



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
17 October 2017
Chinese
Original: English

2017 年特别会议

2017 年 11 月 28 日，纽约

临时议程项目 2

开发署 2018-2021 年战略计划

开发署《2018-2021 年战略计划》

扎根于《2030年可持续发展议程》，致力于普遍性、平等和不让任何人掉队的原则，开发署对《2018-2021年战略计划》的设想是帮助各国实现可持续发展，消除一切形式、一切方面的贫穷，加快可持续发展的结构转型，并建设应对危机和冲击的能力。

本《战略计划》阐述了开发署未来四年的愿景，对不断变化的发展格局和不断演变的合作伙伴需求做出响应。它以我们迄今为止的经验为基础，描述了我们将如何支持各国实现《2030年议程》和可持续发展目标，落实相关协定。该计划加强了我们与各国政府、民间社会和私营部门之间的合作承诺，充当经大会授权的联合国系统支持的催化剂和推动者。¹

《战略计划》描述了开发署将如何更好地适应我们工作所在地国家的背景，内容包括：

- (a) 我们的方式应对的三种广泛发展环境；
- (b) 定义开发署核心工作的一系列特色解决办法；
- (c) 我们将来交付工作使用的两个平台：
 - (一) 可持续发展目标国家支持平台；
 - (二) 全球发展咨询和落实服务平台；

¹ 大会 2016 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 61/243 号决议。



(d) 支撑我们工作的改进业务模式。

《战略计划》回答了两个问题：(a) 我们想要开发署成为什么样子；(b) 我们想要实现什目标。

到2021年，我们希望开发署：

(a) 加强其作为复杂和不断进化的发展格局中值得信赖的伙伴的重要性，坚定致力于消灭贫穷的任务；

(b) 更加灵活、更富有创新性、更进取——能够成功承担风险、管理风险的思想领袖；

(c) 更切实有效利用资源以实现成果。

到2021年，我们要催动以下方面的实际进展：

(a) 消除一切形式和方面的贫穷，使人民摆脱贫穷；

(b) 加快可持续发展的结构转型，特别是通过对整体可持续发展目标具有倍增效应的创新解决办法；

(c) 建立抵御危机和冲击的能力，以保护发展成果。

《战略计划》不求详尽无遗，也不具有规定性。它概述了我们未来的发展轨迹，与联合国发展系统合作，以应对紧急的国家需求。它提议开发署大胆转型，因为可持续发展目标本身就是大胆的，也因为我们认为开发署可以凭借几十年来的经验、深厚的国家伙伴关系，以及最宝贵的资产——奉献、专业、创新的人才，实现这一抱负。

•
•

共同努力支持《2030年议程》的落实

开发署、儿基会、人口基金和妇女署战略计划的共同章节

我们的承诺

在我们确定未来四年的战略方向时，我们——联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)——承诺，展开更好的合作，强化一致性与协作。我们赞赏地注意到联合国秘书长关于重新定位联合国发展系统以落实《2030年可持续发展议程》的报告。我们将带着紧迫感加快共同努力，更好地支持各国实现可持续发展。根据2016年联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)，我们将协助建立一个适应不断变化的世界的联合国发展系统，并以日益有效的方式实现可持续发展目标。我们的战略计划表示明确承诺实施联合国改革，增强一致性以支持各种结果。

重要的合作领域

不让任何人掉队和首先触及最后的人这两项原则渗透到了我们的全部四项战略计划中。在对四年度全面政策审查的直接回应中，我们将利用各自的合作优势，奉行我们在下述关键领域的各自任务：

- (a) 消除贫穷；
- (b) 应对气候变化；
- (c) 改善青少年和孕产妇保健；
- (d) 实现性别平等，增强妇女和女童的权能；
- (e) 确保扩大可持续发展分类数据的可获取性和使用；

(f) 强调，发展本身就是一个中心目标，在处于冲突和冲突后局势的国家中，联合国发展系统各实体的发展工作可根据国家计划、需求和优先事项，促进建设和平维持和平，促进尊重国家自主权。

这些合作优势领域在整体可持续发展目标中具有积极的倍增效应，需要采取多部门办法，因为联合国系统的多样性正是采取这类办法的资本。它们还为与联合国其他实体、其他合作伙伴开展更密切的合作提供了基础。正如《战略计划》共同章节的附件详细所述，根据我们各自的授权和相对优势，我们的产出将相辅相成，促进在这些关键领域取得共同成果。我们将在各自战略计划中采取成果或影响层次的可持续发展目标指标，以跟踪这些结果，包括但不限于以下内容：

(a) 消除贫困：可持续发展目标 1.1.1。按性别、年龄、就业状况和地理位置分列处于国际贫困线以下的人口比例；

(b) 消除贫困：可持续发展目标 1.3.1。按性别、区别儿童、失业人员、老年人、残疾人、孕妇、新生儿、工伤受害者、穷人和弱势群体分列的社会保障最低标准/制度所覆盖的人口比例；

(c) 青少年健康和艾滋病毒：可持续发展目标 3.3.1：按性别、年龄和关键人口分列的每 1000 名未受影响人口中艾滋病毒的感染人数；

(d) 性别平等：可持续发展目标 5.2.1。按暴力形式和年龄分列的 15 岁及以上有过伴侣的妇女和女童在过去 12 个月内遭受现任或前任亲密伴侣的身体、性或心理暴力的比例；

(e) 完善可持续发展数据：可持续发展目标 17.18.1。根据官方统计的基本原则，在与具体目标相关的情况下，在国家层面制订全面分类的可持续发展指标的比例；

(f) 预防、适应能力、气候变化：可持续发展目标 1.5.1、11.5.1 和 13.1.1。每 10 万人口中因灾难死亡、失踪和直接受影响的人数。

加强我们的合作方式

我们将在各个层面开展更有效的合作。最重要的是，我们的战略计划反映了我们在国家层面工作方式的变化，认识到没有“万全之策”，充分肯定各国政府对国家发展以及根据国家战略和优先事项协调所有类型的外部援助的主要责任。

我们将共同规划。作为联合国国家工作队的一部分，我们将支持各国政府和合作伙伴共同努力，取得共同成果、制订共同指标，通过各国政府签署的经修订的联合国发展援助框架集体汇报，以此提高效率和效力。在向前迈出的重要一步中，这些共同成果将由强制性的共同国家评估来支撑，借此可提出变革理论，并协同共享知识和专业知识。这是一项重要改进。在《2030 年议程》时代，联合国发展系统将在国家层面支持有关可持续发展目标的国家优先事项；共同分析问题；并计划、监测和报告共同成果。当我们从国家层面的联合分析中提取数据时，这种强化的方案协作将在各层面增强全系统的一致性。可以通过各项指标来跟踪这一变化，包括但不限于：(a) 达到或超出性别平等和增强妇女权能全系统行动计划最低标准的实体所占的百分比；(b) 按照国家背景应用标准作业程序的国家办事处所占的百分比。

我们将以不同的方式共同实施方案。我们将继续支持实地办事处发展联合方案、联合成果小组和联合工作计划，以支持国家优先事项。筹资方面，我们致力于《第三次发展筹资问题国际会议的亚的斯亚贝巴行动议程》。我们将努力利用包括官方发展援助在内的公共财政，并支持采取增加资源流动的政策，令伙伴国家受益。我们将促进综合伙伴关系，利用各种筹资工具支持可持续发展目标。凭借从国家层面共同预算框架取得的经验，我们正在创新筹资等方式，开始联合支持可持续发展目标的筹资战略。这些变化可以通过下列指标进行跟踪，包括但不限于：(a) 参与联合方案的国家办事处所占的百分比；(b) 专题资金占其他资源的百分比；以及(c) 使用性别标记跟踪和报告拨款和支出的国家办事处所占的百分比。

