



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 February 2025  
Chinese  
Original: English

2025 年年度会议

2025 年 6 月 2 日至 5 日，纽约

临时议程项目 11

评价

## 对开发署 2022-2025 年战略计划的评价

### 摘要

独立评价办公室评估了 2022-2025 年《开发署战略计划》，对该计划的愿景及其对开发署在联合国发展系统改革和不断变化的全球发展格局中的战略定位的影响所带来的最重大变化作出评价。评价侧重于《战略计划》的“变革方向”——结构转型、不让任何一个人掉队和建设复原力——以及战略能动因素：数字化、创新和可持续融资，以及提高组织效率和效力的关键努力。

《战略计划》加强了开发署作为关键政府伙伴的作用，利用其全球存在、治理专门知识和综合办法促进人类发展和应对复杂的发展挑战。完善其治理价值主张提供了一个机会，可以提高透明度，增强利益相关者的信心，并调整优先事项。开发署通过包容性、绿色和数字化转型，在结构转型方面取得了长足进展，同时还在人道主义-发展-和平联系之内增强了复原力。开发署深化了不让任何一个人掉队的承诺，促进更具包容性的方案拟订。数字化、创新和可持续金融在推动变革方面发挥了至关重要的作用。虽然开发署致力于通过综合解决方案进行系统变革，但由于业务挑战、资金分散和技术专长的可用性有限，开发署面临各种制约因素。对非核心供资的依赖以及供资和业务模式之间的不协调，限制了开发署在不断变化的金融环境中实现系统性转型变革的能力。

### 决定要点

执行局不妨：(a) 注意到该报告；以及(b) 敦请开发署管理层解决提出的问题。



## 目录

	页次
一. 引言 .....	3
二. 主要结论：战略定位 .....	4
三. 主要结论：变革方向 .....	5
四. 主要结论：战略能动因素 .....	7
五. 主要结论：组织效率和效力 .....	8
六. 结论 .....	9
七. 建议 .....	14

## 一. 引言

### 概述

1. 对 2022-2025 年《开发署战略计划》的评价审查了开发署战略愿景、计划执行情况及其对开发署战略地位的影响所带来的最重大的积极和消极变化。此项评价评估了开发署在联合国发展系统正在进行的改革中的作用，以及开发署对迅速变化的全球发展格局的反应。评价的目的不是要全面反映开发署在这一期间取得的成果。相反，根据“最重大变化”方法的核心意图，本报告侧重于评估《战略计划》关键轨迹——那些在评估期间启动、发展和推进的轨迹——的进展和成功。

2. 本次评价审查了《战略计划》如何影响可持续发展的结构转型；探讨了开发署为推动绿色、包容性和数字化转型所作的努力，促进更公平的经济体系，同时加强机构复原力，以抵御和应对危机、冲突和经济冲击。该战略的核心重点是致力于“不让任何一个人掉队”。本次评价评估了该战略在多大程度上支持基于权利的方法，确保边缘化人口受到包容、增强其权能和并让他们公平获得基本服务。《战略计划》强调平等、公平和不歧视，这在多大程度上转化为有意义的变化？本次评价考虑到了这一点。除了外部影响外，评价还着眼于内部，审查了开发署内部文化向转型变革的转变。评价审查了持续学习和适应是如何深入地嵌入到业务中的，特别是通过战略能动因素(战略创新、发展融资和数字化)这样做。这些能动因素影响了发展成果和内部进程。最后，评价评估了《战略计划》的愿景在多大程度上塑造了开发署的业务环境，同时考虑到其在迅速变化的全球格局中对组织效率和效力的影响。

3. 这项评价是独立评价办公室多年评价计划的一部分。评估范围涵盖 2020 年 1 月至 2024 年 9 月，并将其范围扩大至包括上一个战略计划的最后两年。评价的重点是围绕战略计划中概述的原则和方向进行系统性转变和学习文化发展，避免与 2024 年进行的中期审查和业务模式审查重复。调查结果来自利益相关者协商、比较研究以及定性和定量分析，突出了主要成就、挑战和未来战略增长建议。结论和建议采用了一个分析框架，对历史遗产、当前压力和未来机遇做到平衡兼顾，为下一个战略计划(2026-2029 年)提供参考。

### 背景

4. 2022-2025 年战略计划是在经济、环境及政治不确定性(包括 COVID-19 大流行疫情尾端、气候危机持续及加剧、地缘政治紧张及金融不稳定)增加的背景下制定的。这些挑战加剧了世界各地的贫困和不平等，并威胁到实现可持续发展目标进展情况。资源被转用于紧急人道主义需求，使长期发展目标捉襟见肘。与此同时，公众对包容性、数字化和绿色转型的需求不断增长，同时投资于可再生能源和创新金融机制。这种环境突出表明，需要采取变革性的系统思维办法来实现可持续人类发展。

5. 开发署的对策是完善其战略，以更好地适应不断变化的全球环境和《2030年可持续发展议程》，同时引导联合国发展系统改革并促进综合发展。这一转变的核心是采用系统思维和综合办法，以全面应对相互关联的挑战。变革方向反映了这一转变，即促进适用于所有国家的变革目标，无论其发展状况如何，并将战略能动因素纳入核心战略办法。为提高业务效率和成效，开发署将组织灵活性和集中服务作为优先事项，调整了人力资源政策，并实施了新的企业资源规划系统。此外，开发署还加强了预测能力，进一步将战略展望纳入其方法中。

## 二. 主要结论：战略定位

6. 评价为开发署的战略定位提供了宝贵的见解，使人们清楚地了解开发署在应对复杂的全球发展格局方面的效力和一致性。

### 价值主张、比较优势和报价的清晰度

7. 开发署利用其《战略计划》的灵活性、全球影响力、广泛的任务规定和治理方面的专门知识，推动综合发展解决方案。在评估期间，可持续融资成为一种相对优势。由于没有更明确地强调其公认的优势，开发署相对于联合国其他组织的专题独特性受到损害。这进一步受到主要增长领域能力有限以及追求多样化融资机会的影响，削弱了其目标和价值主张的清晰度。

