



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
27 June 2025
Chinese
Original: English

2025 年第二届常会

2025 年 8 月 25 日至 28 日，纽约

临时议程项目 3

2026-2029 年开发署战略计划

2026-2029 年开发署战略计划

执行摘要

六十年来，开发署与各伙伴一道，推动了人类发展的进步，使数百万人摆脱了贫困，并为所有人创造了更多机会。开发署由会员国授权，在人类发展的各个领域开展工作，为以改善人民的生活提供大规模的综合支持。

该《战略计划》的基础是开发署消除贫困的决心，而贫困是对实现《2030 年议程》和可持续发展目标不可或缺的最大全球挑战。在今后四年里，开发署将继续支持各国在保护地球的同时，在实现人类高度发展方面取得进展。四个战略目标——全民繁荣、有效治理、危机抵御能力和健康地球，确定了开发署的战略方向，并由三个加速器提供动力：数字和人工智能转型、性别平等、可持续金融。各国可以根据自己的国情、资源和发展愿景，精心设计不同的目标和加速器组合。所有这些都根植于对人权和不让任何一个人掉队的承诺。这一价值主张回应了对开发署的日益增长的支持需求，其中四分之一已由各合作伙伴供资，投资于开发署在其本国的方案。

该计划更加注重开发署最擅长的工作：通过由国家优先事项驱动的综合发展解决办法，支持系统性变革。开发署将根据联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查，加倍努力，采用系统方法解决发展挑战的复杂根源，与各合作伙伴共同设计解决方案。在国家一级，开发署将在驻地协调员/人道主义协调员的领导下，支持国家工作队整合联合国各机构的工作，利用各机构的独特优势，加强互补性和集体影响。开发署在危机中驻扎和交付的承诺仍将继续成为促使其他机构持续参与的支柱。



该《战略计划》是在一个异常动荡的时期制定的。在经济波动、地缘政治紧张以及技术和社会变革加速的背景下，发展之路很难规划。人类发展正面临风险。实现《2030 年议程》和可持续发展目标还剩下五年时间，而资金的严重削减要求我们从根本上重新认识发展实践。

该计划承认，发展资金仍将面临压力。目前，每 1 美元资金有 92 美分用于方案规划，而在此基础上，开发署将利用业务流程改进、人工智能和数据分析方面的新机遇，提高效率和成效，同时保持透明和问责。开发署提供的共同事务将继续为整个联合国系统带来显著的规模经济效益。然而，即使在效率最高的情况下，如果财政制约进一步恶化，就可能需要对资源分配做出艰难的决定。在这方面，开发署将与执行局密切接触，特别是在此类决定涉及开发署在各地的存在并涉及大规模提供多部门综合解决方案的能力之际。

该《战略计划》是国际合作促进发展的愿景，由各国的愿望确定，可适应未来多种不同的情况。开发署为这种合作提供了一个平台，使各国拥有自己独特的发展道路，可以追求各自在《2030 年议程》和其他多边协定中确定的目标。该计划的成功取决于对这些目标和实现这些目标所需资源的承诺：会员国与开发署建立伙伴关系，将这一宏伟愿景转化为现实。

一. 发展的前景

1. 变革的浪潮层层叠加，并正以空前的速度展开，考验着世界的韧性和适应能力。经济、政治、环境、社会和技术趋势相互交织，错综复杂。正如《2025年人类发展报告》所显示的，经过 30 年的进步，人类发展已变得很脆弱，正在失去动力。¹ 如果不采取行动，世界可能处于发展危机的边缘。

2. 合作对于应对共同挑战至关重要。但在这个时刻，多边主义原则和全球产品投资的价值却正在受到质疑。这就造成了一个高度不确定、不稳定的局面，而作为一个以团结为基础且致力于公益事业的多边组织，开发署则必须驾驭这种局面。

3. 在反复出现的经济冲击、COVID-19 大流行的后遗症以及变革性数字技术到来的背景下，各国面临着复杂的选择。最贫穷的国家背负着沉重的债务负担。这些债务破坏了它们提供公共卫生和教育或应对气候变化和环境退化影响的能力，而这些都是今世后代蓬勃发展所需的投资。不断加剧的危机和冲突，法治的衰退，民主的倒退，都助长了社会动荡和人们对机构缺乏信心。日益加深的的不平等、资源稀缺、移民和环境退化都是局势日益紧张的根源。

4. 这些发展挑战正变得越来越互相关联。对 134 个国家的贫困分析发现，气温每升高 1 摄氏度，极端贫困人口就会增加 9%。² 人们日益认识到：大自然吸收了全球 54% 的碳排放，确保了粮食、水和全球供应链的稳定；没有大自然，就不可能有可持续发展。

5. 这种相互关联也提供了机会。正如《2025年人类发展报告》所探讨的，数字技能和数字能力是各国的首要需求。各国从中看到了自己的发展潜力，从繁荣到有效治理，再到建设具有韧性的社会。开发署研究表明，综合性政策战略——沿着低排放途径促进人类发展——到 2030 年可使 6 000 万人脱贫，到 2050 年可使超过 1.75 亿人脱贫，并对撒哈拉以南非洲的影响最大。

6. 成功应对多维贫困、冲突、生态系统脆弱性、大流行病或数字化转型等复杂挑战，可以促进各个社会和经济体的转型变革。这些系统性变革可以开启通向共同繁荣、增强社会凝聚力和实现更具韧性的更加公平未来的道路。在行动中考虑到各种系统，就有机会在所有层面上加快取得进展。该《战略计划》规定了开发署准备如何做到这一点。

二. 从证据到行动

7. 在设计《战略计划》时，开发署与 116 个国家约 600 个伙伴进行了有史以来最为广泛的协商。该计划还利用了大量数据和经验教训，包括对《2022-2025 年

¹ 开发署，2025 年。《2025 年人类发展报告：选择问题：人工智能时代的人与可能性》，纽约。

² Dang, Hai-Anh H; Trinh, Trong-Anh. 2023 年。《更高的气温会增加贫困和不平等吗？：来自国家以下数据分析的全球证据》。政策研究工作文件；10466。世界银行。

