



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
11 July 2017
Chinese
Original: English

大会

第七十二届会议

暂定项目表* 项目 25(a)

发展方面的业务活动：联合国系统

发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2018 年届会

2017 年 7 月 27 日至 2018 年 7 月 26 日

联合国促进国际发展合作的业务活动：

大会和理事会政策建议的后续行动

将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人 人享有一个更美好的未来

秘书长的报告

摘要

《2030 年议程》承诺不让任何一个人掉队，是国际社会最大胆的人道议程。它同样需要联合国发展系统作出大胆变革。报告提出了秘书长的设想，就是在其总体改革议程范围内将发展系统重新定位，以实现《2030 年议程》，并将预防作为一个跨支柱优先事项。它还响应了大会第 71/243 号决议所列的关于在 2017 年 6 月之前对现有职能进行一次全系统摸底的要求。在编写本报告时，与联合国发展系统和会员国进行了广泛的、包容各方的协商，并对有关发展系统支持《2030 年议程》的现有职能和能力的相关研究和数据进行了深入分析。

对发展系统职能和能力的审查是根据大会第 71/243 号决议第 19 段进行的，这是第一次在全系统一级开展此类工作。系统能力遇到了一些限制，难以在现有时间框架内编制出与工作范围匹配所需要的全面详尽的数据。尽管如此，摸底工作提供了足以有力的证据，可借以查明缺口和重叠，并确定系统今后的方向，以履行《2030 年议程》的承诺。

根据大会第 71/243 号决议第 45 段，本报告还提出了各种备选办法，用于改进对联合国发展系统各实体的问责和各实体的总体协调以及由会员国对其监督，报告的有关一节参考了征询联合检查组意见的情况。联合国的问责制与透明度是

* A/72/50。



秘书长最优先的事项，报告提出了加强这些工具和会员国的监督、从而更有成效地报告和说明全系统成果的若干提议。

本报告是秘书长关于将联合国发展系统重新定位的第一份报告，但这仅仅是变革进程的开始。发展系统审查将在 2017 年剩余时间里逐步发展，最终于 12 月拟订第二份报告，其中将进一步阐述这一设想，并执行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大会第 71/243 号决议所规定的剩余任务。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 《2030 年议程》及其不让任何一个人掉队的承诺：最大胆的人道议程	6
三. 实现《2030 年议程》所需的职能和能力	7
A. 审查联合国发展系统的当前职能和现有能力	7
B. 弥补能力缺口，以支持政策融合、数据管理、伙伴关系和资金筹措	8
C. 对弥补缺口和消除重叠现象的初步见解，以支持可持续发展目标	10
四. 通过强化和负责任的领导，连贯一致地交付成果	12
A. 在国家一级：建立新一代国家工作队	12
B. 在区域一级：统一的政策话语权	16
C. 在全球一级：在本组织最高级别重新定位发展，以支持和促进国家一级的成果	18
五. 加强问责制，以指导联合国发展系统支持执行《2030 年议程》	19
A. 改进治理和会员国监督	20
B. 增加全系统成果的透明度	21
C. 加强实现集体任务的内部问责制	22
六. 掌控筹资趋势，采取共同行动实现共同的议程：达成一项共同供资协定	23
七. 下一步行动	24

一. 引言

1. 秘书长于2017年1月1日上任,其任务是领导本组织更好地应对当今复杂的、相互关联的挑战。尽管近年来社会经济出现了很大增长,但繁荣和权能增强这一不断上涨的浪潮并未托起所有船只。尽管生活在贫困中的人口总体比例低于以往任何时候,但仍有7亿多人生活在极端贫困中。仍有2亿多人失业,而青年人受到异常大的影响。在许多国家,不平等正变得更加严重,根深蒂固的歧视限制了妇女和女童的机会。6500多万人被迫离开自己的家园。焦虑感日益严重,因为社会面临着饥荒、极端气候、未得到妥善管理的城市化、人口增长、缺水、武装冲突、基于性别的暴力、种族、宗教或政治歧视以及暴力极端主义上升等严峻局面。
2. 2015年达成的一套具有里程碑意义的协议——《2030年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》以及《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》——提供了通往一个更好未来的途径。这些努力已得到大会和安全理事会通过的保持和平决议(大会第70/262号决议和安理会第2282(2016)号决议)的补充,并得到有关在旷日持久的紧急情况 and 根深蒂固的发展挑战并存的人道主义背景下开展工作的新方式的补充。这些全面和相互关联的议程横跨联合国和平、发展和人权支柱,为会员国和联合国系统都提供了一个清晰的路线图。
3. 《2030年议程》尤其提高了水准。该议程涵盖全球,适用于所有国家,使国际社会承诺不让任何一个人掉队。它在设计上具有变革性和统筹性,要求在其前体框架、即《千年发展目标》大不相同的规模上加以执行。这是我们时代决定性的议程。实现可持续发展目标,将为所有人提供更美好的生活,防止自然和人为的危机,并为所有社会的人权、稳定、繁荣与和平奠定坚实的基础。
4. 随着各国建设新的能力,并改变工作方法,以便能作出更多的全社会回应,联合国也必须改变。这是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大会第71/243号决议的主题。大会在该决议中强调,需要加强联合国发展系统以提高其一致性和效率,并增强其应对《2030年议程》提出的当今各种发展挑战的能力。
5. 该决议提出了各种具体要求,以确保联合国发展系统适合《2030年议程》的目的。随着发展系统正更加有效地集体努力实现可持续发展目标,审查力求处理发展系统在职能和能力上的缺口和重叠。它要求具有更强的问责制、更大的透明度、更有力的监督,并敦促各级更加协调一致,特别是通过加强驻地协调员制度来做到这一点。
6. 对发展系统的审查是为确保联合国应对不断变化的全球需求而发起的一套相辅相成的改革努力的一个基本组成部分。这些努力包括审查和平与安全架构和内部管理,制订实现性别均等、消除性剥削和性虐待并加强反恐结构的明确战略和行动计划。
7. 目标是明确的:联合国各实体必须整系统更好地一道努力,同时更加重视预防,以解决造成不稳定、脆弱性、排斥和冲突的根源。对这一设想至关重要的是以《2030年议程》为指导框架,将处于联合国核心的可持续发展重新定位。可持

