



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  
11 April 2022  
Chinese  
Original: English

2022 年年度会议

2022 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 5

署长的年度报告

## 署长 2021 年年度报告

### 一. 引言

1. 2021 年，多重危机威胁到全球发展成果。气候紧急情况升级。社会动荡和冲突爆发。不平等加剧。冠状病毒病(COVID-19)大流行仍在继续，摧毁了生命，削弱了经济。人类的选择造成了这些危机。人类的行动可以解决这些危机，正如 COVID-19 疫苗成功证明的那样。复杂的挑战并非不可克服，通过世界各地的发展解决办法，开发署每天都在目睹这一事实。

2. 2021 年是对开发署 2018-2021 年战略计划期间组织转型的考验。它考验了组织的敏捷性、创新、复原力和应对复杂局面的能力。本报告显示，开发署知难而上，造福了数百万人。开发署因而表明，在一个受到迅速变化冲击的时代，它能够更好地推动发展。

#### 方框 1. 开发署的数字

2018 至 2021 年，36 个国家的 7 100 万人获得基本服务

33 个国家的 240 万农村家庭从清洁、负担得起和可持续能源中受益

开发署两年里提供 16 亿美元，帮助各国应对 COVID-19 大流行并从中恢复

2020 至 2021 年，43 个国家处理了性别暴力问题

自疫情暴发以来，82 个国家采用了 580 多种数字解决办法，包括 71 个电子贸易和 149 个电子政务系统



2021 年，在 29 个国家的危机或危机后环境中，300 万人从就业和改善生计中受益，其中 47% 为女性

开发署作为联合国预防暴力极端主义努力的最大贡献者，在 2021 年帮助 26 个国家实施应对激进化问题的国家行动计划

在参加开发署气候承诺的 120 个国家中，92 个国家提交了经修订的 2020-2021 年国家气候行动计划；90% 的国家调高缓解目标，96% 的国家调高适应气候变化目标

尽管疫情造成干扰，2021 年，开发署的方案支出仍达到 48 亿美元，为十多年来的最高水平

2021 年筹集了 38 亿美元的可持续发展目标债券，表明开发署在创新融资方面的影响越来越大

开发署达到联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划 2.0 的 88% 的业绩指标

开发署加速器实验室网络通过 91 个地点覆盖了 115 个国家

迄今为止，累积的“登月”设施投资已使开发署电力碳足迹减少 8%，每年节省 600 000 美元

开发署的薪金服务部门处理 50 个不同联合国实体工作人员的付款，作为对有效、高效联合国业务活动承诺的一部分

## 二. 转型世界中的开发署

3. 2021 年可能是世界转变的开始。通过 COVID-19 疫苗的迅速开发和数字解决办法的增长，这一年展示了技术的巨大前景，同时凸显了在获得疫苗方面的严重差异。在最坏情况下，这种差异会造成生命损失。这一年还表明，随着数百万人陷入贫困，发展成果可以多么迅速地被抹去，社会保护和财政注入可以多么有效地帮助阻止下滑。气候紧急情况的证据猛烈敲响了警钟，尽管全球各国和企业都在朝着更加雄心勃勃的温室气体减排迈进。

4. 简言之，许多转折点一齐到来。开发署继续致力于将这些转折点引向正确方向，实现社会的繁荣。这意味着一个更加平等、不是更加不平等的世界。在这个世界上，变革的力量足以强大，可以在冲突、危机和脆弱性中生根发芽。它要求社会和经济的公正转型，走向一个去碳化、数字化的未来。

5. 对开发署这一组织来说，2021 年是一个变革的时刻，标志着 2018-2021 年战略计划的最后一年，以及为下一个 2022-2025 年战略计划作准备。过去四年里，开发署经历了自身变革，强化了复杂世界中交付成果的工具和能力。对“新一代”开发署的投资则在个人生活和整个社会取得了成果。数千万人有了更好的服

务、更有凝聚力的社区和更强的抵御冲击能力。100个国家在将可持续发展目标置于国家和国家以下各级发展计划的核心方面取得了进展。

6. 面对动荡但也充满希望的时刻，开发署在推动综合发展解决办法以解决棘手的多层面挑战方面取得稳步进展。这一办法将问题与人联系起来，并利用创新和技术的力量。这一办法的价值在开发署 16 亿美元的 COVID-19 应对措施中得到有力证明。这是一项关于开发署如何更好地应对不确定性和复杂性的案例研究。

7. 开发署支持 82 个国家采用跟踪疫苗登记和受益者系统，并协助征聘了 32 000 名新的保健工作人员。在印度，现有的数字疫苗情报系统是在疫情前由开发署援助开发的。借助该系统，印度迅速转向为 14 亿人接种疫苗的艰巨任务。该系统连接全国所有地区近 29 000 个疫苗冷链站，截至 2021 年底，它已交付超过 14 亿剂疫苗。开发署与世界卫生组织(世卫组织)、联合国儿童基金会(儿基会)和其他实地伙伴一道，正在帮助实现 2022 年全球人口至少 70% 接种 COVID-19 疫苗的目标。加强对南南合作和三方合作的承诺是开发署疫情对策的内在要求，2020 年约占 COVID-19 项目 20%，2021 年占 18%。

8. COVID-19 虽然占据了 2021 年的头条新闻，但并非开发署的唯一成就。开发署通过气候承诺支持的几乎所有 120 个国家都通过了更加雄心勃勃的减缓和适应气候变化计划。作为可持续发展目标重拾进展的一部分，开发署在调动发展资金方面的创新承诺得到了回报。尽管面临与疫情有关的财政压力，开发署仍在 14 个国家为这些目标筹集了 20 亿美元。它对思想领导力的投资包括创新的性别社会规范指数。在《2021 年聆听领袖报告》中，开发署在 70 个有影响力的双边和多边组织中名列前十。<sup>1</sup>

