化挑战的解决办法的一部分。开发署与埃及市政当局合作，通过并网屋顶太阳能电池，支持开罗等城市增加使用分布式发电能力。在摩尔多瓦共和国，开发署促成了电动汽车太阳能充电站。通过开发署-全球基金伙伴关系，8个国家的652个卫生设施使用了太阳能。在马拉维，与坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的南南合作改善了能源管理机构之间的合作，并改善了清洁能源“微型电网”部门的政策一致性。

54. 开发署利用联合国资本发展基金部署贷款和担保的能力，使最不发达国家的小企业和地方政府受益，包括与埃塞俄比亚开发银行和政府建立伙伴关系，为12家可再生能源中小企业提供110万美元的贷款担保，以及联合国资本发展基金在冈比亚发放的1000万美元担保，吸引了对一座10.5兆瓦太阳能发电厂的商业共同投资。

55. 当可持续能源干预措施纳入更广泛的发展干预措施时，它可以成为有效的驱动力。在刚果民主共和国，基伍湖的一个小型水力涡轮机为农业加工提供电力，并创造了就业机会、负担得起的电力和新的收入来源。开发署面临的挑战是复制和推广这样的例子，以便使能源干预措施贯穿各项发展战略，并在围绕化石燃料补贴和碳定价的政治困难改革方面发挥思想领导作用。

#### 特色解决办法 6：性别平等

56. 性别平等日益被重申为变革性发展的驱动力。开发署2018-2021年性别平等战略执行进展强劲，15项促进性别平等的发展指标中，有11项在2019年达到或超过了目标里程碑。<sup>7</sup>然而，到2030年实现可持续发展目标5的进展正在放缓。

《人类发展报告》发现，在投票和自营职业等基本能力方面进展较快，但在政治和商业领导力等增强能力方面进展较慢。

57. 开发署一直在与合作伙伴，特别是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，在所有特色解决办法中推行加快结构转型的举措。2019年，59%

<sup>7</sup> 见性别平等战略执行情况年度报告，2019年。

的方案支出用于将性别平等作为重要或主要目标的方案，自 2018 年以来增加了 10%以上。在开发署的支持下，2 340 万名妇女获得了基本服务、金融服务和非金融资产。民主治理在走向更加平等的社会中仍具有巨大影响力；通过开发署选举支助方案登记的选民中有 48%是妇女。

58. 当作为复杂的发展挑战的一部分加以解决时，开发署对防止性别暴力做出了最有效的贡献。开发署帮助 17 个国家建立预防和应对性别暴力框架，部分是通过“聚光灯”建立的，这是欧洲联盟和联合国之间全球多年伙伴关系，旨在到 2030 年消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为。

59. 开发署达到或超过了联合国全系统行动计划 2.0 中 88%的业绩指标。到 2020 年底，79 个国家办事处将获得性别平等印章认证，证明在实现性别平等变革成果方面的业绩。16 个国家的 750 多家公司已经获得认证。

60. 在安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议通过二十周年之际，开发署必须加强努力，加强妇女在危机预防和康复中的领导作用。第一步是新的性别和康复工具包。开发署将执行秘书长两性平等筹资问题高级别工作队的建议，将为两性平等方案制定财政目标。为筹备第四次妇女问题世界会议二十五周年(北京+25)，开发署的全球运动“两性平等的时候到了”将努力消除歧视性规范和性别偏见。

#### 一体化的力量

61. 各国面临越来越复杂、往往是前所未有的发展挑战，需要政府整体解决方案。各国政府希望与开发署合作开发和实施这些综合解决方案。开发署最新的业绩分析证实了综合方法的价值。

62. 联合国发展系统改革的基础是一体化。驻地协调员负责通过联合国可持续发展合作框架协调国家工作队实现共同的国家目标。开发署通过其一体化提议支持这一集体努力：向各国提供方案职能，共同创建和实施跨部门的发展解决方案，以实现共同目标，其中侧重四个相关切入点：