我们将加强多方利益攸关方的伙伴关系。为反映《2030 年议程》以人为本的本质，我们将支持加强与各国政府以及民间社会和私营部门之间合作的创新平台。我们将低估最近通过志愿服务、增强权能、参与等手段在吸引公民方面取得的进步，加强国家自主权和能力并实现可持续发展议程。我们还将通过在国家、区域和全球层面的多方利益攸关方伙伴关系加强合作，并协助完善这种伙伴关系中可持续发展目标的相互问责。这些变化可以通过种种指标来追踪，包括但不限于：(a) 前 15 名以外的捐助者的捐款占资源总额的百分比；(b) 来自私营部门合作伙伴的资金总额所占的百分比。

我们将共同提高效率。我们支持为断增强实效运动，以最近几年通过标准作业程序取得的进展为基础，将继续通过业务运营战略、相互承认和更广泛的业务协调来加快效率提升。这些变化可以通过种种指标来跟踪，包括但不限于落实业务运营战略的国家办事处所占的百分比。

本共同章节和共同章节附件中提出的所有基于可持续发展目标和四年度全面政策审查的指标，都是一个子集，包括数量多得多的两个或多个实体共享指标，可在各自战略计划的成果框架中确定。我们将通过关于我们各自战略计划执行情况的年度报告，汇报所有共同指标。

展望未来

在充分认识到成员国将讨论秘书长关于重新定位联合国发展系统以落实《2030 年议程》的报告中的研究结果和建议后，我们将继续全面支持秘书长指导的进程，并通过对战略计划的中期审查，保持对成员国的决定做出相应回应的灵活性。

一. 战略环境

1. 世界正面临着日渐复杂且相互关联的挑战，需要国际社会、联合国发展系统和开发署的持续响应。《2030年议程》和可持续发展目标体现了今后几年中应对这些挑战的普遍承诺。这些目标的广度和范围反映了现代可持续发展的复杂性和待解决的挑战的规模。

2. 大会2016年12月21日关于联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)的[第71/243号决议](#)，为联合国发展系统在发展合作和国家层面模式方面建立了关键的全系统战略政策方向和业务模式。²决议描述了联合国系统各机构支持各国实现《2030年议程》和有关协定的方式，并为开发署等联合国发展系统机构提供了一套指导原则和任务授权。目前正在进行一项联合国发展系统的改革进程，将为加强协调和效力提供进一步指导。这一改革进程的结果将直接关系到开发署今后几年的工作。

3. 可持续发展的许多方面都取得了令人印象深刻的进展。全球贫穷率从1990年的35%下降到2016年的10%以下，世界贫困人口减少了10多亿。全世界已团结起来，重视并应对气候变化。数字技术和人工智能的进步对经济和社会产生了变革影响，提供了巨大的进步潜力。

4. 然而，仍然存在严重的人类匮乏情况。约有6.5亿人生活在赤贫之中。各国之内和之间的不平等现象日益加剧，对广大的男子、妇女和儿童产生了影响：发达经济体与低收入国家之间的差距不断扩大，中等收入国家内仍有许多极端贫困人口。性别不平等现象，包括对妇女和女童的歧视和暴力行为，继续妨碍着多个方面的全球进展。妇女和女童在生活在多维贫穷中的人口比例中仍占比很大。弱势群体被结构障碍及歧视性规范和做法排挤到边缘。除非能够利用城市化、人口变化和未来技术之路的积极潜力，否则它们很可能会扰乱进程。

5. 与气候有关的灾害数量和程度均有所增加，抵消了发展成果。在过去十年中，70多万妇女、男子和儿童因灾难丧生，超过140万人受伤，约2300万人无家可归。³而由于气候变化的影响愈发明显，世界正超出如丧失生物多样性和森林覆盖等其他地球限度。冲突、教派动乱和政治不稳定一直呈上升趋势。超过16亿人生活在脆弱和受冲突影响的环境中，⁴其中包括一半世界极端贫困人口。约有2.44亿人在漂泊，⁵其中6500万人被迫流离失所。⁶众多危机的原因是密切相关

² 《战略计划》的附件2详细介绍了开发署作为联合国发展系统的一部分如何响应四年度全面政策审查的特别任务授权。

³ 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》，在线阅读：<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>。

⁴ 经合组织(2016年)，《2016年脆弱国家：了解暴力》，经合组织出版，巴黎。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264267213-en>

⁵ 联合国经济和社会事务部《2015年国际移民报告》，在线阅读：
www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf

的，因此需要采取多方面的对策。不平等现象愈演愈烈，对公共机构的信任日益消减，这加强了建设并维持和平、公正与包容的社会的必要性。这个世界变得更加全球化、更加互相关联，因此需要在多个方面管理相互依存性和跨境溢出效应。

6. 全世界的所有发展中国家和发达国家都致力于实现《2030 年议程》的目标和愿望。但各国在开启 2015 年后的旅程之后，就面临着复杂的发展挑战。对于某些国家而言(包括许多处于特殊发展局势的国家)，缓解普遍贫穷、满足基本社会需求并建立有效而包容的政府与经济制度的基础仍然是发展政策的核心。各国还需要成功完成维持进步所需的结构转型：向低碳发展过渡；建立更有效、更灵敏的治理体系；解决不平等和排斥问题；并保持可持续增长率。各国也应积极参与建设抵御冲击和危机的能力；其范围包括小规模短期冲击(国家某一地区发生地震、洪水或干旱，短期经济失调)，以及长期系统性危机，如灾难性的环境危机或冲突。

7. 上述发展挑战不是相互排斥的。不论发展情况如何，各国都会遇到冲击和危机，甚至发展情况类似的国家都可能选择不同的发展战略和道路。处于处理国家结构转型的国家中可能会存在基础发展需求尚待满足的地区或社区(如贫困地区)。即使存在广泛的贫穷现象，各国和社区也都渴望实现可持续的低碳发展和包容性社会。

8. 因此，“一刀切”的发展办法并不存在。国家根据其独特的情况确定发展重点和途径，并寻求新的方法来在不确定之中应对复杂挑战，进行权衡。发展挑战可能会对妇女、男子和儿童产生不同影响，因此需要采取差别化对策，以确保不让任何人掉队。变化的规模之大、速度之快要求在许多方面采取果断和一致的行动，有多个行为参与，触及不同层面。综合对策不仅要不同部门之间保持一致，而且还要在不同层面(国际、国家、地方和当地)之间进行协调。

9. 开发署《2018-2021 年战略计划》是在这种环境下制定的。它概述了我们对方案国在实现《2030 年议程》方面的支持，在上述复杂情况下开展工作，并在四年度全面政策审查授权的发展范围中响应各国在不同时点的多样需求。它还描述了开发署将如何在联合国发展系统内部及与当今我们日益增多的其他合作伙伴之间，努力建立并强化必要的伙伴关系，以满足这些愿望。

⁶ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，《全球趋势——2016 年强迫流离失所》，在线阅读：<http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>

二. 合作伙伴关系

10. 开发署在全世界 170 个国家开展的工作都是以各种有效的伙伴关系为基础的，这种伙伴关系对我们在国家层面的两项关键作用至关重要：(a) 作为政策、方案和组织筒仓的整合者；(b) 作为联合国和其他伙伴的业务骨干。