8. 开发署的治理工作，特别是在促进人类发展、环境可持续性和减少不平等方面的工作，已成为公认的专长。其广泛的任务授权允许灵活性，但有可能分散其核心能力。

### 系统思维和开发计划署的整合职能

9. 《战略计划》表明，开发署日益致力于一体化和系统思维。然而，随着开发署在联合国发展系统改革的背景下开始更加注重实施这些概念，开发署的整合职能仍然不明确，限制了该署的潜力。

10. 开发署的目标是加强其方法，侧重于其现有的比较优势，同时探索新的机会和满足新出现的需求。在《2030年可持续发展议程》框架内，从驻地协调员角色转向整合者职能——这可是一个重大转变。

11. 开发署的整合职能显示出支持各国执行《2030年议程》的潜力，但实现有效的机构间合作仍然是一项挑战。各利益攸关方承认，需要建立更明确的机制，以利用开发署的综合作用，同时确保与联合国发展系统的目标保持一致。

### 财务视角和供资模式

12. 灵活(核心)供资的减少限制了开发署为实现战略计划的愿景而有效分配资源的灵活性和能力。

13. 对专用资金的日益依赖限制了开发署实现由任务驱动的长期目标的能力。

14. 发展格局变得越来越拥挤，在治理、可持续发展融资和数字化转型方面出现了新的行为体。开发署仍然具有公信力和相关性，但面临着来自专门机构和私营部门的竞争，使之更难在所有重点领域保持领导地位。

### 三. 主要结论：变革方向

15. 《战略计划》围绕三个变革性的“变革方向”制定：结构转型、“不让任何一个人掉队”和建设复原力。这些指导方针旨在应对相互关联的挑战，促进长期可持续发展。

#### 结构转型

16. 推进系统方法，将包容性、绿色和数字化转型纳入所有发展情形，是这一期间推动结构转型的最重要变化。

17. 包容性转型中最重要的变化包括制定包容性政策，支持中小微型企业，以及为边缘化群体创造就业机会。在某些领域，特别是在国家一级，技术专门知识有限，对系统变革的关注范围狭窄，限制了更广泛、更可扩展的成果。

18. 绿色转型带来最重大的变化，包括：生物多样性保护的整合，扩大获得公正能源转型的机会，推进气候安全协议，以及促进基于自然的解决方案以支持边缘化社区。整合努力并不总是符合利益攸关方的愿望；利益攸关方往往倾向于部门规划和投资，这就限制了它们对绿色增长和减少化石燃料依赖的影响。

19. 数字化转型扩大了获得数字化服务的机会，改善了政府职能、医疗保健和经济机会，从而促进了更具包容性的数字经济。有关方面并不总是随后采取加强数字化的步骤，如解决数据安全和隐私、治理和互操作性方面的新问题。这限制了采用更广泛的、以用户为中心的电子服务和对数字解决方案的信任。

20. 妨碍充分实现开发计划署目标的一大障碍在于，一些国家缺乏现有的技术专门知识。此外，部门规划中一定程度的分散削弱了绿色增长战略的整合，降低了其总体影响。当一些方法不连贯时，很难保持对数字化转型工作的信任。本次评价认识到需要加强监管框架和机构能力建设。

#### 建设复原力

21. 在本《战略计划》期间，建设复原力方面最重大的变化是转向解决所有发展环境中的复杂结构性风险、危机和社会经济冲击，而不论脆弱程度如何。这一转向加强了对风险管理作为发展的系统组成部分的理解，利用开发署的全球存在和当地解决方案，同时扩大对区域和全球复原力问题(包括跨界冲突、气候危机和流行病疫情)的关注。

22. 开发署更好地将其危机应对与长期发展相结合，强调包容性稳定努力，以促进人道主义-发展-和平联系，促进信任，并加强社会契约的基础。开发署在危机期间“驻扎和交付”的能力突出表明，在其他机构可能撤退的情况下，开发署在维持发展努力方面发挥着战略作用。

23. 最重要的变化是将绿色过渡举措与结构转型结合起来，其特点是将气候安全进一步纳入国家发展计划、区域议程和全球框架，同时成功地推进气候资金。

24. 开发署通过利用以下各项，在 COVID-19 大流行疫情期间和之后加强卫生复原力方面发挥了关键作用：长期伙伴关系，全球基金方案执行经验，运营适应性和数字化转型，以确保基本服务的连续性；以及应对新出现的需求。卫生复原力受到供应链管理问题(包括业务重叠)的挑战，突出了系统思维和整合的挑战和机遇。

25. 开发署通过加强人道主义-发展-和平联系，确保紧急干预措施与长期发展目标保持一致，推进了其应对危机和建立信任的努力。取得了一项关键成就，即将气候安全考虑纳入国家发展计划、区域战略和全球框架。这使得有关方面能够采取系统和协调的办法来应对环境威胁。在卫生部门，开发署利用战略伙伴关系，包括与全球基金的伙伴关系，并利用数字解决方案，在 COVID-19 大流行疫情期间和之后加强卫生系统，确保基本服务的连续性。开发署还促进跨界和区域稳定，在其全球存在的支持下，通过可扩展的、由当地驱动的方案，应对气候引起的移民、社会经济冲击和地方冲突。

26. 尽管资金分散和短期项目办法限制了开发署处理问题根源和发挥复原力干预措施协同增效作用的能力，但还是取得了这些成就。一方面要注重各国的优先事项和采掘业，另一方面又要实现全球气候目标，这两方面要平衡兼顾；此外，还要确保基于自然的解决方案得到充分的气候资金支持——事实证明，这几件事更难办。

