



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 April 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年年度会议

2021 年 6 月 7 日至 11 日，纽约

临时议程项目 6

署长的年度报告

## 2018-2021 年战略计划累积审查和署长 2020 年年度报告

### 执行摘要

2020 年发展工作亮起红灯。2019 冠状病毒病大流行突如其来，开发署在网上继续开展业务，包括发挥联合国社会经济应对领域技术牵头的作用。开发署迅速部署技术支持和资源，帮助合作伙伴继续开展工作。2018 年以来对开发署下一代工作的投资，包括《2030 年人才战略》、数字战略和加速器实验室网络，提高了应对工作的一致性，并扩大了应对规模。2020 年《战略计划》进展放缓，但没有偏离正轨。开发署通过关注紧迫和重要事项，继续把可持续发展目标作为工作引领。开发署提出了快速分析、创新对策和新的设想，包括建立临时基本收入、创建数字平台、展示气候雄心，衡量人和地球的人类发展进展。生产力提高，成本下降，资金趋势积极，但灵活资金不足继续对工作形成制约。



## 目录

| 章次                      | 页次 |
|-------------------------|----|
| 一. 导言 .....             | 4  |
| 二. 开发署的疫情应对 .....       | 4  |
| 三. 《战略计划》：总体进展 .....    | 5  |
| 四. 关于开发署下一代工作成果的意见..... | 6  |
| 五. 特色解决办法 .....         | 12 |
| 六. 合作伙伴与资源 .....        | 16 |
| 七. 今后的工作 .....          | 18 |

附件(可在执行局网站上查阅)

1. 综合成果和资源框架及报告卡
2. 各章共有成果报告
3. 联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查执行情况报告
4. 联合国南南合作办公室的年度报告

## 一. 引言

1. 2020 年是发展工作亮起红灯。30 年来，全球人类发展首次预计下降。各国政府和发展伙伴积极防控疫情，应对疫情引发的空前社会经济危机，反击对人权与性别平等、社会凝聚力和法治的新老形式的进攻。世界经济出现“停摆”，碳排放量暂时下降，但气候危机却在继续深化。因此，可持续发展目标行动十年在重大危机的背景下启动。

2. 2020 年也是人类展示能量的一年。当今世界面临的选择是，让疫情成为引领人类和地球变革的转折点，由此实现可持续发展目标，不让任何人掉队，或者朝完全相反的方向发展。在紧急和重要的决策面前提供选择是 2020 年开发署下一代工作的目标，它已经成功地打破了本组织思维、交付、投资 and 管理的界限。

## 二. 开发署的疫情应对

3. 2020 年，开发署迅速启动冠状病毒病疫情应对工作，聚焦紧迫和重要问题。开发署继 3 月提出“准备、应对、恢复”策略，6 月又出台了“超越复苏，迈向 2030 年”以及配套的快速融资框架——快速反应机制和快速融资机制，在聚焦《2030 年可持续发展议程》的同时，助力推动快速、规模、一致的总体应对。

4. 当疫情袭来，开发署调动或重新分配了近 10 亿美元，向 170 多个国家和地区的合作伙伴提供援助。开发署利用数字投资在短短六天之内把业务转到网上，并帮助合作伙伴继续工作。这项工作在地方取得了具体成果，即帮助政府和卫生系统保持运转，向有需要的群体提供现金、食品和基本服务，保护他们的就业和生计，同时促进更好向前发展的全球努力。

5. 随着疫情蔓延和封锁扩大，开发署帮助 82 个国家超过 6 700 个政府实体保持运转，其中 81% 是国家以下各级的实体。超过 5 300 个社区组织在抗击疫情及其“附属品”——家庭暴力、侵犯人权、种族主义、仇外心理、污名和其他形式歧视的斗争中得到了开发署的支持。

6. 截至 2020 年 3 月，开发署新设立快速反应机制已向 110 个国家拨款，在地方资源严重不足的情况下提供资金。开发署利用与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的伙伴关系，向 107 个国家提供了价值 2 亿美元的个人防护设备、医疗设备和诊断，并组织近 280 000 名保健工作者进行疫情快速应对培训。

7. 现金转移方案直接惠及 180 万人。近 90 万个工作岗位得到保护。近 120 万非正规工人和 56 900 家以中小微企业为主的私人公司得到了支持。300 万人(一半为女性)获得了水和卫生等关键服务，788 000 人得到了心理支持。

8. 作为联合国社会经济应对领域的技术牵头机构，开发署与联合国国家工作队和驻地协调员一道，在 97 个国家牵头开展了 144 项社会经济影响评估，生成数据以指导决策，并确保弱势群体得到支持。开发署与包括世界银行和国际货币基金组织在内的伙伴合作，编制了 119 项社会经济应对计划。开发署协同经济和社

会事务部和欧洲联盟，帮助 62 个国家制定国家筹资综合框架，使抗疫供资与可持续发展目标和《巴黎协定》接轨。在现今空前复杂的时代，这些通过多种伙伴关系采取的举措正在助力指导公共决策。

9. 开发署开展了一系列原始研究，展示了在治理、社会保护、绿色恢复和数字化领域(开发署第二个疫情应对方案的四个综合领域)巨额、可行投资将能产生的持久影响，包括到 2030 年 1.46 亿人摆脱极端贫困。这项研究和其他重大研究表明，虽然人类发展的下一个前沿复杂而不确定，但可以通过灵活、创新、雄心勃勃和相互关联的政策干预和政治选择架构进行应对。