11. 根据四年度全面政策审查，开发署仍致力于与联合国的合作伙伴，包括与秘书处及其部门以及在任务环境下进行密切合作。开发署与姐妹机构一道，发挥着整合者、服务提供者和落实伙伴等不同作用。开发署、人口基金、儿基会和妇女署的战略计划的共同章节介绍了这四个基金和方案之间的重要合作领域，以及在战略规划期间进一步加强合作的方式。开发署还将继续与其他联合国实体合作，在国家层面推行更综合的联合国发展援助框架(联发援框架)，支持《2030 年议程》。在区域层面，开发署将继续加强与区域经济委员会的伙伴关系，利用其政策专业知识和区域召集能力，以补充开发署国家层面的关注。

12. **开发署作为整合者。**发展挑战越来越复杂，需要不同部门和合作伙伴之间加大合作，以产生规模影响，并有效利用有限的资源。开发署的专业知识和国家存在的广度使其在联合国发展系统内独树一帜，帮助各国在最复杂的可持续发展问题上“连点成线”。鉴于这一点以及其作为公正伙伴的声誉，开发署帮助各国政府在各职能部委和发展伙伴之间进行召集，以促进对转型变革至关重要的“整体政府”和“整体社会”的对策。开发署经常需要支持国家层面的发展协调机制，援助各国制定国家发展战略，并使其与可持续发展目标保持一致。这得益于开发署长期以来与政府最高层面的伙伴关系，包括规划部和财政部；议会等立法机构；以及宪法当局。

13. **开发署作为业务骨干。**开发署广泛的伙伴关系在多年来也是联合国机构和其他伙伴的业务平台。许多联合国机构利用开发署的执行能力(包括信息技术、财务和人力资源基础设施)，使它们能够在困难和偶然危险的业务环境中有效地、低成本地开展业务。

14. 开发署管理着联合国资本发展基金(资发基金)和联合国志愿人员方案，二者都是联合国系统的重要资产。开发署将志愿人员纳入其项目执行中，并支持各国政府吸引志愿人员和青年人参与实现可持续发展目标。资发基金是开发署在地方发展筹资和金融包容性方面首选伙伴，为最不发达国家的穷人提供公共和私人资金。

15. 开发署希望在以下领域扩大和加深联合国系统以外的伙伴关系：(a) 南南合作和三方合作；(b) 民间社会；(c) 私营部门；以及(d) 国际金融机构。

16. **南南合作和三方合作。**开发署将继续与联合国南南合作办事处和成员国密切合作，执行开发署的南南合作和三方合作战略，将其作为支持《2030 年议程》落实的重要手段。关键因素之一将是在南半球发起全球发展解决办法交流。

17. **民间社会**在支持《2030 年议程》方面起着许多重要的作用，包括宣传和规划、落实、监督和问责制。在开发署民间社会咨询委员会的指导下，开发署将继续

续与民间社会(包括妇女权利组织和残疾人组织)合作, 并主张将其纳入国家领导的努力之中, 以实现《2030 年议程》。如接到请求, 开发署还将与各国政府合作, 加强民间社会组织的能力, 并帮助各国为民间社会创造有效地参与可持续发展的空间和机会。

18. **私营部门。**私营部门是一个关键的发展伙伴, 例如, 通过与各国政府和其他机构合作, 实施与可持续发展目标有关的政策和方案, 充当千年发展目标的重要投资来源(特别是国内投资), 并采用商业做法推动社区走向包容的可持续发展。开发署将扩大并深化与私营部门的负责接触, 与各国政府合作, 根据国家发展优先事项, 动员私营部门资本在国内对可持续发展目标进行投资。

19. **国际金融机构和纵向基金。**随着新的国际金融机构在区域和全球层面的建立, 国际金融机构仍将是发展格局的关键组成部分, 且其规模和存在正不断增加。开发署正在加强与一些国际金融机构的机构伙伴关系, 以利用其技术专业知识和优惠融资来源, 更好地在国家层面支持《2030 年议程》。开发署拥有由来已久的业绩记录, 在许多地区提供贷款拨付支持, 并将以这些伙伴关系为基础, 强化与国际金融机构在发展筹资以支持《亚的斯亚贝巴行动议程》方面的合作。

20. 开发署仍然是诸如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金以及全球环境基金等关键纵向基金的重要落实和政策合作伙伴。开发署将加速与绿色气候基金和气候、发展和(或)混合融资的其他潜在来源的接触, 以根据《亚的斯亚贝巴行动议程》帮助开展符合《2030 年议程》的投资。

三. 开发署的愿景和办法：帮助在不同发展环境中实现《2030 年议程》

21. 开发署的主要作用是支持国家领导的实现《2030 年议程》的努力, 作为联合国发展系统的一部分, 将消灭贫穷作为最高优先事项来抓。为此, 开发署承认了四年度全面政策审查第 10 段所述的一系列国家所面临的特殊挑战。《2030 年议程》要求在比千年发展目标更广泛的问题方面采取行动, 更加注重普遍性和意图(如第 4 段所述), “不让任何人掉队”并“首先触及最后的人”。开发署和联合国发展系统支助方案国付出努力, 成功应对各种发展挑战, 包括解决基本发展需要和实现可持续发展的结构转型, 通过强化发展道路预防冲击、危机和冲突并从中恢复。

22. 这三种发展挑战不是相互排斥的; 事实上, 它们往往在同一个国家内共存, 因此需要能够充分解决具体缺陷和障碍的定制解决办法。各国可能已解决了一些根本发展需要, 同时仍在努力克服其他挑战(如虽有强大的社会和治理体制, 但经济增长和收入有限, 或者虽然经济增长强劲, 但社会和政治制度发展不足), 或者是强大的国家经济体中存在的欠发达地区。冲击和危机也可能发生在发展轨迹的任何阶段, 需要能够适应一系列不同国家情况的危机应对能力。所有三项发展挑战的根源是一系列核心发展需要, 包括强化性别平等、增强妇女和女童的权能以及确保保护人权的必要性。

23. 支持实现《2030 年议程》需要资源、能力和结构的不同组合，而不是“一刀切”的方法。在为各自不同的国家背景设计定制办法时，开发署将始终尊重各国分析、设计和落实解决方案的自主权以及以伙伴关系为基础的办法，以利用有效解决办法所需的联合国系统内和其他伙伴的一系列技能和资源。

24. 以《2030 年议程》所体现的综合方针为指导，开发署的办法旨在有效支持这三种广泛发展环境下的可持续发展。因此，开发署《2018-2021 年战略计划》的设想是：

通过消除一切形式和方面的贫穷，帮助各国实现可持续发展，加快可持续发展的结构转型，并建设抵御危机和冲击的能力

25. 《2030 年议程》的规模和雄心需要分析、计划和落实能力，以解决在许多问题上和政府部门之间的联系、选择和连接。许多方案国政府已意识到需要在计划、财政、数据分析、平等性和普遍性(不让任何人掉队)、性别、创新和伙伴关系等领域增加系统能力，以便能够适用多维综合办法。

26. 至今尚未有广泛适用的全面系统或方法来综合处理相互关联的发展挑战。因此，帮助各国建立这种能力是开发署《战略计划》今后几年的主要目标之一。开发这种综合办法需要整合联合国发展系统和其他合作伙伴的能力，共同努力以在一系列发展环境中创制解决办法。为了实现这一愿景，开发署将在更广泛的联合国发展系统中重新调整其能力和运作方式。本《战略计划》称这一雄心是针对三种发展环境的更好对策，需要不同形式的支持：