(a) 综合政策和规划。开发署帮助 103 个国家建立政府内部可持续发展目标协调结构、预算、监测和评价框架以及平台，实施“全社会”方法。这些都建立在开发署对机构间纳入主流、加快步伐和政策支持方法的领导之上；

(b) 数据和分析。开发署支持 11 个国家使用国际期货模型工具评估和规划多个部门和时间范围内的可能情景；

(c) 可持续发展目标筹资。开发署通过 28 项已完成的发展筹资评估和 13 项正在进行的发展筹资评估，帮助各国规划创新的发展筹资途径。开发署-联合国-欧洲联盟倡议支持正在 19 个国家实施的综合国家筹资框架，让公共筹资与千年发展目标相一致。开发署和经济合作与发展组织(经合组织)正在牵头制定全球可持续金融框架，加快公共和私人资源流动；

(d) 投资学习和创新，有助于开发署和合作伙伴理解政策选择和跨部门之间的协同作用和权衡。

63. 支持其一体化提议的是开发署主办的实体——联合国志愿人员组织、多伙伴信托基金办公室、资发基金和联合国南南合作办公室——以及新的“下一代”倡议：全球政策网络、加速器实验室和国家支助平台。

64. 建立了 60 个国家支助平台，其中 40 个正在成为真正的“一体化引擎”。四个早期采用者(北马其顿、巴基斯坦、巴拉圭、索马里)显出平台的典型特征。例如，伊斯兰堡城市平台的建立是为了迎接需要多部门应对的系统性挑战，创建了一个大规模的共同创造基础设施，让民间社会、公共机构和私营部门携手合作。地方机构力求以部门为单位应对经济增长和水资源保护的挑战，但效果有限。该平台目前正与巴基斯坦以外的倡议相连接，类似的平台已在该国主要城市推广。

65. 这些新的工作方式正应用于不太容易通过传统方法来解决的复杂挑战。在乌拉圭，开发署组建了一个非常规团队——影响力投资、社会保障和气候经济学方面的专家——与地方政府和当地社区一起集思广益，探讨如何利用一项重大的前瞻性投资来实现可持续的数字化知识经济。开发署使用跨学科团队和系统方法的其他范例是，探讨塞尔维亚人口减少的原因和影响，解决咸海的环境危机及其社会经济影响。作为其新的数字战略的一环，开发署确定了具有可扩展潜力的举措。在厄瓜多尔，开发署通过巧克力棒将小可可生产者与全球市场联系起来，可通过区块链技术追溯巧克力棒的源头。这正在协助一项全球举措，将数百万可持续生产者与全球价值链联系起来。

66. 开发署正在逐步建立所需的机构能力，向合作伙伴提供高质量协作，但这并不容易。真正的挑战是打破长期的各自为政，发展新的组织文化。并非所有国家支助平台都具有真正变革性；有些更类似于改头换面。要改善国家办事处、支助平台、全球政策网络和加速器实验室之间的联系，分享经验教训和推广成功，还有很多工作要做。

#### 伙伴关系与筹资落实可持续发展目标

67. 在 140 个国家与开发署合作的约 3 100 个伙伴对 2020 年伙伴关系调查作出了回应。结果显示，开发署继续被视为支持实现千年发展目标的重要伙伴和关键行为体。合作伙伴高度重视开发署针对国家发展优先事项提供的支持及其技术专长、方案和项目实施，以及与合作伙伴的沟通。

68. 正在与 10 个联合国机构签订新的伙伴关系协议。除了占方案支出 8% 的正式联合方案外，另有 14% 涉及与联合国其他实体的活动，15% 涉及南南合作和三方合作。

