

联合国开发计划署



《2018-2021年战略计划》 中期审查

我们身处何地，我们走向何方

“两年前，当我们开始执行这项雄心勃勃的战略计划时，我们根本无法预见2019冠状病毒病疫情带来的非同寻常的挑战。我认为，我们为帮助各国进行备灾、应灾和恢复而采取的迅速行动（已纳入规模更大的联合国系统应灾）证明了战略计划正在推动的转型的价值。这一转型还远远没有完成，而且通过此次审查，我们也认识到还有很多工作要做。不过，对今天的开发署稍加检视就能发现，我们正通过数字化方法、新成立的加速器实验室等工作方式满足当今的发展需求。开发署在充满危机的脆弱环境中交付成果，帮助落在最后面的人，而我们的《2019年人类发展报告》则重新审视不平等现象。”



阿奇姆·施泰纳 (Achim Steiner)
联合国开发计划署署长

UNDP/Positive Mass Films

《2018-2021年战略计划》 摘要



让开发署做好改革的准备……

《战略计划》使开发署做好了准备，以实现常务副秘书长阿米娜·穆罕默德 (Amina Mohammed) 所说的“联合国发展系统历史上规模最大的转型”。《战略计划》使我们的国家办事处做好了准备，可以更好地参与协调一致的联合国规划和合作，实现共享成果。《战略计划》建立了新的全球和国家级平台，加强我们对《2030年议程》的支持。《战略计划》使整个联合国系统都能获得这些资产，从而加强了我们在按各国所需提供综合支持方面的共同能力。



……着眼于未来

《战略计划》使开发署走向#NextGenUNDP，改变了我们思考、投资、管理和交付的方式，为“可持续发展目标影响力”倡议和加速器实验室等创新举措以及有关不平等、治理和数字化等关键问题的不断发展的政策铺平了道路。《战略计划》着眼于未来，力图使开发署有能力应对瞬息万变的发展环境。

理念

《战略计划》以《2030年议程》为基础，并坚持普遍性、平等和不让任何人掉队的原则。

开发署的作用

- » 与政府、民间社会和私营部门合作
- » 推动和促进来自联合国系统的支持

目标

截至2021年，在以下方面取得切实进展：

- » 消除贫困并让人们摆脱贫困
- » 加快可持续发展的结构转型，尤其注重对整体可持续发展目标具有倍增效应的创新解决方案
- » 建立抵御危机和冲击的能力

更好地适应不同国家的国情，在以下方面开展工作：

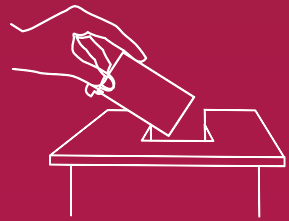
- » 3种发展环境
- » 6个标志性解决方案
- » 国家支助平台 (CSP)
- » 全球政策网络 (GPN)
- » 改善商业模式