A. 消除一切形式和方面的贫穷

27. 自 1990 年以来，尽管总体有所改善，但数以百万计的妇女、男子和儿童仍处于赤贫之中。由于经济挫折、环境灾难、灾难性的卫生开支或其他危机等冲击，更有勉强迈过贫穷门槛的数百万人再次陷入贫穷之中。今天，全球 120 个国家中约有 6.5 亿人、即大约 9% 的世界人口生活在赤贫之中，其中妇女和残疾人的数量特大。⁷然而，中等收入国家正逐渐成为赤贫人口最多的国家。有效的减贫还需要重点关注“摆脱”贫穷动态和“重陷”贫穷的动态。这些都是需要采取多部门综合解决办法的多维度挑战。在绝大多数国家，失去社会和经济成果的风险与自行解决匮乏一样重要。

28. 解决这一根本性的发展挑战，需要采取多部门的综合解决办法，为男子和妇女提供充足的就业机会和收入，解决妇女经济赋权的结构障碍，提供基本的社会保障和有效的服务与基础设施，特别是对残疾人而言。这也需要在国家和地方建立并维护包容、敏感和负责的治理。

B. 加快可持续发展的结构转型

29. 发展中国家也在力求加速实现必要的结构转型，以维持进步。它们的做法就是力求解决不平等和排斥问题，过渡到零碳发展，建立更有效的治理体系，以应

⁷ 全球数据实验室的世界贫穷时钟。

对全球化、城市化和技术与人口变化等大趋势。包容负责的治理是结构转型的关键驱动力。减轻性别不平等、增强妇女和女童权能也是加速可持续发展的重要手段。当妇女在社会、经济和政治生活中发挥充分和平等的作用时，经济将更加强大，社区将更具包容性和复原力，政治优先事项也倾向于强调重要的发展优先事项。

30. 需要采取结构转型办法的其他挑战包括有效利用自动化、数字化(例如金融和政府服务提供)以及第四次工业革命⁸等技术进步，克服不可持续的自然资源管理做法，系统地解决不足或过时的基础设施和服务。为了应对这些挑战，各国政府需要获得高质量的技术和政策咨询，以及创新的发展融资解决办法，以利用国内和国际、公共和私人投资(包括混合融资方式)以及更强的能力，促进创新、南南合作和知识共享。

C. 建设抵制冲击和危机的应对能力

31. 受灾害和慢发或速发危机影响的国家和社区面临着独特的发展挑战。这些危机的范围从有限、短期的冲击(如大多数地球物理和气候危害、疾病暴发、突然的经济衰退等)，到长期的危机，如冲突、重大干旱、流行病或经济崩溃。气候变化的影响将继续扰乱经济和数十亿人的生活。极端天气事件越发频繁，破坏性日趋严重，甚至导致社会经济进步水平较大的国家也发生了发展成果逆转。不断变化的天气模式、海平面上升和极端天气事件增多对小岛屿国家的影响尤其显著。极度干旱可能会潜在地加剧地方的动乱和冲突，特别是在已面临水资源短缺和自然资源压力日益增加的干旱和半干旱地区。有时与气候变化和环境退化(如污染或毁林)相关的疾病暴发，一旦触及主要的人口集中地和交通网络，就会引发流行病。

32. 为应对这些灾难和危机，各国政府在努力回归可持续发展道路方面需要支持，同时提升积极管理风险的能力，并加强抵制未来危机的应对能力。加强应对能力使各国能够更好地抵御灾害和危机，无论其是由环境、经济还是社会因素引起的。强化国家危机预防能力和建设应对能力涉及人道主义紧急状况之前、之中和之后的一系列活动，其中包括加强国家的危机应对、气候变化适应、灾害预警和降低风险及危机后恢复的能力。这种对国家能力的支持将建立在包容负责的治理基础上，同时大力强调性别平等，增强妇女和女童权能，满足弱势群体的需要，确保不让任何人掉队。

⁸ Schwab, Klaus (January 11, 2016). The Fourth Industrial Revolution。世界经济论坛 <https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab>。

四. 开发署的方式：适应三种发展环境的特色解决方案

33. 所有国家正在寻求新的途径解决复杂且相互关联的挑战，如危机冲击、经济停滞、不平等和贫穷，提供清洁和负担得起的能源，或减轻并适应气候变化的影响。开发署旨在通过特色解决方案，制订解决上述问题的综合对策，利用上述三种发展环境为框架，因应具体的国家需要和需求制订对策。

34. 本《战略计划》提出了一系列特色解决方案，可通过相互结合与配置应对上述发展环境。每个特色解决方案均适用于三种发展环境的背景，且各个方案方式有别。围绕减贫、有效治理、风险、恢复和应对能力、性别平等和环境等挑战的鲜明特色——展示了开发署将如何根据《战略计划》的新愿景和新方针重新定位核心能力。每个特色解决方案都建立在一项变革理论的基础上，并配有各种干预措施，旨在实现可持续发展目标与具体目标的重大进展。

35. 这里将介绍一组初步的特色解决方案加以说明这种办法。根据相对优势和业务能力，响应政府的要求，这些特色解决方案将与其他联合国机构合作落实。这些特色解决方案将在推出后进一步完善和详细阐述。这里提出的一套特色解决方案预计将涵盖开发署在战略计划期间的大部分活动。根据国家要求，开发署可以与实地的相关机构和合作伙伴一起，就城市化、移徙、管理人口过渡或疾病暴发与环境退化之间的联系等新兴问题制定进一步的特色解决方案。

36. **特色解决方案 1：让人们摆脱贫穷。**这个特色解决方案将针对令人们陷于或重新陷入贫穷的重重障碍和脆弱性，包括在发生冲击和危机时。它将使用一系列解决办法，包括改善农村和城市的生计、加强性别平等、建立社会保障、确保获得水资源、清洁能源和其他基本服务并加强金融包容，以帮助建立抵御经济、环境或健康冲击的应对能力。在很大程度上依赖农业和自然资源的农村地区，这一特色解决方案与粮食安全和农业系统的复原力问题密切相关。在主要挑战已超过处理贫穷门槛问题的背景下，这一特色解决方案将有助于过渡和结构转变，包括经济多样化，矫正日益扩大的不平等现象，包括性别不平等，技术和技能协调等。投资包括帮助减排在内的新技术，支持气候政策，对可持续减贫至关重要。联合国环境规划署(环境署)和联合国工业发展组织等机构的技术能力对减排工作而言十分可贵，可补充开发署的技术和落实能力。在危机背景下，为建立逆境的应对能力而确保收入并援助恢复，为此付出的努力将是一个重要的切入点，目的是使各国一旦稳定下来，就能够回归可持续发展道路。开发署在提供此特色解决方案方面将与联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、儿基会和人口基金等关键姐妹机构就生计、创造就业和社会保障等问题展开合作，与资发基金就金融包容问题合作，与妇女署就创造就业和危机恢复的性别层面问题开展合作。

37. **特色解决方案 2：加强有效、包容和负责的治理。**公认包容负责的治理体系和程序对可持续发展和人类安全是至关重要的。⁹因此，这一系列解决方案将以

⁹ 详见大会 2012 年 9 月 10 日关于对《2005 年世界首脑会议成果》关于人的安全的第 143 段的后续行动的第 66/290 号决议。

开发署的相对优势和长期治理业绩记录为基础，侧重支持迈向和平、公正和包容社会的各种途径。有些发展背景可能需要对核心治理职能的支持，建立当地服务提供、法治、反腐败能力和司法救助。有些背景可能需要协助以获取和利用发展资金和官方发展援助，可以与经济和社会事务部、资发基金和国际金融机构合作提供此类援助。其他背景可能会要求创新的支持，以提高监管能力，强化法律框架，加强机构和地方治理能力。在危机背景下，可能请求支持重建核心治理职能，以支持消除冲突和灾害根源的长期预防性解决方案。这种解决方案将努力建立包容、有效和负责的制度和机制，支持和平解决冲突，增强社会凝聚力。这需要与儿基会、妇女署等机构共同合作，确保对妇女、青年、残疾人和其他传统边缘化群体的包容。