69. 如附件 3 所述，开发署、儿基会、人口基金和妇女署战略计划共同章节的六个协作优势领域继续取得良好进展。作为 2020 年共同章节可评价性评估的一部分进行的一项调查发现，接受调查的工作人员 100% 认为，共同章节是改善共同章节机构之间合作的关键驱动因素，或积极影响。尽管如此，虽然这四个机构之间的合作是牢固的，而且还在增长，但联合国发展系统改革的当务之急要求整个系统合作，在这种情况下，应该审查共同章节作为一项单独举措的效用。

70. 与国际金融机构的伙伴关系有助于大规模交付成果。开发署从开发银行收到了超过 6.76 亿美元的赠款和贷款执行支助，比上一个两年期增加 50%。与欧洲投资银行合作，支持可持续发展目标；与亚洲开发银行合作，支持可持续发展目标的“执行快照”；与非洲开发银行和非洲联盟开发署合作，编制统筹规划数字指南，支持各国可持续发展目标的规划和预算编制。

71. 利用对千年发展目标的支持的其他合作伙伴包括，开发署-经合组织倡议“税务监察员无国界”，自 2016 年以来，对中低收入国家跨国公司进行税务审计，增加了 5.32 亿美元税收。开发署支持印度尼西亚政府为国内零售市场发行第一批绿色伊斯兰债券，筹集了 3.1 亿美元。其他私营部门伙伴关系扩大了开发署的宣传活动，提高了公众意识，增加了资金。三星全球目标应用程序安装在 450 万部手机上，有 100 万活跃用户，让用户为目标捐款；2019 年戛纳狮子创意节上获得大奖的“狮子份额”，为动物保护筹集资金。

### 资源

72. 政府供资伙伴对经常资源的捐款从 2017 年的 6.12 亿美元增加到 2018 年的 6.24 亿美元，2019 年的 6.29 亿美元。对经常资源的多年承诺增加了 16%，从 2018 年的 2.71 亿美元增加到 2019 年的 3.63 亿美元。有证据表明，经常资源供资比例较高的办事处取得了较高的业绩。预计四年资源计划的 43% 已经投入——相当于 2018-2019 年期间 90 亿美元的方案支出。资源捐款达到计划中期水平的 97%。

73. 2018-2019 年，方案国政府分摊费用捐助为 18.2 亿美元，这对开发署支持国家优先事项的努力仍然至关重要。竖向基金仍然很大(占捐款的 18%)，支撑着开发署建立基于自然的解决方案的努力。

74. 政府合作伙伴对开发署专题供资窗口的捐款增加了 54%，从 2018 年的 6 700 万美元增至 2019 年的 1.03 亿美元。开发署通过多伙伴信托基金参与集合筹资的资金从 2018 年的 3.57 亿美元增加到 2019 年的约 4.52 亿美元。

### 联合国发展系统正发挥作用

75. 随着大会 2018 年 5 月 31 日关于在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查背景下重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议的通过，开发署要适应其业务环境的重大转变。截至 2019 年 1 月 1 日，开发署完成了将协调职能及时移交给联合国秘书处的直接责任，63 名工作人员被借调为驻地协调员。在这一脱钩过程中，任命了新一代开发署国家办事处领导人(127 名代表和 144 名副代表)。开发署仍然是驻地协调员制度最大的单一联合国实体捐助者，每年捐款 1 030 万美元。2019 年，开发署向特别用途信托基金捐款 250 万美元。

76. 开发署通过谨慎的公司治理，包括持续的风险监测和积极的内部沟通，管理脱钩和其他改革的风险。脱钩过程的内部审计给予这些措施最高评级(令人满意)。自 2018 年初以来，一个高级管理层“锚定小组”每周召开一次会议，推动改革方面的一致行动。

77. 《战略计划》为开发署应对其中一些变化做好了准备。开发署在 2019 年采取更多步骤，使国家办事处做好准备，积极参与新的联合国可持续发展合作框架的设计，建立多学科小组，从联合规划进程一开始就支持国家办事处，修订其国家方案文件，突出其对联合成果层面变革的贡献。根据新的管理问责框架，代表的职务说明和培训得到更新，符合其在联合国国家工作队的新职责。

