



中国国别方案文件

(2026-2030)





目 录

I.	联合国可持续发展合作框架下的联合国开发计划署	1
II.	方案优先事项及合作伙伴	4
	优先事项1. 开拓可持续人类发展的新领域	4
	优先事项2. 加速低碳与自然向好的转型	5
	优先事项3. 南南发展伙伴关系推动可持续发展目标影响力	6
III.	方案与风险管理	7
IV.	监控与评估	8





I. 联合国可持续发展合作框架下的联合国开发计划署

1. 自改革开放以来，中国在经济和人类发展方面取得了显著进步。中国是少数几个从低人类发展水平跃升至高人类发展水平的国家之一。中国已使超过7.7亿人摆脱极端贫困，¹占同期全球减贫总成果的近四分之三。

2. 在取得这些进步的同时，不平等和差异依然存在，并且产生了新的挑战。国家统计局数据显示，2023年中国31个省级行政区中有21个省市自治区人均地区生产总值低于全国人均国内生产总值。²地区差异仍然显著，且是政府关注的重点领域之一，城乡收入比达到2.34³。农村社区往往面临多重脆弱性，老龄化程度更严重，人力资本积累不足，数字鸿沟问题更为突出。

3. 中国快速老龄化进程对人民生计和生活水平带来系统性影响，亟需构建可持续的养老保障和社会救助体系，发展照护经济。与此同时，新型就业形态衍生出新的脆弱性风险，目前超过10%的劳动力参与平台经济⁴，而青年城镇失业率相对较高（16.5%⁵）。如同世界各国一样，在中国低碳转型过程中，女性受到的影响非常显著，转型进程中面临失业风险。⁶女性也承担了更多照护和家务责任，比男性在无偿家务和照护上花费的时间多1.9倍。⁷

4. 中国人口众多，温室气体排放总量大（2021年约为143.14亿吨二氧化碳当量），碳排放强度高于世界平均水平。⁸中国在2020年宣布了“双碳”目标（二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和），带来了新的动力。⁹

此外，中国也是世界上生物多样性最为丰富的12个国家之一。¹¹作为《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）的主席国，中国推动通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》。¹²

5. 这些努力体现了中国向“高质量发展”¹³转型的深化，也突显了“十四五”规划（2021-2025年）期间对于可持续和绿色增长的关注。然而，在如此短的时间内实现碳中和的可持续发展路径，仍面临诸多挑战。煤炭消费仍是主要排放来源，占能源消费总量的53.2%，¹⁴是能源结构改革的关键领域。加快推进能源节约和能效提升，强化重点行业（特别是难减排领域）排放管控——以及包括甲烷在内的其他温室气体排放的控制，已成为推动经济社会发展全面绿色转型的关键，以确保与国内外承诺保持一致。

6. 在此背景下，创新驱动发展也成为政府关注的关键领域。这一政策导向包括上述优先事项以及相应改革措施在三中全会中被再次强调。¹⁵



联合国开发计划署（UNDP）在郑州开展污水处理工作已有二十年，这是其增强中国水安全与水治理能力项目的一部分。

¹<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/01/lifting-800-million-people-out-of-poverty-new-report-looks-at-lessons-from-china-s-experience>

²数据未包括香港、澳门特别行政区和台湾省数据。国家统计局，2023年人均国内生产总值及人均地区生产总值数据。

³国家统计局，2024年居民收入和消费支出情况

⁴Wei Du and Xueyu Wang, *New Forms of Employment and Labour Protection in China*, ILO eBooks, 2024.

⁵国家统计局，全国城镇不包含在校生的16-24岁劳动力失业率(%)，2025年。

⁶UNDP, "Navigating the Path to a Just Transition: Employment Implications of China's Green Transition," 2023.

⁷国家统计局，第三次全国时间利用调查公报，2024年。

⁸中华人民共和国气候变化第一次双年透明度报告，2024年。

⁹Xinhua News Agency, "Xi Jinping delivered an important speech at the general debate of the 75th session of the United Nations General Assembly", 22 September 2020, https://www.gov.cn/xinwen/2020-09/22/content_5546168.htm

¹⁰National Energy Administration, Grid-connected operation of renewable energy in 2024, 27 January 2025.