### 不让任何一个人掉队

27. 在最好的情况下，这一领域的工作也是具有挑战性的，特别是在政府抵制和根深蒂固的社会规范阻碍进展的情况下。“不让任何一个人掉队”的最重大变化是在《战略计划》中被提升为“变革方向”，促进更公平和更具包容性的方案设计，并使有需要的目标人群受益。<sup>1</sup> 开发署为促进人人享有平等权利和发展惠益作出了贡献——这是全球不平等现象日益扩大的重要信号。开发署有针对性地侧重于系统变革，通过增进人们诉诸更具包容性的司法机构和卫生系统的机会，增强边缘化社区与歧视斗争的能力，为推进“不让任何一个人掉队”原则作出了贡献。

28. 促进平等是开发署“不让任何一个人掉队”工作的一个优势，而促进公平和不歧视的努力则不太成功。虽然在数据分类方面取得了一些进展，但就计量成果方面的差距而言，仍有弥补余地。开发署在“不让任何一个人掉队”方面在联合国系统内仍然走在前面，但纳入该原则的势头却减弱了。

29. 开发署推动公平获得服务，加强治理，促进性别平等和社会包容。扩大的社会保障、可再生能源、司法和卫生系统使弱势群体受益，而深化的基于人权

<sup>1</sup> 见 [https://unsceb.org/sites/default/files/imported\\_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3\\_0.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3_0.pdf)。

的方法则促进包容性治理并解决系统性不平等问题。有针对性的干预措施支持妇女和弱势群体，但促进性别平等的方案编制工作仍然没有得到一贯的实施。

30. 随着时间的推移，“不让任何一个人掉队”的工作缺乏足够的指导、激励措施和资源，限制了其有效解决不平等和歧视根源的潜力。虽然“不让任何一个人掉队”工作被视为“人人有责”，但由于运作不完整和成果问责制不明确，现在成了“没人管”。

31. 开发署扩大“不让任何一个人掉队”倡议的能力面临各种障碍，包括资金限制、合法身份登记挑战以及数字金融渠道有限，这对边缘化群体的影响尤为严重。性别敏感预算编制和政策一致性薄弱，进一步限制了性别平等的长期成果。

#### 四. 主要结论：战略能动因素

32. 《战略计划》设想开发署是一个变革伙伴，促进一种在交付成果的同时拥抱复杂性、管理风险、适应和寻求学习的文化。其三大战略能动因素——战略创新、发展融资和数字化——对于实行文化转变以加强内部能力而言，具有核心意义。

##### 变革能动因素

33. 开发署的三个能动因素对于在不断变化的环境中保持相关性至关重要，并突出支持变革方向。创新和数字能动因素得到完善，以应对各国面临的宏观挑战，而可持续发展融资能动因素则推动了关于在国家和全球层面为可持续发展目标融资的紧迫性的政策讨论。在从评估过渡到有效交付和大规模取得具体成果方面，所有能动因素都面临挑战。

##### 战略创新

34. 加速器实验室——关键的创新投资的一部分——成立于 2019 年，旨在促进本地实验；这一点，实验室是做到了。此种实验室的可持续性受到挑战，因为它们没有充分纳入国家一级的方案拟订工作，而且未来的供资情况不确定。开发署认识到这些问题，将其创新方法从孤立的项目转向以组合为基础的系统模式，以解决相互关联的根源。鉴于这一做法尚处于早期阶段，几乎没有证据表明它是否成功。

##### 数字化

35. COVID-19 大流行疫情加速了数字化转型，并将其作为战略重点。开发署部署了一项数字化战略和数字化准备情况评估，以加强治理和服务提供。在数据治理、网络安全和人工智能方面取得的进展使开发署成为数字公益物的领导者。然而，数字能力差距，特别是在低收入和脆弱的环境中，阻碍了扩大规模的努力。

##### 可持续发展融资

36. 开发署通过创新机制(如专题债券)，在应对官方发展援助结构和重点的转变以及可持续发展目标筹资缺口方面发挥了关键作用。开发署参与全球论坛，包

括二十国集团和气候变化框架公约缔约方第二十九次会议，加强了其政策影响力。然而，由于资金和技术支持不足，无法在所有国家办事处提供平等、广泛和持续的可持续发展筹资技术咨询，限制了对潜在参与和影响领域的有针对性的关注。

### 学习文化

37. 开发署的战略能动因素通过促进系统思维、创新、数字化和利用可持续融资，在该署内培养了一种实验和学习文化。虽然这些能动因素推动了国家办事处与合作伙伴就新兴办法和技术进行接触，但支持不断学习和适应的努力刚刚起步，规模有限。

### 对现有优势的“利用”和未来机会的“探索”加以平衡兼顾

38. 通过执行《战略计划》促进转型变革方面的一大变化就是在“利用”现有优势与“探索”未来机会之间成功地做到了平衡兼顾。种子资金在启动和激励这一办法方面发挥了关键作用。然而，由此产生的新结构的整合仍不完整，可行的供资替代办法继续带来挑战。

## 五. 主要结论：组织效率和效力

### 业务现代化和挑战

39. 开发署在业务上进行了改进，带来了必要的变化和好处，加强了其作为反应迅速的伙伴和驻地协调员办公室和其他联合国组织的透明业务骨干的角色。

40. 过渡到新的企业资源规划系统 Quantum，目的是改善风险管理、合规性和数据驱动的决策。虽然从长远来看，该系统改善了财务监督和标准化，但由于培训不足、有人抵制变革以及在解决执行问题方面出现拖延，出现了暂时的效率低下现象。

41. 随着 2012 年全球共享服务中心的成立，2005 年引入了业务服务集群，改善了合规性和数据完整性，减少了财务审计建议，削减了薪金费用。然而，程序性指导和不断变化的流程缺乏明确性，以及该中心受到资金限制，导致了延误、挫折和服务灵活性降低，减低了开发署及时回应内、外部支助请求的能力。

42. 费用回收机制的集中化是为了提高资源分配的透明度，确保财政的可持续性。然而，这也带来了僵化，给业务服务的提供带来了挑战，并造成预算短缺，影响了方案的执行。全球共享服务中心等关键服务单位的供资不足导致人们依赖临时供资解决方案，增加了业务的不可预测性。