把开发署转变为：

- » 更敏捷、更具创新性的思想领袖
- » 更加有效和高效的组织
- » 复杂多变的发展环境中值得信赖的合作伙伴

2018-2019年成果

在开发署的支持下，数百万人的生活得到了改善



2800万

新选民在**23个国家**登记，
其中**48%**是女性



4800万

人可以更方便地获得基本服务，
其中**2340万人**是妇女



开发署在

50多个国家

为建立更强大的人权系统
提供支助，
27个国家中的**700万人**
获得司法服务



54个国家

将气候适应和减少灾害风险
纳入发展计划主流



120万

个农村家庭和**140万个**女性主导
的家庭获得了负担得起的清洁
可持续能源



74个国家

将性别平等纳入环境和气候政策；
97个国家加强了妇女在自然资源管理
方面的领导地位



250万

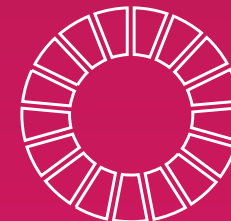
人可使用预警系统及
接收气候/灾难信息



55个国家中共计

4000万

公顷受保护土地的管理状况
得到了改善；
55个国家中共计
500万公顷森林得到可持续管理



1.07亿美元

公共资金和
2100万美元私有资金用于在**11**
个国家实现可持续发展目标

顺利实施中

实现我们的发展目标



建立为每个人服务的更好政府

治理是开发署最大的单项投资领域，**25%的支出**来自方案国家自身。



实现我们的战略计划具体目标

74%的发展成果
达到或超过
90%的目标里程碑

86%的组织成果
达到或超过
90%的目标里程碑

开发署达到或超过
《联合国全系统性别平等行动计划》2.0中
88%的业绩指标



对计划资源和支出进行追踪

149亿美元资源
=中期计划水平的97%

90亿美元为纯方案支出
=预期四年资源计划的43%



在世界范围内建立并维持和平

开发署是“建设和平基金”（PBF）最大的受资助方。在2018-2019年期间，约**1.04亿美元**的PBF支出（占总额的40%）通过开发署运作。



利用发展基金应对气候紧急情况

2018-2019年，开发署帮助各国从纵向基金中获得**10亿多美元**的资金，为**91个国家**额外争取了**12亿美元**的私有和公共融资。

从全球环境基金和其他气候基金为50多个国家调动了约**1亿美元**，作为切入点施加更广泛的发展影响。

工作方式

在不同区域运作

- » 开发署是复杂多变的发展环境中值得信赖的合作伙伴。
- » 当综合解决方案成为唯一的选择时，各国政府都希望与开发署合作。
- » 开发署的工作贯穿多个区域、平台、部门、网络、标志性解决方案和可持续发展目标。

多维交付：一些实例

思想领导	政策和规划	实施	规模和加速努力
联合国的一致性：与联合国国别小组伙伴就新的可持续发展合作框架进行协作			
《2019年人类发展报告》揭示了隐藏在平均值背后的差距，以帮助那些落在最后面的人	国家支助平台：旨在以可持续方式在整个人口层面催化快速变革		加速器实验室：于12个月内在78个国家设立加速器实验室，测试应对复杂挑战的新工作方法
翻越围墙：更好地了解移民与发展之间的关系	新的危机局和新的预防方案可增强危机环境下的交付能力，并加强人道主义、发展与和平建设之间的联系		
通往极端主义之路：研究如何预防和应对非洲的暴力极端主义	全球政策网络：8800名同事在实务社群中相互联系，另外还有110个专业领域中的5000名外部专家	国家投资基金：向52个国家办事处提供资助，驱动创新和启动平台	
全球知识指数：促进阿拉伯地区的知识型经济转型		联合国一致性：国家方案更加注重集体成果	数字化：采用数字化战略，测试新的方案风险，为提升组织的数字素养和数字能力进行投资
预防冲突与建设和平：就加强社会融合、调动“内部调解人”和“隐形女性”参与提供分析意见		“可持续发展目标影响力”倡议：加速私营部门对可持续发展目标的投资	项目催化剂：促成建立秘书长的数字金融专门工作组，由开发署共同主持，召集私营和公共部门领导人探讨数字金融如何可以推动实现可持续发展目标

标志性解决方案和可持续发展目标

通过综合方案扩大发展影响力

标志性解决方案通过管理风险和利用各部门协同效应，系统地解决复杂问题，实现可持续发展目标（SDG）的转型变革。

开发署采用综合方案为联合国国别小组的共同努力提供支持：向各国提供方案职能，跨部门共同制定和实施发展解决方案，以实现共同目标。业绩分析展示了综合方案的价值：在30%-60%的国家方案产出中使用多个标志性解决方案，会提高整个方案的成效。



国家支助平台

综合引擎

国家支助平台将所有人力和物力汇集在一起



行动者

(政府、私营部门、民间社会组织、学术界等)



方法



相互关联的行动

(产品、流程、技术和服务的组合)



解决复杂的社会问题

(以更具实验性、系统性的方式实现可持续发展目标)