9. 随着阿富汗灾难性危机的展开，开发署利用其在联合国系统内外的伙伴关系的力量，通过特别信托基金与 13 个联合国实体进行了合作。为满足 10 个省的基本人类需求，开发署为 70 000 名工人提供了临时就业，共有 430 000 人受益。它帮助 25 000 名小农和贸易商与市场建立联系，并向 18 000 个家庭提供清洁能源。开发署与全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金一起，向近 26 000 名非政府卫生工作者支付报酬，以维持 2 100 多个保健设施的开放，为 300 多万阿富汗人提供服务。

10. 开发署对 2022-2025 年战略计划寄予厚望，同时亲身体会到挑战的严峻性。开发署国家办事处报告说，政治紧张局势正在拖延政府的关键政策决定。从内乱到全面战争，暴力冲突的激增使人类安全和福祉的前景趋于黯淡。性别平等仍遥遥无期。数据不足则掩盖了对可持续发展目标和实现这些目标的最佳途径的了解。

11. 前进道路可能并不平坦，但现在不是从开发署面临的挑战中退缩的时候。事实上，现在是靠拢、大胆和多做的时候。本报告强调了已经取得的成就，但同样强调还可以做得更多，以找到克服风险和复杂性、交付有意义的成果的综合发展解决办法。开发署已通过新的战略计划走上这条道路，因为它知道一天都不能耽误。

<sup>1</sup> Custer, S., Sethi, T., Knight, R., Hutchinson, A., Choo, V., and M. Cheng.(2021). Listening to Leaders 2021: A report card for development partners in an era of contested cooperation. Williamsburg, VA: AidData at the College of William & Mary.

## 方框 2. 对开发署的看法

“开发署对近年来的动荡局势处理得当。它完全遵循《2030 年发展议程》，在联合国改革中发挥了建设性作用，并在应对 COVID-19 大流行病方面表现出巨大的复原力和新的活力”。

——多边组织业绩评估。<sup>2</sup>

“一些(开发署加速器)实验室已证明集体情报办法的价值，有助于更灵活、本地化和负责任的治理。这些例子正在帮助政府提高复杂系统的能见度，更接近实时地了解问题，从而更有效地应对本地化问题。”

——内斯塔集体智慧设计中心<sup>3</sup>

“通常，管理者会考虑建立一个创新生态系统……。但开发署走得更远，它创建了一个围绕其实验室的大型生态系统网络，并与当地合作伙伴建立联系，同时还帮助实验室相互协调。简言之，它正在用组合思维解决加速问题，运用集体力量，并以一种前所未有的规模这样做。”

——麻省理工学院<sup>4</sup>

“开发署在性别多样化的征聘、晋升和继任规划方面取得卓越成果。真正的支持和专用资源已到位，以确保性别多样性和包容性。”

——促进性别平等的经济红利<sup>5</sup>

开发署努力将不同的合作伙伴团结在可持续发展目标 15 的监测工作周围。这是“来自政府、学术界、联合国和其他利益攸关方的组织和社区之间进行跨部门和跨国协作的一个值得称道的例子。其目的是，开发和验证基于地球观测的有效方法和数据的广泛使用，从而更有效地监测和实施可持续发展目标 15 的具体目标。”

——EO4SDG 倡议在宣布地球观测组可持续发展目标奖时表示<sup>6</sup>

“(可持续发展目标影响)实践标准是对影响管理领域的重要补充。它为各组织提供了一个强有力的最佳实践框架。与开发署的这种战略伙伴关系巩固了我们在思想上的一致性，使我们能够支持标准的推出和采用。”

——社会价值国际<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), (2021), MOPAN Assessment Report: UNDP 2020 Assessment Cycle, Paris.

<sup>3</sup> Berditchevskaia, A., Peach, K., Lucarelli, G., Ebelshaeuser, M. (2021). Collective Intelligence for Sustainable Development: 13 Stories from the UNDP Accelerator Labs.

<sup>4</sup> Altman, E., Nagle, F. (2020). Accelerating Innovation Through a Network of Ecosystems in Massachusetts Institute of Technology Sloan Management Review (Summer 2020).

<sup>5</sup> 开发署面向 2030 年的人才，可查阅 <https://peoplefor2030.medium.com/undp-awarded-edge-move-certificate-for-gender-equality-in-the-workplace-3df283a6dfa0>。

<sup>6</sup> 开发署，可查阅 <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2021/tres-oficinas-nacionales-del-pnud-reciben-el-premio-geo-sdg-2021.html>。

<sup>7</sup> 社会价值国际，可查阅 <https://www.socialvalueint.org/blog/strategic-partnership-with-undp>。

### 三. 战略计划的进展，以百万计

12. 尽管出现了与 COVID-19、气候紧急情况和政治动荡有关的多重交叉危机，但开发署在很大程度上展现了复原力，维持甚至推进了计划发展产出方面的成就。2018-2021 年战略计划期间的证据表明，本组织已为未来的挑战做好了准备。

13. 2021 年，开发署例行为世界各地数百万人和数十个国家提供了服务，恰当完成了 2018-2021 年战略计划。过去四年里，该计划的三项成果、六个特色解决办法都发生明显的变革。如以下成果所示，这些成果是累积的，除非另有说明。

14. 在成果 1 下，即推动消除贫困，开发署协助 36 个国家的 7 100 万人获得对福祉和尊严至关重要的服务，如水、住房和保健。在 25 个国家，4 000 万人获得金融服务，得到改善生活和刺激更广泛经济的资源。62 个国家现在可持续地管理 3 000 万英亩森林，这是保护生物多样性和减缓气候变化的关键一步。

15. 在成果 2 下，即加速可持续发展的结构转型，开发署向举行选举的国家提供支持，使 30 个国家的登记投票人数增加了 3 800 万人，其中 80% 是妇女。在 34 个国家，3 200 万人通过诉诸司法实现了法律权利和保护。