43. 人员服务协议合同的采用标志着人力资源方面的重大积极变化。然而，这些旨在加强开发署执行《战略计划》能力的措施的裨益受到限制，因为这些合同用于“工作人员职位”，而不是短期“限期服务”，导致人员留用方面出现挑战、产生不公平的感觉以及职业发展机会不足。



44. 开发署很难计量和报告其影响，这在很大程度上是由于其人类发展目标较为复杂，具有多层次性，战略规划周期较短，以及在多伙伴倡议中难以将长期社会变化归因于谁。虽然根据《战略计划》作出的努力——包括正在进行的成果管理制战略修订和数据系统改进——已经奠定了基础，但系统性障碍依然存在。这些问题包括成果和资源框架不成体系、缺乏促进影响计量的文化和制度、资源缺口以及依赖传闻证据。因此，将影响评价始终如一地纳入方案设计和监测的工作仍然有限，降低了开发署展示可计量影响的能力。

## 六. 结论

45. **战略定位。**开发署在其《战略计划》灵活而具有综合性的愿景的支持下，仍然是各国政府的重要合作伙伴，其战略定位是应对复杂的发展挑战，推进联合国系统的合作优势。

46. 开发署广泛的全球存在、与各国政府和纵向基金建立的值得信赖的伙伴关系以及在治理方面的独特专长，使其成为推动以变革方式解决系统性挑战的关键伙伴。开发署在整合可持续发展、减贫、治理专门知识以及最近的可持续发展融资方面发挥了领导作用，这突出表明开发署有能力处理相互关联的全球优先事项，使经济框架与人类发展和环境可持续性保持一致。见证这一作用的是，开发署长期致力于南南合作和三角合作，国家办事处执行了联合国南南合作办公室管理的南南信托基金支助的近 50% 的项目。开发署利用其召集力，继续展示其作为合作催化剂的作用，促进跨主题和利益攸关方的伙伴关系，以促进跨部门综合发展解决方案。其面向系统的方法使开发署能够应对复杂的挑战，突出了其相关性。在日益两极分化的全球格局中，多边主义面临越来越大的压力，实现可持续发展目标进展情况滞后，资源被转用于人道主义援助，开发署在治理、减贫、不平等和环境问题以及危机复原力方面的优势变得更加重要。这些能力，加上与联合国志愿人员组织和联合国资本发展基金的伙伴关系，加强了开发署支持各种复原力措施、促进包容性、绿色和数字化结构转型以及推进系统性变革的能力，确保其继续作为全球发展议程的核心行为体发挥作用。

47. **价值主张。**治理仍然是开发署最受认可和最突出的强项。然而，由于优先事项和机会越来越多，其价值主张变得不那么明确，冲淡了《战略计划》对这一核心领域的关注。开发署在明确界定其在治理方面不断演变的作用方面面临挑战，使利益攸关方无法确定治理如何与更广泛的开发署议程保持一致并为其提供支持。

48. 开发计划署广泛的治理专门知识是其最突出的优势。开发署凭借其全球影响力、与各国政府的接触和信任以及对当地情况的了解，制定了相关和可扩展的解决方案。尽管并非总是立竿见影，但开发署正是通过将治理纳入包容性、绿色和数字化转型，以及在卫生、气候行动、减少灾害风险、解决冲突、稳定和社会凝聚力等领域，并在人道主义-发展-和平联系范围内，作出建设复原力的努力，最有效地应对了可持续发展目标中相互关联的挑战。除了提供服务外，开发署还召集利益攸关方，影响政策框架，促进机构改革，加强能力，促进长

期可持续性。这种通过国家、区域和全球框架使治理与人类发展和环境优先事项保持一致的能力，同时促进跨部门合作和注重系统的办法，加强了开发署在系统改革和治理创新方面值得信赖的领先地位。

49. 在将治理解释为纵向和横向办法以及开发署工作的中心重点方面，仍然存在挑战。开发署关于治理(包括气候治理和卫生治理)的价值主张不够明确。开发署努力扩大其专题范围，作为确定其未来定位的一部分(例如，朝向发展融资和数字化)，导致人们认为存在相互竞争的优先事项和机会，有时削弱了其对治理的重视。对非核心资金的依赖制约了业务活动，影响了优先事项，并限制了制定长期战略方向的能力。这种模糊性导致人们认为开发署的广泛任务与联合国其他组织的任务重叠，使合作复杂化，降低了开发署综合职能的清晰度。向新出现的专题领域的扩展掩盖了开发署在将综合治理解决方案纳入其更广泛的办法方面的优势。此外，在全球范围内，对政府的信任度下降，多边主义和两极分化日益严重，这使开发署吸引核心资金的难度倍增。开发署在更新需要现代化的治理战略以适应当前现实(如人工智能的道德操守、数字化转型、全球气候危机和不断变化的地缘政治动态)方面也面临困难。这些限制对开发署利用其在治理和系统变革方面的优势以满足《2030 年议程》和不断变化的全球环境的需求的能力提出了挑战。

50. **整合和系统思维。**开发署在其《战略规划》的设计和執行中越来越致力于整合和系统思维，以推进可持续发展目标。然而，在更广泛地实施和嵌入这些方法方面遇到了重大挑战。

51. 开发署的广泛任务、全球存在和值得信赖的伙伴关系使其成为促进整合和系统思维的领导者，这对推进可持续发展目标至关重要。针对捐助国和伙伴国家以现代办法应对复杂发展挑战的背景和愿望，开发署的系统导向有效地协调了各种努力，以应对相互关联的全球挑战。开发署侧重于整合所有发展背景下的变革方向，这表明开发署提高了在各部门之间建立联系、促进跨学科合作和促进变革的能力。开发署在引导联合国发展系统改革方面展现出韧性——包括作为联合国发展系统的一个平台，为支持各国努力实施《2030 年议程》提供整合功能——突显其战略价值。在许多情况下，开发署促进机构间合作解决办法，以应对多层面的发展挑战。开发署连接不同利益攸关方和实施复杂战略的能力，加强了其在日益相互关联的发展格局中推动整合和系统变革的关键能力。