续的包容性发展本身就是一个目标。它也是建设复原力、预防危机、确保人权融入生活当中、保持和平的最佳工具。

8. 联合国和国际社会必须投入更多努力，以消除贫穷，减少不平等，制止排斥。联合国必须帮助各国加强机构，使它们能有效地向人民提供服务。向各国提供支持，必须有助于创造体面的就业机会和创业机会，特别是为年轻人创造这种机会，并使妇女更多地参与劳动力市场，从而使人们能把握自己的未来。联合国和国际社会必须确保国家发展战略清楚各种风险，因为预防总是胜于治疗。通过解决危机的根源，可以预防社会结构遭受破坏，巩固和平、繁荣和包容性社会的基础。可持续发展有助于建设复原力，可保持和平，而持久和平使可持续发展成为可能。

9. 秘书长自上任伊始，就采取行动，加强对可持续发展的注重。除了大会第 52/12 B 号决议所载的其他任务外，已将全面的可持续发展责任分配给了常务副秘书长，后者得到了一个重新设计的可持续发展股的支持。还设立了一个执行委员会，以促进统筹决策，整个联合国大家庭向其提供了战略投入。今后，秘书长将继续采取一切可能的措施，使联合国系统更综合统一、连贯一致地向会员国提供支持。

A. 适合服务所有伙伴的联合国发展系统

10. 联合国发展系统拥有交付成果的自豪的历史。过去几十年里，它产生的想法和解决办法改变了世界。在许多国家，本组织一直支持最重要的国家政策和机构的增强，这一切真实地改变了人民的生活。最近，这一系统对支持各国谋求实现千年发展目标、也就是迄今所开展的最成功的全球除贫努力作出了重大贡献。这些都是令人瞩目的成就，而过去的成功构成为今后成就的坚实基础。不过，执行《2030 年议程》，应对全世界面临的诸多新的挑战，需要对联合国发展系统进行重新调整，并需要有一支由大胆的、负责任的领导层支持的新一代国家工作队队伍。

11. 在加强联合国系统的协调方面已经取得了很大进展，1970 年代后期设立了驻地协调员并以之作为国家工作队的领导，1977 年设立了联合国发展集团，2000 年代在一些国家试行了“一体行动”办法，最近则为国家工作队制订了标准作业程序。多年来，联合国开发计划署(开发署)一直带头推动加强系统内部的协调。它以往对此类活动、对在其方案职能与协调职能之间建立功能防火墙投入了大量努力、资源和政治注意力。今天，开发署继续为驻地协调员制度的大部分提供了经费。

12. 尽管作出了这些努力，目前的模式已达到耗尽点，不足以匹配《2030 年议程》所要求的雄心、成效和凝聚力。多年来已实施了多项改革，主要是在实地实行改革，但在区域和全球安排上以及在各实体内却缺乏相应的进展。现在比以往任何时候都更需要确保牢固地建立一种制度，其中强调领导力、问责制、协作、效率和成果。各国政府和合作伙伴正指望联合国系统提供帮助，114 国政府在将可持续发展目标具体落实到地方和执行这些目标时，已请求提供支持。

13. 本组织的变革路线图旨在使该系统更强有力，同时在需要各国政府持续采取坚定的行动以实现目标时尽量减少干扰。以作为联合国发展系统存在理由的《2030 年议程》为指引，有关努力必须严格遵循三项指导原则：

- (a) 加强国家自主权和领导力；
- (b) 确保采取顺应各国国情的应对办法，而不是“一刀切”的做法；
- (c) 将是否在国家一级为所有人执行作为成功的试金石。

14. 今后，随着各国推进目标的实现，联合国必须是所有国家的一个有价值的伙伴，不管这些国家是全球的北方国家还是南方国家。共同的愿景是联合国为受排斥的弱势群体代言，并与国家伙伴一道促进所有人权：经济、社会和文化权利，以及公民权利和政治权利。本组织必须是得到信任的不偏不倚的政府顾问，它不规定采用什么解决办法，而是帮助拓展寻求解决新老问题的合作伙伴的现有选择。

15. 共同的愿望是联合国成为行动的推动者、创新者、召集人和行之有效做法的支持者，并运用证据和数据，为国家规划和优先次序的确定及其自身对在国家一级执行《2030年议程》的协调一致支持提供依据。它寻求成为一个二十一世纪的思想领袖，利用其无与伦比的普遍的可触及范围达到政策制定和创新的前沿，将国家和区域视角纳入全球辩论中。

16. 同时，本组织必须坚定地维护会员国商定的普遍价值和准则，但灵活地将这些价值和规范、支持和整套技能变通应用于每一个国家。共同的目标是拥有一个全面完成任务、同时注重成果和协作文化的联合国。秘书长相信，国际社会和联合国携起手来，可确保世界拥有它所需要的联合国，实现它所希望和应得的未来。

响应四年度全面政策审查

17. 本报告提出了秘书长关于联合国发展系统在《2030年议程》范围内进行变革的设想。报告还响应了大会第71/243号决议中提出的关于在2017年6月之前开展审查的具体要求。2017年12月提交的报告将以本文所述设想为基础，并响应上述决议规定的剩余任务。它将提出一整套建议供经济及社会理事会审议，并随后由大会审议。

18. 在编写本报告时，与会员国、联合国发展系统和其他主要利益攸关者举行了公开的包容性协商。由经济和社会事务部和联合国发展集团的代表共同主持的一个内部工作机制，既支持了协商进程，又支持了报告的分析工作。根据大会第71/243号决议，就加强发展系统的问责制和全面协调以及会员国对其监督的提议，征询了联合检查组的意见。已作出特别努力，与驻地协调员和国家工作队进行了直接对话，确保这一工作始终立足于国家一级的现实情况。

19. 协商确认了对雄心勃勃的变革的广泛支持，这些变革将使联合国发展系统适宜于支持实现可持续发展目标和《2030年议程》其他组成部分。会员国也明确地重申了它们对执行《2030年议程》负有首要责任，而联合国则在各国确定了当地的国家优先行动事项后，向其提供量身定制的、有成效的、有效率的、连贯一致的支助。因此，会员国和联合国伙伴都强烈感觉到，尽管必须推进现有工作，发展系统的应对必须与《2030年议程》的规模、范围和雄心相适合。

20. 为进一步加强系统的审查和帮助各国实现这些目标的能力，借鉴以往的研究和大量工作，进行了一次循证的、深入的技术审查。已聘用外部独立专长，帮

助收集和分析广泛数据,用于进行大会第 71/243 号决议所规定的对职能和能力的全系统摸底。已设立了一个在发展实践和政策方面公认有经验的个人咨询小组,随着工作的推进作为非正式的征询意见对象。