战略计划》的独立评价和中期审查、对开发署业务模式的独立审查以及对 147 个国家的 11 000 个发展伙伴进行的相关调查。

8. 根据这些经验证据，以下意见对计划的设计产生了影响：

(a) **信任很重要。**开发署是唯一始终被接受其建议或援助的各国领导人列为五大发展伙伴之一的联合国机构。开发署认识到国家自主权和领导权的重要性，因此与合作伙伴并肩努力，与它们的发展优先事项同步发展。通过建立在相互信任基础上的长期关系，各伙伴重视开发署在各级和众多政府机构中的影响力。各伙伴期望开发署在地方一级培养关系，帮助它们与其他国家的对应机构建立联系，围绕共同目标促成伙伴关系。

(b) **加大对综合办法的专注度。**各伙伴希望在问题交叉的领域获得专家支持，例如通过增加就业机会或促进妇女权利来减少贫困。评价称，“开发署利用《2022-2025 年战略计划》的灵活性来推动综合解决办法。”这种方法是行之有效的：中期审查发现，开发署采用跨部门办法的力度每增加 10%，带来的影响力就增加 3%。

(c) **关注系统，而不是部门。**评价确认，开发署的系统办法是结构转型的最重要动力，同时指出还有更多的工作要做。开发署的组合政策将多个伙伴和多项资产凝聚在一个共同的使命周围，而这便是朝着这个方向取得进一步进展的关键所在。

(d) **高度重视执行和政策支持。**在过去十年中，开发署的影响力不断扩大：在接受调查的私营部门领导人中，有 98% 的人认为开发署对执行工作的支持相当有帮助或非常有帮助；在接受调查的政府领导人中，也有 91% 的人这么说。所咨询的各伙伴都认为政策咨询是今后需求最高的领域之一。

(e) **长期影响力取决于经常(核心)资源。**所有审查都指出，经常资源的减少使开发署难以保持灵活性，难以采用综合办法，也难以促进持久变革。确保可持续发展的经常资源必须继续成为战略优先事项，使开发署能够对发展产生切实的影响。

(f) **风险意识可以增强韧性。**将风险意识纳入所有发展环境，极大地帮助开发署建立韧性。开发署成功地将危机应对与长期发展结合起来，帮助促进信任并加强社会契约基础。开发署能够在危机和复杂环境中驻扎和交付。这种能力有助于在其他机构可能撤退的情况下维持发展努力。在过去十年里，开发署在身处脆弱和极其脆弱局势的领导人当中的影响力有所增加。

(g) **保持领先的未来技能。**开发署一半以上的项目现在都包括数字板块。在联合国 2.0 全系统评估中，开发署在数字、数据、战略远见、创新和行为科学方面，在 51 个联合国组织当中取得出色的绩效评级。因此，对这些领域的投资将会继续，建立一种面向未来和注重学习的文化，使开发署能够更好地预见新出现的挑战，设计更加反应灵敏的方案，并提供更大的价值。

三. 创造价值

9. 《战略计划》利用了对开发署 60 年来建设的基础设施的投资(见图一)。

图一

开发署已证实的发展基础设施



首要目标

10. 开发署与各国合作，扩大人们的选择范围，以实现《2030 年可持续发展议程》所设想的更公平、可持续的未来：在这个未来，任何国家都无需在人类发展和地球健康之间被迫做出选择，而繁荣和可持续性齐头并进，不让任何一个人掉队。这是人类的下一个前线，而有了正确的支持，它指日可待。开发署通过与国家优先事项保持一致、以证据为导向的综合行动，努力加快人类发展，同时减轻地球的压力。陪伴各国朝着这一方向前进，是《战略计划》的首要目标。

11. 《战略计划》围绕较少的综合成果而设计，³ 以便更明确地侧重于证据所显示的开发署最擅长的领域：通过国家优先事项驱动的综合解决办法，在系统一级实现变革。

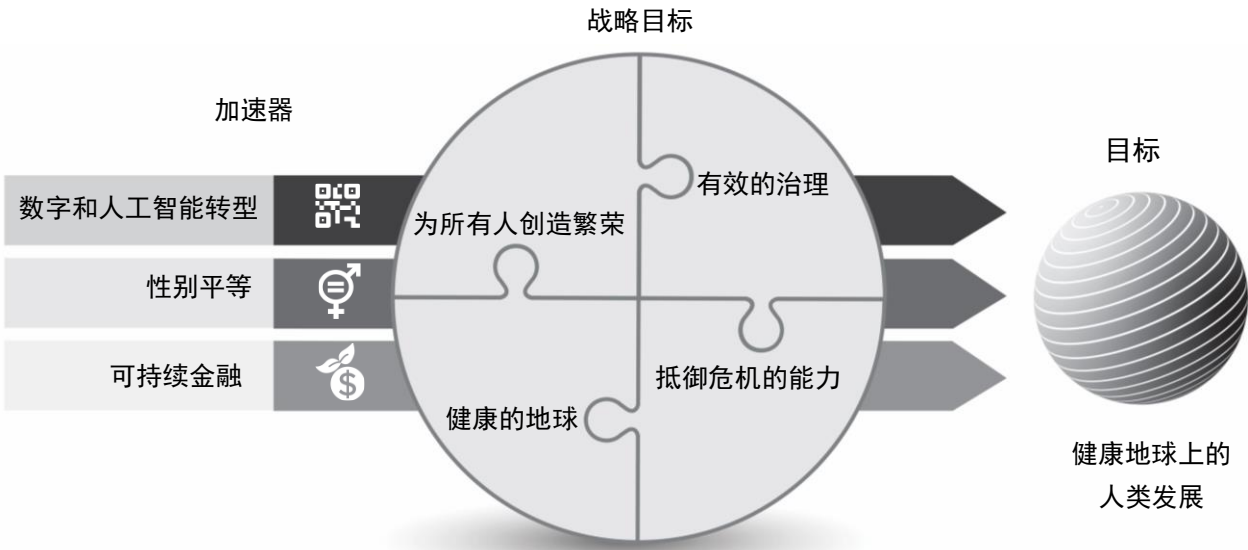
12. 由四个战略目标组成的框架以三个进展加速器为动力，旨在体现开发署对人民生活 and 人类发展的影响(见图二)。该框架充分利用了开发署的优势；强调目标和加速器之间的相互联系；并允许制定各种发展建议，让每一种建议都是一国自己的优先事项而量身定做的。