52. 然而，由于在区分综合和系统思维方面缺乏明确性，导致了混乱，并限制了对有效系统变革的支持，因为视具体情况而定，这些方法并不总是合适的。许多举措，包括标志性解决方案，无意中加强了各自为政的局面和资金分散情形。技术专长、供资模式和利益攸关方的支持方面存在缺口，限制了开发署充分实施面向系统的解决问题的能力。与各国和伙伴的时间安排不一致，以及许多伙伴倾向于部门办法，阻碍了整合框架和系统办法。同样，开发署在联合国发展系统内的整合职能也没有得到充分利用。机构工具和能力，特别是在国家一级，以及缺乏更适当的工具和筹资模式，进一步限制了开发署及时嵌入系统思维或酌情推动跨部门整合的能力。

53. **财政制约。**开发署在克服财政困难和利用现有供资机制方面表现出灵活性和独创性，尽管在使供资来源多样化方面进展有限。开发署的供资模式对其保持战略灵活性、实施综合解决方案和促进面向系统的转型变革的能力提出了挑战。

54. 开发署有效利用现有供资机制，在具有挑战性的金融环境中维持关键的发展工作。作为一个长期合作伙伴，开发署继续落实来自全球基金、绿色气候基金和全球环境基金等的重大捐助，显示出其可信度、全球相关性以及应对气候韧性和生物多样性保护等专题挑战的能力。开发署努力使资金流多样化，并加强与方案国政府、新兴捐助方和私营部门的伙伴关系，积极主动地努力减少对不断下降的传统核心资金的依赖。这些努力使开发署能够保持战略相关性和伙伴关系，以便在金融环境竞争日益激烈的情况下，在各种不同的情况下提供发展解决方案。

55. 然而，开发署的供资模式继续削弱其实现《战略计划》所述长期转型目标的能力。核心供资的减少，一直停留在总资源的 11% 左右，而且越来越依赖指定用途的非核心供资，这限制了开发署的战略灵活性和自主性，妨碍了其实施可持续发展所必需的综合和系统解决问题的能力。资源分配与战略方案成果之间缺乏明确联系，再加上过时的资金分配标准——例如，基于收入和人口指标而不是人类发展指标——制约了消除不平等和不公平现象的努力，在中等收入国家尤然。

56. **结构转型。**在开发署实现包容性、绿色和数字化转型的综合办法指导下，结构转型努力为人类和地球带来了许多积极成果，同时推进了综合解决方案，加强了开发署的核心任务。

57. 将结构转型作为所有发展背景下的变革方向纳入战略计划，标志着开发署框架的重大演变，使开发署能够通过更加全球化、统一和多层面的综合办法应对相互关联的全球挑战，实现包容性、绿色和数字化转型，推进系统变革。本次评价注意到开发署为人类和地球取得了以下主要成果：制定更具包容性的政策；支持中小微型企业；为边缘化群体创造就业机会(包容性过渡)；整合生物多样性养护；扩大获得公正能源转型的机会；推动气候安全协议；促进基于自然的包容性解决方案，以支持边缘化社区(绿色转型)；扩大数字服务的获取；以及改善政府职能、医疗保健和经济机会，促进更具包容性的数字经济(数字转型)。

58. COVID-19 大流行疫情凸显了综合解决方案的必要性，表明开发署有能力解决眼前的危机，同时促进环境可持续性、经济增长和社会公平。开发署通过其《战略计划》，利用其全球存在、技术专长和业务灵活性，使各国能够采用符合可持续发展目标的创新办法。虽然大多数努力仅限于两个部门间的整合，而不是完全系统的方法，但对结构转型的战略重点越来越多地纳入了变革理论、感性认识和其他方法，从而提高了对发展挑战根源的认识，并抓住了实现包容性、绿色和数字化转型的机会。

59. **建设复原力。**开发署利用其全球存在和在人道主义-发展-和平联系中的独特地位，以缓解眼前的危机并促进稳定。这得益于对长期包容性、社会凝聚力和可持续性的关注，同时在地方、区域和全球层面推进健康和气候韧性。

60. 开发署的复原力建设工作显示了其在应对国家危机和复杂的全球挑战方面的战略价值，为此利用了其业务灵活性、治理专长、全球影响力和可持续金融方面的领导地位。开发署将地方稳定努力与更广泛的人道主义-发展-和平联系以及危机环境下的长期发展联系起来，在满足眼前需求的同时促进信任、包容性和社会凝聚力——这使它有别于专门的人道主义或建设和平组织。开发署在危机中、甚至在最具挑战性的情况下“驻扎和交付”的能力，突显其在其他国家退缩的情况下在维持发展方面发挥关键作用。开发署的举措超越了国家以下各级和国家级的范围，既涵盖促进社会凝聚力以缓解冲突的区域议程，又包括与推动可持续融资的全球论坛的联系，以应对气候危机和实现可持续发展目标进展情况。开发署将复原力与气候目标、可再生能源和包容性发展相结合，展示了其系统思维和独特的召集力、领导力和整合能力，以长期可持续性努力化解眼前的危机。开发署促进多利益攸关方合作和利用创新融资的能力加强了它在全球范围内推进复原力的思想领导力。开发署在危机和复杂环境中的保健和全球基金组合在弥合与保健有关的直接危机、加强人道主义-发展-和平联系方面发挥了关键作用。

61. **不让任何一个人掉队。**将“不让任何一个人掉队”原则提升为改革方向，表明组织坚定致力于促进变革文化，以实现更具包容性的方案拟订。然而，由于对“不让任何一个人掉队”领导工作的问责制不明确，以及没有充分将交织性纳入方案办法，势头已经减弱。