¹¹Convention on Biological Diversity, "China - Country Profile", 2025.

¹²Convention on Biological Diversity, "Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework", 2022.

¹³中国经济向“高质量”发展的转型，由习近平主席2017年在中国共产党第十九次全国代表大会开幕会上作报告时提出。全文详见此处：https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm.

¹⁴国家统计局，中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报。

¹⁵中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报。



巫溪县90%以上的面积被山地和丘陵覆盖，联合国开发计划署（UNDP）正通过保护和恢复当地森林，以维护生态系统的平衡。

7. 随着中国发展路径的演变，其作为发展合作伙伴的角色也在不断变化。自2021年发布《新时代的中国国际发展合作》白皮书以来¹⁶，中国开始不断吸纳国际框架（如可持续发展目标），用于制定其海外发展合作政策。中国持续开展南南合作，通过在全球发展倡议下设立全球发展和南南合作基金这一国家政策，与20多个联合国机构及国际组织合作，支持全球发展和可持续领域的工作，自2022年以来已承诺投入40亿美元。¹⁷2024年，中国与联合国多边信托基金合作设立昆明生物多样性基金，旨在支持实现“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”2050年目标，重点助力发展中国家。

8. 上一周期国别方案评估认可了联合国开发计划署（以下简称开发署）在中国持续发挥的重要作用，其依托机构使命，充分利用比较优势和有限的资源。在众多关键成果领域中，开发署在促进南南合作和南北交流以促进可持续发展方面具有独特的贡献，¹⁸成为解决全球共同发展挑战的试验田，涉及包括多维贫困以及生物多样性保护等多个领域，开发署为政府的政策和实践提供参考。同时，开发署作为“值得信赖且审慎的倡导者”，¹⁹在关注脆弱性及践行“不让任何人掉队”原则方面的作用也得到了高度认可。通过与各利益方建立的广泛而深入的合作伙伴网络，为取得有效成果奠定了基础。

9. 评估还指出了一些挑战，包括开发署在归因其具体成果或影响方面的能力有限，难以量化其影响力的价值。这主要是源于中国庞大的国别规模、强大的治理体系、快速的发展进程以及对外部援助的高度自主性。

10. 展望未来，评估建议加强开发署作为中国与发展中国家及发达国家召集平台的作用，以把握战略机遇，加速推动落实可持续发展目标。这包括通过“政策与咨询工作”，持续支持中国向低碳经济转型，推动可持续发展目标，重点关注贫困和脆弱群体，并深入研究不平衡发展的影响和风险，充分利用项目经验并发挥广泛的专家网络优势。²⁰

11. 鉴于中国面临的持续和新兴发展挑战，以及其体量对全球可持续发展议程的潜在影响，中国在推动可持续发展目标以所需速度和规模实现的过程中扮演着关键角色，尤其是在迈向2030年目标的最后冲刺阶段。因此，开发署中国国别方案，在2026-2030年联合国中国可持续发展合作框架下，旨在充分发挥中国在可持续发展方面的承诺和投入，最大化提升国内外可持续发展目标的实施成效。这包括推进创新发展解决方案的试点与联合开发，这些方案不仅能为其他发展中国家提供可借鉴的经验，还将助力加速落实可持续发展目标和《未来契约》的全球进程。

¹⁶ 国务院新闻办公室，《新时代的中国国际发展合作》
¹⁷ 习近平主席在全球发展高层对话会上的讲话
¹⁸ 中国国别方案独立评估报告
¹⁹ 同上
²⁰ 同上



联合国开发计划署“她X数字未来”项目的参与者，正在学习如何运用STEM技能应对各类发展挑战。

12. 基于开发署的比较优势和经验教训，依托既有成果，并结合可持续发展目标与中国下一个五年计划的共同时间节点，开发署将着力支持联合国可持续发展合作框架三大优先事项：