78. 开发署开发了一个在线平台，提高联合国国家工作队业务活动战略的质量，将开发时间从六个月缩短到八周。作为驻地协调员系统的主要服务提供者，开发署开发了一个在线平台，跟踪服务质量和及时程度，其用户对服务的评分为 5 星中的 4.24 星。除改革外，开发署还是联合国的业务支柱，支付 30 亿美元的薪金，其中一半以上代表伙伴机构支付；提供 9 500 万美元的差旅服务和 6.18 亿美元的采购；管理 200 多项共享服务。

79. 2020 年伙伴关系调查显示，73%的受访者对开发署支持驻地协调员在国家一级战略定位联合国系统感到满意；75%认为开发署倡导联合国在重要发展问题上的共同立场；74%对开发署为支持联合国工作的分析和证据收集做出贡献感到满意。

### C. 机构业绩

80. 开发署的机构业绩保持稳定；36 个指标中有 31 个达到了 90%以上的里程碑，4 个指标达到了 60%至 90%的里程碑，1 个低于 60%。

81. 开发署变得更加灵活、创新和高效。在 2014-2017 年战略计划期间，开发署为管理活动额外提取了执行局批准的 2 亿美元。2018-2019 年，即使在吸收实施联合国国家工作队改革的费用的同时，更严格的财务纪律和更大的效率驱动力，使开发署避免动用执行局在 2018-2021 年综合资源计划/综合预算中为类似目的核准的 4 900 万美元。

82. 2017 年以来，通过控制费用确保了财政稳定。例如，通过利用与其他机构的联合购买力，节省了 750 万美元的差旅费。2019 年，新的差旅申请系统将处理时间缩短了近一半，节省了 109 000 小时，相当于 867 000 多美元。通过向外地调动工作人员，2017 年至 2019 年总部办公室费用节省了 1 170 万美元。

83. 因此，开发署在 2019 年连续第三年平衡机构预算。与前期相比，用于机构预算活动的经常资源比例从 38%降至 36%，为发展方案增加了 1 950 万美元。开发署的管理效率比率继续超过其里程碑，但应当指出，由于脱钩和遵守执行局核准的费用分类目标，比率在 2019 年进行了调整。

84. 开发署正在利用这些增效成果投资于更高质量的服务，使工作人员能够更有效地开展方案拟订工作。全球共享服务倡议或集群法正在整合 57 个国家办事处在财务、人力资源和采购方面的流程，这将解决高达 65%的国家一级审计问题。到 2021 年底，预计将实现约 1 500 万美元的费用节约中的很大一部分。

85. 开发署的方案做法也在改进，更加注重成果、注重风险。2018 年，开发署引入了更灵活机制来交付成果和实现适应性管理。推出定制的管理成功方案认证，

立足于联合国可持续发展合作框架，支持 1 200 名工作人员管理战略成果层面的变革，培养风险管理、收益管理和利益攸关方参与方面的核心技能。

86. 开发署正在投资加强政策和创新网络。全球政策网络现在包括 8 800 名在实践社区中相互联系的同事，加上 110 个专业领域的 5 000 名全球专家。加速器实验室中有些刻意打破常规的团队——其中 72% 是联合国新成员，24% 是回国人员——包括企业家、工程师和数据科学家。

87. 开发署数字战略将通过面向客户的平台和更高效的业务做法来改善交付。超过 20% 的工作人员完成了关于数字转换的学习课程，另有 500 人参加了数字提升班。2019 年，开发署首次将人工智能应用于成果数据，拿出高见，支持循证政策和方案设计。开发署开发全球事件应对和威胁追踪网络安全平台，获得了未来边缘 50 奖。

88. 开发署致力于减少碳足迹，避免 60 万美元的能源费用，每年抵消 7 万吨二氧化碳当量。“绿色开发署登月计划”加速了组织的气候中立承诺，即到 2025 年将其温室气体排放量减少 25%，到 2030 年减少 50%。