62. 开发署致力于帮助掉队群体，这是其消除贫穷、减少不平等和确保包容性地获得基本服务，包括在危机环境中获得基本服务的努力的核心。开发署通过其上游工作，利用其因地制宜、数据驱动的方法，帮助各国政府确定哪些人掉队，从而推动人人享有平等权利和发展惠益。然而，开发署根据“先帮助掉队掉得最远的人”原则将其承诺转化为注重公平的方案拟订工作，结果令人失望，积极成果主要是在保健和诉诸司法等既定领域取得的。虽然扩大服务可及性的努力取得了进展，但歧视、根深蒂固的文化规范和权力不平衡等系统性障碍没有得到充分解决。民间社会伙伴关系有限，资源不足，无法确保产生持久影响，这使挑战更加复杂。虽然开发署在澄清“不让任何一个人掉队”概念和应用交织性方面取得了长足进展，但支助方案的业务指导仍然不够。此外，开发署内部关于“不让任何一个人掉队/先帮助掉队掉得最远的人”的领导和指导责任不明确，损害了执行工作，导致失去势头。

63. **能动因素。**开发署的战略能动因素，加上对未来和远见的投资，加快了朝着变革方向的进展，并有助于培养一种面向未来的思维和注重学习的文化。然而，由于能力、理解和资源有限，以及成本回收方面的挑战，能动因素的覆盖面受到限制，影响了开发署部署技术咨询以支持一些国家办事处和合作伙伴的能力。

64. 《战略计划》的战略能动因素通过将试验、创新、系统思维、前景扫描、数字化工具和可持续融资等要素纳入其业务，提高了开发署应对复杂、多层面发展挑战的能力。这些举措培养了一种面向未来的思维和学习文化，推动了全球政策讨论，并加强了国家应对气候变化和数字不平等等挑战的能力。开发署在可持续金融领域发挥领导作用，从而确立了自己在推进可持续发展目标方面的可信赖伙伴地位，利用其全球存在和召集能力，制定有效的公共财政解决方案。事实证明，在种子资金和强有力的领导承诺的支持下，可持续金融和数字化努力在促进国家支持的新方法方面很有希望。通过加速器实验室及其他机构对创新进行投资，以及对系统思维、未来和远见方面的工作人员专业知识进行投资，虽然仍在发展中，却进一步推动了变革的方向。

65. 然而，战略能动因素面临显著的业务挑战，限制了其可扩展性和可持续性。造成这些限制的因素包括资金分散、资源不足和缺乏专门知识。加速器实验室等举措难以与更广泛的方案编制结构协调一致，并且缺乏可持续性资金的明确性。在部署支助方面存在差异——特别是在低收入和脆弱国家，限制了公平应用这些能动因素。由于费用回收方面存在挑战，加之国家一级需求(特别是对先进的可持续财政支助的需求)扩大，没有足够的能力加以满足，因此，在开发署分权结构中纳入能动因素愿景的进展比预期的要慢。

66. 组织效率和效力。《战略计划》引入了业务变革，以提高开发署的效率和效力，并使开发署继续作为一个回应各国和联合国系统需求的伙伴。然而，挑战依然存在，包括在整合新的企业资源规划系统 Quantum 方面出现延误，招聘过程旷日持久，服务集群效率低下，以及使用新的短期人员服务协议合同满足长期需求，导致人们认为出现不公平。分散的费用回收机制和业务模式的局限性进一步制约了开发署。

67. 向 Quantum 系统过渡、服务集群和集中成本回收等举措反映了根据业务标准实现运营现代化的努力，以推行标准化流程、提高合规性并实现数据驱动的决策。Quantum 推进了风险管理和业务优化，而服务集群则减少了薪金费用和审计建议，使开发署及其伙伴组织都受益。COVID-19 大流行疫情进一步彰显该系统灵活性，集中采购流程确保及时及具成本效益地交付必需品。多样性、公平和包容性举措进一步促进了性别均等，并在较小程度上促进了地域多样性，而新的人员服务协议合同提高了工作人员队伍的灵活性，表明开发署能够适应不断变化的全球需求。

68. 这些努力并非没有遇到挑战。正确使用人员服务协议合同所引发的 Quantum 系统整合工作出现延误，成本回收机制处于零散状态，限制了开发署将资源与其战略计划目标充分结合起来的能力。关键服务单位(包括全球共享服务中心)资金不足，影响了业务反应能力。此外，开发署努力平衡业务服务的集中化与国家办事处的具体需求，结果显示，在提高效率、服务的及时性和灵活性之间存在着严重和持久的紧张关系。尽管存在障碍，但开发署对持续改进和适应能力的承诺仍然很明显，其正在进行的业务模式审查就是例证。

69. **影响计量。**完善开发署成果管理制战略的工作在持续进行中，此项工作表明，开发署致力于加强影响计量，并调整努力，以实现可持续发展目标和全球优先事项。然而，对成果跟踪和业绩数据管理采取的零散做法妨碍了开发署展示影响力的能力。由于没有适当的影响计量，目前尚不清楚哪些举措正在推动开发署取得进展，哪些举措需要重新调整。

70. 开发署正在改进其成果管理战略，强调通过组合办法计量影响和促进综合解决办法。这标志着从传统的产出监测转向记录对更广泛的发展成果的贡献；作出此项重大转变，目的是使监测框架与实际影响保持一致。该战略草案反映了开发署致力于适应多层面发展目标的复杂性，并推进“面向未来”的组织愿景。

71. 然而，成果管理制和影响计量工作的运作继续受到以下各方面的限制——能力和资源、监测系统分散以及依赖传闻证据而非可靠数据；这就损害了开发署报告的成果和影响的可信度。由于开发署目标具有多层面性质、许多成果注重质量以及难以将长期社会变化归因于涉及多个伙伴的举措，使得这些努力变得复杂化。此外，战略草案脱离了国家办事处的资源现实，与方案设计协调有限，无法充分计量影响，这限制了它为可信的影响计量提供更切实可行办法的能力。根据一项跨度仅几年时间的战略规划推进影响计量工作是具有挑战性的，因为产生影响，需要着眼长远和进行投资。《战略规划》时间表受限，期限短，妨碍了更全面评估影响所需的严格数据收集和长期成果分析。