### 三. 《战略计划》：总体进展

10. 疫情之下，《战略计划》进展放缓，但继续保持正轨。《战略计划》旨在助力开发署在危机时期应对各国的长期目标和紧急需求。因此，开发署结合《战略计划》的承诺，在三个发展环境下并通过六个特色解决办法，开展了空前的疫情应对工作。的确，本战略计划期间开发署下一代工作的机构和金融投资，如《2030 年人才战略》、开发署数字战略、全球政策网络、加速器实验室网络和危机局，提高了应对工作的一致性，并使应对工作加快速度。

11. 2020 年，开发署与联合国合作伙伴就疫情具体指标开展合作，并纳入了 8 项指标。在战略计划的 33 项产出中，21 项进展顺利，11 项进展放缓，1 项陷入停顿。虽然经常(核心)资源用途调整使国家办事处能够迅速应对疫情，但随着政府应对转向减轻危机，一些最初的计划，包括减少灾害风险、国家发展规划和经济增长，被迫推迟或调整。开发署正在审查没有达到计划目标的原因。

12. 关于成果 1，为推进消除贫困，开发署 2018 年以来提供的支持使 3 500 万人获得了水、食物、住房、保健等有尊严生活的基本条件。约 2 700 万人获得了金融服务。在 57 个国家，7 300 万英亩的保护区(面积相当于 60 个大峡谷国家公园)得到了更可持续的管理。开发署为此出资 56 亿美元，占 2018 年以来方案支出的 41%。

13. 关于成果 2，开发署加快了可持续发展结构转型。2018 年以来，32 个国家的 1 600 万人获得了诉诸司法的机会。目前共有 118 个国家加入了开发署的《气候承诺》，以推动实现公正、绿色过渡的宏伟行动。开发署为此出资 41 亿美元，占 2018 年以来方案支出的 31%。

14. 关于成果 3，开发署努力加强抵御冲击和危机的能力。十个最大的国家方案中有 9 个处于危机环境。2020 年，27 个受危机影响国家有 300 万人实现就业或改善了生计，其中妇女占 43%。开发署支持 34 个国家防止暴力极端主义，支持超过三分之一的国家应对仇恨言论。开发署为此出资 29 亿美元，占 2018 年以来方案支出的 22%。

15. 就这三个成果而言，贫困、不平等和边缘化导致疫情影响差异巨大，因此开发署在各种发展背景下综合开展工作的能力变得更加重要，才能确保按照《战略计划》的愿景做到没有人掉队。

#### 四. 关于开发署下一代工作成果的意见

##### A. 可持续发展目标迫使开发署更好地帮助解决重大的系统性挑战。这一目标可望实现

16. 可持续发展目标是开发署一切工作的核心。开发署的“可持续发展目标一体化”，可以指两个相互关联的工作。首先是开发署在帮助各国政府规划和实现发展轨迹方面的核心作用。2018年以来，开发署与全世界半数以上的国家开展合作，把可持续发展目标纳入其发展计划，加强进展情况的监测和报告能力，包括数据方面的能力。2020年，开发署大多数国家办事处报告了开发署在社会经济影响评估方面的技术牵头作用，以此说明开发署正在行动中发挥整合者的作用。

17. 2020年的空前扰乱给开发署“可持续发展目标整合”新的第二个方面，即系统变革，带来了新的紧迫感。例如，2020年，开发署启动了疫情数据未来平台，帮助各国进行战略决策。开发署为解决系统问题提供定向支持，如塞尔维亚人口减少，乌拉圭经济基础从采掘向知识转型，乌兹别克斯坦咸海地区振兴。开发署强调，资金不仅是现有发展资源的数量，更是投资的流动和优先地位。

18. 2018年以来，开发署通过金融部门中心等支持各国政府和私营部门为可持续发展目标筹资。通过投资者摸底调查，在15个国家确定了200个投资机会，预计每个国家将为实现可持续发展目标筹集资金约5000万美元。开发署和经济合作与发展组织共同发起的“无国界税务监察员”项目，五年内帮助45个国家获得超过5亿美元的税收。

19. 开发署通过旗舰项目“可持续发展目标影响力”倡议，为私募股权投资基金制定了全球决策标准，开始与12个国家就债务换自然保护等债务工具开展工作，与印度尼西亚政府合作发行32亿美元主权和零售绿色债券，并与墨西哥政府一起发行了世界上第一个主权可持续发展目标债券。联合国资本发展基金(资发基金)支持42个国家500多个地方政府加强国家以下一级的金融系统，并与开发署一道为秘书长可持续发展目标数字筹资工作队提供便利。工作队在报告《人民的资金》中提出的建议正在落实之中。

20. 多伙伴信托基金办公室管理的联合国可持续发展目标联合基金为60个国家的国家筹资综合框架供资。开发署深化在国际发展筹资政策方面的参与，并应二十国集团邀请担任由中国和美国共同主持的二十国集团可持续金融工作组的秘书处。

##### B. 开发署敏捷应对疫情，而敏捷性需要投资和灵活资金

21. 开发署通过疫情的快速和规模应对展示了敏捷性。开发署提供支持，帮助82个国家保持远程运作，并提供基本的社会服务。开发署利用全球基金伙伴关系、

危机管理专长以及与地方政府和社区组织的紧密联系，在最需要的地方提供帮助。开发署采用经审计审查的程序，将批准采购决定的时间缩短了四分之一。2020年，国家办事处报告最多的挑战之一是供应链不足和中断而造成用品采购延误。

22. 从融资和分析角度来看，早期投资利用了额外资金：在海地，开发署利用快速反应机制的投资筹集200万美元，用于疫情期间的监狱规划。在利比亚，开发署利用机制和日本政府提供的资金，支持各国政府增强起草协调国家疫情应对战略的能力。在斯里兰卡，开发署疫情对旅游业影响的评估为复苏路线图提供了信息，旅游业根据路线图制定了部门转型四年计划。