13. 该计划的四个战略目标和三个加速器共同促进了人类发展，同时减少了地球压力，这是根据经地球压力调整的人类发展指数衡量的。⁴

³ 附件一。

⁴ 附件二。

图二
战略框架



战略目标

让所有人共享繁荣

14. 极端贫困仍然是全世界 9%人口的日常现实。自 1990 年以来，经济增长、治理改善和针对性的发展方案已使 10 多亿人摆脱了极端贫困。但仍有相当一部分人的生活岌岌可危，刚刚超过贫困线。这一群体特别容易因经济危机、灾害、冲突或突发卫生事件而再度陷入贫困。

15. 开发署正在不断改进其工作，将重点放在为所有人创造繁荣，同时保持其在消除贫困和不平等方案拟定方面的强大影响力，并致力于不让任何一个人掉队。这一转变符合各伙伴不断变化的愿望，即超越最低贫困线的目标，建设充满活力、富有韧性的经济和社会，让每个人都能蓬勃发展。

16. 开发署帮助减少贫困和创造繁荣，办法是：扩大人民和企业获得生产性资产、体面工作和生计以及建立人力资本的机会；通过减少风险措施、获得基本服务和社会保护，加强保护，免遭冲击、危机和多维脆弱性。开发署为建设健康的地球、有效治理和抵御危机的韧性所做的工作，为开发署在这方面作出贡献创造了机会。为所有人创造繁荣必须包括增加妇女的经济机会，克服她们充分参与经济的障碍，包括获得财产权、金融服务和同工同酬的机会有限。

17. 扩大机会包括让人们掌握面向未来的技能，并通过企业孵化和支持性政策框架，例如将当地生产者与区域和全球价值链连接起来的贸易政策，帮助各国培育创业生态系统。扩大机会还包括扩大获得可负担的信贷、数字金融服务和建立资产的机会，特别是妇女、青年和农村社区的机会。开发署致力于通过促进获得可靠、可负担和有韧性的能源来加强能源安全。对于易受气候影响的社

区而言，生态系统恢复和可持续自然资源管理可有助于发展替代生计和有韧性的基础设施。

18. 加强保护免受冲击则包括使社会保护更加公平，特别是对妇女，并使社会保护系统现代化，使其能够应对不断变化的脆弱性，包括气候影响和技术干扰。作为全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的主要伙伴，开发署将与世界卫生组织、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署、全球疫苗免疫联盟、大流行基金和各国伙伴合作，加强对大流行病的反应和防备，并加强卫生系统。

19. 日益严重的贫困和结构性不平等威胁着可持续发展。这些风险需要通过与国家及以下各级政府的密切合作进行积极管理。开发署将继续通过符合具体国家优先事项的综合国家发展框架，加强各国的规划和统计系统。这包括建设机构能力，将计划转化为可执行的方案和筹资战略，并建立监测机制来跟踪进展情况。

20. 开发署认识到各国遵循不同的发展道路，因此根据各国国情和人口群体调整其工作。将采用多层面措施来衡量在实现繁荣方面取得的进展，这些措施既评估经济机会，也评估人民能力的扩展情况，其中包括经过不平等调整和性别调整的人类发展指数。

21. 开发署将加强私营部门在三个关键领域的合作：数字化和绿色转型；有韧性的经济发展；扩大个人和企业获取技术、知识和资产的机会。与国际金融机构的伙伴关系将强调公共基础设施和创业生态系统之间的交集。开发署将深化与国家主管部门的合作，同时通过分散合作和资源调动方案加强与地方政府的联系。开发署将寻求与其他机构协同增效，例如与儿基会合作开展社会保护和青年方案，与国际劳工组织(劳工组织)开展体面工作战略，与联合国资本发展基金(资发基金)开展金融普惠。

有效治理

22. 负责任、包容和有效的治理对人类发展至关重要。开发署与各机构合作，按照商定的促进可持续发展的有效治理原则，制定负责任、以人为本和以权利为基础的治理制度和安排。

23. 数十年来在国家自主治理方案拟订方面的经验，加上公正性和专业知识，使治理成为对开发署的一个独特的并受到高度重视的需求领域。治理是系统变革的一个核心层面。开发署有能力将治理纳入其所有工作，这使其在应对相互关联的可持续发展挑战方面具有独特优势。

24. 开发署支持国家和地方公共机构加强公共服务、扩大发展机会和增强韧性。开发署利用系统思维、创新和战略远见，帮助各国发展更灵活、更具前瞻性的治理和决策，并提供反应灵敏的服务和经济机会。这包括数字公共基础设施和通过数字化和人工智能增加获得服务的机会。

25. 开发署将加强其在经济治理方面的提议，以确保公共和私人融资扩大发展机会，促进分配正义，包括增强妇女的政治和经济权能。开发署将促进公共财政系统的问责制和透明度，并促进公私伙伴关系。加强与国际金融机构的接触将建立在开发署、世界银行、国际货币基金组织和其他机构在公共部门转型和反腐败方面日益紧密的伙伴关系的基础之上。

26. 民主治理、人权和法治是繁荣社会和经济、维持和平与人类安全的根本。⁵ 在政治对话和选举进程等政治复杂的进程中，包括在过渡和危机背景下，对开发署支持的需求在日益增长。与各国政府、地方政府协会、议会机构和民间社会团体建立战略伙伴关系有助于建立一个人人都能参与的开放式公共领域。开发署将就司法和安全部门的工作与各国政府、人权机构、媒体、民间社会和青年组织开展合作，支持民主进程、问责制、信息获取和参与。

27. 在受冲突和暴力影响的环境中，开发署的治理工作促进社会凝聚力和加强和平。在所有计划编制中纳入冲突分析有助于解决暴力的根源。开发署通过对话、内部调解和地区方法加强社区安全和地方和平建设，补充其在核心治理职能和提供服务方面的工作。以人为本的做法以及确保年轻人切实参与建设和平，对于持久稳定至关重要。