(a) 助力中国加快“高质量发展”转型进程，促进共同繁荣，确保“不让任何人掉队”，并探索可持续发展的新领域；

(b) 加快向自然向好和低碳经济的转型，为推动落实“双碳”目标奠定坚实基础；

(c) 加强与中国国际发展合作相关方的伙伴关系，提升中国国际发展合作的可持续发展影响力。

13. 本方案与中国政府的国家优先事项和可持续发展目标承诺保持一致。依据联合国中国可持续发展合作框架设定的优先事项，并依托开发署在技术、协调和治理方面的优势，开发署将提供综合性的政策建议和基于实证的解决方案，并在国家和地方层面支持方案实施，以推动三大优先事项的落实。同时，开发署将促进中国与合作伙伴国家之间的双向经验交流与最佳实践分享，凝聚合力加速实现 2030 年可持续发展议程。

14. 在此过程中，与中央和地方层面的战略伙伴关系至关重要。主要政府和群团组织合作方包括但不限于商务部、外交部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、民政部、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、农业农村部、中国人民银行、国家国际发展合作署、国家林业和草原局、全国妇联、全国青联等。



作为Re:Think联合国开发计划署可持续创新周活动的一部分，成都市民正在积极践行可持续的生活方式。

15. 在上述伙伴关系基础上，开发署将与更多利益相关方开展更深入、更广泛的合作，共同推动可持续的变革。依托政府资金支持，开发署将共同设计创新的混合融资机制，撬动金融机构资金，提升可持续发展目标落实的速度与规模。开发署将充分发挥其平台召集作用，与在中国的企业和金融部门建立更紧密的合作，包括与亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、中国进出口银行、新开发银行等机构开展合作。开发署还将加强与重要政策平台的伙伴关系，例如中国环境与发展国际合作委员会，为加快行动步伐提供政策建议。同时，开发署将与其他联合国机构深化合作，通过联合项目等方式，充分发挥联合国体系的集体专业优势，提升中国在多边平台和全球发展议程中的贡献。



为纪念其成立 60 周年，联合国开发计划署在中国举办高级别招待会，众多长期发展合作伙伴莅临现场。



II. 方案优先事项和合作伙伴

16. 在 2026-2030 年周期内，开发署将重点关注三大关键发展驱动因素，以提升地方层面落实可持续发展目标的速度和规模，从而对全球产生积极影响。这些驱动因素贯穿于上文所述的国别方案三大优先事项中，且与联合国可持续发展合作框架保持一致。

(a) 创新: 开发署将共同开发新型发展模式，突破传统方法，探索可持续发展的新领域。这包括利用尖端技术和数字化解决方案推动可持续发展目标的落实进程，并优先支持国务院公布的“国家可持续发展议程创新示范区”和中国的主要城市。

(b) “系统性和综合性”²²发展方案: 开发署将推广系统性和综合性的发展方案，全面应对多重复杂的经济社会与环境挑战。开发署将充分利用其全球和区域资源，如全球政策网络（GPN）政策中心和区域中心。通过联合国系统多机构联合项目与议题合作，开发署将支持联合国可持续发展合作框架的实施、强化影响力、加强统筹协调，为地方层面应对复杂的可持续发展目标挑战提供综合解决方案，包括派遣联合国志愿者到项目办公室和创新示范点以加强项目执行。

(c) 融资: 通过与金融机构、监管机构和企业部门合作，加快引导公共及私人资金流向可持续发展目标领域。开发署将依托其全球互联的专家枢纽网络，充分发挥其在跨领域协同效应方面的比较优势。

17. 综合性项目组合管理方式将贯穿各重点领域，充分发挥开发署端到端标志性解决方案优势，优化有限资源配置，以加强可持续发展协同效应，在开发署支持的项目基础上扩大发展成果的影响力和规模。