23. 在第一次注资后，年中又进行了第二次注资。在快速反应机制启动后的16周内，共批准了价值1.05亿美元的129项提案。在许多国家，这些资金被用于开发有扩大规模潜力的方案。例如，开发署支持孟加拉国最高法院建立处理保释申请的虚拟法院，帮助培训1000多名法官、律师和法院官员，使囚犯人数在短短三个月内减少了12%。

24. 对疫情期间业务应对的事后审查强调，开发署根据新出现的优先事项调整资源的敏捷性得到提高。开发署发出挑战警示，包括需改进适应性管理、雇员认可制度以及采购政策和系统。

25. 开发署建议“重新构想”工作场所，减少对“地点”的关注，而更多地关注员工积极工作所需要的“有利环境”。开发署认为“推动组织变革的政治意愿”是其疫情应对中影响力最大的因素。

26. 由于核心伙伴的供资，开发署为疫情应对提供的近10亿美元资金中超过10%来自经常资源。灵活、可预测的资源是开发署在不同发展环境中提高敏捷性并追求长期和系统性变革的关键。

### C. 开发署的力量在于工作人员，他们克服压力继续交付成果

27. 从2018年起，开发署通过《2030年人才战略》，加紧吸引、留住和发展顶尖人才，帮助各国实现可持续发展目标。2020年的结果表明，这一投资正在产生回报——开发署团队实现了45亿美元的方案交付，创六年以来的第二高位。

28. 团队的目的性十分明确：2020年全球工作人员调查显示，83%的受访者“积极性很高”，2018年以来上升了3%。88%的员工认为他们的工作与《战略计划》密切相关——这是长期成功的关键因素，表明开发署团队为实现共同目标而齐心协力。

29. 到2020年底，《2030年人才战略》84%的建议已得到执行，包括出台了改进的业绩管理系统、新的流动政策和新的职业管理框架。在《2020年全球健康性别平等报告》中，开发署在各组织中排名前5%。

30. 2020年的混乱暴露了开发署可以改进的领域——包括员工福祉和心理健康、包容和打击种族主义。例如，2020年，开发署就如何成为积极的反种族主义组织启动了全组织审议。一系列建议目前正在执行中。为了更好地物色多样化人才，

开发署为新毕业生推出了入门级方案，扩大了第一个非洲女青年领袖研究金方案，为所有实习生提供津贴，并继续通过开发署-联合国志愿人员残疾青年专业人员人才方案部署联合国志愿人员。

31. 60%以上的国家办事处获得了开发署性别平等奖：2018年以来，7个国家办事处获得铜奖，17个获得银奖，7个获得金奖。开发署的执行小组、驻地代表和副驻地代表实现了男女均等。平等仍然是高级专业人员面临的挑战，职业管理以及灵活工作政策和做法的实施要进一步加强，并都已纳入目前正在制定的行动计划。

32. 开发署致力于确保安全、包容的工作环境，包括消除一切形式的歧视和骚扰以及一切形式的不当性行为。2018年至2020年，通过全球工作人员调查报告遭受骚扰、歧视或滥用权力的人数保持不变。正如2021-2022年防止性骚扰、性剥削和性虐待战略显示，营造一个没有任何骚扰和歧视的环境仍然是开发署的优先事项。

#### D. 开发署通过平衡预算、提高生产力、降低成本加大了发展影响力

33. 2017年，开发署确定了管理优先事项并采取行动，以提高财务稳定和效率并加强问责。由此产生的系统性投资的影响不断显现，但是还需要加大工作力度。2020年，开发署连续第四年实现预算平衡，为增加交付成果奠定了坚实基础。经常资源创2016年以来的最高水平，比2019年增加13%。应该保持这一积极势头，直至实现秘书长供资契约的目标。

34. 由于大力加强机构绩效、提高效率、降低成本，与2014年至2017年相比，开发署2018-2020年期间为发展创造了约3.55亿美元的额外资源。正在进行额外投资，包括把财务、人力资源和采购业务流程加以集中的一项重大举措，以提高效率和更好地管理风险。开发署在哥本哈根和吉隆坡的全球共享服务中心改进了近500个国家办事处银行账户和近64 000个供应商的管理，处理了26 000多项交易，以提高效率、降低风险。

35. 开发署的数字差旅取得初步成果：2019年，新系统把差旅申请处理时间减少了一半，节省了109 000个工作人员小时。管理人员使用新的ATLAS移动应用程序，可以在智能手机上直接批准交易。这个适度创新的价值将随着开发署2020年在线上开展业务而得到证明。

36. 2019年，开发署制定雄心勃勃的“绿化”目标，到2025年将运营排放减少四分之一，到2030年减少一半。开发署创建了跟踪进展情况的环境管理工具，启动了“绿化开发署长期项目”机制，以推动内部创新。因此，开发署的电力碳足迹减少了6%，每年可节省42万美元。2020年，开发署推出了电子签名解决方案DocuSign，节省了相当于500万张纸的纸张，并使二氧化碳排放减少了154公吨。

37. 尽管联合国发展系统改革管理成本高昂和疫情造成的动荡，但开发署的管理效率比率在2019年至2020年期间有所提高。开发署有望实现7.3%的四年目标，即在该计划的时间框架内，实现了方案交付增加、相关机构支出减少的目标。

## E. 开发署致力于透明度、问责制、持续学习和工作改进

38. 2020 年，开发署再次被援助透明度指数评为透明度最高的联合国机构。2019 年，开发署收到了联合国审计委员会连续第 15 次无保留审计意见。开发署 10 年来第一次关闭了所有超过 18 个月仍未执行的审计建议。在执行蒙特利尔议定书多边基金的执行机构中，开发署的业绩被评为最高。开发署全球基金的所有赠款都被评为“超出预期”、“达到预期”或“充足”。