28. 开发署是利用联合国其他机构的专业知识在国家一级提供综合支持的平台，例如与联合国经济和社会事务部、世界银行和支持公共部门转型、南南合作和创新的各会员国共同建立的未来政府平台。开发署将支持联合国全球法治协调中心等倡议以及与人权事务高级专员办事处和国家人权机构全球联盟的三方关系。

危机抵抗力

29. 多个层面的快速变化正在产生一连串相互关联的风险，其影响可能会压垮社会并逆转发展成果。几乎每个国家都面临着这些风险的某种组合，无论是自然灾害、政治和社会两极分化、经济脆弱性、大流行病风险还是潜在的冲突。开发署将风险意识纳入其所有工作中，以建设韧性和释放新机遇，推动发展。开发署将继续采取发展方式来预防冲突、建设和平、减少灾害风险和应对危机。

30. 虽然危机千差万别，但其根源往往在于发展的摇摆不定或中断。它们对人类发展和人类安全构成的威胁是巨大的，而且还在不断增加。对发展的投资是对预防冲突的具有成本效益的投资，而预防冲突是保障发展成果、减少脆弱性和支持长期和平与稳定的核心。从危机发生的第一天起，开发署就把重点放在保护发展成果和减少风险上，为恢复并最终摆脱对人道主义援助的依赖奠定基础。

31. 开发署设计其稳定、早期恢复和建设和平干预措施，以打破危机循环，防止今后的冲突和灾害，强调国家自主权和能力，而不是建立平行系统。开发署充当人道主义、发展和建设和平系统之间的“桥梁建设者”，帮助联合国国家工作队和人道主义国家工作队在驻地协调员和人道主义协调员的领导下，保持各应急阶段的连续性，推进长期发展目标，包括在联合国特派团撤离的关键过渡

⁵ 根据 2012 年 9 月 10 日大会第 66/290 号决议。

时期。开发署与国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署合作，协助驻地兼人道主义协调员迅速规划和推出解决被迫流离失所问题的持久办法，同时为流离失所者和收容社区提供支持。

32. 除了在稳定方面发挥关键作用外，开发署还领导早期恢复工作，包括清除废墟和未爆弹药，重启地方经济，恢复民政管理、司法、基本服务、法治和安全，以及加强社会凝聚力。数字系统可以快速启动响应和早期恢复工作，例如恢复在线公共服务，或快速、透明地向个人发放现金，向小企业发放补助金。妇女和女童的发言权和增强妇女和女童权能至关重要。扩大妇女的经济机会并使她们能够在决策中发挥影响力，可以加强社会稳定和防止冲突和灾害的反复发生。在这种情况下，开发署将继续加强年轻人对民主治理的参与并增强他们在和平进程中的发言权。

33. 开发署正在创新，为预防和早期恢复激发新的想法。开发署认识到，对高风险的看法阻碍了资金流向最需要的危机环境，因此正在制定一个关于降低资金流动风险和调动创新筹资的投资组合。开发署将深化与国际金融机构和其他机构的伙伴关系，在危机后开展联合评估，就恢复规划和筹资进行合作，并将这种伙伴关系与它们在企业 and 创造就业、公共服务和公共部门改革方面的预防性投资联系起来。由于危机日益具有跨界性质，开发署将在复杂危机环境中与区域组织和具有强大政府对政府关系的会员国合作。

34. 开发署承诺在最恶劣环境中“驻扎和交付”。这种承诺使其能够在危机的所有阶段保持连续参与。强大的业务能力和全球影响力使开发署能够大规模提供服务，甚至在偏远和高风险地区。长期的信任关系和当地网络意味着开发署能够在受冲突影响的环境和政治复杂的环境中开展工作，而其他机构则无法在这样的环境中开展工作。强化的应变能力、特别行动措施、现成的一揽子计划应对方案以及更具战略性的资金使用，都改善了开发署的危机准备工作。

健康的地球

35. 健康的地球对于可持续发展和人类繁荣至关重要。然而，科学家们警告说，世界已经跨越了九个行星边界中的六个，全球气温比工业化前的水平上升了 1.1 摄氏度。开发署是将地球与发展联系在一起的主要纽带，为气候变化、灾害、生物多样性丧失、能源、公共卫生、化学品和废物等环境和社会挑战提供综合解决办法，同时推进治理、繁荣和韧性等方面的发展优先事项。开发署与各国合作，确定政策、机构和金融框架的正确组合，以扩大与气候和自然相关行动的规模。

36. 各国根据《巴黎协定》、《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》、《蒙特利尔议定书》和其他国际协定做出的承诺为在全球合作框架内推动经济发展提供了宝贵机会。开发署的目标是将这些全球承诺转化为有效的地方行动，利用新的思路来应对筹资挑战，并支持各国评估其实现公正和可持续过渡的各种选择。近 150 个国家在编制和实施国家自主贡献方面得到了开发署的支持，140 多个国家在实施其国家生物多样性战略和行动计划方面得到了支持。

37. 开发署采取双重办法：加强政策环境并在当地实施解决办法。首先，开发署与各国合作，围绕其国家承诺改进政策一致性，并以符合当地情况的方式履行这些承诺。经验表明，将各部委的承诺与国家战略和系统结合起来的国家走得最远、最快。这意味着调整财务和预算系统，转变政策和做法，并加强治理、法律制度和机构。综合国家财务框架和自然相关财务披露工作组提供了将环境承诺的财务规划与可持续金融联系起来的新方法。

38. 其次，开发署与各国政府、民间社会、金融机构和私营部门合作，共同投资于在保护地球的同时促进繁荣的行动。作为绿色气候基金、全球环境基金、执行蒙特利尔议定书多边基金以及其他多边和双边倡议的最大合作伙伴之一，开发署支持设计和实施从可再生能源到适应自然解决办法的强有力的综合投资组合。开发署还支持各国利用绿色债券、绩效付款、碳市场和混合融资等创新融资来源。

39. 可持续的转型需要社会、经济和个人行为的系统性变革。开发署将重点关注在气候、自然、化学品和可持续能源等部门产生可扩展影响的变革杠杆。主要干预措施包括：基于自然的解决办法；缓解、适应和复原力；进行能力建设，实现公正和可持续的能源转型；物资循环与污染管理；管理和保护森林和土地；建设可持续粮食系统，管理海洋和淡水生态系统。开发署支持各国努力让年轻人参与气候谈判和决策。