与此同时，开发署将人权融入到可持续发展项目中。²³

优先事项1. 开拓可持续人类发展的新领域

18. 开发署将通过在全国范围特别是中西部地区助力“乡村全面振兴”²⁴、减少不平等和赋能边缘群体，促进乡村全面发展，着力“提升人民生活品质”。开发署将重点关注可持续人类发展的新领域，重点支持公正低碳转型、银发和照护经济、数字经济以及未来就业等领域，应对这些领域的脆弱性问题。开发署将进一步加强与联合国儿童基金会和联合国人口基金的联合项目，通过全生命周期模式提升欠发达地区的参与式、可持续和更具韧性的发展机遇。

19. 开发署将重点在国务院公布的国家可持续发展议程创新示范区和中国的主要城市开展创新实践，包括充分利用数字化转型、测试适应性政策以及推行下一代融资模式。这些示范区将成为“创新实验室”，用于试点和优化新发展理念，以便政府大规模推广这些解决方案，同时为伙伴国家建设面向未来、可持续和韧性的社会提供宝贵经验。

20. 开发署将支持数字化转型，避免加剧社会分化，这需要采取适当的保障措施（包括负责任的人工智能应用）。这有助于优化资源配置，促进全社会的有效参与，增强公共和私营部门问责制，实时应对经济社会变化，并为弱势群体创造更多经济机会。

²¹ 国务院关于同意相关地区建设国家可持续发展议程创新示范区的批复

²² 中国环境与发展国际合作委员会 2024 年政策建议

²³ 联合国开发计划署，人权主流化，<https://www.undp.org/rolhr/human-rights/mainstreaming>

²⁴ Xinhua News Agency, “China’s new push for rural reform, revitalization,” 2025, https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202502/24/content_WS67bbaa6ac6d086f4e8efe7d.html

21. 联合国计划开发署将与中国国际经济技术交流中心合作支持地方政府探索与中国发展优先事项相一致的新型政策机制和参与模式。这包括适应性社会保护体系、新兴技术监管沙盒，以及以人为核心的城市化战略，赋能地方社区共同设计住房、交通和绿色基础设施的解决方案。通过嵌入数据驱动的决策机制和参与式治理模式，开发署将帮助地方政府变得更加灵活、响应迅速，且不让任何人掉队。

22. 通过发挥其可持续发展目标金融专业优势，开发署将支持创新融资机制和新型伙伴关系，释放新资源以扩大可持续发展进程，确保“不让任何人掉队”，并最大化国家和地方层面对可持续发展目标的投资。这包括混合融资工具、社会影响力债券和数字金融解决方案，以连接开发银行、国内银行、信用合作社以及企业部门等不同公共和私营利益相关方。开发署还将致力于将可持续发展目标原则融入中小微企业以及女性创办企业的治理和商业模式中，帮助其参与持续、韧性经济增长的新市场机遇。

23. 鉴于中国生产全球近30%的制造业附加值，开发署将支持地方政府推动企业和行业向可持续生产与采购模式转型，创造经济与环境双重效益以加速可持续发展目标进程。重点包括采用国际环境、社会和治理（ESG）标准，引入低碳运营标准以减少供应链温室气体排放。

优先事项2. 加速低碳与自然向好的转型

24. 该事项旨在支持中国加快实现“双碳”目标和“美丽中国”倡议²⁵，并提升对联合国气候变化框架公约下的巴黎协定和全球生物多样性框架、《<联合国海洋法公约>下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》等多边环境协定的贡献与实质进展。

25. 推进综合性方法将是开发署在可持续发展目标环境维度工作中的重点和特色，强调利用不同领域优先事项之间的协同效应，以增强共同效益。开发署将在气候减缓、适应、生物多样性保护、养护和可持续利用海洋和海洋资源，以及可持续生态系统带来的生计改善等方面系统性地开展工作，旨在探索减少不平等、减轻环境压力的发展路径。

26. 在此背景下，依托其广泛的项目组合，开发署将为碳中和的宏伟目标提供支持。这包括针对脱碳以及实现经济增长与排放脱钩，提出并试点创新解决方案，例如推动绿色氢能经济、提高能源效率和节约能源。