16. 在成果 3 下，即加强抵御冲击和危机的能力，2021 年，在 25 个面临危机或正在从危机中恢复的国家，300 万人获得了工作和更好的生计，其中一半是妇女。在旨在从危机向发展平稳过渡的恢复方案中，750 000 名妇女受益于重建资产和重获生计的恢复方案，并在这一过程中加强了管理未来危机的能力。2021 年在 13 个国家，300 万流离失所者受益于旨在实现持久安全、行动自由和福祉的持久解决办法。

17. 2018-2021 年期间，开发署花费了 183 亿美元的方案资源，即占计划方案支出总额的 94.4%。仅在 2021 年，开发署就花费了 48 亿美元的方案资源，是过去两个战略计划期间(2014-2017 年、2018-2021 年)的最高水平。在 2021 年的方案支出中，开发署为成果 1 花费 22 亿美元，占 47%，为成果 2 花费 16 亿美元，占 34%，为成果 3 花费 7.19 亿美元，占 15%。

### 四. 对“新一代开发署”(#NextGenUNDP)成果的意见

18. 在 2018-2021 年战略计划中，开发署着手转型为一个“新一代”组织，为在实现人类和地球福祉的全球努力中发挥作用作好准备。通过对新的方案、人员、伙伴关系和业务系统的投资，开发署更灵活、更有效，能更好地适应快速变化的风险和机遇。今天的开发署正开始在界定发展进程和应对危机的系统中引发转型变革，如以下意见所述。

意见 1. 随着许多国家制定了可持续发展目标计划，开发署正在帮助各国通过综合性国家筹资框架重新配置发展资金。这些都在提高公共资金的质量、数量和覆盖面。已有 14 个国家为实现可持续发展目标追加了 20 亿美元。

19. 超过 70 个国家利用开发署的支持制定了 2020-2021 年框架。31 个国家报告说，这是它们首次采用这种办法制定正式的财政战略。这些框架已迅速成为探索和确保发展融资创新手段的启动平台。与此同时，尽管全球财政紧缩，但开发署不断成熟的筹资提议以及与中高收入国家的合作正在推动发展融资方面的试验，例如通过开拓性的可持续发展目标和绿色债券。

意见 2. 开发署对数字化的投资正在取得回报，自疫情暴发以来，在 82 个国家引进了 580 个数字解决办法。开发署正在迅速超越一次性解决办法，以帮助各国推动社会和经济的数字化转型。在 16 个国家，开发署协助筹备数字就绪情况评估，确定数字解决办法如何能够同时促进从 COVID-19 中复苏、实现可持续发展目标、形成不让任何一个人掉队的包容性经济。

20. 开发署新的 2022-2025 年数字战略将数字化视为增强人类和地球权能的力量，是加快实现包容性、有道德和可持续社会的手段。它与一项数据战略协同运作，旨在从数字化带来的数据收集亟需转变中抓住机会。这包括收集分类数据以满足不同人类需求的许多新的可能性。

21. 建基于这一架构的开发署数据未来平台于 2021 年获得 [DRIVENxDESIGN](#) 奖。该平台对当前关键问题，如疫苗公平和向绿色经济过渡，提供敏锐见解。联合国国家工作队和各国政府在锁定投资之前，利用它来模拟与可持续发展目标有关的政策选择。由于数字化还引起了包括人权、隐私和安全在内的关切，开发署与国际电信联盟、数字公共产品联盟、爱迪生联盟建立了伙伴关系，以制定新的全球规范，在保护人民免受风险的同时维持技术的益处。

意见 3. 气候变化令人生畏，但开发署支持根据《巴黎协定》对 2020-2021 年国家自主贡献进行修订，有助于确立前所未有的雄心。今天，更多的经济体走上了去碳化和公平过渡到更绿色、更公正世界的道路。在开发署通过气候承诺支持的 120 个国家中，92 个国家提交了经修订的 2020-2021 年国家气候行动计划；90% 的国家加大了减排目标的雄心，通常是在不同的经济部门，95% 的国家扩大了适应气候影响的措施。96% 的计划突出了性别问题，有两倍多的国家承诺采取措施，如妇女在气候决策中发挥领导作用和更多地获得技术。

22. 由于国家气候计划的真正力量取决于迅速、大规模的实施，开发署与不同国家合作，计算承诺费用，促进社区主导的自然资源管理，并扩大基于自然的生计解决办法。开发署扩大了清洁、负担得起和可持续能源的使用范围，2018 至 2021 年，共惠及 33 个国家农村地区的 1 380 万人。

23. 由于能源是绿色过渡的最核心要素之一，开发署于 2021 年与人人享有可持续能源和联合国经济和社会事务部合作，策划了 40 年来首次联合国全球能源峰会。它激励各国政府和企业承诺，为普及可持续能源进行 6 000 亿美元的新投资。开发署大胆倡导改革化石燃料补贴，这在许多国家是一个具有挑战性但对气候至关重要的问题。开发署还加快了向全面注重能源系统的转变，提出了扩大融资和可再生能源技术的新提议。

意见 4。2021 年，由于公共财政面临压力，全球扩大社会保护制度的势头有所减弱。然而，开发署继续致力于保护人民免受风险，开辟生计机会，在 88 个国家与国际劳工组织(劳工组织)合作，同时支持劳动力市场措施，在疫情期间保护了近 100 万个就业机会，扶持了约 56 000 家中小企业。

24. 开发署正在帮助各国扩大社会保护制度以实现普及，例如在法律和政策中正式确立社会保护目标，并将国家社会保护登记册数字化。对保健系统的广泛援助，包括对艾滋病毒/艾滋病和结核病服务的援助，为疫情后努力提供了动力。这些努力不仅是为了恢复，而且是为了改善基本公共服务，特别是偏远和农村地区的服务。中小微企业占有所有企业的 90%，提供了全球 50% 以上的就业机会，开发署在支持这些企业时，侧重于妇女、青年和残疾人领导的企业。