40. 开发署将扩大和加强与私营部门的伙伴关系，包括使私人投资与气候、可持续能源、循环经济和自然目标保持一致。开发署与联合国各机构合作，利用各自的相对优势，例如在科学评估和环境治理方面与联合国环境规划署(环境署)协作，并与联合国能源机制合作，以加快可再生能源的转型。通过《2025 年气候承诺》，开发署创建了一个平台，在驻地协调员领导下并通过联合国国家工作队，使联合国系统参与支持各国的气候目标和战略。

加速器

41. 数字和人工智能转型、性别平等和可持续金融是推动系统性变革进展的强大加速器。数字技术的进步扩大了机会，改善了公共服务，提高了公民参与度，加快了危机应对速度。有证据表明，当通过法律和公共政策赋予妇女权能时，社会就更具韧性，经济增长就会更快，贫困和不平等现象就会减少。更好地使资本流动与可持续发展优先事项结合起来，可以开辟通向繁荣和健康地球的新道路。

数字和人工智能转型

42. 数字技术的飞速发展，包括人工智能的兴起，正在改变经济、治理和社会。然而，机遇与这些风险并存：网络安全威胁、数据隐私、算法偏见以及数字技术对环境日益严重的影响。全球仍有三分之一的人处于离线状态。这就迫切需要开发署支持各国努力在开放、自由和安全的数字未来实现有意义的连通。

43. 开发署广泛的专门知识和国家驱动的做法使其能够以综合、系统的方式支持全面的数字化转型。开发署与 120 多个国家合作，利用数字技术支持它们自己的发展道路。新的数字、人工智能和创新中心汇集了数字编程专长、系统思维、创新、数据和人工智能分析能力以及发展智慧，使开发署能够提供更强大的跨部门服务。

44. 开发署帮助各机构和个人发展能力以获取并使用数字技术和数据。开发署将继续支持各国实施强大的数字公共基础设施。这包括数字支付系统，使社会保护的支付更加高效和透明，并产生宝贵的数据为决策提供依据；可互操作的、安全的数字身份识别系统，从而实现可信身份验证，并扩大获得金融、医疗和教育服务的机会。例如，开发署的保健方案利用数字平台，加强了公共卫生系统，惠及 89 个国家的 10 亿多人，节省了大量成本，取得了显著的经济效益。

45. 开发署与各伙伴协作，设计和实施连贯有力的政策、条例和发展规划，以确保安全、可靠和负责任地使用数字技术和新兴技术。这包括：关于数据保护、隐私和数据治理框架的技术指导；关于立法的建议；支持磋商，使数字化转型与国家发展优先事项保持一致。开发署还在加紧努力，解决日益严重的数字危害威胁，包括破坏社会信任的网络虚假信息和算法造成的两极分化。开发署将推广可持续的解决办法，以较低的环境成本为数字基础设施提供动力。

46. 实现这些宏愿需要强大的联盟。开发署将与国际电信联盟、其他机构和国际金融机构密切合作，扩大对数字基础设施项目的融资，并支持将数字和人工智能转型更广泛地纳入发展。开发署将与七国集团、二十国集团和经济合作与发展组织(经合组织)保持密切联系，以促进这种数字化转型，包括全球南方的当地人工智能生态系统。南南合作和知识共享已成为许多国家数字化旅程的重要组成部分。学术界、民间社会和私营部门的伙伴关系对于能力发展至关重要，并将为方案设计提供依据，积累影响证据和促进地方创新。

性别平等

47. 实现妇女权利和机会平等是可持续发展的组成部分，可以加快取得全面的发展成果。作为对联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)工作的补充，开发署在设计其干预措施时有意识地注重对性别平等产生影响，被合作伙伴认为是其最有效的工作领域之一。在执行联合国全系统行动计划方面，开发署在联合国各机构中处于领先地位，达到或超过了 94% 的目标。

48. 通过与各国政府建立值得信赖的关系，开发署能够很好地提供政策指导，在可持续发展的所有层面促进赋予妇女权能。开发署通过其治理工作倡导妇女参与决策。包容性增长组合包括改善妇女获得资金、土地、数字资产和创业机会的途径。在危机环境中，开发署在早期恢复方面的领导作用使其能够反映妇女和女童的利益和声音，将她们与长期发展成果联系起来，建设社会的复原力。

49. 开发署支持通过财政政策改革、消除经济歧视和投资于保健系统，包括通过平等经济学倡议，增加妇女的经济机会。开发署拥有一个由 450 名经济学家和跨学科专家组成的网络，与各国政府合作，通过创业、创造就业、数字技能和

能力建设增加妇女的机会，并承认、减少和重新分配主要由妇女承担的无酬照护工作。

50. 开发署加快了妇女在公共机构、民选职位、司法部门和私营部门的领导作用和参与。开发署与妇女署合作，支持妇女的集体行动，保护妇女领导的民间社会组织的空间。开发署与各国议会、国家政府和地方政府合作，支持满足所有人需求的政策、法律和服务。

51. 对开发署帮助各国推动系统性变革的需求日益增长。这些变革推翻了限制妇女机会的经济和社会障碍。开发署将继续与各国政府合作，在各国和各区域分享成功的做法，并与地方政府合作，因为地方政府更贴近公民，能够将国家政策转化为对妇女和男子的实际惠益。与妇女署和其他机构的伙伴关系方便了开发署将利用它们的专门知识，包括儿基会在培养年轻妇女技能方面的专门知识、联合国人口基金在性别暴力方面的专门知识、劳工组织在就业和社会保护方面的专门知识、环境署在气候和生物多样性方面的专门知识以及各国际金融机构在财政政策改革方面的专门知识。开发署将与妇女组织、信仰组织、慈善行为体和媒体平台合作，转变阻碍增强妇女权能的社会规范。