39. 开发署继续加强内部监督控制系统，不容忍任何损害信誉、信任或履行支持方案国和《2030 年议程》使命能力的行为。继审计和调查处对开发署管理全球环境基金资源的审计以及对全球环境基金资助的“俄罗斯标准和标签”项目的独立审查之后，开发署采取全面行动，到 2021 年 3 月完成了一半的管理行动。在执行办公室设立了一个专门单位，负责对整体业绩进行进一步监督。

40. 开发署继续回应评价结果。独立评价办公室 2020 年对所有评价的审查强调了开发署行之有效的有效的工作方法，包括加强地方能力、保护中等收入国家弱势群体的权利、恢复服务和基础设施以及在危机背景下增强社会凝聚力的能力。需要加大工作力度的方面包括：影响扩大规模能力的分散性干预措施；短期、有限的就业干预措施；以资助者而不是投资者的身份与私营部门开展合作的趋势；以及成果和知识管理方面的挑战。

41. 开发署正在采取措施应对这些和其他挑战。例如，2020 年，开发署对 800 名工作人员进行了管理成功方案认证培训，提高了对社会和环境标准的认识和使用。因此，2021 年出台了新政策和经修订的筛选程序，以更好地识别风险。开发署加强业绩分析，应用机器学习更好地分析国家办事处的报告。更多信息载于管理层对战略计划评价的回应。

42. 开发署克服疫情的挑战，2020 年完成了 249 项分散评价。根据独立评价办公室对其中 172 项评价的审查，评价质量正在提高：88% 被评为“满意”和“较满意”，2019 年以来提高了 10%。

43. 道德操守办公室继续在促进道德标准和文化方面发挥重要作用，为工作人员提供必要的工具和知识，使行为符合本组织的价值观和期望。2020 年，道德操守办公室收到的道德操守咨询请求数量创历史新高，2015 年以来增加了 67%，表明道德操守在整个开发署已经成功实现主流化。

## F. 开发署的社会保护工作在最紧急关头取得突破

44. 2018 年以来，开发署通过周密干预，社会保护业绩稳步改善，在成果框架中从“红色”变为“绿色”。2020 年，开发署支持印度和尼日利亚等 82 个国家补充或扩大社会援助方案，重点关注最贫困和新弱势群体，包括非正规、自营职业、家政和无酬照护工作者、残疾人、移民和境内流离失所者。

45. 在哈萨克斯坦，开发署创建了在线门户网站，向超过 69 万名残疾人提供社会服务信息。在柬埔寨，开发署帮助为国家贫困线以下人员推出了第一笔社会保

护现金转移，惠及超过 670 000 个家庭。国际劳工组织(劳工组织)开展的新研究，分析了 7 个非洲国家对非正规工人的社会保护情况，为今后的干预措施提供信息。

46. 开发署建立新的伙伴关系，并推动社会保护辩论。开发署与德国联邦经济合作与发展部和保险发展论坛合作推出保险和风险融资机制，以促进新的保险产品和服务。开发署结合新的“发展未来”研究系列，7 月发布了临时基本收入研究，对 132 个发展中国家弱势群体最低保障收入的成本作出估算，这是开发署帮助促进疫情后更好向前发展的雄心勃勃的政策选择的例子之一。

#### G. 开发署大力开展并不断发展两性平等工作，但在危机和冲突地区应加大对妇女领导力的重视

47. 在本战略计划期间，开发署把妇女放在重要位置：2020 年，妇女成为主要受益者，在参加伙伴关系调查的 3 000 个伙伴中，63%承认开发署在性别平等方面做了“大量工作”。2018 年以来，开发署的伙伴关系数量翻了一番，以解决歧视性性别和社会规范，并推进促进性别平等的社会保护。2020 年，开发署与 80 个国家合作，迅速扩大了对解决性别暴力的支持。

48. 但是，2020 年开发署关于妇女在危机预防和恢复中的领导和参与的结果出现倒退，在成果框架中从“琥珀色”变为“红色”。这证实了独立评估办公室的调查结果。例如，在开发署的支持下，科特迪瓦和索马里等一些受冲突影响国家对妇女参政采取了配额制。但需要继续努力。开发署正在进行分析，以了解这一重大目标没有达成的原因，包括为开发署下一个性别平等战略提供信息。关于 2018-2021 年性别平等战略执行情况的年度报告提供了更多信息。

#### H. 开发署的气候承诺将项目和合作伙伴联系起来，在全球范围内提供了明确目标

49. 开发署通过在本战略计划期间开展的方案编制、研究和宣传，将自然和气候行动列为优先事项。《人类发展报告》三十周年纪念版认为，人类发展的“下一个前沿”是人与地球和谐相处的世界。报告显示，还没有国家为此做好准备。

50. 在气候承诺方面，目前有 118 个国家和 35 个合作伙伴和投资者参与，该倡议旨在将气候相关项目与合作伙伴“进行连接”，以产生更大规模的战略和系统影响。气候承诺是世界上最大的增加国家自主贡献的倡议。在开发署的支持下，25 个国家增加了捐款，60 多个国家根据秘书长“实现更好恢复”原则，将增加的捐款与疫情恢复工作进行挂钩。

51. 气候承诺表明，开发署能够在全球范围内实现宏伟目标，并已在其他领域激发类似做法。例如，开发署于 2020 年启动了针对小岛屿发展中国家的提议，内容涉及气候、数字化和蓝色经济。