意见 5。危机不是坐等发展转型的借口。在层出不穷的发展紧急情况中，开发署作为联合国系统的一部分，开创了新的有效战略，以满足当前需求，同时为和平与发展的转型之路播下种子。在也门，开发署为 450 万人提供了基本的卫生、教育和能源服务。在伊拉克，修复的基础设施和服务使近 1 600 万人恢复了正常生活，其中包括 500 万流离失所者。

25. 开发署利用所学知识制定了新的应对危机提议，为系统性地参与提供指导，以实现以下总体目标：保护发展成果，投资于人民的尊严和能力，以建立超越施舍的希望，并确保人道主义、和平与发展行为体从第一天起就联手协调行动。

26. 开发署还在其基本发展方案中高度重视风险和预防，解决结构性风险，并尽早投资于预防发展解决办法。2021 年对安全选举投资 4 200 万美元，其中包括与选举官员合作，深化严格和透明的选举管理，激发公众信任和社会融合。开发署帮助 40 个国家利用数字和其他工具，制止日益侵蚀社会言论和稳定的仇恨言论。

意见 6。全球在性别平等方面的进展过于缓慢，疫情一再表明了这一现实。开发署的性别平等工作取得很大进展；三分之二的项目包含性别层面。然而，展望未来，在拆除维持性别歧视的结构性障碍、纠正扭曲的权力关系方面，开发署及其许多伙伴可更具雄心。

27. 新的 2022-2025 年性别平等战略大大提高了对影响的预期，指导支持各国改变基本制度和权力结构，使其加速性别平等，而不是继续阻碍性别平等。新的前进道路的早期示范包括创新的性别社会规范指数，该指数对阻碍政治、工作和教育中性别平等的规范有着独特的见解。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 COVID-19 全球性别平等应对跟踪系统显示，只有不到 20% 的疫情应对措施涉及妇女的经济不安全问题。开发署与合作伙伴开展合作，帮助缩小这一差距。开发署带头支持 73 个国家，使社会保护制度对妇女的具体脆弱性作出反应，并为妇女在劳动力队伍中创造更多机会。

意见 7。2018 至 2021 年进行的战略性机构投资塑造并加强了开发署应对复杂挑战的能力。过去四年里，开发署大量投资，使风险管理和尽职调查程序比以往任何时候都更强大，足以应对新战略计划的挑战。开发署连续第十六次获得无保留

审计意见，并连续第五年实现预算平衡。2021 年开始筹备推出新的企业资源管理规划系统，以进一步改进效率、风险管理、成果和资源规划、监测和影响衡量。

28. 独立国家方案评价中建议的大多数行动已经完成，新的国家方案文件反映了经验教训。分散评价的质量也有所提高。“面向 2030 年的人才”战略解决了复杂的人力资源挑战的根本原因，并为所有工作人员提供了一个更具包容性的环境，包括采取措施解决一切形式的歧视和骚扰、性骚扰和性虐待以及种族主义。今天，根据一项全球工作人员调查，86%的开发署工作人员表示，他们受到激励前来工作。2021 年，开发署荣获性别平等证据和数据(EDGE) Move 认证，以表彰其性别均等成就，只有另外一个联合国组织获得这一殊荣。

29. 创新是开发署运作方式的内在要求，推动了 2022-2025 年战略计划从项目向组合的转变。这些组合从系统的角度看待发展挑战。到 2021 年底，30 个国家已采用合理组合办法，帮助形成了几个新的国家方案。早期投资者包括欧洲联盟，承诺投入 1 000 万欧元，将组合方法用于欧洲和中亚的城市转型。

意见 8. 开发署成功驾驭了联合国发展系统的重新定位，并成为重要的业务骨干。2021 年，开发署将驻地协调员系统的费用分摊增加了一倍。开发署的薪金服务部门处理 50 个不同联合国实体工作人员的付款，确保联合国的业务活动更加有效和高效。在开发署的协助下，119 个联合国国家和区域办事处最终确定了 131 项业务运作战略，达到联合国效率议程的目标。

30. COVID-19 大流行的影响具有跨领域性质，开发署作为联合国系统政策、方案和组织层面的整合者体现出相对优势。开发署作为在 91 个国家进行的 COVID-19 社会经济影响评估的技术牵头机构，与联合国人口基金、儿基会、妇女署和其他联合国实体一道，确定了减轻对全系统成果影响的战略。为了从这种合作中学习，开发署加强了其 SparkBlue 知识平台，使其成为联合国工作人员相互联系和外部专家的“去处”。2021 年，SparkBlue 主办了关于六个联合国机构战略计划的全球磋商。自 2020 年以来，它吸引了来自联合国系统、各国政府、学术界、企业和民间社会的 230 000 名访问者；16 000 名注册用户定期为平台论坛作出贡献。

意见 9. 开发署 2021 年的方案交付达到十多年来的最高水平。然而，目前的资金流配置不符合各国对开发署的期望，不符合 2022-2025 年战略计划的愿望，也不符合当今世界复杂、迅速变化的发展需求。

31. 在减贫方面，开发署可谓取得瞩目成就。在保护人权和促进性别平等方面，开发署亦取得进展。虽然这些和许多其他核心发展关切涉及多个层面，实际上超出单一举措的范围，但开发署 88%的资源被指定用于项目，限制了方案拟订的范围和效力。目前的供资模式不符合某些情况的需求，例如被列为中等收入，但因债务负担沉重而面临基本服务大幅削减的国家。根据新的战略计划，开发署将继续与执行局进行公开对话，考虑如何纠正长期存在的供资失衡，并使供资更好地符合各国的发展需求。