可持续金融

52. 发展筹资缺口不仅仅是资金短缺；它反映了资本流动与可持续发展优先事项的错位。要纠正这种情况，就必须从扩大发展援助转向发展筹资系统转型。

53. 开发署的独特价值在于连接公共和私人金融体系，汇集发展和金融行为体，使投资与国家一级的可持续发展保持一致。开发署在金融、治理、气候、自然和发展的交叉领域开展工作，推动相辅相成的改革，在新兴经济体和发展中经济体建立信任、加快发展并扩大投资机会。鉴于非传统贷款机构、主权财富基金和数字金融平台等的参与者正在日益推动资本配置，开发署的连接器的作用变得尤为重要。

54. 首先，开发署将与各国合作，加强其监管、体制和政策框架。更强有力的框架将使金融治理更加稳定，资本配置更加透明，有助于增加可持续投资。综合国家筹资框架已经支持了 86 个国家的改革，调集了 160 亿美元的新资金，并使 320 多亿美元与可持续发展保持一致。为应对区块链和去中心化金融等新兴金融技术带来的风险和机遇而进行的能力建设将加强监管机构。

55. 其次，开发署将帮助扩大公共和私人资金流向可持续发展。为调动私人资本，开发署将与发展筹资机构和私营部门合作，推广混合融资、绿色债券、与可持续性挂钩的贷款和保险支持投资等融资工具。在公共资金方面，开发署将通过累进课税、与可持续发展目标相一致的预算编制和基于成果的财政政策，帮助各国政府调动国内资源。例如，无国界税务检查员倡议支持各国加强其税务系统，包括建设审计能力。开发署将支持设计激励措施，如税收减免、补贴和优惠融资，以降低投资风险，吸引私人资本参与气候行动、社会保护和经济转型。

56. 开发署将加倍努力，帮助构建银行肯担保的项目，开发投资渠道，部署风险分担机制，以降低融资成本，吸引商业投资进入服务不足的部门。通过利用

人工智能支持的分析、基于区块链的影响验证和数字平台，开发署将提高财务透明度、影响衡量及公共和私人资本的有效部署。

57. 整个金融生态系统的战略伙伴关系是关键。政策的确定性和稳定性有助于保持投资者信心，降低项目融资成本。与各国财政部、中央银行和监管机构合作，营造吸引可持续投资的政策环境。与主权财富基金、金融科技公司和非传统贷款机构的合作可以调动资本。与发展筹资机构、投资者和资发基金建立伙伴关系，扩大银行肯担保的项目渠道，并采用担保、混合融资和保险机制等降低风险的工具，以降低资本成本。与国际标准制定机构、信用评级机构和联合国实体合作，包括环境署在绿色金融方面的合作、联合国贸易和发展会议在贸易和投资政策方面的合作以及妇女署在促进性别平等的融资方面的合作，将有助于使发展影响的作用更加透明和可信，并使金融治理与国家发展目标保持一致。

四. 提供价值

系统方法

58. 各国政府和发展伙伴正在寻找新的方法来驾驭快速变化，超越以部门为基础的短期方法，改变基本的社会、经济和金融体系。

59. 开发署的创新记录及其整合政策和方案拟订的能力，使其成为各国政府致力于系统变革的强有力的合作伙伴。变化很少是线性的，其轨迹在不同国情里有很大不同。开发署与各国合作，发展其不断学习、驾驭复杂性和随着时间的推移重塑其发展轨迹的能力。

60. 开发署已经在与 80 个国家的政府合作，应对社会信任和城市转型等结构性挑战。这些学习成果已被凝练为支持系统转型的组合政策和实践。组合政策将不同的伙伴聚集在一起，为实现一个共同目标而采取一系列协调的干预措施。它们的动态方法帮助政府：迅速了解快速变化的背景，包括危机；通过试验和反馈产生新的政策选项；动员广泛的社会联盟来应对复杂的发展挑战。例如，菲律宾和越南的组合政策正在通过反思“生产-消费-处置”模式间接解决废物管理问题，创造更健康的环境，并揭示新生计的选项。加速器实验室为当前约 80% 的组合政策提供支持。

61. 对《2022-2025 年战略规划》的评估发现，突尼斯和塞尔维亚的较长期组合政策取得了令人鼓舞的成果。如果能将多个伙伴的努力结合到侧重于系统性变革的组合政策中，那么该组合政策不仅能取得更好的集体成果，还能带来更高效的合作。此外，那些投资于组合政策的人可以利用这种情报来满足自己的政策需求，从设计发展合作政策到贸易和投资机会，再到更好地了解移民驱动因素或人口挑战。

62. 这种系统办法将是执行《战略规划》的核心。为此，开发署将投资于新的能力，包括了解系统动态和综合各部门的情报，并在必要时调整其业务做法。开发署将继续与感兴趣的联合国伙伴合作，将组合政策用作联合方案拟订工具。

63. 成功取决于开发署以外的各伙伴是否接受这一做法。系统性转型需要多个伙伴提供较长期的资金。出现了一些令人鼓舞的迹象，包括：对开发署组合政策的投资不断增加；新的伙伴关系达到 800 多个；更多的组织和国家使用组合政策，从经合组织和创新与公共目的研究所到巴西、印度和南非的政府和城市。

伙伴关系生态系统

64. 开发署与各政府合作伙伴的长期关系仍然是取得成果的基础。各国政府仍然是资源的主要提供者，使开发署能够根据当地情况与联合国国家工作队协调，开展国家方案拟订工作。

65. 私营部门是实现开发署所有战略目标系统转型不可或缺的伙伴，包括调动可持续资金、推动包容性增长、加快气候和数字转型以及在危机环境中共同投资。开发署将根据其尽职政策与私营部门建立伙伴关系，并使企业创新、资本和专门知识与国家发展优先事项保持一致。开发署将通过利用混合融资、与可持续性挂钩的债券和其他融资工具来扩大影响，同时与国际金融机构合作，提供补充性技术援助和资金。

66. 合作伙伴重视开发署是召集人和推动者，是在各国政府和私营部门行为者之间建立共识的诚实中间人，是公私伙伴关系的催化剂。例如，廷巴克图倡议将公共和私人资本聚集在一起，支持科技型青年初创企业，并促进非洲的创新生态系统。开发署通过促进南南合作和三方合作，帮助各国政府利用联合国其他机构的各种资源，扩大其合作伙伴可用资源、专门知识和经验。