52. 尽管国家办事处的数据突出表明，开发署的气候工作与 2019 冠状病毒病大流行的社会经济对策之间还有加强协同增效的余地，但已有半数“气候承诺”参与国在开发署支持下或通过其他方式将国家自主贡献与绿色复苏战略相挂钩。今后工作的重点，将是采用更加综合的办法，包括推动绿色能源转型。

## I. 稳定工作助力开发署从“提供援助”转变为“结束需要”

53. 开发署 50%以上支出以及 10 个最大国家方案中的 9 个用于应对脆弱和危机情况，因此是连接人道主义、发展与和平行为体工作的重要伙伴。例如，2020 年，开发署帮助也门 110 万人获得清洁水，250 000 人获得基本卫生设施，还清除了面积超过 400 个足球场的土地上的爆炸物，使人道主义援助能够送达最需要人群，并使土地用于耕作等生产性用途。

54. 同时，开发署仍然是联合国在伊拉克和利比亚稳定工作的牵头组织。开发署并在乍得湖流域试行工作法，并自 2018 年以来不断做出调整，将其纳入开发署提出的萨赫勒地区综合提议，以期通过恢复基础设施和基本服务等方式达到立竿见影的效果，建立民众与国家当局之间的信任，加强社会凝聚力。

55. 例如，在伊拉克，疫情并不是 2020 年学生缺课的唯一原因；许多校园在与伊拉克和黎凡特伊斯兰国的冲突中遭到严重破坏。迄今为止，通过开发署稳定供资机制和 10.4 亿多美元的捐款，564 所被破坏的学校已经得到修复。31 个乡镇和区县共有 460 万人返乡。

56. 开发署稳定工作方面的经验、教训和成果日益丰富，对推动人道主义、发展与和平行为体以更加综合的新方式开展合作具有重要意义。

## J. 数字化打破了各领域人类活动的常规，电子政务贯穿于开发署的各项

### 工作

57. 截至 2020 年底，通过 50 多万次 Zoom 和 Microsoft Teams 电话，开发署帮助 82 个国家的当局将基本公共服务转至线上，以保持业务连续性。例如，在开发署的支持下，洪都拉斯国民议会首次以虚拟方式举行会议；马达加斯加疫情行动指挥中心与区域中心实现连接；波斯尼亚和黑塞哥维那、多米尼克、科索沃<sup>1</sup>正在制定广泛的数字转型计划。

58. 自本计划周期开始，开发署就通过治理组合大力推进创新和数字化工作，扩大数字投资规模。例如，在印度，开发署通过 eVIN 智能疫苗物流系统方面的工作，支持各邦 28 500 个疫苗储存设施的供应链管理和温度监测，并组织 50 000 名卫生保健人员进行系统使用培训。类似的工作正在印度尼西亚和马拉维进行。

59. 在乌干达，资发基金和 SafeBoda(网约车应用程序)每天连接起 520 个市场供应商、18 000 名司机和 50 000 名客户，帮助他们在疫情封锁期间继续营业。联合国志愿人员组织在线志愿服务发布了 2 000 多项任务，收到了 85 000 多份申请，表明即使在最受限制的环境中，联合国志愿人员组织仍有能力为联合国及其合作伙伴提供支持。

<sup>1</sup> 本报告凡提及科索沃之处均应按安全理事会第 1244(1999)号决议案文理解。

60. 开发署在2019年推出了数字战略,几个月内数字技术就迅速展示其重要性,出乎人们的意料。今后,注重弥合数字鸿沟和创新监管框架对包容性数字转型至关重要。

#### K. 创新已经成为主流。挑战在于如何从“掀起波澜”发展到“扭转潮流”

61. 在本报告所述期间,开发署在创新方面,包括对加速器实验室网络进行了重要投资。该网络由德国、卡塔尔等国家政府支持,目前已覆盖115个国家。该网络和开发署数字战略等投资正在引发“规模文化经济”,推动人们将思维方式从项目转为项目组合,从试验变为转型。

62. 这一转型得益于开发署创新供资机制方法的转变。该机制自2014年以来得到丹麦政府的支持。头五年的评估显示,机制每投资一美元,当地资源就会增加67美分。评估建议将门槛从试验提升至系统转型。因此,9个针对具体国家的“深度示范”正在进行之中。

63. 开发署与新的合作伙伴合作,吸引新的受众。以全球拥有25亿玩家的游戏界为例,开发署在印度支持开发在线游戏,应对疫情错误信息。这些游戏随后以当地语言推广到了佛得角、科威特、摩洛哥和东帝汶。开发署“使命1.5”游戏让玩家扮演气候决策者的角色,进行了有史以来最大规模的公众气候调查,并在调查中发现了强大的价值驱动数据。

64. 2020年的“电子万物”浪潮推动了创新,例如:印度尼西亚和利比亚加速普及远程医疗,土耳其为移民创建数字身份识别系统,伯利兹拓展社会保障平台,几内亚比绍打击“假新闻”。

65. 今后,开发署应继续将干预复杂情况的能力进行梳理,加速系统变革,并在一个逐步发展为成果投资的多边空间中倡导建立失败空间。

#### L. 各国呼吁改变衡量发展的方式

66. 多年来,发展专家始终强调“衡量实际成果”的重要性,但狭隘地将国内生产总值作为衡量国家前景唯一标准的做法仍然盛行。但在本战略计划期间,开发署为改变这种做法大力加强开创性努力,设计并倡导更加全面可行、“超越收入”的衡量标准,使人们能够更好地认识人类和地球的福祉,并改进决策。

67. 开发署在这方面的工作包括:多维贫困指数,性别社会规范指数,试验性全球压力调整后人类发展指数(该指数将各国的物质足迹和碳排放添加到人类发展指数中),以及仍在开发的多维脆弱性指数(该指数超出收入范围,以更好地反映小岛屿发展中国家和其他发展中国家面临的风险)。在下一个战略计划期间,开发署必须根据这些指数反映的情况跟踪自身对发展进展的贡献。