国家支助平台从数量和性质上扩大了开发署经常联系的行动者范围；并邀请他们共同创造应对复杂挑战的新方法。



例如，**巴基斯坦**的都市平台始于伊斯兰堡，目前已在该国所有主要城市中复制，为**共同创造新的解决方案**提供了空间，应对废弃物管理和节约用水等可持续发展目标挑战。市政当局、地方政府、公司、社会实体和大学都参与其中。



国家支助平台从系统化的**样本设计和实验**方法中受益匪浅，该方法是真正创新的标志。例如，**北马其顿**国家办事处指出：“在着手全面实施或复制某一项提议解决方案之前，我们会测试若干项解决方案，检验其有效性。样本可能会失败，但花少量金钱和时间来设计一个糟糕的解决方案，总比匆忙做出全面承诺、最后造成灾难性后果要好。”



在**索马里**，国家办事处在平台上添加了若干**参与机会**，通过平台可以确定各种创意的优先次序，并共同寻找不同问题的可能解决方案。鉴于索马里目前的国家建设目标，包括在公民参与项目和地方政府之间建立沟通桥梁（例如在摩加迪沙），这一点尤其重要。



巴拉圭国家支助平台正从事牛肉和大豆可持续生产，它已经和其价值链中的所有行动者建立了一个**倾听流程**。为每个平台分别创建的WhatsApp群组改善了内部沟通，而社交媒体、电台和电视使公众对这些平台产生了更广泛的兴趣。巴拉圭的一位牛肉生产商评论说：“在这些对话空间里，权力效应虽然没有完全消失，但确实消失了很多。先坐下来、然后开始交谈始终是最大的挑战。重大挑战通常正在于此：建立一个双方、也就是平台参与者真正接受共同愿景。”

全球政策网络

启动开发署的一体化专门知识和解决方案平台

我们通过全新的实务社群、网络化学习和知识平台以及快速的技能匹配和部署，充分利用开发署丰富的实地经验和全球思想领导这一集体财富。

以下是全球政策网络（GPN）付诸实践的例子：调动快速行动、量身定制的全面支持和解决方案，并将开发署的全球和地方专业知识联系起来，加速推进各国实现可持续发展目标。



小岛屿发展中国家的崛起

- 采用支持小岛屿发展中国家的升级版方案，实现《萨摩亚途径》和《2030年议程》目标，利用倍增效应加速推进实现可持续发展目标
- 跨三大服务线的综合支持：气候行动、蓝色经济和数字化转型
- 把改善融资渠道作为关键推进手段，包括采用创新型混合融资方式、减轻风险的解决方案（如灾难保险）和蓝色债券
- 推动基于自然的可持续发展解决方案
- 与国际金融机构、联合国系统、双边和私营部门伙伴建立伙伴关系
- 利用广泛的全球政策网络能力：驻小岛屿发展中国家的1200名开发署工作人员，加上设于新加坡的全球技术、创新和可持续发展中心及其他机构的专长



马拉维的可持续发展目标热点图

- 地理空间绘图显示了不同脆弱点的重叠之处：粮食安全、抗洪能力、儿童营养不良和婴儿死亡率
- 找出可持续发展目标推进手段中的缺口：数据薄弱、执行能力薄弱和资金不足
- 合成图片显示出可持续发展目标缺口与排斥和剥夺现象叠加的热点区域
- 针对热点的综合方法
- 通过全球政策网络，与地理空间绘图和消除多维贫困领域的专家建立联系



秘鲁基于自然的解决方案

- 加快占秘鲁人口1/4的亚马逊土著人民的可持续发展
- 与秘鲁国家公园管理局合作
- 通过社区层面治理、适应气候变化的生计战略和保护与发展联盟，推动综合解决方案
- 在三年时间里，图坦纳安和阿马拉卡里保护区内的家庭收入分别增长了160%和60%；蛋白质摄入量增加，从而降低了儿童营养不良的风险
- 开发署建议政府扩大规模，覆盖更广泛的领域：政府采取行动计划和制定14亿美元的预算，采取基于自然的战略，支持投资基础设施、卫生、教育和生计，解决产油地区发展差距问题
- 全球政策网络促进了与其他地区可持续环境管理的联系，以分享经验教训