21. 因此,本报告应被视为就 12 月前提出一整套建议工作的方向向会员国提交报告的第一个里程碑。秘书长决心确保这一进程在所有阶段始终保持包容性和透明度。

二. 《2030 年议程》及其不让任何一个人掉队的承诺:最大胆的人道议程

22. 《2030 年议程》是一种范式转变,对国际可持续发展合作具有多重影响。它的目标是完成未竟的千年发展目标工作,实现经济转型,改变消费和生产模式,同时保护环境,保护世界各地所有人的尊严和权利。它重申,要实现可持续发展,必须要有有成效的机构、适足的供资和伙伴关系。《2030 年议程》及其所寻求的变革,对各国政府、联合国和可持续发展的所有行为体都具有重大影响。

23. 可持续发展目标是全面的、具有普遍性的、相互关联的,它们贯穿于可持续发展的所有层面。因此,各国将根据本国的优先次序、需求、机构设置和用于执行的供资组合,采取不同的做法来谋求实现这些目标。以往以部门为重点的政策制定,或一个目标一个目标的方式,将无法实现《2030 年可持续发展议程》或其目标。加强统筹规划、战略思维和政策整合对于各国政府确定地方一级目标的最佳实施办法至关重要。

24. 从概念上讲,雄心勃勃的目标需要采用一种“整体政府”的做法。当前的发展方面有了各种新的行为体,令人鼓舞。强大的国内各种力量已联起手对抗贫穷,它们包含各级政府、民间社会、学术界、科学界和从微型企业到多国公司的范围广泛的私营部门。这反映了见于《2030 年议程》的全球伙伴关系基本愿景,即各国政府、私营部门、民间社会和联合国共同努力,调动一切可利用的资源,而这可能是一种潜在的资产。但是,要实现一个繁荣与和平未来的承诺,发展行为体就必须找到新的合作方式,并利用真正的伙伴关系,其中尽最大的可能利用各种专长、技术和资源来促进可持续的包容性增长。迅速演变的替代形式的发展合作,包括扩大南南合作,正开始提出加强合作以实现这些目标的大胆、创新手段。

25. 为《2030 年议程》供资每年需要数万亿美元。除了官方发展援助外,还需要采取在规模上前所未有的行动,改变现有的公共和私人来源资金的流向,以确保全球的包容性增长和共同繁荣。要有效利用多样化的供资来源,就需要使私人资金流动支持《2030 年议程》,而这又会要求各国政府和市场加入新的伙伴关系,从而提高认识和建立信任,调整法规,并能利用创新手段来促进风险分担和问责制。与此同时,会员国必须履行其将国民总收入的 0.7%用于官方发展援助的承诺,并利用官方发展援助的催化潜力,以便能进行与目标有关的更广泛的筹资。对世界上最脆弱的国家而言,官方发展援助仍然是一条生命线,表明了对多边主义价值的信诺。

26. 《2030 年议程》在承诺不让任何一个人掉队时，就挑战政策制定者、发展工作者和多边机构更为深入地看待数据及综合统计背后的人。它要求采用一种普遍性办法，其中确认谋求实现可持续发展目标影响着世界各地的每一个人，尽管影响的方式不同，程度不同。履行承诺不让任何一个人掉队，将意味着通过可靠的分类数据以及更加注重消除排斥现象，究问国家平均数和基于国民收入的国家类别。这将需要通过多层面的办法检定对每个国家的必要支持，而不管有关国家的收入状况如何。世界上的穷人几乎有四分之三生活在中等收入国家，这一数字清楚地提醒了这些国家仍然面临的挑战。

27. 不让任何一个人掉队，还事关维护对支持我们人类社会最脆弱的国家、即最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆最不发达国家的特别注重和国际承诺。此类国家含有 91 个会员国，人口总数达 10 亿人，它们由于体制能力有限、被认为具有较高的风险、依赖于官方发展援助以及极易遭受冲击和气候变化的影响，在执行《2030 年议程》方面面临着严重限制。能否使持续发展目标在这 91 个国家具有充分的生命力，将是对我们共同的人道的一大考验。

三. 实现《2030 年议程》所需的职能和能力

A. 审查联合国发展系统的当前职能和现有能力

28. 根据大会第 71/243 号决议第 19 段的要求，联合国发展系统在一个独立专家小组的协助下，审查了现有的职能和能力，以应对《2030 年议程》所带来的挑战和机遇。

29. 此次审查是同类中规模最大的，30 多个实体在紧迫的时限内以开放的方式开展了工作。由于报告和数据收集系统不同，无法充分体现各目标和具体目标之间的相互关联性，但参与者努力克服了由此产生的方法上的困难。审查表明，需要更深入地分析初步结果，以便为 12 月份的报告提供参考。虽然数据收集工作仍未完成，其中一些实体尚未作出充分贡献，但该进程有助于首次全面了解全系统支持落实可持续发展目标的集体能力。该项研究借鉴了上述决议第 21 段所述职能，有关能力所涉内容被界定为支出、人力资源和知识产品。财务数据是基于 2016 年的数据估计，尚待审定，但是足以借此进行严格的综合分析。

30. 初步概要结果表明，联合国发展系统尚未完成从支持千年发展目标到支持《2030 年可持续发展议程》的过渡。例如，发展系统 50% 以上的预算仍集中在涉及可持续发展目标 1 至 6 的工作领域，这反映出工作重点仍然是千年发展目标所用的各类举措，突出表明有必要在概念上和实质上接受 17 项可持续发展目标所体现的全面可持续发展议程。

31. 在提供《2030 年议程》所需的重要职能方面还有明显的差距。数据显示，没有足够的进行数据管理和提供综合政策咨询意见。提供综合政策服务是联合国发展系统以不同的方式开展业务的主要原因之一。然而，根据各实体的初步估计，2016 年，资金总额的 16% (有关工作人员占比与此相类似) 用于政策咨询、规范支持及数据收集和分析。对几个实体的高级官员进行的访谈也表明，联合国系

统内互相竞争的风险可能是一个不幸的因素，助长我们的伙伴机构内部各自为政的现象。

32. 关于数据缺口，虽然发展系统具有不可否认的强有力的数据生成能力，但资产分散在各实体，影响力不足。此外，整个系统无法展示共同成果，原因是缺乏全系统一致的数据收集。该审查严酷地提醒人们，整个联合国系统目前的方案、支出和人员管理系统和程序五花八门，不完全符合可持续发展目标框架。这些事项需要在所有各级作为紧急事项加以处理。

33. 研究还证实，需要调整和加强联合国的其他关键技能组合，以符合《2030年议程》的需求。使发展系统与这一框架相一致需要改进下列领域的能力：伙伴关系和筹资；统计数据、创新和综合分析、规划、预见和风险管理；可持续发展宣传和信息；关于新出现的前沿问题的技术知识。