89. “面向 2030 年的人才”战略包括创建一个有益、安全和包容工作场所的步骤。开发署保持了工作人员的性别均等，但中层管理人员的性别均等以及方案国家工作人员在 D-1 及以上级别的代表性需要改善。开发署通过一项全面战略和行动计划，加强了对防止性剥削和性虐待以及性骚扰的承诺。<sup>8</sup>

90. 2019 年，开发署接待了 2 671 名志愿人员，比 2018 年多 17%。在 2019 年联合国/国际组织职业发展圆桌会议上，联合国志愿人员组织和开发署获得了残疾青年专业人员招聘创新奖。几乎在每一级都超过了为来自方案国的国际专业工作人员所占份额设定的目标。

### 三. 吸取的经验教训和下一步行动

91. 本次中期审查利用证据表明，开发署将如何在本战略计划的剩余时期调整其方法，在此后达到实现可持续发展目标所需的速度和规模。为此，开发署将：

(a) 更多支持各国规划、监测、本地化和资助千年发展目标，利用其一体化提议和过去两年积累的整合资产，包括“小岛屿发展中国家崛起”提议；

(b) 加强对目标 16 的关注，将其作为实现 2030 年议程的关键推动因素，包括促进社会融合的地方干预措施；

(c) 继续吸取 2018 年开发署对最不发达国家减贫贡献的评价中的经验教训，加强多层面贫困的综合解决办法，包括通过社会保障，并在所有方案中充分纳入减少不平等和不让任何人掉队的内容；

(d) 超越对妇女参与的关注，系统地解决性别不平等和歧视的根源；

<sup>8</sup> 见附件 6。

(e) 利用绩效分析，通过应用特色解决办法的适当组合来应对复杂的发展挑战，最大限度地提高发展成果；

(f) 提高几乎所有 2021 年发展成果目标的雄心水平；<sup>9</sup>

(g) 在联合国国家工作队内部合作设计和实施新的《联合国可持续发展合作框架》框架，加紧努力开展联合方案和活动，继续扩大有针对性的伙伴关系。

92. 经过两年建立“下一代开发署”的试验，本组织现在必须利用全球政策网络、加速器实验室、国家平台和办事处之间的潜在协同作用，分享经验教训并使之系统化，加强知识管理。人工智能、区块链和其他技术为开发署应对本报告所述挑战提供了新的机会，尽管日益扩大的数字鸿沟、网络威胁和数字化的其他方面也带来了挑战。“面向 2030 年的人才”战略已经在建设一支更强大的员工队伍，但为了应对合作伙伴面临的多方面和不断变化的发展挑战，投资开发署的员工队伍这一本组织最宝贵的资产，将是高度优先事项。

93. 从审计和评价中学习仍然至关重要。在执行局 2019 年通过经修订的评价政策后，独立评价办公室和开发署管理层正在努力加强下放评价，改进循证方案拟订。开发署收到了联合国审计委员会 2018 年连续第十四次无保留(无保留)审计意见，但开发署审计和调查处继续把开发署评为 2019 年在治理风险和控制机制方面“部分令人满意/需要一些改进”。最近结束的内部研究将有助于确定开发署应在哪些方面投资，以建立成功管理风险所需的技能、激励措施、文化和治理机制。

94. 开发署供资模式基于 13%的经常资源和 87%的其他资源，对开发署国家方案的效力有影响。短期项目供资破坏了长期可持续性所需的投资。捐助者的优先事项并不总是符合国家发展需求。侧重实施竖向基金方案可能会偏离性别和治理等领域的重要交叉举措。业绩调查发现，经常资源有助于取得更高的成果，这表明经常资源供资对整个《2030 年议程》起到推动作用。因开发署坚持其在《供资契约》中的承诺，继续使供资基础多样化，其灵活性、反应能力和有效性取决于这些灵活的资源。

---

<sup>9</sup> 见附件 1。