## 五. 特色解决办法

68. 开发署通过三种发展环境和六种特色解决办法,在始终牢记可持续发展目标的同时,从不同角度解决最复杂、最综合的问题。

## 贫困

69. 2018 年以来，在开发署的支持下，全世界有 3 500 万人获得了卫生保健等基本服务。由于疫情暴露出不平等现象，开发署把确保没有人掉队作为优先事项。例如，开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心开发了多维贫困工具，在萨尔瓦多用于确定贫困家庭。

70. 作为联合国社会经济应对措施的技术牵头机构，开发署帮助编制了社会经济分析和应对计划，并启动了疫情数据未来平台。例如，开发署的临时基本收入模拟器显示了 132 个国家中每个国家弱势群体的脱贫成本。

71. 事实上，开发署显著加强了对消除贫困和不平等的分析、研究和宣传工作。2020 年发布了性别社会规范指数、临时基本收入、《2020 年人类发展报告》和“COVID-19 与人类发展：评估危机，展望复苏”等四份报告，为全球决策者和公众提供了令人信服的数据和见解，强化了投资多边主义的理由。媒体提及率较 2019 年增长 43.5%。

72. 开发署的全球包容性商业平台“工商界行动呼吁”也加大了工作力度，帮助 3 300 万低收入者改善生计和赚取收入，1.02 亿人获得卫生保健服务，1 300 万人的清洁能源供应得到改善。

## 治理

73. 2020 年，开发署最大一笔发展投资(36%)用于加强包容、有效和负责任的治理。开发署迅速应对国家和地方电子政务系统的需求，确保基本公共服务的连续性。开发署支持 8 个国家加强国家身份管理系统，以公平推出社会保障服务。

74. 开发署在 2020 年支持了全世界三分之一议会的工作，并与联合国选举援助司和其他机构一道，为 46 个会员国的选举提供支持。因此，尽管疫情肆虐，玻利维亚和瓦努阿图等国民众能够正常行使投票权。在尼日尔开展的选举筹备工作，使 600 万人通过流动法院听证会获得公民身份，超过 740 000 人登记投票，其中 55%是妇女。

75. 开发署通过对人权和反腐败机构的支持，帮助政府系统提高透明度，加强问责制，提高灵敏度。在安哥拉和赞比亚，通过全球法治协调中心系统制定了新的业务程序，并就如何在紧急状态下的警务工作中坚持人权标准对执法人员进行了在线培训。

76. 在刚果共和国，开发署就妇女和儿童权利以及安全理事会关于妇女、和平与安全第 1325(2000)号决议对 100 名记者进行培训，以提高其执行国际人权文书的能力。开发署与阿尔巴尼亚和吉尔吉斯斯坦等国合作，满足日益增长的无偿法律援助需求。在斐济，开发署与欧洲联盟合作，建立了法院电子案件管理和电子文档系统。

77. 由于“信息污染”蔓延，开发署收到的支助请求激增。为此，开发署迅速制定政策指导，并与柬埔寨、智利、巴拿马、黎巴嫩、萨摩亚、塞拉利昂和乌克兰等国合作，加强国家应对措施。

### 复原力

78. 从 2018 年起，开发署与其他发展、人道主义与和平行为体密切合作，帮助社会应对发展紧急情况，防止问题升级，并建立复原力，以应对未来的挑战。40 个处于危机情况的国家增强了法治和人权体系。79%的国家将社会凝聚力纳入了疫情社会经济应对计划。2020 年，27 个受危机影响国家有 300 万人(43%为妇女)找到了工作或改善了生计。

79. 莫桑比克受“伊达”和“肯尼斯”飓风影响的约 50 000 人能够生产和购买足够的粮食。在阿拉伯叙利亚共和国，开发署帮助创造了 9 000 个紧急就业机会，并帮助 180 000 人获得太阳能照明。在土耳其，由于开发署的干预，近 3 000 名叙利亚难民和收容社区成员找到了工作。开发署与联合国难民事务高级专员公署(难民署)合作，对开发署支持叙利亚难民危机应对工作的情况进行评价，认为开发署的贡献“把发展和复原力纳入人道主义应对工作，从根本上改变了国际社会关于长期难民危机的讨论”。

80. 根据 2019 年开发署的研究，在也门，战争使人类发展倒退了 21 年，但在司法机构、法院和警察局恢复后，143 万人诉诸司法的情况得到改善。

81. 在刚果民主共和国，开发署支持民间社会和地方政府进行调解努力，使之前卷入冲突的青年希望接受职业培训或就业的可能性增加了近 40%，希望上学的可能性增加了 15%。在乍得、伊拉克和尼日利亚，开发署与联合国大学等机构建立了新的伙伴关系，研究人们为何退出武装冲突以及如何支持他们向平民生活过渡。在中非共和国、哥伦比亚、菲律宾、苏丹和南苏丹，开发署采用新办法，将和解及重返社会内容纳入和平协定。

82. 开发署的这些工作都是合作取得的结果：它与建设和平支助办公室合作加强政府核心职能；与政治和建设和平事务部和联合国环境规划署(环境署)等伙伴合作防范气候方面的安全风险；与和平行动部共同领导全球法治协调中心；与劳工组织、国际移民组织和难民署合作，解决因气候变化等原因被迫离开家园的人数创纪录的问题。

### 环境

83. 当前的疫情是世界面临的新危机，但人类必须为自然松绑，否则新的危机还会发生。这是《2020 年人类发展报告》的核心信息，该报告认为，实现很高人类发展的国家都给地球带来了巨大压力，但是我们可以成为实现高人类发展而不给地球带来巨大压力的第一代人。