34. 高额专用资金进一步削弱了协调和全系统问责能力。将 91% 的非核心资金拨给单一实体项目是严重阻碍全系统进一步统筹支持千年发展目标能力的另一个问题。《2030 年议程》的设计理念是全面、综合。再加上国家一级挑战的复杂性，要求联合国发展系统各实体紧密合作，集各家之所长。还需要以新的、更具统筹性的方法建设国家机构，包括私营和公共部门的能力，特别是与可持续发展目标相关的规划、监测、评价和执行能力。然而，发展系统仍然缺乏统一的能力发展方法或标准。

35. 不过，研究结果显示，实现发展系统向支持实施可持续发展目标的过渡具有坚实的基础。各实体平均选定了 65 个重点具体目标，这表明对可持续发展目标的跨部门性质有深刻的理解。发展系统有将近 80% 的财政和人力资源系统在国家一级进行分配。以国家为重点仍然是发展系统的核心优势之一。

36. 联合国发展系统启动了一系列创新工具，联合支持执行可持续发展目标的执行工作，包括支持涉及可持续发展目标的主流化、加快步伐和政策支持方法。然而，这些联合举措仍然是发展系统总体交付工作的一小部分。只有约 6% 的非核心资金是通过机构间集合基金分配的。这一激励差距表明，可通过多方合作伙伴的集合供资机制取得进展，以加强可持续发展目标综合方案成果。

B. 弥补能力缺口，以支持政策融合、数据管理、伙伴关系和资金筹措

37. 涉及到支持各国政府利用伙伴关系、资金筹措、数据和政策一体化的技能组合方面的缺口尤其令人关注。必须加强这种技能组合，以更好地使联合国发展系统支持《2030 年议程》的普遍本地化，调动专门知识和资源，从而使这些目标的执行工作达到规模，适应国情，加强支持工作的协调性，以帮助各国加速执行国家优先事项。

38. 鉴于《2030 年议程》的综合性和各国面临的可持续发展挑战的复杂性，发展系统需要更精深的政策融合技能。各国政府必须评估利弊和协同能力，优先重视加速器，以便按照成果最大化顺序采取行动。

39. 数据分类是不让任何人掉队理念的组成部分，联合国发展系统必须改进其管理已收集的数据的能力，并将这些数据转化为实际见解，从而更好地让合作伙伴了解发展系统在国家一级的执行成果。
40. 加强发展系统的政策咨询能力也至关重要，因为各国政府越来越多地要求提供支持，了解如何以最佳方式将这些目标纳入国家计划和治理结构，作出必要的权衡和最有效地排列各项行动的优先顺序。本报告将概述如何加强联合国的政策支柱，利用其独特的规范职能和业务范围组合。
41. 改进对建立伙伴关系的支持能力将是取得成功的关键。正如目标 17 所反映的，只有坚定地致力于各级政府、私营部门、民间社会和其他方面之间的伙伴关系，才能实现可持续发展议程。需要调动现有的和额外的资金、技术、知识和专门知识，让各国加以利用，以加速取得进展。认识到这一需要，必须通过利益攸关方有意义地参与、建立信任、交流知识和技术、加强关系并促进协同增效作用和协调性的平台，利用联合国的召集力，取得成果。
42. 多方利益攸关方伙伴关系必须融入联合国发展系统核心业务模式，汇集全系统伙伴关系的各种专门知识。支持和利用南南合作，以补充传统的发展援助的能力必须予以加强。发展中国家之间的合作是知识交流和转让适当的技术和经过测试的发展方式的独特资产，对于发展中国家而言，所有这些都与财政资源一样宝贵。
43. 鉴于伙伴关系在全球到国家一级的规划进程中发挥越来越大的作用，因此，联合国发展系统必须随时准备支持各国对考虑到最弱势和最受排斥群体的需求的包容性联盟和参与性规划进程的要求。公民和其他人帮助塑造了《2030 年议程》，他们也应该塑造其执行工作。在塑造我们共同的未来的过程中，如果没有包容性，只会加剧焦虑，制造紧张，为具有高度影响力的协作行动和成果罩上阴影。
44. 若要满足可持续发展目标的筹资需求，就必须全面改革联合国系统的筹资方式。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》，为释放实现可持续发展目标所需的数万亿美元，各国政府将需要更多的支持，以吸引和调动公共和私人、国内和全球的各种投资。继续通过官方发展援助获得资金对于不让任何人掉队和推动其他供资流将是至关重要的，但不足以实现可持续发展目标。尽管环境越来越有利，但为实现可持续发展目标进行的投资仍然缺乏规模。事实还证明，跨部门伙伴关系和混合资本对许多国家政府而言过于复杂。到目前为止，缺乏可融资项目已严重阻碍可持续发展目标投资的增加。
45. 联合国发展系统，尤其是联合国国家工作队，需要发展适当的技能组合，以帮助各国设计和利用项目投资。目前分散在发展系统的专门知识需要进行集中并得到更强有力的政策支持，以便在全球经济和金融政策的空间中形成新的思想引领。为了发挥其作为思想领导者的作用，发展系统需要获取更多的知识和专门知识，以便成为新的发展先锋，从而成为满足国家需要的促进者。通过建设这些能力，还能更有效地接触公共和私人融资伙伴，包括世界银行和其他国际金融机构、区域和国家开发银行、基金会、捐助者、作为资本来源的国家政府和机构投资者，以及提高信贷和风险缓解办法。其目的是协助会员国为其可持续发展目标框架内

的优先倡议拟订项目融资建议，形成融资计划核心，确定实施这些项目所需的机会、资源和财政伙伴。

46. 为了弥补关键技能和能力方面的缺口，联合国系统将：

(a) 加强人才库和培训以及知识和业绩管理，引入新的专门知识，借鉴联合国各培训机构和发展系统各实体的技术诀窍，所有这些都与管理改革密切协作进行；

(b) 加强联合国系统的数据知识、技术、收集和分析能力，具备必要的分类层级，使其符合可持续发展目标，以及确保各实体数据和报告系统的统一，以促进全系统报告、问责和集体成果的能见度；

(c) 启动下列以伙伴关系为重点的工作流程：(一) 制定一个联合国全球契约、经济和社会事务部和联合国发展集团之间的流程，目的是对伙伴关系采取全系统办法；(二) 审查全球契约的作用及其在国家工作队的应用情况，以加强与企业、私营部门、金融机构和其他方面的接触，以在可持续发展目标的框架内更有效地支持国家优先事项；(三) 分析如何加强联合国发展系统促进和支持南南合作和三角合作的能力，发挥联合国南南合作办公室和联合国设在各国的机构的作用；