## 五. 特色解决办法

32. 开发署六个特色解决办法协同运作的前提是，综合战略能够解决复杂问题，推动实现可持续发展目标。

### 贫困和不平等

33. 疫情加剧了多维贫困，危及多年来的人类发展进步。尽管目前存在各种挑战，开发署仍加大力度，支持各国和社区减少不平等，实现大就业机会丰富的复苏，并消除一切形式的贫困。成果表明，对创新、数字化、伙伴关系的承诺得到加快，发展融资的雄心达到全新水平。

34. 2021 年，81 个国家执行了以联合国发展系统编制的 COVID-19 社会经济影响评估为依据的政策，开发署是技术牵头机构。这些政策有助于确定和针对更广泛的弱势群体，例如为苏里南土著和部落群体提供新的信息材料和服务。在越南，政府重新界定了多维贫困线，将 800 万人纳入社会保护和减贫计划。社会援助的数字化改善了向 2 700 多万人提供 14 亿美元社会保护的情况，使该系统不仅更具包容性，而且更能应对冲击、更具复原力。

35. 数字化已成为开发署支持生计和收入保障的重点。在印度，金融和数字素养方面的培训以及建立市场联系方面的支持帮助了 31 000 名工匠、农民和微型企业家，使他们的收入平均提高了 19%。开发署帮助肯尼亚微小型企业局建立一个登记处，并提供数字工具，支持 12 185 家公司的正规化。

36. 为管理疫情凸显的供应链和相关经济风险，开发署与非洲大陆自由贸易区秘书处合作，提高对较短供应链的价值和复原力的认识，并投资于粮食和医疗用品的生产能力。在东加勒比的 10 个国家，开发署向遭受重创的小型旅游企业提供辅导和财政援助。它还牵头开展“未来旅游业”项目，促使整个行业对面临多重脆弱性的旅游业作出重新思考。

37. 开发署在 2021 年推出一系列发展融资创新。在开发署的支持下，乌兹别克斯坦成为该区域第一个为可持续发展目标发行主权债券的国家。印度尼西亚政府发行了首笔 5 亿欧元的主权债券，用于支持社会保护、卫生和教育。卢旺达开发银行发行了第一笔绿色债券，向可再生能源、清洁能源、可持续用水、废物管理和生物多样性养护注入 5 000 万美元。墨西哥政府的可持续发展目标是此类目标中的第一个，现正在进行第二次发行，已筹集超过 13 亿美元。在中国，新开发银行在国内债券市场发行了 7.5 亿美元的目标挂钩债券，标志着多边开发银行首次应用开发署的“可持续发展目标影响”债券发行者标准和可持续发展目标金融分类法(中国)。

### 治理

38. 2021 年，由于多重冲击扰乱和削弱了各国政府和更广泛的社会，开发署维持了对治理系统的重要投资，加大了对支撑和平、公正和包容性社会系统的重视。

开发署与国家、地方机构以及民间社会密切合作，制定解决办法，并推动妇女和青年有意义的参与和领导。

39. 开发署协助 30 个选举当局建立包容和透明的选举进程，促进社会融合。在摩尔多瓦共和国紧急议会选举期间，更新的选举安全系统证明能够抵御网络攻击。超过 420 000 人通过检查选民投票率的实时数据跟踪投票。早些时候，开发署支持鼓励妇女候选人，促使妇女在新立法机构中的比例达到 40% 的历史最高水平。在洪都拉斯，尽管政治分化严重，选举委员会和选举法庭利用开发署的援助有效管理了包容性选举。

40. 随着 COVID-19 大流行大幅加快向数字服务的转变，开发署通过重新设计公共部门业务流程以及建设数字和领导技能，帮助博茨瓦纳政府推进国家数字转型战略。最初推出八项政府服务。在塔吉克斯坦，74 个民事登记部门向数字化服务过渡，改善了超过 450 000 名公民的出生、死亡和其他重要记录。巴基斯坦政府创建了一个整合可持续发展目标和人权承诺的数字看板，作为深化这两方面进展问责制的一部分。

41. 为探索和帮助扩大最有前途的国家数字创新，开发署在 2021 年推出数字 X(Digital X)，这是一个虚拟的“规模加速器”，用于数字试点和经验证的高影响力项目。它已提出解决办法，如在非洲和小岛屿发展中国家共享可再生能源地理空间数据的平台。

42. 开发署缓解社会紧张和深化民主的努力还以支持促进和保护人权为基础，包括改善司法、安全和人权机构的运作。在喀麦隆，开发署与人权维护者协作，记录国家行为体的侵权行为，这些行为是暴力极端主义的推动因素之一。这有助于改变政策，使恐怖主义事件减少 17%。开发署与妇女署合作发展性别公正平台，帮助 14 个受冲突影响国家的 34 000 多人诉诸司法和获得服务，其中近 90% 是妇女和女童。

43. 腐败削弱了社会结构，因而凸显了开发署向近 50 个国家提供反腐败支持的重要性。在亚太区域，18 个国家和地区正式通过了反腐败政治承诺，即“泰尼瓦愿景”(Teieniwa Vision)。开发署在瑙鲁利用了这一势头，该国的新立法是该国第一部体现议会独立性的立法。

### 复原力

44. 2021 年，风险呈指数增长，而风险不仅仅来自 COVID-19。这一年，武装冲突、灾害、政变、气候不安全和暴力极端主义一齐暴发。危机的规模再次证明开发署信奉人的安全观点，包括通过人类发展报告处的新思维领导。

45. 开发署越来越多地看到，有可能播种变革，以加速和维持从冲突、危机和脆弱性中复苏。2021 年，开发署与也门国家机构合作，为超过 352 000 名受冲突影响的人恢复服务并创造生计机会。他们反过来开始建设生产性资产，振兴地方经济。一项联合国联合方案予以补充支持，为 156 000 人提供可靠的可再生能源。更好的供水和环卫服务改善了 130 000 人的健康和环境。