## 七. 建议

**建议 1。**通过治理提升人类发展，使之成为开发署系统变革的催化剂，并成为对联合国发展系统的核心组织贡献。

72. 开发署应澄清和简化其价值主张，在多边系统中将自己定位为生态系统的催化剂，通过人类发展利用治理，将贫穷和不平等作为其核心比较优势，以应对复杂的跨部门发展挑战。应将治理从标志性解决方案提升为与人类发展相一致的基本支柱，推动开发署在减贫、不让任何一个人掉队、环境可持续性和危机中的发展等领域的主要优势。这一重新定位要求开发署不断发展其对治理的理解，调整其提供的服务，以跟上不断变化的环境和当代挑战，适应政治阻力和资金限制，并提供符合当前现实的战略思想领导。广义的治理——包括对保护地球和减少不平等的支持——应制度化，作为系统变革的中心途径和开发署价值主张的核心组成部分。这一方法应适用于所有工作领域，将治理定位为危机期间预防和支助的稳定力量，同时加强开发署在人道主义-发展-和平联系中的作用，以促进长期社会凝聚力。开发署应加强其在管理可持续金融方面的领导作用，以应对全球气候危机并管理技术风险和机遇。

**建议 2。**继续加强整个开发署的系统思维和整合能力，包括酌情采用精简和切实可行的办法，并辅之以充足和分配的人力和财政资源以及工具、机制和良好做法。

73. 开发署应加强系统思考能力，同时采取精简、务实的办法，加强理解、供资和伙伴的支持。发展具有内在的政治性，需要时间、资源和强有力的合作，

才能从部门办法转向系统性变革。虽然系统思维具有价值，但并非所有对伙伴的支助都能够或应该完全依靠系统或综合办法。制定现实的战略，要考虑到现有资源、合作伙伴的支持和能力限制，澄清何时将系统思维工作列为优先事项，以便这些工作能够产生最大的影响。必须采取顾及具体情况的做法，并与合作伙伴和国家办事处的不同能力和优先事项相一致。这就需要通过充足的人力和财政资源、实用工具和行之有效的做法提供有针对性的支持，使开发署能够在利用系统思维时从战略上克服政治制约因素，在不过度扩展其能力的情况下取得有意义的发展成果。

**建议 3。澄清开发署的价值主张和使资源与战略优先事项相一致，从而加强开发署的业务模式。**

74. 开发署目前的供资结构和业务模式限制了其实现战略抱负的能力。开发署应整合其业务模式，澄清价值主张，强调全球存在、治理专门知识、面向系统的解决方案和业务服务等优势。这些都是使开发署成为应对复杂、多层面发展挑战的领导者的关键特征。为支持这一努力，开发署应完善其资源调动战略，使供资努力更好地与其核心优势和战略优先事项保持一致，确保捐款直接支持系统性和变革性成果。这一转变需要从简单地展示成就转向为产生影响建立令人信服的理由，从而增强捐助者的信心和投资。更新资源分配公式对于实现资源的战略分配同样至关重要，特别是在多层面贫穷和不平的情况下。开发署应与执行局合作，更新这些公式，确保核心工作领域得到充分保护，尽量减少资源分散。

75. 开发署应让更多国家参与核心供资，并监测新出现的捐助方趋势和地缘政治变化，为今后的资源调动工作提供信息，加强财政复原力。虽然援助的“双边化”超出了开发署的控制范围，但开发署可以为国家办事处提供整体指导和激励，以减少对短期供资和交付配额的依赖。应进一步赋予国家办事处和合作伙伴权力，使其资源符合其变革理论和方案优先事项。在需要非核心供资的情况下，开发署应扩大供资窗口，以便灵活指定用途，并支持与《战略计划》保持一致的综合、系统性解决方案。现在有机会与发展中国家一道更多地参与管理国家基金。为了利用这些机会，开发署必须取得强有力的财务业绩，同时提供符合国家发展优先事项的高质量技术援助。

**建议 4。加强开发署的能力，以支持各国利用可持续发展资金，包括私人资本，克服减缓和阻碍实现可持续发展目标的障碍。**

76. 为加快实现可持续发展目标的进展，开发署应加强其可持续发展筹资能力，特别是在国家一级，使工作人员具备专门知识，以帮助各国有效利用和调整资源，实现“1 万亿美元的登月计划”。这将需要进一步合理化开发署提供的服务、办法和筹资工具的多样性，并辅之以明确的变革理论，说明利益攸关方如何帮助为可持续发展目标调动更多资源。然而，真正的影响超出了资源调动的范围：应对根深蒂固的挑战和推动有意义的变革不仅需要财政资源，还需要强有力的治理、有效的激励措施和战略性抑制措施，以及政策支持和执行。所有区域都应优先考虑能力建设和加强体制举措，以加强国内资源调动，使税收政策与可

可持续发展目标相关优先事项保持一致，并支持以可持续发展目标为重点的预算编制。因此，开发署可以增强各国的能力，使它们能够更有效地为可持续发展创造和分配资源。开发署认识到最不发达国家和小岛屿发展中国家独特的筹资制约因素，应建立有针对性的支助系统，提供有针对性的援助，促进跨区域、南南和三角合作及知识共享。

**建议 5。利用开发署的广泛任务和全球存在，提升区域和全球在结构转型和建立责任感方面的思想领导力，侧重于跨国挑战。**

77. 通过利用其广泛的任务和全球存在，开发署可以进一步使其在“危机中求发展”以及人道主义-发展-和平联系中的作用合法化，同时加强人类发展的结构转型和复原力。该方法应优先考虑有效治理，以促进区域社会凝聚力，应对气候韧性、数字安全和流行病疫情风险等相互关联的挑战。将治理与包容性、绿色和数字化转型相结合，对于在人道主义-发展-和平联系中应对危机以及应对区域和全球优先事项(包括移民和社会凝聚力)而言至关重要。这一综合重点将加强开发署作为可持续供资促进建立复原力方面领先的地位，使其能够将影响扩大到地方危机之外，并应对跨国挑战。在防范风险方面要抢占先机，就需要加强与治理的结合，并与区域和全球能力保持一致，通过协调和系统的办法，加强开发署在促进人类发展方面的优势。