(d) 利用若干联合国实体之间现有的合作，与世界银行和其他国际金融机构制定一个全系统更新“契约”，以加强各地围绕具有高度影响力的行动的伙伴关系，支持可持续发展目标；在这方面，需要更好地利用国际金融机构和联合国系统的资源和专门知识之间显而易见的协同作用，以实现可持续发展发展目标；

(e) 与经济和社会事务部、各区域委员会和联合国发展集团合作，进一步明确分工，支持发展筹资，同时，鉴于联合国开发计划署作为新一代国家工作队的领头人具有至关重要的作用，在获得授权的驻地协调员的领导下，至关重要，发展系统能够继续依赖开发署进行多部门、一盘棋的体制、业务和战略能力，必要时动员其他特定实体的专门知识；在这方面，随着整个发展系统向相互关联的议程进行过渡，开发署作为统筹者的任务是整个系统宝贵的资产，这必须成为开发署的未来战略计划的主要重点；此外，经过加强的经济和社会事务部将与各区域委员会合作，在国家一级为这一至关重要的工作提供必要的政策指导和支持。

C. 对弥补缺口和消除重叠现象的初步见解，以支持可持续发展目标

47. 研究结果证实，联合国发展系统在支持实现可持续发展目标和具体目标方面存在大量重叠。鉴于《2030年议程》的综合性，这需要多种专业知识和投资达到规模，这一定论并不令人吃惊，而且也不一定是负面的。在许多方面，发展系统内专长和任务的多样性是力量的源泉。但是，在没有更有力的协调和问责制度的情况下，重叠和重复的风险是很高的。

48. 主要审查结论包括：资金和人员仍然高度集中在面向数量有限的可持续发展目标的方案，其中约50%的资金分配给三个目标(目标2, 3和16)；没有明确界定能力发展和环境支持的作用；若干实体机构在发展及贸易和投资方面存在重叠；各区域委员会和联合国发展系统各实体的区域机构所从事的分析工作非常类似；绝大

多数的知识产品目前正在由单一实体进行开发，但它们往往涉及类似的议题。若干实体在可持续发展目标框架内用于应对共同目标的资源似乎较少，这放大了这种重叠所产生的效率低下的风险。例如，24 个实体报告了对目标 1 的支出，但其中三个实体的支出约占总支出的 75%，有四个实体用于目标 1 的支出不足 400 万美元。

49. 在今后几个月里，联合国发展系统将寻求解决办法，为秘书长将在 12 月提交的报告拟订建议，因此将进一步分析所收集的数据。在此过程中，本组织打算围绕共同成果，以反应能力更强和协调更加良好的国家工作队加强全系统领导和问责。目标是明确的：为发展系统提供更好的条件，通过适当的分工和协作，产生合力，从而以限制重叠现象。

50. 多余和/或低效的业务程序也需要加以处理，这将成为目前的发展审查和内部管理改革的核心重点。每一个联合国实体，不论规模大小或任务如何，目前在国家一级都有一些行政支持服务机构。然而，仅在四个国家有综合服务中心。在多数国家中，两个或两个以上实体合署办公。发展系统可进一步整合，减少代表处数量，节省大量费用，提高方案投资。开发署全球业务平台和服务能力，包括在人道主义和危机情况下的平台和服务能力，都是宝贵的资产，必须加以充实和利用。只有 22% 的国家工作队进行了业务活动战略审查。精简业务和后台职能，特别是在国家一级进行精简，将是确保提高效率和成本效益的一个明确步骤。

51. 数据还显示，可持续发展目标专题所需的支出和人员存在重大缺口。在涉及以下领域的可持续发展经济和环境层面的目标方面缺口特别明显：水和卫生设施(目标 6)，能源(目标 7)，环境(目标 13-15)，可持续消费和生产(目标 12)，及工业和基础设施(目标 9)(通常称为新目标)。只有目标 9 和 12 在国家一级的支出不到 40%(分别为 39% 和 24%)。概要表明，在两性平等和妇女赋权方面的投资也是太低，需要联合国发展系统更加协调一致的关注。

52. 联合国发展系统在处理可持续发展目标的覆盖范围时，必须采取谦逊有度的办法，并认识到，联合国不能、也不应该无处不在，无所不为。有些事情交给其他人去做可能会更好。然而，联合国应完全有能力就可可持续发展的各个领域向各国政府提供咨询意见，提供技术支持或从中牵线搭桥。在联合国不是主要行为者的领域，它必须帮助将主要合作伙伴汇集在每一目标周围，并使各个伙伴信守国际承诺。

53. 通过改进机构间规划、协调和问责机制，发展系统应能查明在哪些领域可以通过汇集各实体的专门知识和资产弥补缺口，或在哪些情况下联合国能够更好地支持各国政府从其他合作伙伴调动资金和专门知识。为了能够做到这一点，联合国需要优先加强召集能力和新的技能组合。今后，还将考虑战略性地使用多伙伴信托基金，推动支持贯穿各领域、发展系统目前以零敲碎打的方式予以覆盖的新目标。

54. 为了弥补已查明的可持续发展目标覆盖方面的缺口和重叠现象，联合国系统将：

(a) 进一步分析通过全系统的职能和能力摸底得出的数据和定论，将其作为有关建议工作和全系统战略文件的一部分；

(b) 借鉴正在进行的其他改革进程的成果，包括为提高联合国人类住区规划署(人居署)的成效进行的独立评估结果和联合国各机构、基金和方案维持和平能力独立审查结果。

四. 通过强化和负责任的领导，连贯一致地交付成果

A. 在国家一级：建立新一代国家工作队

55. 采取机构间办法将《2030年议程》的理想化为实地共同成果，为此，除进行协调外，还要采取其他行动，创造新的可持续发展说辞。这需要有更有力、更大胆的领导，启迪和激励采取集体行动，促进一体议程，同时交付成果，为各国提供支持。

56. 一个有能力对《2030年议程》采取协调一致行动的联合国发展系统将以新一代国家工作队为依托。《2030年议程》要求在可持续发展目标框架内对国家存在采取模块式办法，在国家制订的计划和优先事项基础上由各国政府和其他国家利益攸关方推动搭建国家工作队及其组成、技能组合、职能和重点。每个国家工作队组合都应反映有关国家的国情和现实。如果每个国家都实现千年发展目标，和平、繁荣和人权的基础就会得到巩固。