67. 开发署将超越以项目为基础的伙伴关系，转向侧重于系统变革、影响政策和塑造市场的伙伴关系。例如，开发署的保险和风险融资机制将保险公司、经纪人、数据和分析提供商以及各国政府聚集在一起，以加强脆弱社区抵御日益增加的风险的财政能力。

68. 开发署将继续使其与慈善机构、私营部门、国际金融机构、国家以下各级行为者和民间社会的伙伴关系多样化。开发署已投资于“团结”伙伴关系管理系统，以确定和促成更多样、更有成效的伙伴关系。

69. 开发署将借鉴其业务模式审查的见解，改进其伙伴关系模式，以便开展更有效的合作，包括与私营部门制定新的方案参与工具和更新筹资工具包。

联合国发展系统

70. 2024 年联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查突出强调了整个联合国系统一致性、效率、效力和问责制的必要性。开发署利用其专门知识、网络和在世界各地的存在，为这些集体努力作出贡献。

71. 在国家领导下，开发署使其国家方案与国家优先事项保持一致，而国家方案文件的成果则来自联合国可持续发展合作框架。开发署与驻地协调员领导的国家工作队合作，利用其前瞻性和系统思维的专门知识，提供综合、循证的方

案拟订以解决复杂的发展问题。联合国可持续发展合作框架使用开发署的“可持续发展目标推动”工具来摸底影响最大的政策路径。开发署仍然是联合国集合基金和联合方案的最大参与方，在联合方案拟定方面的资金超过 2.4 亿美元。补充作用是关键。开发署在政策设计、方案交付和报告机制方面培养跨机构协同作用，以避免工作重复和精力分散。

72. 在国家发展优先事项的指导下，开发署根据各国国情，特别是为特殊处境的国家提供量身定制的支持。开发署将与联合国其他实体合作，支持：《支援最不发达国家多哈行动纲领》；《安提瓜和巴布达小岛屿发展中国家议程》，包括通过其“起来支持小岛屿发展中国家”倡议；内陆发展中国家新行动纲领。开发署还将解决中等收入国家面临的具体挑战。

73. 开发署与系统伙伴进行联合宣传和交流，以建立对联合国改善人民生活能力的信任。通过开发署开放式 SparkBlue 平台，整个联合国系统现在都可以与公众进行对话，并实时分享见解。

74. 联合国志愿人员方案、资发基金、多伙伴信托基金办公室和联合国南南合作办公室等开发署托管的资产为整个联合国发展系统提供服务和专门知识，使该系统的影响成倍增加。2024 年，联合国志愿人员方案在 169 个国家部署了 14 361 名志愿人员。信托基金办公室所汇集的资金每年超过 10 亿美元，在规模上取得了更强大的集体成果。通过将资发基金的金融能力和金融工具纳入其方案拟订，开发署加强了各国的金融体系，以支持可持续增长、创造就业和人人享有经济机会。不断发展的南南合作通过技术开发和转让、金融合作、同行学习和能力建设，特别是在数字和治理创新方面，帮助实现人类的高度发展。

比较优势

75. 开发署为其工作带来了能力和经验的独特结合。独立评价、审查和磋商显示，开发署的合作伙伴和观察员认为以下这些是其最独特的优势：

(a) **覆盖全球，影响当地。**合作伙伴重视开发署的全球影响力和在 170 个国家和地区的当地存在。在小国和在当地的国际机构较少的挑战性情况下，开发署尤其受到重视。

(b) **伙伴关系催化剂。**开发署将联合国系统内外的伙伴联系起来，整合各部门的努力，扩大发展成果，包括通过公私伙伴关系。⁶

(c) **深厚的专门知识。**数十年来在治理、环境、危机和贫困方面积累的知识 and 经验，与系统变革和综合数字解决办法等较新领域不断增长的能力相辅相成。

(d) **综合解决办法。**开发署“连接”各部门的能力是设计综合发展解决办法和支持各国政府自身综合规划和筹资框架的基础。

(e) **思想领导。**开发署的知识产品，如《人类发展报告》和多维发展指数，被认为是决策者可信、严谨的资产。

⁶ 大会第 72/279 号决议。

(f) **系统优势。**与面向未来的数据、创新、数字和战略远见方面的投资相结合，组合政策办法正在帮助开发署及其伙伴了解快速变化的意义，并提出应对复杂情况的新办法。与姊妹机构共同创建组合政策的倡议开始重新定义联合国如何共同努力实现系统变革。

(g) **危机中的锚定。**开发署在危机中驻扎和交付。它将人道主义/发展/和平领域的行为体联系在一起，从第一天起就为长期发展奠定基础。

(h) **政策加业务。**将政策和业务专长结合起来，就能取得更大的发展成果。例如，开发署在采购方面的专门知识与治理方面的专门知识相结合，意味着它可以从政策、规划到实施的各个阶段无缝地支持各国的选举管理。在可再生能源领域，其政策专长和采购技能的结合正在推动清洁能源的普及。

(i) **规模价值。**开发署向 70 多个联合国实体提供财务、人力资源、信息技术和采购方面的共享服务，为整个联合国发展系统创造规模经济。开发署堪称典范的透明度和问责制促使越来越多的机构选择开发署作为其成本效益高、可靠的共享服务的提供者。

面向未来的智能运作

76. 在过去的八年里，开发署大大提高了业务现代化水平，使每 1 美元资金中的 92 美分都能用于各项计划和服务。这一转变的重点包括量子企业资源规划系统，目前由 10 个联合国机构共享；通过更强大的全球共享服务平台实现约 3 000 个业务流程的自动化；作为驻 121 个国家的 70 多个联合国实体的业务支柱；能源方面的改进措施使开发署有望到 2030 年将其碳足迹减少一半。

77. 在对业务转型进行稳步投资的同时，开发署于 2024 年委托进行了一次独立的业务模式审查，以重新审查其价值主张和供资情况，并确定加强其发展影响和提高业务成效和效率的机会。在审查建议的基础上，开发署将作出进一步改进，继续塑造一个更精简、更快速、反应更灵敏的开发署。