38. 特色解决方案 3：加强国家预防和恢复能力，以建立有应对能力的社会。 建立抵御灾难影响和紧急情况(无论是社会经济原因还是自然原因)的应对能力需要努力最大限度地减少发展进程中根深蒂固的风险驱动因素，并加强人的安全。这一特色解决方案将利用开发署在预防冲突、建设和平、减少灾害风险、适应和缓解气候变化和危机应对方面的发展办法和专业知识，帮助各国避免危机发生，并在危机后迅速恢复稳定发展。强化减少灾难风险的国家能力以减少人、资产和生计遭受危害的影响，就需要为政府和国家利益攸关方提供综合支持，并与人道主义机构和联合国人道主义事务协调厅开展合作。如果各国对人道主义紧急状况作出反应，这一特色解决方案将协助进行减少脆弱性的发展和恢复选择，并贡献促进人道主义和——在相关的情况下——也加强和平建设对策的发展视角，以强化从救济到恢复再到发展的连续性。投资新技术，包括有助于减少排放的技术，对于向可持续发展转型而言至关重要。这种特色解决方案将支持国家领导的需求评估和稳定、和平建设和恢复努力，符合大会 1991 年 12 月 19 日关于加强联合国人道主义紧急援助的协调的第 46/182 号决议所载的原则。在开发署内部，这一特色解决方案将需要在预防冲突、治理、减少灾害风险和适应气候变化工作领域加强合作，为各国提供更加综合和全面应对能力建设办法，同时承认打造对策应对自然灾害、人道主义紧急状况和其他形式的冲击和危机的必要性。

39. 特色解决方案 4：为可持续的地球推广基于自然的解决办法。 生物多样性及陆地和海洋生态系统为人类社会提供了基础，为数十亿人提供了资源和生态系统服务的安全网。开发署将采取与粮农组织，环境署和其他机构合作开发的综合行动，通过应对导致生态系统退化的市场、政策和治理失败，来解决生物多样性丧失问题。这些行动将建立在与这些机构的现有伙伴关系基础上，例如通过全球环境基金、贫穷与环境倡议和联合国关于减少发展中国家因毁林和森林退化所致排放的合作方案实施。此外，至关重要的是解决财政、任期、水资源和土地权，并清楚了解到男女以及土著社区的差异化影响、获取和贡献。在一些发展环境下，加强生态系统管理和基于自然的解决办法可以帮助实现粮食和水的安全以及可持续的生计。在其他背景下，这一特色解决方案将帮助各国政府识别并获得新的融资机会，增进自然资源的政策一致性，并帮助向绿色经济转型。危机之后，这种特色解决方案可以帮助保护自然资源、生物多样性和生态系统的可持续恢复工作。

40. **特色解决方案 5: 填补能源缺口。**无论是为了营养、运输、教育还是为了经济机会等,获取清洁且可负担的能源都是促成可持续发展的关键因素。该解决方案将以包容并满足人口不同部分(城市/农村、妇女/男子、家庭/商业)需求的方式,侧重于提升能源获取,推进可再生能源,提高能源效率,以符合可持续发展目标 7 的愿望。向清洁和可负担的能源转型也将有助于各国减轻室内外空气污染的影响,特别是在快速发展的城市地区。特色解决方案将努力降低投资环境风险,吸引并利用私营和公共部门资源,支持各国向可持续能源系统转型。在某些背景下,如果能源尚未为每个人所用,那么就必须要着重于支持私人 and 公共的创新解决办法,以提升能源的获取和提供。在大多数或所有人都可获取能源的情况下,重点将是向可再生能源发电和能源效率措施和政策转型。在危机和危机后的情况下,这一解决方案将重点放在重建失去的能源获取途径,加强谙熟风险的零碳发展。开发署在落实这一特色解决方案时,将与联合国能源框架和人人享有可持续能源倡议下的其他机构合作(为此,开发署与各区域委员会、各区域发展银行和其他伙伴共同合作,为非洲、亚洲和太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比地区的中心提供支持)。

41. **特色解决方案 6: 加强性别平等,增强妇女和女童权能。**世界各地仍存在严重的性别不平等现象,表现为护理工作的分配不平等、公平决策机会缺乏以及基本服务、资产和财务的获取不平等。消除这些不平等现象、其结构性原因以及使其持续存在的歧视性做法需要多部门的持续干预。特色解决方案需要与国际劳工组织、人口基金、妇女署和其他机构合作,拟订改革歧视性法律、制度和政策的干预措施。这将使她们能够在正规和非正规部门内得到体面工作,获取包括洁净能源、卫生设施和人身安全在内的基本服务和基础设施。此外,这一解决方案将侧重于通过支持性政策促成的政治经济平等参与。这些领域的干预措施将有助于改善公平获得具有改变处境的生计,并通过促进性别平等的可持续经济和环境政策增强妇女的应对能力。这一特色解决方案将与相关姐妹机构合作落实,尤其承认了妇女署和劳工组织等机构在制定规范和标准方面所发挥的作用。开发署将应请求支持将性别观点纳入发展战略的主流,以便能够以促进性别平等的方式执行《2030 年议程》和有关协定。

为发展环境打造适宜对策

42. 上述特色解决方案将根据各国面临的具体发展环境进行不同的组合应用。每个特色解决方案都将通过一系列政策咨询、技术援助、筹资和方案落实模式的组合进行定制。在各个情况下,这些特色解决方案的制定和落实都将与国家层面的伙伴机构密切合作进行,以各自的相对优势为基础,并承认规范性作用、任务授权和可用的专业知识。

43. 在国家优先重视消除贫穷的背景下,开发署将与有关伙伴一道,支持制订国家和地方(如创造就业机会和生计、基本服务供应、获取金融和非金融资产以及社会护理和保障,性别维度尤其重要)一致行动的制度安排。作为综合办法的一部分,开发署还将重点关注降低风险,以解决气候变化和环境退化令穷人和边缘

化人群面临的脆弱性。同样至关重要是令穷人更多发表意见并更多参与到治理结构和进程当中，以促进能动作用和福祉。

44. 如果国家的优先事项相对更加重视结构转型，那么开发署将致力于帮助规划应对复杂挑战的综合政策解决方案，确定轻重缓急，排定顺序，提供资助。这需要侧重于评估折衷、管理风险和不确定性以及加强长期规划的能力。还要通过加强地球物理、社会、经济和治理环境，发展国家能力来降低经济和基础设施投资的风险。开发署将支持落实环境可持续性原则、强化治理能力、促进性别平等和增强妇女和女童权能、增强应对能力和风险管理能力、提升包容性(包括基于性别、少数群体地位和残疾)，以降低风险费，并增强发展投资的催化作用。关键的问题在于加强全体政府和全体社会办法管理复杂干预措施的能力。