57. 需要为落实模块化办法的原则采取两个关键行动。其中最重要的行动是根据国别情况制定客观标准，合理调整实际存在。在某些情况下，代表性机构的数目可能因此被削减，但可通过合署办公、虚拟存在或其他切实有效提供支持的任何机制，确保各国政府继续获得有关实体的专门知识。在其他情况下，还可能需要有额外的技能组合和(或)实体，为需求所决定的国家能力提供支持。

58. 联合国发展援助框架将重新定位并得到加强，成为所有国家中的最重要的单一联合国规划工具，对指导系统支持和系统存在产生实实在在的影响，并逐渐取得高于个别实体国家方案和计划的优先地位。该框架必须成为处理国家优先事项的全系统对策，而非在特定国家展现所有国家工作队的活动情景；这种以成果为核心的契约必须以明确的预算框架为依托。联合国的国别存在凡需要调整的，都要进行调整。在代表机构没有达标或可能不需要代表机构的地方，可以尽量采用各实体合署办公或向驻地协调员办公室借调人员等办法。这种调整将腾出更多资源用于实地方案，同时加强和激励国家工作队发展综合政策能力，减少伙伴交易成本。审查将依靠区域和(或)总部一级的强有力监督，以确保达到必要的标准和问责水平，征得东道国政府同意后，提出的各项建议都具有约束力。

59. 第二项行动是将共同业务服务/后台职能的使用作为国家工作队的默认选项，以实现规模经济和业务程序的统一。开展大规模行动的实体出于各种原因可能需要保持业务自主性，它们可以保留单独服务，但须明确说明理由。这种行动应借鉴联合国发展系统通过国家一级综合服务中心(横向中心)或全球和(或)区域服务办事处(纵向中心)为整合服务工作而持续进行的努力，并与持续进行的管理改革努力相一致。联合国只有在例外情况下才能在特定国家开办多个支助

办事处。这类措施可能会节省数亿美元，进而被重新投资于交付成果，直接改善人民生活。

60. 新一代国家工作队应允许发展系统脱离每个国家工作队平均 18 个实体的标准化普遍存在形式，采用实务范围更一致、更灵活、更精简、更有效和重点更突出国家工作队形式，具备健全的综合政策能力，并可更及时响应国家优先事项和需求。联合国发展系统的传统合作治理办法几乎完全以协商一致为基础，问责能力薄弱且强调每个实体自主。长此以往，没有问责的多样性成了负债而非优势。这个办法没有也不会带来改善人民生活的变革。

61. 为了对新一代国家工作队逐步采用模块化办法，联合国系统要：

(a) 与会员国和联合国伙伴协商，确保国家工作队组合更加及时，也更有针对性；

(b) 与联合国开发计划署和联合国系统关键实体一起拟定提案，沿循两个主要支柱，即每个实体实际存在的合理化标准，以及对共同业务事务/后台职能重新定位，确保将之作为国家工作队标准模式的战略。

重申驻地协调员的权力和公正性

62. 改革驻地协调员制度对产生新一代国家工作队至关重要。联合国发展系统必须解决驻地协调员作用模糊不清的问题。目前，驻地协调员预计将指导国家工作队在国家一级的支助活动，但工具有限，对于其他当地派驻的联合国实体的首长也没有正式权威。

63. 为了有效支持《2030 年议程》，驻地协调员必须具备符合驻在国需要的发展方面必要资历，包括强有力的协作能力。他们必须明确了解自己的作用和职能，直接借鉴相关实体的专门知识，代表协调员制度和秘书长与伙伴互动，并根据国家优先事项和需求，帮助安排联合国支助活动的轻重缓急。

64. 依靠联合国机构、基金和方案国别负责人的善意和理解而达成的优先安排已不再适足。虽然国家工作队成员在履行个人授权任务时，对各自实体的首长负责，但为了设法提高效率和效果，他们还必须向驻地协调员报告全系统活动，并继续对驻地协调员负责。驻地协调员需要与国家工作队成员签订合同，从而确保加强对业绩和共同推动国家优先事项的相互问责制。

65. 鉴于《2030 年议程》的要求很高，对驻地协调员情况将进行审查。驻地协调员必须首先是强有力的可持续发展倡导者和专业人员，深入了解国家规划进程、可持续发展目标的各个层面以及各种不同的发展背景及其政治经济。今后，驻地协调员应成为政策统筹者，能够根据国家优先事项以及国际规范和标准，指导和监督该系统对《2030 年议程》所作实质性贡献。他们需要对可持续发展的数据和统计、创新、伙伴关系发展和有效沟通有深入的了解。每个驻地协调员个人的具体技能组合需要进行调整，以适应驻在国的具体需要。

66. 驻地协调员必须能够领导国家工作队开展综合分析、规划和预测进程，对新出现的、严重影响实现可持续发展目标的前沿问题有清醒认识。《2030 年议程》是驻地协调员的主要目标，因此，驻地协调员必须倡导和支持各国政府和人民努力促进采取预防办法，着重建设国家机构复原力，以预测可能使可持续发展目标无法实现或所获进展受到破坏的干扰和冲击。他们必须能够与各国政府和其他国家利益攸关方合作，以敏感对待国情和权力的方式应用和维护联合国价值观和准则。

67. 增强驻地协调员系统的权能不应仅靠权力，还需要有能力和资源。今后至关重要是确保驻地协调员及其办公室有充足资源，具备适当的技能组合，能够向各国政府提供咨询和支持《2030 年议程》。目前，驻地协调员办公室的职能主要侧重于与政府和其他国家发展对应方一起，领导联合国发展援助框架制订工作，并对框架和联合方案进行协调和监督。今后，驻地协调员办公室还必须成为国家一级战略分析和规划中心，包括预防、政策整合、全系统伙伴关系建设和供资实现千年发展目标。

68. 驻地协调员需要得到优质政策和技术顾问的支持，这些顾问可以提供专门综合政策专长，支持对国家一级执行可持续发展目标的全系统贡献进行协调。驻地协调员必须能够利用联合国实体能力的杠杆作用，以便在国家一级取得商定的全系统成果。

69. 为支持上述所有方面，联合国发展系统各实体必须加紧努力，在所有任命包括驻地协调员的任命中实现性别均衡和公平地域代表性，这一点至关重要。目前已取得很大进展，妇女任职人数现在占驻地协调员员额的 45%，这方面的良好做法目前为秘书长更广泛的性别平等战略提供了参考。

70. 加强领导力必须与加强问责制和提高公正性相匹配。根据迄今完成的磋商和分析结果，联合国发展系统看来正在按部就班地将驻地协调员职能与开发署驻地代表的职能脱钩。目前这两个角色之间的防火墙不足以保证公正性会达到给系统内外带来信心的水平，无法确保驻地协调员能有效发挥领导作用。