46. 在伊拉克，开发署在 29 个捐助者和合作伙伴的支持下，为稳定、社会融合、流离失所者回返和重返社会以及安全部门改革提供了综合解决办法，改善了近 1 600 万人的生活。2021 年，通过 285 个项目修复了学校、电网、保健设施、住房、道路、桥梁以及供水和环卫服务。与民间社会、国家和国家以下各级政府和社区的密切接触则有助于解决冲突，并为复苏确定了稳定和社会融合的优先事项。当被认为与伊拉克和黎凡特伊斯兰国有关联的流离失所者回返和重返社会出现问题时，开发署提供了与心理社会支持、生计和住房有关的综合性一揽子服务。开发署召集地方和平委员会以及部落、青年和妇女社区团体，调解可持续的回返和重返社会进程。

47. 开发署作为联合国预防暴力极端主义努力的最大贡献者，帮助 26 个国家实施应对激进化问题的国家行动计划。这些计划依据的是社区内部和社区收集的证据。这些证据详细说明了紧迫的发展差距和社会裂痕，并有助于确定更准确、更有效的对策。在菲律宾，由妇女和青年领导的基层建设和平组织正在与政府高级官员一起制定防止极端主义的国家政策。

48. 开发署-联合国政治和建设和平事务部关于建设国家预防冲突能力的联合方案继续部署和平与发展问题顾问小组。在科特迪瓦，一个小组评估了受极端主义暴力冲击的东北部地区的紧急社会和人类发展需求之后，国家政策转向将社会方案扩展到这些地区。这标志着一个重要的转折点，即主要侧重点已不局限于军事行动。

49. 在世界各地，技术已成为不稳定的源头。但如果引导得当，它也是一种解决办法。开发署支持的孟加拉国和平观察站率先对官方犯罪统计数据和网上帖子中的数百万个数据点进行快速分析，标示激发极端主义的不满情绪。所得认知有助于保护罗兴亚难民，并管理关于 COVID-19 的错误信息。该观察站已证明非常成功。印度尼西亚政府通过南南合作也建立了一个类似的机构。

50. 开发署在尼日尔的持续投资给战略灾害管理带来重大变化。政府官员有能力对一个极易受气候变化影响的国家的灾后需求系统地作出预测和评价，并迅速启动复苏计划。与此同时，开发署通过更好地管理自然资源、获得能源和改善生计，特别是青年和妇女的生计，帮助农村社区建设复原力。

## 环境

51. 2021 年吸引了全世界对地球危机深度的关注。改变方向的最重要机会之一是审查《巴黎协定》的筹备阶段。人们期望各国作出更具雄心的国家自主贡献。开发署的气候承诺抓住这一时机，向 120 个国家调高目标的进程提供支持。该倡议是世界上对国家自主贡献给与支持的最大来源，汇集超过 35 个合作伙伴的专门知识，其中包括主要的联合国发展组织、世界银行和劳工组织。

52. 在东帝汶，开发署协助政府建立一个全面的国家政策框架，以符合一系列环境和气候国际协定。新的计划和政策阐明了遏制和适应气候变化、减少污染和保护生态系统的行动。在开发署的专门知识和绿色气候基金的资助下，东帝汶正在

建设有气候适应能力的农村基础设施，并在全国范围内进行环境危害测绘，以便根据可靠的数据和分析为今后决策奠定基础。

53. 到 2021 年底，开发署正在帮助 40 个国家制定国家计划，为阻止和扭转生物多样性惊人下降的行动提供资金。开发署与联合国环境规划署和联合国粮食及农业组织合作，为有害农业补贴“改变用途”制定新议程，因为数十亿美元的节省就可启动粮食体系的转型。在开发署管理的“生物多样性融资倡议”下，27 个国家目前正在制定改变补贴用途的计划。

54. 开发署所有环境方案都纳入了对人和地球的相互支持。在哥斯达黎加，开发署通过涵盖基础设施、社区福祉、健康的生态系统和妥善管理的风险的综合解决办法，帮助 200 个社区沟渠适应气候变化。其中一个重要成果是改善了 147 000 人的饮用水。气候适应型技术和办法使不丹超过 127 000 名农民受益，使他们能够在与疫情有关的供应链中断期间维持粮食安全。

## 能源

55. 2021 年对开发署的能源工作至关重要，因为它超越了长期以来对能源获取的重视。开发署与国际可再生能源机构、绿色气候基金和全球环境基金(环境基金)合作，加强了能源与一系列发展问题之间的联系。

56. 开发署加强了太阳能促进健康等旗舰方案，通过太阳能向 15 个国家的 1 000 多个卫生保健中心和医疗储存设施提供可靠电力。在卢旺达，开发署将能源获取、清洁空气和保护森林联系起来，为 11 000 个家庭提供节能炉灶。这些措施减少了室内空气污染带来的风险，特别是对妇女和女童的风险，并将木材消耗减少了 60%。与此同时，开发署与林业官员合作，恢复因收集燃料而受损的森林。随着时间的推移，这将有助于实现生物多样性和气候目标。

57. 开发署设立了能源获取和绿色生产性用电融资机制，有可能撬动超过 10 亿美元的私营部门投资。新的碳支付发展机制与新的国际碳市场协定相吻合。

58. 开发署正在帮助处于不同发展阶段的国家采用清洁能源供应。毛里求斯承诺到 2030 年从绿色能源中提取 60% 的能源需求，并完全淘汰煤炭。开发署帮助引进了储存可再生能源的新技术，并确保可靠电力输入电网。借助开发署的长期政策建议，中国政府在应用有前途的燃料电池技术方面取得了长足进展。该技术以氢气而非石油和天然气为燃料。氢动力商用车试点已从 8 个城市扩大到 45 个城市，4 个大型绿色制氢工厂已上线。