84. 寻求人与地球之间的平衡是贯穿开发署各项工作的一条主线。开发署与全球环境基金、绿色气候基金和适应基金等环境和气候纵向基金以及联合国机构结成伙伴关系，利用其在 150 个国家的 19 亿美元气候组合方案，促进包容性绿色经

济。参与“气候承诺”的拉丁美洲和加勒比国家平均把 35%的预算用于促进性别平等的工作。

85. 从 2018 年开始，开发署及其合作伙伴为协调并吸引资金和想法创造了新的方法。开发署帮助筹集资金，使 1 900 多万人受益。到 2020 年，58 个国家约 2 200 万亩森林得到更可持续的管理。开发署与环境署、资发基金以及德国、摩洛哥和瑞典政府共同发起全球珊瑚礁基金，为珊瑚礁养护和依赖珊瑚礁的社区筹集了 5 亿美元。开发署海洋创新挑战重点开展了减少海洋塑料的工作。

86. 与此同时，为应对气候-自然危机，山脊和海礁等全方位实地工作继续进行。在不丹，开发署和全球环境基金为 56 000 名农民及家庭成员提供支持，帮助其适应气候变化。在利比里亚，通过其绿色商品方案，对 5 000 公顷高养护价值和高碳储存区进行巡逻和监测，并更新了国家油棕榈战略。在科摩罗，通过与社区共同管理方案，使渔获量增加了近两倍，而对保护区法律的支持则使国家公园局得以成立。这些工作都说明开发署对各种特色解决办法采取了综合办法。

## 能源

87. 开发署努力创造更好的能源选择，并降低采用这些选择的政治、社会和经济风险。到 2020 年，开发署项目组合的二氧化碳减排潜力为 2.9 亿吨，相当于 6 300 万辆汽车停用一年。

88. 开发署的方案编制和研究提出了政策选择，其《2019 年阿拉伯未来能源指数报告》分析了过去十年中东和北非地区为使太阳能和风能发电量实现九倍增长而采取的措施。开发署通过降低政策风险的办法，为各国提供大规模清洁能源投资建议。开发署与突尼斯政府合作，通过建模确定太阳能和风能投资可在 20 年内节省 5 亿多美元。

89. 在土库曼斯坦和圣多美和普林西比等国，开发署支持各国制定新的国家能源政策和战略。在亚美尼亚，开发署和欧洲投资银行支持进行监管变革，以提高建筑物的能效。在开发署的支持下，埃及结合增加低碳交通私人投资方案，在开罗推出了电动公交车。

90. 开发署寻求建立伙伴关系，包括通过气候投资平台与国际可再生能源署、人人享有可持续能源、绿色气候基金和气候承诺建立伙伴关系；着力缩小能源缺口，2018 年以来帮助 500 多万户家庭获得经济适用的清洁能源。在索马里和也门等国受冲突影响社区，为大约 350 000 名受危机影响民众恢复了能源供应。

## 性别平等

91. 2020 年，女性始终站在疫情防控第一线，在全球卫生工作者中女性的占比高达 70%。但是，在疫情应对的决策过程中，她们却被系统地排除在外。截至 2021 年 3 月，只有 8 个国家的疫情防控工作组实现了性别均等。

92. 这项数据由开发署与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)开发的疫情全球性别平等应对措施跟踪系统提供。该系统同开发署 2020 年性别社会规

范指数一样，是开发署根据《北京宣言》和《行动纲要》以及《2030 年议程》为打破性别不平等玻璃天花板而开展的又一项工作。

93. 2020 年取得的成果有其坚实的基础。例如，2017 年以来，开发署确保在通过开发署选举支助登记的所有选民中，女性比例从 47%增加到 50%。开发署私营部门性别平等印章扩大范围，为 16 个国家的 1 000 多家公司提供支持，使 170 万名工人受益。开发署和妇女署在 100 多个国家开展合作。

## 六. 合作伙伴与资源

### 改革后的联合国在行动

94. 疫情暴发正值联合国发展系统重大改革进入第二个年头。审计委员会注意到开发署对改革所涉各项机构间工作流程的坚定承诺和积极参与。审计委员会承认，改革非常复杂，对开发署的影响尤其巨大，但是开发署完成了驻地协调员制度脱钩所需的所有法律、财政和人力资源工作的 97.8%。

95. 本次疫情应对是系统改革的试金石，各个系统基本取得了成功。例如，作为社会经济技术牵头机构，开发署与人道主义事务协调厅(人道协调厅)和世界卫生组织(世卫组织)一起，作为关键三方机构的一部分开展工作，并比以往任何时候都更加密切地与发展系统对口机构进行合作。开发署共同领导了社会经济评估的制定和实施工作，并为应对计划的制定和成本计算作出了贡献。

96. 这场疫情还考验了开发署的业务服务交付能力。2020 年，开发署代表驻地协调员系统管理了 1.313 亿美元的资金。新的驻地协调员系统门户网站显示，客户对开发署服务的满意度达到 4.19 分(满分为 5)。在开发署和发展协调办公室的一项调查中，73%的答复者认为开发署的服务“令人满意”或“非常令人满意”。

97. 2019 年以来，招聘和合同管理一直是系统的最大任务之一。尽管面临疫情挑战且时间紧迫，但 130 个办事处都在最后期限之前完成了任务，完成率达到 115%。

98. 除改革进程外，开发署在 2018 年还加强了与姊妹实体的合作。独立评价办公室年度报告指出，开发署与环境署达成的推进国家适应计划的协议、开发署在全球法治协调中心的作用以及与劳工组织的新行动框架，都是开发署在系统内开展合作的良好范例。报告表示，开发署和难民署的伙伴关系“在把复原力纳入叙利亚难民危机应对工作中起到了非常重要的作用”。