45. 开发署的危机对策将针对正在处理突发或长期冲击和危机的国家和社区，无论其源于气候和自然灾害，还是冲突和社会动荡。重点将是与各国政府、东道主社区以及人道主义与和平建设行为体(包括人道主义国家工作队和维和行动)合作，帮助受影响人民尽可能地减少危机的长期影响，尽快回到可持续发展的轨道上，并遵循大会第 46/182 号决议所载的人道主义援助原则运作。为此，开发署将努力反映妇女和其他可能被边缘化或脆弱的群体的需要与贡献。解决办法旨在实现快速灵活的部署，有能力根据所需迅速扩大和缩小。

46. 开发署处理危机应对和恢复(包括早期恢复)的工作将以在国家自主权和领导的框架内确保快速回归可持续发展道路为发展重点，协助确保人道主义行为体的对策得到补充。这意味着开发署与其他机构协调，并在“联合国整体响应”的范围内，与人道主义行为体和其他负责稳定干预措施和全系统灾难和冲突风险管理的行为体合作，为支持有效的风险管理系统和程序助力。开发署将与包括妇女署在内的有关伙伴合作，确保有效解决性别层面的问题。

47. 开发署在所有工作背景下，都将优先收集和使用分类数据和分析，以确定那些掉队的人，并支持设计目标明确的干预措施影响他们。在所有情况下，开发署的工作都将解决妇女和女童面临的具体挑战，以及包括残疾人在内的边缘化和弱势群体面临的不利。该组织还将奠定坚实的基础，有效规划、资助、动员和落实官方发展援助、国内政府费用分摊，以及被请求而可行的来自公共或私营来源的其他形式发展筹资，包括使用创新工具。

五. 我们将如何交付：有效支持《2030 年议程》的两个平台

48. 开发署建议通过两个平台交付特色解决方案：(a) 《2030 年议程》的国家层面支持平台；和(b) 全球发展咨询和落实服务平台。这些平台是系统、服务、知识和技能相结合，改变了开发署的组织和部署方式及能力，以实现更大整合，提高效率和发展实效。

49. **国家支持平台**将帮助各国设计和提供综合解决办法，以解决需要在经济、社会和环境问题上采取多部门行动的复杂发展问题。平台响应了在广泛的行为体(联合国、政府、民间社会、私营部门、国际金融机构等)之间加大合作的需求，

认识到可持续发展目标以及为其背后的愿望无法通过独立部门或基于问题的办法实现。这些平台将帮助制定特定国家和特定背景办法来解决一系列挑战，如解决关键瓶颈和加速器，支持各国政府强化国家发展计划、预算和执行系统与可持续发展目标的一致性，并为实现目的多方利益攸关方“全体社会”办法创建有效机制。

50. 开发署正在为国家平台提供初步筹资和人员配置，希望这些平台在国家背景下经政府同意，酌情演变成与其他联合国机构、政府对口单位和其他伙伴(国际金融机构、双边发展机构、慈善机构、民间社会、学术界、私营部门等)的更广泛伙伴关系。国家平台将在驻地协调员的领导下，作为联合国国家工作队协调结构的一部分，在联发援框架或同等合作框架所议定的东道国政府的总体方向下发挥作用。它们并非意在取代联发援框架或驻地协调员制度，也非取代国家发展规划进程，而是作为额外的技术能力由开发署提供，以解决需要多机构综合应对的复杂多部门发展挑战。

51. 联合国各机构直接与政府对口单位合作，通过包括人道主义对策在内的现有协调机制，可以有效地解决许多部门特有的发展挑战。个别机构和机制将根据其任务授权和相对优势继续解决这些挑战。(这包括开发署作为其常规国家方案的一部分开展的许多具体部门活动)。

52. 动员国家平台只是为了解决需要多部门综合应对的挑战。这些平台将支持由合作伙伴联盟落实系列解决方案的迭代构想、设计、测试和部署，以不同来源的资金作为支撑，以适当的数据和报告制度进行影响验证。

53. 在面临人道主义紧急状况、冲突和冲突后局势的国家中，这些平台还可以促进在扩大发展、人道主义和维持和平努力之间的合作与互补，必要时也补充现有的协调制度和结构。这也将有必要时扩大按比例调节和重新配置能力(例如从特派团到发展环境的过渡、危机应对的激增能力以及对迅速变化的国家需求的响应)成为可能。

54. 这些平台最终将由一个核心小组构成，在复杂性和系统分析、数据系统和设计思维方面进行培训，以设计筹资、期货思维和规划方面的专业知识为支撑(必要时可于次区域、区域或全球中心设置，或通过与主要研究和学术机构的伙伴关系提供)，随着服务需求的增长和资源的到位，国内的能力将慢慢建立起来。在初始阶段，国家平台可能由一名或两名专职工作人员组成，由下述开发署全球发展咨询和执行服务平台的专家以及其他机构提供的技术能力支持。

55. 支撑国家平台的将是更加综合灵活的业务和筹资机制，可能的话也包括国家层面可持续发展目标的支持和联合工作的标准作业程序的联合筹资机制，其建立基础是“一体行动”国家及联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案等联合方案的经验。

56. 国家平台办法建立在世界某些地区已经运行的原型和早期试点之上，包括开发署为千年发展目标和联合国发展集团纳入主流、加快步伐和政策支持举措打造的解决办法。这些平台将按照国家需求，经过与联合国国家工作队和其他伙伴密切协商，逐步推广到方案国。平台也将优先考虑其他机构愿意在当地支持建立类

似联合国一体化联合倡议之类的平台的国家。附件 4 提供了一系列例子具体说明此类国家原型和早期试点。

57. **全球发展咨询和落实服务平台**旨在实现双重目的：第一，为国家平台和开发署国家方案提供高质量的技术和政策咨询支助；第二，支持开发署在联合国发展系统内以及与国际金融机构和许多其他合作伙伴的全球知识、创新和伙伴关系建设工作。

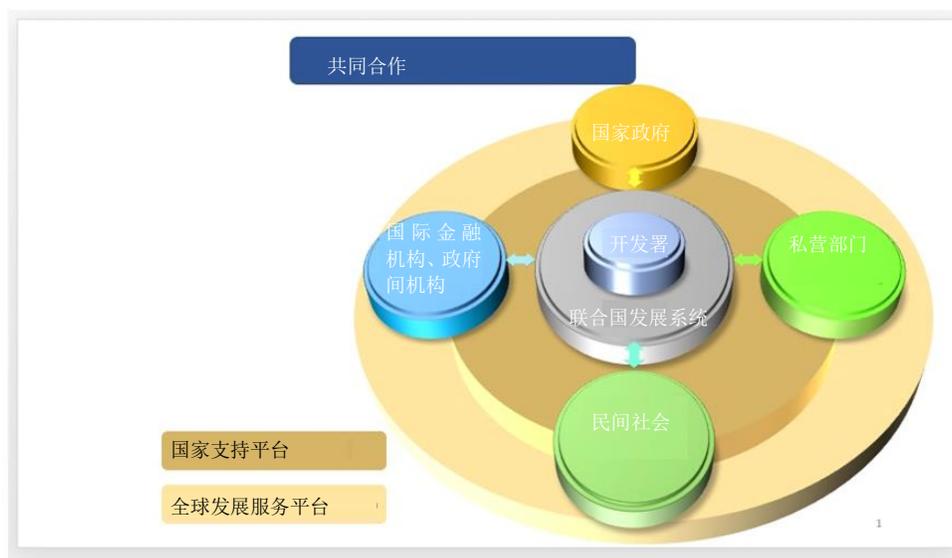
58. 全球平台将汇集开发署现有的政策和技术咨询专业知识，以便通过国家支助平台和更广泛的开发署国家业务，在上述三种发展环境中制定和落实特色解决方案。这一专业知识库将驻扎在全球、区域和国家层面(包括适当情况下的多国办事处)，使用商业模式加以管理，确保为不同国家的背景提供高效、规模可控和具有成本效益的服务。例如，这可能包括更多地关注结构转型问题的高端专家咨询服务(各国能够自行落实解决方案)，或在那些正在解决基本发展挑战以及应对灾难和冲突的国家里更侧重落实支持和机构能力建设。