59. 2021 年，开发署呼吁终止向资助地球末日的化石燃料提供补贴，在全球引起轰动。带有动画恐龙警告的网络短片《不要选择灭绝》的观看人次达到 10 亿。开发署还设立一项新的服务，协助各国就化石燃料改革的复杂性进行谈判。化石燃料改革模拟器探索国家一级的数据，以确定如何将补贴用于不同的发展优先事项。

## 性别平等

60. COVID-19 大流行凸显了性别平等和增强妇女权能方面的许多系统性障碍。女性因工作较不稳定，被挤出劳动力市场的比率高于男性。性别暴力激增。许多国家政府采取的疫情复苏政策措施无视性别差异，没有认识到对男女的不同影响，使得困难局面更加糟糕。开发署-妇女署 COVID-19 全球性别平等应对跟踪系统述及这一情况，显示只有 19.6% 的政策措施涉及妇女的经济不安全和无酬照护的不公平负担，尽管这两者对妇女的恢复能力至关重要。

61. 面对这种趋势，开发署更有理由加快步伐，转向侧重于消除性别平等结构性障碍的方案。这一转变在 2021 年日益明显，现已成为 2022-2025 年性别平等战略的主要方向。这一年的学习突出表明，需要支持妇女作为个人的增强权能和平等，并改变社会规范、法律、政策和机构，以维护妇女的权利和进步的希望。这一新方向的一个例子是，通过气候承诺在国家自主贡献中加入性别平等条款，为更广泛地促进性别平等的气候行动和促进性别平等的发展奠定基础。

62. 在 COVID-19 对妇女造成严重经济后果的情况下，开发署扩大了对 73 个国家的支持，使社会保护促进性别平等，并为妇女领导的企业开辟机会。在秘鲁，政府建立了一个发展国家护理系统的框架，以确保妇女获得体面工作、社会保护和基本服务的基本条件。阿根廷修改了市政条例，将护理作为一项人权予以优先考虑。在乌干达，开发署为 3 700 家妇女拥有的微型企业配备技能和工具，确保这些企业从疫情中复苏，并有机会在今后几年发展壮大。

63. 为加强应对性别暴力的工作，需要支持 96 个国家解决 COVID-19 期间出现的紧迫问题，例如，封锁将妇女与施虐者困居一处。与此同时，开发署继续提供援助，以改善提供持久保护的法律框架和政策。通过欧洲联盟——联合国聚光灯倡议，开发署帮助动员 9 个国家的议员起草或强化 84 项法律，承诺更严厉地应对性别暴力。墨西哥联邦刑法改革首次涵盖数字和媒体暴力侵害妇女行为。巴布亚新几内亚议会批准了第一笔专门用于应对性别暴力的国家战略的预算拨款。

## 六. 合作伙伴与资源

64. 开发署坚信，没有一个组织能够或应该单独解决复杂的全球问题。因此，开发署在 2021 年与传统和非传统伙伴建立了重要的新联盟。开发署进一步强调伙伴关系，以启动系统性变革，并表明继续与国家发展优先事项和援助实效原则保持密切一致。

### 从改革到成果

65. 在深入改革中取得进步的联合国系统比以往任何时候都更好地开展合作，并利用每个组织的优势加快《2030 年可持续发展议程》。多边组织业绩评估网最近的评估与开发署独立评价的结果相呼应。后者证实，与联合国其他实体的伙伴关系改善了方案，并有效整合了多种专门知识来源。有证据表明，开发署成功驾驭

了联合国发展系统的重新定位，目前正在利用联合国协作的许多优势交付更有力的成果。

66. 2021 年，开发署扩大了与联合国各级实体的方案伙伴关系，这些实体包括其自身成员、联合国资本发展基金、联合国志愿人员方案、联合国南南合作办公室、多伙伴信托基金办公室。与世卫组织的协作加快了疫苗的公平分配。一站式全球看板通过跟踪疫苗推广的最新数据为政策决策提供指导。42 个开发署国家办事处在受灾害或冲突影响的国家与联合国国家工作队进行了联合分析和规划，这是迄今为止最高的数字。多伙伴信托基金吸引了自 2003 年设立以来最重要的捐助，并推动了联合国系统在阿富汗的高度协调反应。

67. 在萨赫勒，开发署和联合国伙伴与各国政府、非政府组织、非洲联盟、乍得湖流域委员会、利普塔科-古尔马管理局、萨赫勒五国集团秘书处和私营部门合作，通过切断不稳定的根源和释放该区域的巨大潜力，打破贫困和冲突循环。该伙伴关系正在扩大获得清洁、可靠和负担得起的能源的机会，在受治理失败、暴力冲突和极端主义影响的社区重建社会纽带，解决与气候有关的安全风险，并增强萨赫勒青年开办新企业和为本国发展对话提供信息的能力。

68. 2021 年，开发署向驻地协调员系统提供核心业务服务，并管理 6 020 万美元的联合国特别用途信托基金资源。为支持联合国改革，开发署根据管理问责框架和联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查修订了方案拟订工具。这确保了开发署的国家方案源自联合国可持续发展合作框架，并与国家优先事项完全一致。根据整体质量保证标准，25 个国家方案被评为满意和(或)高度满意。

### 超越常规

69. 开发署与国际金融机构就艰难挑战、特别是气候变化，建立了有希望的伙伴关系。在尼日尔利亚，开发署动员了包括世界银行和非洲开发银行在内的合作伙伴，并赞助了讨论气候行动紧迫性的国家和地方对话。随着对采取行动的必要性的共识的增加，尼日尔利亚成为第一个承诺实现净零排放的主要发展中国家。在印度尼西亚，开发署与世界银行合作，帮助该国为进入碳市场做准备。印度尼西亚还通过了碳税，这是为可持续发展目标和气候行动融资的一个突破。