伊拉克稳定筹资机制

- 贯穿人道主义、发展、和平纽带的综合方法
- 在建立长期韧性的同时支持立即复苏
- 将生计干预措施（工作换现金、企业补助款）与基础设施（电、水、道路桥梁、医院、学校和住房）投资相结合
- 自2015年以来，已有850万伊拉克人（女性占49%）从基本服务中受益
- 460万国内流离失所者重返家园

改善商业模式

增强效力，提高效率

开发署已变得更加强大，更加敏捷，随时可以迎接无法预测的全新挑战

为未来投资



- 2019年连续第三年实现预算平衡
- 无需动用经执行局核准、用于管理活动的4900万美元
- 节省的费用包括1170万美元总部办公费和750万美元差旅费
- 提高工作效率：平均每1美元中有91美分用于发展（高于2017年的88美分）
- 另有1950万美元从机构预算转入发展
- 2018年连续第14次得到联合国审计委员会的无保留审计意见

简化业务流程



- 缩短或改进了151个业务流程，并对一些业务部门进行了重新定位，使其更贴近客户
- 全球共享服务（“集群”）正在合并57个国家办事处的管理流程，估计到2021年节约高达1500万美元
- 数字创新：新的差旅申请系统将处理时间减半，在2019年节约了10.9万个小时；Atlas Mobile应用程序使管理人员能够在手机上直接批准交易

#NextGenUNDP工作团队



- 2030人才战略：卓越、多元化、工作安全和灵活职业
- 采取行动，防止性剥削、性虐待和性骚扰
- 员工之间和驻地代表均实现性别均等
- 富有想象力的招聘：加速器实验室的员工中，72%为新加入联合国的人员，24%为归国人员
- 技能现代化：数字扫盲培训（占员工的20%）、伊斯兰金融、风险管理

数字化



- 新的数字战略和首席数字官
- 7项“灯塔倡议”，包括使用区块链提高供应链透明度
- 使用人工智能，产生洞察力，支持循证政策和方案设计

绿动



- 开发署已实现碳中和：碳足迹工作每年可节省60万美元的能源费用
- 开发署“绿动奔月”计划力图在2025年前减少温室气体排放量25%；在2030年前实现减排50%
- 向国家办事处和联合国机构提供3600块太阳能板，每年发电1500兆瓦时

团结带来强大

两年过去了，《战略计划》设想的变革正在产生影响，加强了开发署的核心发展能力，让我们成为联合国集体努力中更有效的合作伙伴。

团队合作

- 协调职能已在截止日期2019年1月1日前成功移交给联合国秘书处，当时临时调派了63名工作人员担任驻地协调员（RC）
- 在创纪录的时间内选拔并任命了包括127名驻地代表（RR）和144名副代表的新队伍
- 实施新的管理和问责框架的具体步骤：修订驻地代表工作说明并更改业绩管理制度，以确认驻地代表在全系统范围中的责任以及驻地协调员的新职责
- 73%的合作伙伴认为，开发署支持驻地协调员为联合国在国家层面进行战略定位，并倡导在重要发展问题上采取共同的联合国立场

全系统规划和方案编制

- 深度参与起草《共同国家分析》和《联合国可持续发展合作框架》（UNSDCF）的多学科小组
- 对于开发署为联合国在各国的分析和证据采集过程中所作的贡献，79%的政府和70%的联合国实体表示满意；82%的政府认为开发署与其他机构合作提供综合解决方案
- 重新定位方案评价过程和修订国家方案文件模板
- 通过行业标准认证，增强员工在改革环境中进行有效方案管理的能力