59. 全球平台将促进基于改进的数据和分析能力以及强大知识管理平台制订数据驱动的创新解决办法。南半球方案国的政府和其他行为体正在制定应对可持续发展目标挑战的解决办法。全球平台的核心责任将是促进开发署通过南南合作和三方合作方式，掌握、传播和帮助落实这些解决办法的努力。

60. 全球平台将用于推动创新成为开发署办法的核心。此举的核心将是建设开发署在背景分析、方案设计和业务落实方面采用和应用创新办法的能力。更强有力的创新手段始于具有明确愿景和目标的强大领导，以创造一种鼓励建设性风险承担、强化联想思维以及更强调共享、改进和传播知识的环境。

61. 支持全球平台的一个重要因素是开发署的业务基础设施。这包括人力资源管理、财务、采购、信息和通信技术、法律事务、安全和行政等方面的广泛能力。这些能力分布于 135 个国家办事处、其他专门办事处、五个区域中心和三个位于哥本哈根、吉隆坡和纽约的全球共享服务中心。在联合国和其他多边机构中，这种基础设施独一无二，使得开发署有可能在全球 170 个国家和地区提供落实服务。

图 1. 开发署的办法：两个支持《2030 年议程》综合解决方案的平台



以对《2014-2017 年战略计划》的评估等吸取的经验教训为基础

开发署采用循证的办法制定了《2018-2021 年战略计划》，利用从方案和项目落实中获得的经验教训、成果和业绩因素分析以及审计和独立、分散评估中的发现、结论和建议。另外，伙伴关系调查和外部多边和双边审查、包括多边组织业绩评估网和多边发展审议和联合检查组的报告提供的反馈，我们在拟订 2018-2021 年提议时都给予了审慎考虑。

在新的《战略计划》中，开发署特别考虑了对《2014-2017 年战略计划》、全球方案和区域方案的独立评估的发现、结论和建议，以及独立评价办公室与审计和调查处的机构效率联合评估。具体建议包括继续建立扎实的组织成果文化、基于成果的预算编制、方案质量和更高的性价比。

在即将到来的《2018-2021 年战略计划》期间，开发署将致力于：

(a) 制定综合政策和方案内容。开发署将通过优质方案编制提升自身表现，以评价中提及的优势和机会为基础，强化熟练掌握多学科有针对性的减贫办法，熟练掌握通过所有方案和项目促进反应灵敏的机构、民主治理、公共管理和基本服务获取，其核心作用是推进可持续发展目标；

(b) 加强与其他发展伙伴的合作接触、伙伴关系和协调。开发署将努力与联合国系统和其他合作伙伴保持一致，与各基金和方案在消除贫穷、性别平等和增强妇女权能、建设和维持和平、气候变化和可持续数据等优先领域开展合作。

(c) 在业务方案制定过程中主流化性别平等、增强妇女权能以及南南合作和三方合作。通过采用评价中提到的战略和业务方式，性别平等政策、制度和方案制订措施和进程得到具体改进以及填补南南合作政策空缺方面取得进步，仍将是开发署继续努力为所有人加速发展进度的核心。

六. 促成开发署交付《战略计划》以及对《2030年议程》的支持

62. 开发署将其业务模式定义为切实有效支持方案和项目执行的系统、程序、工具、伙伴关系和筹资的组合。本文件阐述了将要开展的分析和工作的高级别愿景，以改进开发署目前的商业模式，并为开发署设计和创建一个未来的商业模式。

63. 随着情况和需求的变化，开发署的商业模式需要不断改进，使本组织能够更有效地响应政府有关《2030年议程》和可持续发展目标的请求，并根据《2018-2021年战略计划》交付成果。广泛界定待改进的领域的是要求联合国发展系统提升一致性和效力的四年度全面政策审查，更具体地说就是对《2014-2017年战略计划》的评价及其建议，以追求提高效率、审议政策咨询服务，提升筹资可持续性和完善筹资模式。除此之外，开发署还将利用审计和方案的其他评估结果来指导其工作。

64. 改善将由两大工作流程推动：业绩与创新。业绩流程将侧重于使当前的商业模式在近期内更具成本效益和有效性。创新道路将为开发署如何开展工作创造新的办法，测试它们的规模可控性和财务可行性，并根据需要进行复制。创新还涉及新的财务和法律文书，使开发署更灵活、更进取，也涉及工作人员为政府合作伙伴制定并交付综合服务提案的新能力。这两个流程是相互关联的：寻求组织效率可能需要创新，创新也可以反过来提供这样的效率。

65. 综合来看，这两个流程将力求通过调整基本工作方式来改善开发署的商业模式，增强提供基于《2030年议程》和可持续发展目标的综合服务提案所需的能力。这种办法需要预测不断变化的需求，带来清晰明确且可衡量的附加价值，并使成果能够上规模，同时以谙熟风险的决策和(包括与私营部门的)创新伙伴关系以及改进的筹资机制予以支撑。

图 2. 加速实现可持续发展目标的高质量方案成果



66. 开发署国家办事处是该组织的方案和业务支柱，将成为两个工作流程的核心，也是成果的主要受益者。改进的商业模式将使国家办事处能够以财务可持续的方式，在其多元化的业务环境中提供所要求的服务。

A. 商业模式：业绩流程

67. 业绩流程包括以下领域的举措：(a) 改善项目交付和成本回收；(b) 成本效益和效率；(c) 改善联合国大家庭的业务服务安排。基线将在最初建立起来，尽可能地利用现有数据和指标。

1. 改善项目交付和成本回收

68. 2013 年，执行局核准了统一的成本回收率计算方法，并认可了其他资源(非核心捐款)8%的统一成本回收率。2016 年开展了一项独立和外部评估，评估成本回收新方法与会 2012 年 12 月 21 日关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议的一致性，结果发现，尽管开发署奉行了执行局批准的统一成本回收和综合预算框架，但仍然存在着一些挑战。

69. 平均一般管理支助率从 2014 年的 6.1%上升到 2016 年的 6.4%，但仍低于核准的 8%。已谈判项目的具体资金来源、豁免和遗留率的差异率影响了平均一般管理支助率。将分析并改进支持项目交付的关键流程，以此提高交付率，并进一步减少对已达成的一般管理支助率的豁免。

70. 成本回收工作还将侧重于更有效、透明和简单地使用直接项目成本办法。对项目文件中项目管理成本的准确确定和纳入的方法与指导将与相关的监督机制一并进行审查、改进和简化。

71. 方案国为开发署做出贡献的各种方式——政府对当地办事处费用的捐助、净捐助国和中上收入捐赠——将受到审查，目的是尽可能地简化程序，更有效地传达不同流程的目的。

2. 成本效益和效率

72. 开发署将继续通过业绩指标、商业情报和其他量化和质量措施提升业务效率，包括提供所开展的发展活动的金钱价值和所带来的好处。在这工作流程中，为消除包括冗余合规流程在内的不必要、浪费的步骤简化程序，考虑到诸如风险管理、问责、增强权能以及国家办事处能力的不同需求，是至关重要的。