78. **人与文化。**在“面向 2030 年的人才”战略第 3 阶段，开发署将继续建立以参与、持续学习和成长心态为基础的组织文化。开发署将利用人力资源数据和指标来优化生产率和绩效。能力摸底和新的内部人才市场以及外部招聘将使人力资本与组织目标更好地保持一致。开发署将扩大向联合国伙伴提供人力资源管理服务，包括征聘、人事管理和人才管理咨询，以实现更大的规模经济，同时也随时准备考虑将这些服务扩大到有兴趣的会员国，作为其方案提议的一部分。

79. **数据、数字和人工智能。**开发署正在应用人工智能驱动的分析方法，将复杂的数据转化为可操作的见解，并支持更好的综合方案拟订办法和政策。综合数字和数据平台结合了经验教训、风险指标、财务数据和绩效指标，促进了无缝信息共享和统一流程。定制工具，如模拟替代政策选择影响的诊断工具，揭示了更佳整合的机会。专门的数字、人工智能和创新中心将加强团队间的合作，加快创新，包括与其他机构的合作。智能知识代理和自动化工具将提高生产率，而先进的人工智能将有助于预测危机、优化资源利用和更精确地定制干预措施。

数字和人工智能技能提升计划旨在提高卓越运营能力，以及团队分析和交流数据驱动见解的能力。

80. 业务转型。量子企业资源规划系统、全球共享服务和现代人力资源管理将继续提高开发署的效率、效力和资金效益，同时维护问责制和透明度。新的快速通道措施将使方案执行更加灵活。开发署将加强风险管理协议和快速通道措施，以便在危机中部署专门知识、融资和本地化解决办法。量子、智能设施和将全球共享服务扩展到其他机构，为整个联合国系统带来了规模经济。

81. 风险管理。开发署拥有完善的企业风险管理框架，并有健全的风险政策和程序。开发署将更加积极主动地将风险管理纳入所有方案拟订和业务活动，以便及早查明风险并更好地管理风险，以取得更好的成果。这需要进一步投资于能力建设和风险管理工具，包括人工智能驱动的预测分析、动态风险评估框架和适应性管理方法。严格执行开发署的社会和环境标准将有助于防止对人类和环境造成意外伤害。虽然开发署的财政储备和应急计划有助于在不确定时期维持开发署稳定，但开发署将定期审查《战略计划》执行工作面临的风险，并随时向执行局通报情况。

82. 对成果的承诺。开发署的影响衡量框架已发展到包括更复杂的计量标准，如多维贫困指数和地球压力调整后的人类发展指数。开发署将继续完善这些衡量机制，以更好地了解其干预措施如何改变人们的生活。开发署准备从所有计划一开始就嵌入更明确的衡量标准来衡量影响，利用人工智能工具来评估组合政策内相互关联的活动如何促进系统性变革。改进后的资源配置跟踪将把投资与成果联系起来，为有效性和透明度建立更好的基准。新一代的成果管理制做法将有助于建立复杂的系统思维，加强成果和影响的联系。

83. 透明度和问责制。开发署二十年来对 1 000 亿美元的发展支出进行了无保留意见审计，并自 2011 年以来在援助透明度指数中排名靠前。在此基础上，开发署将继续推进以数据驱动的实时问责制。通过量子企业资源规划系统加强自动化和控制，提高了数据质量和质量保证。新的举措将包括用于实时绩效监测的下一代数字平台。开发署承诺不仅公布成功的经验，也公布失败的教训，以促进不断改进的机构文化。

五. 为价值供资

84. 开发署战略的基础是确保每一美元都能产生最大的发展影响，并确保开发署在不确定的世界中仍然是一个可靠的伙伴。上文所述对业务转型的多年投资增强了开发署在这方面的韧性。

85. 面对最近日益严峻的筹资挑战，自 2025 年初以来，开发署采取了紧缩措施，减少业务支出，优化资源利用，并加强资源调动。与此同时，开发署继续对投资回报潜力大的领域进行战略投资，包括方案渠道开发以及数字和人工智能能力。这些步骤旨在保持开发署完成任务的能力，同时保持其中期财政韧性。

86. 经常(核心)资源是开发署的财政基础,使其能够进行长期规划、迅速作出反应、推动创新并惠及最落后的人。这是对多边主义的投资。然而,给经常资源的捐助已减少至仅占资源总额的 12%。重建这些基金对于维护开发署的公正性、全球影响力和根据各国需求为其提供服务的能力至关重要。开发署将与执行局合作,改进其经常资源配置方法,以便更有效地将经常资源用于国家优先事项。

87. 开发署正在扩大其金融工具包,与国际金融机构、私人投资者和慈善机构建立新的伙伴关系,以吸引和整合发展资金。开发署正在加强差异化成本回收办法,使其更加符合其任务、业务模式和规模经济。严格的保障措施将确保收回全部费用,防止经常资源交叉补贴,并保证向执行局提交透明的报告。

88. 在执行局的持续支持下,开发署将其资金组合多样化并使其业务现代化,建立强大的财政基础和灵活的结构,使其各伙伴有所依赖。

六. 展望未来

89. 地缘政治变化、经济波动和联合国 80 周年倡议的新兴理念意味着发展合作的未来将有多种可能。《战略计划》旨在为开发署在瞬息万变的世界中继续对其合作伙伴产生影响和依靠奠定坚实的基础。该《战略计划》:

(a) **为应对复杂性而生。**该计划假设这种混乱的情况将继续下去。不确定性和复杂性已被融入到《战略计划》的设计之中。系统办法和战略预见能力使开发署能够驾驭这一复杂性。

(b) **需求驱动。**开发署在发展旅程中与各伙伴并肩合作。该计划以各伙伴当前和未来的需求为基础,可以随着需求的变化而灵活变化。

(c) **适应性强。**在确定明确的战略方向的同时,该计划为开发署留出了空间,以适应不同情况并务实地应对未来干扰,包括资金波动。该计划允许随着机会的出现或制约因素的出现,战略性地扩大或整合方案要素,同时保持开发署所提议服务的完整性。中期审查是评估进展情况并在必要时改进做法的机会。

90. 《战略计划》是国际合作促进发展的大胆而又清晰的表述。开发署提供了共同投资的平台,在保护地球的同时促进全球繁荣。该计划是一项共同努力,是开发署和会员国之间的契约,其成功将取决于共同的决心和协作。