供资

- 驻地协调员系统的最大单一联合国实体捐助者（每年1030万美元）
- 2019年从1%的征费收入中将250万美元转入特别目的信托基金

为我们的客户服务

- 驻地协调员系统的主要服务提供商，2019年管理1.459亿美元；使用新平台跟踪并不断改善向驻地协调员提供的服务质量，平台得分4.23分（满分5分，2020年5月）
- 联合国的运营骨干队伍在90%的国家办事处为信息和通信技术、财务、人力资源、采购、行政管理和物流领域的联合国系统合作伙伴提供商业服务：支付30亿美元的工资、9500万美元的差旅服务费和6.18亿美元采购费用；在2018-2019年间管理200多种共享服务
- 开发在线平台，以降低成本并提高联合国国别小组业务运营策略的质量，将开发周期从6个月缩短到8周。

进一步努力

重点加速领域

《战略计划》设定了很高的成功标准。如前几页所示，我们已经在实现《战略计划》目标方面取得了重大进展。但在某些领域，我们的现有成果尚不足以实现我们的目标。认识到这一点是我们实现目标的第一步。



学习型组织

2018年，针对开发署对最不发达国家（LDC）减贫工作支持的评价显示，我们的方法存在缺陷，需要重新构思我们的工具和方案设计。我们决心从该评价和《2019年人类发展报告》对不平等的关注中汲取经验，也正在努力增强自身对多维贫困的影响力，并重新调整我们的社会保障方法。



利用专业知识

开发署的大量专业知识和经验并非总是紧密联系。全球政策网络尚未完全运行，也没有与加速器实验室、国家办事处、国家支助平台以及需要恰当联系起来的开发署各部门充分连接，形成网络，以分享经验、扩大成功实验和形成大规模影响力。



大规模影响力

各国政府想要获得更综合化的支持，开发署对此作出回应，正在从基于项目的方法转向基于组合的方法，旨在提供全社会解决方案。对于一个主要由项目经费资助的组织而言，要做到这一点并不容易。这种供资模式限制了我们对项目组合干预措施进行管理和展示更大规模影响的能力。它还限制了我们在整个组织灵活部署员工的能力，因为大多数员工资源都与项目有关。



综合支持

尽管我们的标志性解决方案旨在解决复杂的发展挑战，我们仍需进一步努力，确保它们实现真正的一体化，从而实现跨多个部门交付成果。从业绩分析和机器学习中的见解，有助于确定最有效的标志性解决方案组合。虽然已经建立了60个国家支助平台，但其中一些平台更类似于品牌重塑，还不是真正的“综合引擎”。



数字化

如果我们要将已经获得成功的倡议进行复制和扩展，在整个开发署和我们的项目方案中嵌入快速变化的数字化策略将至关重要。2019 冠状病毒疫情推动我们朝这个方向努力，并迅速为我们如何最好地采用数字化方法产生大规模影响提供了依据。



性别平等

尽管《联合国全系统性别平等行动计划》将开发署评为2019年业绩最好的机构之一，但在将战略转化为可产生有意义成果的业务框架方面，我们依然任重道远。消除造成性别不平等现象的成因，例如根深蒂固的歧视性规范，并终结性别暴力，是我们必须面对的严峻挑战。在开发署内部，我们大力改善工作文化，包括采取具体行动防止性剥削、性虐待和性骚扰。工作人员中保持了性别均等，但中层管理人员以及方案国家人员在D1级及以上职等代表中的性别均等仍需改善。



新的商业模式

简化业务流程不可一蹴而就。创建“集群”项目的耗时长于预期，部分原因是人事规定的要求。我们努力扩大与私营部门的合作，但是受到长期存在的规则的约束。这些规则有些已不合时宜，有时会减缓我们的速度。



稳健的供资

尽管使用更加灵活的集合基金已成为趋势并受到欢迎，但是我们仍未达到经常（核心）资源的具体目标。虽然捐款额度逐年上升，从2017年的6.12亿美元增加到2018年的6.24亿美元，再到2019年的6.29亿美元，但我们的目标是达到7亿美元。有证据表明，办事处核心资金所占比例越高，发展业绩也更好。