73. 将分析常规(核心)资源的战略性利用，包括此类核心资源所涵盖的现有职能，以及常规资源捐助减少的影响。分析将促成发展未来常规资源供资的情景，为资源利用的战略选择提供信息。

74. 针对上期《战略计划》评价中的建议，将审议政策咨询和司局支持职能的财务可持续性。政策咨询领域存在创新的空间，因此这将是创新流程早期需要解决的一个问题。评价还建议加强减少危机风险和恢复支持的一致性，这也将纳入整体分析和创新流程中。

75. 将对国家办事处的能力和全部交付成本进行分析；这一分析将考虑一系列变量，其中包括国家办事处的不同运作环境；开发署方案和伙伴关系的需求规模和性质；政府合作伙伴在要求支持方面的能力；资金来源的收入和支出；国内、多国和非驻地模式；以及分析后出现的其他因素。业务流程根据这一分析加以改进，

也会根据明确的成本/收益案例确定业务服务的进一步垂直和/或分区横向集中。这种分析将影响机构资源分配决策。

76. 认识到开发署各级工作人员的能力必须相应地发展，以根据《战略计划》切实有效地交付成果，并制定、交付综合服务提案，开发署将扩大与在线和其他培训机构的伙伴关系，增加获取特定专题和技术领域的公开在线学习课程的机会，进一步加强其新兴和未来的领袖发展计划，更多地侧重于伙伴关系发展和多方利益攸关方的对话和谈判，以更好地反映实现可持续发展目标所需的综合方式。

3. 改善联合国大家庭的业务服务安排

77. 业绩流程中的第三个工作领域旨在改善联合国大家庭的业务服务安排；这响应了四年度全面政策审查的呼吁，即酌情逐步落实标准作业程序和业务运营策略，必须寻求进一步协同增效，并为实地业务采用灵活、具有成本效益的协作模式。秘书长还呼吁采取更加通用的办法，在国家层面共同提供服务。

78. 开发署在约 170 个国家和领土都有机构存在，在联合国大家庭内拥有最大的业务平台。开发署还向联合国机构、基金和方案提供了广泛大量的服务，包括 2016 年，通过开发署的薪资系统以 114 种货币形式支付的共计 13 亿美元；为 40 多个机构、基金、方案和实体的超过 16 600 名工作人员和非工作人员管理福利和应享权利；并为 113 个国家的其他机构提供共用房地和共用服务。

79. 开发署打算在联合国系统内强化客户本位。业务效率的稳步提高使开发署能够根据要求向其他机构提供更好的业务支持，以便在资助者不在场的国家执行方案，或减少要求其他机构拥有实地业务能力的必要性。具体行动包括为联合国各机构就提供服务质量开发客户反馈机制，酌情制定服务级别协议，支持制定商业活动战略作为联发援框架制定工作的一部分，并制定计算将列入统一价格清单的服务费用的更清晰透明的方式。

B. 商业模式：创新流程

80. 虽然开发署着重上期《战略计划》中的方案创新，但其商业模式的创新却没有得到类似的关注。通过国家和区域层面的创意产生过程，创新流程将重点探索新的商业运作方式、商业案例制定、测试、迭代改进和可行时的规模扩大或缩小。管理通过这项工作出现的知识——包括开发的专业知识以及如何寻求专业知识之源，对于创新流程的成功是至关重要的。创新实验室将成为一种创意产生和发展的机制，由不同的国家办事处或单位根据其自身的问题相关专业知识和推进工作的能力发挥带头作用。尽管开始时将突出业绩流程，以应对即时挑战，并为新出现的创意提供更好基础，但创新流程预计将会同时进行。

81. 创新流程将涉及与开发署合作伙伴、私营部门和民间社会的大量互动。创新往往是各行为体之间共同创造的结果，因此将由与本组织服务对象开展的对话所驱动。

82. 国家办事处具有重要意义，由于开发署商业模式不同领域中的创新已经出现，例如在国家办事处测试以服务费用为基础的咨询模式和次区域层面的服务集群，

灵活和具有成本效益的绿色气候基金项目制定咨询服务安排，通过可持续发展目标平台与私营部门积极接触，以及利用当地的专门知识。然而，这一创新中的大部分内容并未进行规模化，成为财务方面的模型，或在整个组织范围内进行共享。

83. 通过制定《战略计划》，商业模式的创新的潜在领域开始出现，随着创新流程开始工作，更多的领域将会出现。一些商业模式创新可能会横跨开发署的全部业务范围，而另一些则可能是针对具体国家或区域的工具或手段。

84. 正如《2014-2017 年战略计划》的评估所指出的那样，重点领域之一涉及开发署提供政策咨询服务的方式。可持续发展目标的综合性质和政府合作伙伴对类似综合政策咨询服务的需求可能需要一种方法，能够轻松综合利用一系列行为体的专业知识。

85. 第二个领域是开发署与私营部门有效合作和利用私营部门支持各国政策优先事项的能力。开发署 2016 年至 2020 年的私营部门战略指出了可以着手开展的几个工作领域，以确定和制定更好地促进这种伙伴关系的服务方案。将对具体过程、技能和法律文书进行测试和制定，总体目标是强化开发署成为一个催化组织的能力，帮助各国政府营造一种更加有利的环境，令私营部门为政府优先事项供资，并通过提供服务酌情调动私人资本和其他投资支持国家发展。

86. 第三个工作领域将侧重于开发创新的财务、法律、项目和人力资源模式，更适合开发署的业务存在和节奏，平衡问责制和谙熟风险的决策，并可为联合国其他机构、方案和基金所用。

87. 第四个重点是审议对满足或超过业绩目标的国家办事处的激励制度，例如交付率和管理效率占方案的比率等。国家办事处是每个国家主要行为体的联络点，因此往往是开发署内部创新的起点。

C. 接下来的措施

88. 预计将为工作的业绩流程和包括衡量业绩进步的基准在内的既定工作计划建立任务小组。任务小组将根据需要，从相关国家办事处和司局中抽调。至于创新流程，开发署将拟定一份简要说明，阐述如何管理内部的创新工作、推动这些努力的原则、如何开展多方利益攸关方的对话，以及创新实验室如何运行，还将包括一项成果框架。这份说明将在 2018 年第一季度通过与主要利益攸关方进行多轮非正式协商而逐步改进。

六. 展望未来

89. 《2018-2021 年战略计划》为开发署(作为联合国发展系统内的一个核心机构)提供了一种新的方法，应对支持实现《2030 年议程》的挑战。它概述了开发署对方案国所在的发展环境的响应、开发署的重点特色领域和开发署提供支持所用的两个平台。《战略计划》为开发署提出了一个大胆的新方式，以响应《2030 年议程》的综合和变革性质。这种重大的方法重点调整产生了一系列挑战和风险，特别包括“重新培训”和重新部署工作人员的能力以提供所需的一系列服务；从其

他机构获得足够的支持和协作，以提供真正的综合多维度解决方案；并动员建立和运行有效的国家平台所需的资源。成员国在四年度全面政策审查中授权的联合国发展系统审查结果也可能需要修改已提出的方式和计划要素。

90. 开发署将通过采取渐进包容的方式来开发新的能力、平台和解决办法，并通过与伙伴机构和会员国积极、持续的接触来减轻这些风险，以确保广泛支持正在提出的新方式。会员国通过的联合国发展系统审查结果将反映在开发署的办法中，以确保与联合国系统的既定方向保持完全一致。此方面所需的任何调整将通过执行局在计划中期审查时通知会员国。