78. 为实现长期结构转型和复原力的综合解决方案，开发署必须解决一大障碍：由于实施系统变革的指导不明确而造成资金分散。资源应集中于开发署提供最大价值的领域，同时通过综合解决办法促进创新，避免将工作分散在太多活动上。明确的资源管理做法对于防止分散和减少具有不同专题专长的团队(如致力于复原力的治理和气候专家，或致力于“不让任何一个人掉队”的贫困和数字包容专家)之间的竞争而言至关重要。

**建议 6。建立明确的问责机制和专项预算，并将“不让任何一个人掉队”纳入开发署的治理结构，同时加强其处理交织性的能力。**

79. 开发署应振兴和巩固“不让任何一个人掉队”的做法，制定明确的路线图，超越主流化，解决交织脆弱性和系统性障碍(如文化规范和权力失衡)。这应包括建立更强有力的体制结构，明确问责，并坚定地致力于解决歧视问题。重点应转向长期结构转型，确保针对边缘化群体的努力的可持续性，同时强化治理与“不让任何一个人掉队/先帮助掉队掉得最远的人”之间的联系。

80. 正式的问责机制，包括明确的预算和工作计划，应使“不让任何一个人掉队”成为各办事处可计量和持续的优先事项。作为路线图的一部分，开发署应完善其包容性治理和社会保障制度办法，重点化解边缘化的根源。通过不断计量进展和调整战略，开发署应确保“不让任何一个人掉队”仍然是其当前和未来发展议程的核心。



**建议 7. 加强作为加速发展机制的战略能动因素，重点关注最有潜力获得发展收益和学习系统变革的领域。**

81. 开发署应加强作为跨领域工具的战略能动因素，将其制度化地纳入强调可持续发展的适应性系统解决计划的方案。开发署应明确阐述每个能动因素如何在具体情况下加快发展和环境成果。这将有助于各方案侧重于确定可采取的执行步骤和成果，更清楚地了解合作伙伴的作用、动机、奖励措施和现实的时限。必须考虑根据最不发达国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家的不同情况，采取有区别的资源分配或成本回收模式，以确保在低收入、弱势和受冲突影响的国家更公平地运用这些能动因素。必须调整能动因素，以满足基本需求，同时认识到不同国家的资源和能力制约可能会限制先进系统和能力的立即使用。加强伙伴关系以促进南南合作和三角合作，将进一步促进各种背景下的知识交流和能力建设。

**建议 8. 执行综合业务战略，提高全署的效率和效力。**

82. 开发署应在现有工具和政策的基础上，制定一项全面战略，将 2030 年人民、数字化、业务服务集群、预算编制流程和订正成本回收模式等关键举措统一为综合卓越业务框架。这一系统性办法与《战略计划》的愿景相一致，必须解决业务挑战的根本原因，执行协调一致的综合措施，以提高组织效率和效力。

83. 在这一综合框架内，开发署应继续解决其各项业务中效率低下的问题，包括改进虽长期努力但仍未有效集中的某些职能之中持续存在的挑战。在集中没有产生预期结果的情况下，探索更加零散的办法可以提高效力和反应能力。促进对现有挑战进行公开和透明的沟通，并制定明确的应对计划，对于加强内部信任和强化开发署对持续组织学习和适应能力的承诺而言，将具有关键性的意义。

84. 开发署应通过精简工作流程和改善沟通，统一数据和促进持续改进，努力加强 Quantum 系统实施过程中的变革管理。开发署应完善人员服务协议合同模式，探索其他订约选择，以最佳方式满足各办事处和项目的需要，同时兼顾灵活性。与此同时，应更系统地提供资金，加强对所有工作人员的人才管理，不论合同类型如何，同时确保工作人员的性别和地域多样性。

**建议 9. 开发署认识到有效的决策取决于可信的影响评价，而可信的影响评价又需要有力和及时的影响计量，因此应分配充足的人力和财政资源，建立全面的影响计量框架。该框架应超越问责制，强调持续学习，以加速实现可持续发展目标并促进人类发展。该框架应该培育一种重视成败的文化，将成败视为基于影响计量、可信报告和及时评估的有效决策的机会。**

85. 开发署应制定切合实际的办法，建立严格的影响计量能力，为计量关键战略领域的系统变化提供明确的指导。加强这一能力将加强问责和学习，同时通过明确展示投资回报率来提高沟通、宣传和伙伴参与的质量。这与建议 3 相一致，后者要求重新界定业务模式，以确保资金支持影响力大的目标。影响计量框架必须对学习和问责做到平衡兼顾，确保洞察力为战略决策提供信息，并优化资源分配。应分配专用资源，以加强内部能力，建立机制，其中包括各团队的明

确作用和责任，从叙述轶事转变为严格的影响计量和报告方法。此外，独立评价办公室的评价与组织决策进程之间加强协调，对于及时计量、评估和报告影响至关重要。开发署及时将评价结果纳入资源分配、确定优先次序和战略规划，从而可以加强成果管理制做法，并确保以循证见解指导方案制定和组织学习。

86. 考虑到全球发展挑战的性质，开发署应酌情与其执行局合作，更经常和透明地报告捐款和经验教训。为确保严格计量影响，开发署和执行局应考虑将《战略计划》的期限延长至 8-10 年，建立一个更适合于影响报告和评价的框架。虽然目前的办法与伙伴组织相一致，但较长的时间框架将允许在第 4 年或第 5 年进行独立的中期审查，收集足够的数据进行影响计量，为随后的《战略计划》提供信息，并确保有足够的数据进行有意义的影响分析。即使情况发生变化——那是常有的事，这种方法也能帮助人们更好地分析开发署是如何应对情况变化的。

---