合作伙伴眼中的开发署

得到政府、民间社会和私营部门高度评价

在不同的发展领域，开发署的工作都受到了合作伙伴和其他方面的重视和褒奖：



联合国妇女署把开发署评为促进性别平等和增强妇女权能方面**表现最出色的联合国机构之一**



加速器实验室网络荣获“**2019 年度非政治化全球公共服务年度团队奖**”，表彰其循证政策



开发署因开发了“全球事件应对和威胁狩猎网络安全平台”而获得了“**未来前沿50强奖 (FutureEdge 50 Award)**”



在全球**健康50/50性别与健康指数**中被评为“**最高得分者**”



被 **Publish What You Fund** 评为最透明的联合国机构，信息涵盖了价值超过45亿美元的4500多个项目



新西兰商业绩效改善资源组织授予开发署“**领导力最佳实践——法律和道德行为**”奖

调查结果摘要

140多个国家的3100多个开发署合作伙伴参加了2020年伙伴关系调查



开发署的相关性和影响

76%的人对开发署的评价良好
63%的人认为开发署为性别平等做出了“大量”贡献或贡献“高于平均水平”
在治理问题上，61%的人持相同观点



组织业绩

在开发署满足以下要求时，合作伙伴重视开发署的业绩：
根据国情和需求调整活动的能力
与发展行动者合作解决复杂问题
在关键倡议和活动中咨询合作伙伴并使他们参与其中
提供优质报告



2030年议程

62%的人将可持续发展目标供资视为最相关的#NEXTGENUNDP倡议
61%的人对我们的可持续发展目标综合方案持同样看法。



联合国一致性

75%的人认为开发署在重要发展问题上倡导联合国共同立场
71%的人认为开发署与其他利益攸关方合作提供综合发展解决方案



开发署可在以下方面改进：

确保投资的价值最大化，提供创新型解决方案，并确保合作伙伴关系的能见度



宝贵的合作伙伴

80%的人认为开发署是宝贵的合作伙伴

为未来投资

巩固进展并增强决心

2019 冠状病毒病带来的挑战非同寻常，未来充满不确定性。但是，此次中期审查表明了我们对《战略计划》的投资如何使开发署变得更加强大、更有能力应对意外情况，也概述了我们未来的重点工作。

要实现这个目标，我们需要依靠合作伙伴。我们伙伴关系的基础宽广，合作伙伴提供的综合支持使开发署能够取得更好成果，这些成果的整体效应大于各部分之和。这证明了多边主义的价值。我们得到了方案国政府的大力支持，它们通过开发署投资自己的发展优先事项。这表明它们对我们所能交付的成果充满信心。

对开发署投资具有强大的倍增效应。如果单纯用金额来衡量，那么开发署的规模可能相对较小；但是我们与政府和国家合作，能够接触到更多资金和投资来源。我们合作伙伴提供的捐赠，无论数额大小，都使我们能够通过“纳入主流、加快步伐和政策支持”（MAPS）等专业技能以及国家供资综合框架为各国提供支持。这类倡议随后会吸引更多的重大投资，无论是国际金融机构，还是区域开发银行，还是私营部门，都纷纷加入。

本次审查表明，开发署正在从基于项目的方法过渡到基于项目组合的方法，以交付各国政府日益期望的全社会解决方案。气候变化、2019 冠状病毒病和萨赫勒地区的诸多挑战都以实例展示，综合性的组合方法不可或缺（而且确实正在接受测试）。

然而，我们的供资模式限制了我们管理此类项目组合干预措施的能力和灵活性：我们的资金仅有13%来自经常（或核心）资源，而非核心资源大都已经指定用途。想要提供所需的综合支持并形成大规模影响，具备灵活而且可预测的资金至关重要，而这正是秘书长《供资契约》的意图所在。因此，我们的未来愿景包括提高核心资金对非核心资金的比例，吸引更多的政府资金以及专项和集合供资，并继续使我们的合作伙伴基础变得多样化。

在未来两年里，我们将加倍努力，实现《战略计划》的目标，并创建能更好地适应和应对当今和未来挑战的#NextGenUNDP。我们希望你加入我们的行列。



联合国开发计划署
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

www.undp.org

© UNDP 2020