²⁵ https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202401/11/content_WS659feb78c6d086f4e8e2f86.html



作为联合国开发计划署电商培训项目的受益者，一位云南的刺绣手艺人正在演示如何操作手机。

27. 开发署将在提升空间最大，且低碳与自然向好转型潜力最大的领域开展试点，包括难减排行业和资源丰富的地区。

28. 开发署将继续推动循环经济，通过加强创新绿色可持续供应链管理以及推广化学品管理的标准、政策和法规，消除浪费并实现资源的循环利用。利用技术和数字化手段，开发署将在环境保护、污染防治和人民福祉等综合交叉领域推动可持续生产和消费，以及监管改革。

29. 开发署将推动海洋经济融入地方发展战略，探索海洋与陆地经济协同发展模式，支持传统产业的绿色低碳转型，开发创新金融工具以促进投资支持社区经济生计，并加强海洋生态系统的可持续利用。开发署将开展自然教育和海洋科普，提升公众的海洋保护意识和参与，支持海洋生态修复工程，包括沿海湿地、海藻床、珊瑚礁修复等。

30. 公正和包容的低碳转型仍然是“不让任何人掉队”的核心。开发署将通过创新为政策制定提供参考，确保社会因素（包括针对女性、弱势及边缘化群体的考量）被系统且一致地纳入转型进程。受益者将包括城乡社区以及化石燃料、氢氟碳化物和持久性有机污染物相关行业转型进程中受影响的人群。

31. 开发署将继续推广标志性的基于自然的解决方案，以促进健康生态系统的发展。这些生态系统还可以作为碳汇，在环境保护和自然保护之间形成良性循环。开发署将共同设计以技术为主导的解决方案，推动自然向好的转型，并改善自然资源 and 生态系统的管理。例如，开发署将通过基于自然的解决方案解决不可持续的农业实践，减少土壤和水污染，并处理农村污水和黑臭水体问题。

32. 在中国绿色金融领域已取得进展的基础上，进一步增加对可持续发展目标环境维度的投资和融资，对于加快行动速度和扩大规模至关重要。依托其广泛的全球资源，开发署将推动与国内金融机构、监管机构和企业部门的合作，为绿色财政政策和与可持续发展目标一致的政策选项（如碳定价、排放交易等机制）提供建议，以增强对环境风险的抵御能力。此外，开发署还将探索通过混合融资工具等创新解决方案，推动商业金融更广泛地参与可持续发展。

优先事项3. 南南发展伙伴关系推动可持续发展目标影响力



外普拉村的彝族女性——联合国开发计划署在外普拉村支持彝族女性创业，助力其提高收入水平以改善生计。

33. 开发署将加速推进向综合性方法的转型，并更加注重全球发展的战略性多边合作伙伴关系。目标是助力中国国际发展合作最大化发挥对可持续发展的影响，通过互相学习、需求导向并基于最佳实践，推动全球可持续发展目标的实现。

34. 开发署将作为一个连接平台，汇集伙伴国家和地区的需求和经验，并通过南南和三方合作伙伴关系，将其与中国的专业知识、经验和资金对接，分享中国制定创新、可复制发展方案的经验。作为传统南北合作发展援助的补充²⁶，这些合作将为落实可持续发展目标、提供全球公共产品作出贡献。

35. 开发署将与中国主要利益相关方合作，为其国际发展合作政策和实践提供建议，以增强对可持续发展成果的贡献，以有效应对伙伴国家的发展和人道主义需求，特别是弱势群体的需求，同时践行“不让任何人掉队”的原则。

36. 这包括为国际发展合作政策、融资机制和实施策略提供分析和政策咨询支持，关注其与国际标准和最佳实践对接。

37. 开发署还将为中国国际发展合作利益相关方，就采用与可持续发展目标一致的结果导向管理方法提供能力建设支持。

38. 开发署将为相关机构提供建议，通过南南合作在减贫、绿色发展、减灾、数字经济等领域试点可规模化的行业解决方案。

39. 开发署将进一步探索与中国金融部门利益相关方和国际金融机构的规模化合作伙伴关系，以引导和调动资源缩小全球可持续发展目标融资缺口。开发署将与开发银行及中国的国际发展合作利益相关方合作，旨在增强不同资金来源之间的协同效应和共同效益。