99. 从 2018 年开始，开发署与粮食及农业组织和国际电信联盟等现有伙伴的关系得到深化。当前，关于疫情的扩大合作框架为开发署与联合国儿童基金会的联合倡议提供引领，包括融资、亚洲及太平洋地区青年增强权能、以及在非洲建立人力资本发展供资机制。今后，开发署将与世卫组织和其他机构密切合作，支持冠状病毒疫苗接种方案的公平性、韧性和可持续性。

## 伙伴关系的力量

100. 事实上，面对这一代最严重的疫情，2020 年开发署着力发展伙伴关系，显示出发展领域行为体的显著多样化。开发署利用全球基金组合提供卫生系统支持，并在社会经济工作中加强与国际金融机构的合作。它深化了与微软、敦豪国际、普华永道、国际商会、《联合国全球契约》等私营部门合作伙伴的接触，成立了疫情应对私营部门全球基金，为 100 000 家中小企业提供支持。

101. 开发署鼓励新的合作伙伴加入现有倡议，将古驰和卡地亚公司纳入了狮子共享保护基金的伙伴关系名册。开发署和三星公司在 1 亿多部智能手机上安装三星全球可持续发展目标应用程序，着重推进个人捐赠和青年领袖参与。在智利，开发署与政府和法拉贝拉公司和皮钦查银行等 900 多家私营公司合作，实施了“智利足迹倡议”，以解决该国的碳足迹问题。在厄瓜多尔，开发署和绿色气候基金正与拉瓦萨咖啡公司合作开发无毁林咖啡。2019 年以来，联合国南南合作办公室和开发署全球思想者倡议在《人类发展报告》中纳入了“全球南方”250 多个机构的视角。

102. 今后，开发署将继续审查战略性、创新性非国家伙伴关系促进政策。例如，根据评价建议，开发署将为应对叙利亚危机的区域难民和复原力计划制定私营部门参与战略。

103. 根据对国家办事处报告的分析，可信赖的政府和基于社区的伙伴关系是开发署在疫情暴发时寻找解决办法的“最重要”资产。独立评价办公室指出，加速器实验室网络虽然仍处于早期阶段，但“正在为更具参与性和切合实际的发展方法奠定基础”。

104. 2020 年开发署伙伴关系调查显示，在 140 个国家接受调查的 3 100 多个伙伴中，80% 的答复者认为开发署是有价值的伙伴，75% 认为开发署倡导联合国在重要发展问题上采取共同立场，71% 认为开发署与其他利益攸关方提供了综合的发展解决方案。

### 为未来筹资：核心伙伴

105. 开发署之所以能够取得成果，关键在于捐助国政府、摊款净缴纳国政府和方案国政府等政府伙伴的大力支持。开发署核心伙伴运动表明，其致力于提高灵活筹资所取得成果的可见度。

106. 2018 年以来，开发署资金不断增加，表明人们对其交付成果能力的信心日益加强。与 2019 年相比，2020 年经常(核心)资源捐款增加了 13%，其他(非核心)资源捐款增加了 16%，政府费用分摊增加了 43%。显示开发署五分之一以上的资源基础来自方案国的投资。2018 年至 2020 年期间，通过专题资助窗口的投资逐年增加。2020 年，捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、以色列、日本和美国等 7 个会员国增加了经常资源捐款。2018 年，有 6 个会员国签订了多年期经常资源协定，2020 年这一数字增加到了 11 个。

107. 多伙伴信托基金投资组合的资本总额达到 15 亿美元，是 2020 年的最高水平。秘书长的 2019 冠状病毒病应对和恢复基金等新的筹资机制得以推出，联合国促进残疾人权利伙伴关系和中部非洲森林倡议等其他机制有所发展。联合国南南合作办公室管理的信托基金针对疫情为 31 个国家提供了快速支持。

108. 开发署作为联合国参与组织加大了对联合国机构间集合基金的参与度，从基金获得的收入比 2019 年增加了 77%，表明开发署建立伙伴关系取得成功。执行局批准了统一的费用回收政策，使会员国能够比较不同基金和方案的合作费用，从而使这种合作变得更加容易。前几年，很大一部分集合资金是通过开发署作为人道主义资金管理机构提供的。这个职能在 2020 年转移到了人道协调厅，造成 2020 年集合资金所涉战略计划指标有所下降。

109. 上述数字描绘了一幅积极的图景，但是开发署的财政基础依然薄弱。独立评价办公室指出，开发署依赖自愿和高度指定用途的资源，继续对其应对发展需要的能力构成挑战，在气候变化和自然资源管理以外领域尤其如此。项目以外的灵活供资不足，对开发署制定更综合的对策和利用系统性变革的能力形成制约。

110. 鉴于全球经济复苏缓慢，多边资金可能会进入困难期，开发署呼吁所有会员国避免作出短期决定，导致官方发展援助无法维持来之不易的发展成果。

## 七. 今后的工作

111. 开发署 2018 年以来(包括具有独特挑战性的 2020 年)积累的经验 and 取得的成果，为通过下一个战略计划做出进一步改进提供了借鉴。加强特色解决办法之间的联系，利用创新、数字化和发展筹资实现系统性解决方案，将为扩大规模和加快进展提供助力。提高供资灵活性将使开发署根据新出现的优先事项调整资源，并采取综合对策。不断改进业务模式有助于开发署在面对不确定性时采用更加灵活、更有预见性的工作法。借鉴这些经验教训制定的战略计划，有助于建设一个面向未来的开发署，能够更好地继续为各国实现《2030 年议程》提供支持。