70. 在有 500 多家公共开发银行参加的第二次共同融资峰会上，开发署提出可持续融资的提议。可持续金融中心向 20 多个开发银行私营部门分支机构提供了量身定做的伙伴关系机会，其中包括 FMO(荷兰)、Swedfund(瑞典)和 Proparco(法国)。

71. 开发署在与全球环境基金的伙伴关系中努力达到监督的高标准，导致 2021 年认证延期。在开发署根据审计和评估建议采取行动后，绿色气候基金提高了开发署在全球合作框架中的认证级别。

72. 2022-2025 年战略计划强调扩大与私营部门的联盟，国家办事处已在测试和推进这项任务。开发署与乌干达 Stanbic 银行的伙伴关系启动了 Youth4Business 创新和创业融资机制。该机制向 7 500 多家青年拥有的中小型企业提供了 300 多万美元的赠款和孵化支持。

73. 开发署加强了与微软、三星、GSMA(移动网络运营商协会)和沃达丰等战略合作伙伴的协作,开展了数字能力、包容性连通和负责任技术方面的工作。开发署海事可持续发展目标加速器伙伴关系正在与海事公司合作,开发符合可持续发展目标的新业务解决办法。开发署 COVID-19 私营部门全球基金与国际商会、联合国全球契约、普华永道、微软和 DHL 公司进行了合作。

74. 开发署媒体提及次数超过 50 000 次,增长 174%。开发署 14 大媒体目标中的文章和博客帖子企及全球 50 亿人。

### 动荡时刻的筹资

75. 在艰难的筹资环境下,开发署在 2021 年继续得到合作伙伴的专门支持。它们愿意将其资源委托给开发署,使发展影响成为可能。开发署收到的捐助共计 54 亿美元,其中 6.47 亿美元为经常资源(核心)资金。遗憾的是,经常资源资金所占比例仍为资源总额的 12%,远低于供资契约中 30%的目标。尽管开发署作出了努力,也被 82%的伙伴组织积极认可为有价值的伙伴,但开发署的经常资源捐助者数量从 2020 年的 49 个减少到 43 个。指定用途的其他资源所占比例很高,削弱了开发署在当前复杂发展环境中的效力及其满足会员国期望的能力。

76. 随着人道主义基金的管理工作移交给联合国人道主义事务协调厅,自 2020 年起,通过专题供资窗口进行的投资减少 33%,联合国机构间集合基金的捐助减少 14%。然而,由于纵向基金捐助和政府分摊费用分别增加了 18%和 15%,经常资源、专题基金和集合基金的下降在很大程度上得到缓解。2021 年,开发署从 12 个国际金融机构收到 3.08 亿美元,其中 1.21 亿美元为直接赠款,主要用于脆弱和受冲突影响的环境,1.87 亿美元通过政府供资,用于支持贷款的执行,包括 COVID-19 应对措施。这一数额超过了 2020 年收到的 2.49 亿美元总额。2021 年,间接捐款大幅跃升 79%,反映了对开发署支持贷款执行的需求更加强烈。

77. 开发署对其经常资源的最大捐助者深表感谢。<sup>8</sup> #PartnersAtCore 运动继续提高这些捐助的能见度,响应了供资契约中提高灵活供资成果能见度的承诺。该运动与重要的国际活动挂钩,并与可持续发展目标整合倡议、加速器实验室和气候行动的成果相关联。开发署与 9 个会员国签订了经常资源捐助多年协定,并感谢比利时、卡塔尔、瑞典和土耳其政府最近续签了此类协定。这些协定对于确保供资的可预测性和与供资契约承诺保持一致至关重要。与卡塔尔政府的伙伴关系,包括向开发署加速器实验室网络提供支持,导致政治和财政支持增加,使支持多样化并超出发展援助委员会成员的范围。德国和意大利政府也为加速器实验室提供了重要捐助。

78. 鉴于整个联合国发展系统的优质资金减少,开发署与主要会员国和联合国伙伴接触,为经常资源和基于供资契约承诺的灵活供资提出更有力的理由。2021 年,

<sup>8</sup> 按捐助数额排列,经常资源的前 10 名捐助者是:德国、美利坚合众国、瑞典、日本、挪威、瑞士、荷兰、加拿大、联合王国和丹麦政府。

开发署与联合国发展协调办公室合作，主办会员国与联合国实体之间的供资对话，强调经常资源、灵活、多年和集合供资对取得优质成果的重要性。

## 七. 通向机智应对未来的开发署之路

79. 随着许多国家开始从疫情中复苏，并在可持续发展目标上收复失地，开发署正在成为一个机智应对未来的组织，随时准备在支持更具包容性的可持续发展方面发挥作用。2022-2025 年战略计划继续致力于六个特色解决办法。在这些方面，国家需求最大，开发署在联合国系统中的能力和作用也最有价值。但开发署也提高了要求；这些要求不亚于转型。从项目走向组合、从模拟走向包容性数字、从被动走向全面创新，开发署将行动、学习、适应和交付。开发署将充分利用综合发展解决办法。这些办法为应对风险提供装备，为快速进展做好准备。

80. 机智应对未来，加上扎实的成绩记录，开发署有信心、有能力志存高远。这正是 2022-2025 年战略计划要求有雄心壮志的原因。开发署通过其方案、宣传和密切的伙伴关系，将努力实现以下目标：1 亿人摆脱多维贫困，5 亿人获得清洁能源，支持 8 亿人参加选举，以及向可持续发展目标提供 1 万亿美元的和私人资金。这些承诺可谓雄心勃勃，堪比“登月”。然而，这是可持续目标重回正轨所需要的。开发署作为联合国的一个组成部分，将与各国并肩奋斗，为所有人实现全球目标的承诺。

---