²⁶ 未来峰会成果文件：《未来契约》、《全球数字契约》和《子孙后代问题宣言》



III. 方案与风险管理

40. 本国别方案文件概述了开发署对国家成果的贡献，是执行局在国家层面对方案成果一致性和资源分配进行监督的主要问责依据。该国别方案主要由其他资源资助，包括相关全球环境基金和地方政府及企业等符合中国法律法规的国内资源。国家、区域和总部各级管理人员对国别方案的问责规定详见开发署《方案和业务的政策与程序》及《内部控制框架》。

41. 该方案将采取本国执行的模式。如有必要，部分或全部方案可替换为直接执行，以应对不可抗力情况。统一现金转移方式（HACT）将与其他联合国机构协调使用，以管理财务风险。方案和发展有效性的成本定义和分类将由相关项目承担。

42. 该方案将采用两级风险框架：

一、**社会和环境风险**：灾害和环境退化可能对脆弱的农村社区产生重大影响，社会和环境标准将作为指导缓解措施的依据；

二、**运营风险**：由于政策环境变化带来的经济不确定性，开发署将保持高度的灵活性和适应能力，包括建立早期预警系统和强大的业务连续性计划。

43. 针对上述风险，开发署遵循风险管理政策和问责框架，确保在方案和项目层面进行前瞻性和基于风险的决策，同时广泛吸纳利益相关方和受益者的参与。开发署风险管理框架是综合性和系统性的，旨在提高方案的有效性和相关性，同时维护其作为价值驱动和风险意识实体的声誉。通过将风险考量嵌入运营和战略流程，本方案能够主动识别挑战，并为应对组织和发展相关风险开发创新解决方案。

44. 作为补充，开发署的《社会和环境标准》进一步强化了在最大化社会和环境效益方面的承诺，同时预防、最小化、缓解和管控潜在的不利影响，确保所有活动符合合作伙伴国家的法规，践行可持续和负责任的发展实践，从而增强长期韧性和包容性。

45. 鉴于中国为中等偏上收入国家（UMIC），考虑到其向高收入国家的转型，本国别方案通过循序渐进的方式，着眼于从当前的国别存在和项目形式向未来转型和过渡。



崇明东滩鸟类国家级自然保护区（联合国教科文组织世界自然遗产地）内，成群的大雁展翅飞翔。联合国开发计划署正与合作伙伴在此共同加强湿地保护、推动低碳发展，并致力于为生态保护提供可持续资金。



IV. 监控与评估

46. 国别方案的设计是与政府和国内合作伙伴密切协作确定的，以确保其与国家优先事项和行业战略保持一致，同时反映国家的发展重点和对可持续发展目标的承诺。此外，方案与《联合国中国可持续发展合作框架2026-2030》和开发署《战略计划》保持一致，进一步加强了国家发展目标与更广泛的联合国发展议程之间的一致性。

47. 为应对独立国别方案评估的建议，开发署重申其对结果导向管理、透明度、问责制和学习机制的承诺，通过加强监控与评估机制，确保其符合机构政策、国家法规和国际最佳实践。作为这一承诺的一部分，基于商定指标和数据的方案周期成果和产出，开发署将按要求开展年度审议。这将确保其在中高收入国家背景下的发展项目措施能够准确反映并评估其相关性、有效性和效率。

48. 根据联合国评价小组（UNEG）制定的原则和标准，该方案致力于对其项目进行分散化评估——遵循开发署《评估指南》，确保评估方案影响时的可信度、严谨度和问责制。此外，开发署将继续致力于通过与发展领域的多方利益相关方合作，加强中国的国家评估能力，以推动基于实证的政策制定，并提升发展倡议的长期可持续性和有效性。



联合国开发计划署驻华代表处的工作人员在北京联合国大楼内合影。