71. 在开发署发挥领导作用的基础上，机构记忆和业务支助对于改进驻地协调员制度至关重要。然而，驻地协调员的作用和责任不应与作为单个实体和国家工作队成员的开发署有任何冲突，开发署是联合国发展系统的集成平台。为成功执行《2030 年议程》，驻地协调员职能必须继续以发展方面的业务系统为依托，坚定维系国别联系，并以开发署为其主要助推机构。

72. 目前正在审查相关法律、业务、预算和战略考虑因素，以确保向改良型驻地协调员制度顺利、有序转型，避免国别执行工作被中断。根据大会第 71/243 号决议，秘书长将迟于 2017 年 12 月就如何改进驻地协调员制度提出更详细的提案。

73. 为加强驻地协调员的领导作用，将继续与会员国、联合国系统各实体的理事机构主席和系统的主要实体进行协商，以便：

(a) 在所有国家工作队成员与驻地协调员之间，以及驻地协调员与秘书长之间建立明确的问责系统；

(b) 确定最佳业务模式，确保驻地协调员职能具有充分公正性，为此要将联合国驻地协调员的职能与开发署实地驻地代表脱钩，通过适当的区域和全球协调和问责机制加以体现；

(c) 确定驻地协调员办公室的供资和人员配置要求，最大限度地借调各实体的技术和政策专家，并由未向驻地国派驻代表机构的实体提供咨询服务。

74. 为按照《2030 年议程》的要求，确保驻地协调员及其团队具备必要的技能组合，联合国系统要：

(a) 审查整个联合国的知识和学习职能，确保更新、优化并以尽可能对国家工作队和会员国最有利的方式提供培训和知识；

(b) 评估联合国各研究和培训机构工作方案和成果的相关性和影响力；

(c) 加强驻地协调员与联合国规范性实体，包括经济和社会事务部和各区域委员会之间的衔接，以确保国家工作队得到实质性支助，支持履行复杂任务；

(d) 审查征聘和职业奖励方法，以建立新的驻地协调员待聘名册，并确保适当奖励流动；

(e) 优先在妇女任职人数占驻地协调员员额的 45%基础上，尽快达到完全性别均等。

落实国家一级人道主义与发展的联系

75. 各种危机日趋旷日持久，人民流离失所境况平均长达 17 年，人道主义需求水平自第二次世界大战结束以来前所未见。当今，世界面临的挑战非常庞大，十分复杂，代价高昂，通过减少风险和脆弱性终止需求，是每个人的责任。

76. 对于那些生计和生命在实地受到威胁的人，人道主义援助、发展支助和建设和平之间的区别毫无意义。这些挑战以统一和同步方式影响人民生活 - 联合国系统如支离破碎，就完全无以适从。

77. 联合国系统必须在所有发展和人道主义活动中实施新的工作方式，着重在国家一级取得共同成果。如大会第 71/243 号决议所确认的那样，“全系统综合对策，包括发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平之间更紧密的配合与互补，是最切实有效地满足需要和实现可持续发展目标的根本条件”。

78. 人道主义与发展间关系及其与和平与安全的联系这一强化重点，绝不能分散资金的发展用途，也不能将对发展的关注点转移到其他目标。如果发生这种情况，联合国就无法实现使世界更加和平与繁荣的首要目标。新的工作方式也绝不能损害人道主义行动的原则，特别是在武装冲突情况下。新的工作方式是要指明具体途径，消除人道主义行为体和发展行为体之间在共同努力加强对可持续发展、对

人民和对体制的投资时所遇到的不必要障碍，并尽早这样做。它还涉及尽可能保护可持续发展成果，并在一旦发生危机和受到冲击时防止和平红利的丧失。

79. 为了启用新的工作方式，必须在总体系统架构内加强联合国发展系统的作用，掌握适当的技能组合和预测风险的工具，利用本组织的全部资产支持《2030年议程》。为了提高实地一致性，必须在各机构、基金和方案以及秘书处各部门和各实体内部改变观念、组织文化和工作方法。有必要在全球一级为此类工作建立明确的体制依托，以确保适当指导和支持国别努力，并在系统遭遇越来越多的跨界危机时采取区域办法。

80. 除了实施新的工作方式外，我们决心加强《2030年议程》与保持和平之间的相互联系，着重建立有效和负责的体制，并努力消除冲突根源。和平与发展的联系在往往既有联合国和平行动又有国家工作队的冲突或冲突后环境中尤为重要。进一步投资于普遍和所有支柱的预防工作也至关重要。一个更加连贯一致、对成果更加负责的实地联合国发展系统，应能更好地与和平支柱配合，化解有碍弱势人口取得最佳成果的分歧和矛盾。考虑到每个工作领域的不同业务现况，在这方面取得进展对于保持和平和维护发展成果至关重要。

81. 为了推动新的工作方式及其对《2030年议程》放入贡献：

(a) 常务副秘书长将与人道主义事务协调厅和联合国发展集团开展合作，以便(一) 精简总部政策和业务准则，以激励和协助外地协调一致；(二) 加强跨支柱分析、规划和方案编制；(三) 审查实地高级领导身兼两职或身兼三职的情况；(四) 确定灵活筹资办法，在长期危机中支持复原力建设以及关于人道主义和发展的联合目标，同时肯定灵活筹资办法对保持和平的贡献；

(b) 设立负责人指导委员会，促进人道主义和发展行动协同增效。指导委员会由常务副秘书长主持，由人道主义事务协调厅、紧急救济协调员和开发署负责业务领导。该委员会将由在人道主义和发展环境中工作的最大联合国业务实体组成。委员会将负责指导联合国发展集团和机构间常设委员会规定采取的集体行动，着重在实地启动新的工作方式，必要时采用区域办法和战略，并在重大危机中动员采取全球行动和提供支持。指导委员会是确保根据现有任务规定，在总部内建立关系立足点的一个有效和具有成本效益的方式。

82. 为了改善可持续发展与保持和平之间的相互联系，联合国系统要：

(a) 扩大建设和平基金的投资，支持在暴力冲突中采取综合预防行动和措施，防止冲突升级；

(b) 建立相互联系，同时审查和平与安全架构，以确保与各发展支柱更加协调一致，确保可持续发展目标得到落实。

B. 在区域一级：统一的政策话语权

83. 加强联合国在区域一级的政策话语权对于满足《2030年议程》的要求至关重要。区域委员会则是联合国发展系统政策基石的一个必不可少的组成部分。区域

委员会在全球和地方之间提供结缔组织，提出看待全球问题的区域视角。区域委员会的首要作用是作为政策智库，提供数据和分析服务以及解决区域问题的政策建议，并为制定大量区域规范、标准和公约提供支持。区域委员会是与区域政府间机构互动协作的平台，促进区域内和区域间交流，推广和扩大新型发展合作和区域伙伴关系。

84. 其他联合国实体也单独或作为联合国发展集团区域小组的成员，在各区域派驻人员或持续开展工作。区域小组的核心职能是向国家工作队提供领导、战略指导和服务；监督质量保证以及对联合国发展援助框架和联合举措的监测情况；确保对驻地协调员和国家工作队进行业绩管理；并在困难国别局势中和解决争端时排除故障。

85. 不过，各联合国实体区域办事处分散在不同地点，各实体对区域的定义也会有所不同。区域协调不良会产生两个直接后果：(a) 区域一级分工不明确，还可能出现重叠，特别是在区域委员会与各国政府协作开展能力建设，或联合国发展集团区域小组就全区域或次区域问题参与编制研究和知识产品时；(b) 对于区域优先事项，包括对《2030年议程》取得成功至关重要的问题，如发展筹资和统计能力建设，本组织的政策能力没有得到充分利用。

86. 今后，应根据着重加强领导能力的要求，增强区域委员会权能，从而掌握对联合国发展系统区域一级知识项目决策、研究和编制的主要话语权，促进可持续发展方面的统筹协调和均衡进步。国家工作队则应维护这一首要作用，支持各国政府落实可持续发展目标，并监测和报告有关执行情况。在这方面，必须借鉴区域委员会与联合国发展集团的合作声明和相关问责制，确保有明确的分工，

87. 作为这些努力的一部分，联合国系统打算与区域委员会密切合作，确保它们逐步把重点放在三个主要职能上：(a) 履行联合国系统区域智囊团职责，提供有关全区域优先事项、创新、发展筹资和跨界问题的世界一流分析和知识，与此同时，委员会还需要加强它们与经济和社会事务部和国家工作队的相互衔接；(b) 提供区域平台，通过与广大联合国发展系统互动协作，就《2030年议程》交流最佳做法，采取后续行动，审查区域进展情况，并分析现有的和新出现的挑战；(c) 支持和加强国家工作队的规范和政策能力，最理想的情况是，使国家工作队更有系统地依赖区域委员会而非外部行为体的专门知识。驻地协调员和国家工作队应进一步利用区域委员会的能力宣传上游政策，中等收入国家和有特殊需要的国家尤其需要获得这种能力。这个做法除具有成本效益外，还会提高联合国进行分析和提供咨询的一致性。

88. 虽然这一安排的具体内容有待进一步详细策划，但合理调整和加强区域一级实际存在的统筹协调，会产生明显的协同增效和重大成本效益。新的办法不仅应节省费用，而且更重要的是，还会产生高质量的专门知识，只有联合国通过其独特的规范合法性和业务触角才能提供这种知识。在审议这些提案时，本组织将与联合国发展系统各实体合作，确保目前由联合国发展集团区域小组成员履行的以国家为重点的业务工作得到适当保留。要着重加强以政策和数据问题为核心的的一致性和领导力，巩固国别行动和区域行动之间的协同增效。

89. 为在区域一级加强一致性和促进统一的政策声音，秘书长将在 2017 年底以前，对联合国发展系统的区域职能、政策和数据管理能力进行一次审查，以便：

(a) 明确规定区域委员会、经济和社会事务部和联合国系统业务实体的分工；

(b) 在区域委员会的总体协调下，探讨区域一级合署办公或汇集全系统政策能力的可能性，以确保该系统发出统一的政策声音，产生更大的影响；

(c) 审查联合国现有区域协调结构以及与经济及社会理事会所设区域协调机制的联系。

C. 在全球一级：在本组织最高级别重新定位发展，以支持和促进国家一级的成果

支持和促进实地变化的全球机制

90. 尽管改进实地交付能力仍然是工作重心，但加强一致性和思想上的领导将在很大程度上取决于我们在全局一级采取的行动。由于缺乏总部一级的相应努力或进展，以往的改革努力往往影响有限。在与国家工作队成员和驻地协调员的访谈中，受访人一再强调：加强全球一级的协调、一致和统一是改进国家工作队运作的条件。大家的感受是，外地一级在加强共同协作、减少各自为政方面取得的一些重大进展，并没有始终在总部一级相应同步。

91. 为解决这一长期存在的问题，我打算充分履行作为联合国行政主管的责任，在本组织促进可持续发展的努力中重新发挥领导作用，为会员国和我们的实地工作人员提供支持。我们已着手对联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)进行审查，以确保其有能力提供联合国系统所需的富有前瞻性的领导和问责制，作为在整个联合国系统采取行动和执行任务支助会员国的一项有效工具。

92. 常务副秘书长将担任一体化和全系统一致性的协调人、全球一级可持续发展举措的召集人以及机构间进程的中立中间人。我期望常务副秘书长改进联合国发展系统的问责制，加强本组织可持续发展活动的公正性、一致性和有效性，并充分尊重单个实体的行动能力和任务规定。常务副秘书长还将继续支持我推动联合国发展系统的重新定位。以上各点的依据是大会第 52/12 B 号决议，大会在该决议中决定设立常务副秘书长一职，以提升“秘书长在经济和社会领域的形象和领导”。

93. 我将通过以下办法加强联合国发展系统协调的全球领导和问责制：

(a) 由常务副秘书长承担以下职责：(一) 担任联合国发展集团主席，由开发署担任副主席；(二) 与联合国发展系统一道，审查联合国发展集团的组成和工作方法；

(b) 重新定位行政首长协调会，以加强联合国系统领导层的协调、一致和问责。

联合国可持续发展思想领导

94. 通过加强联合国在全球一级的思想领导，我们希望加强联合国发展系统的政策基石，充分利用联合国在以下领域独有的比较优势：将外地视角纳入全球辩论的能力；向各国政府提供最佳做法参考和政策备选方案的能力。

95. 在发挥区域委员会的作用和利用各国家工作队自下而上的分析方面，经济和社会事务部可发挥关键作用。我期待经济和社会事务部同我们的许多合作伙伴一样，走在引领发展筹资和可持续发展政策的前列，包括在随着科技进步出现的新的前沿领域。

96. 为实现这一目标，我们打算秉承大会第 70/299 号决议的精神，会员国在该决议中请我增强秘书处经济和社会事务部的效力、效率、问责制和内部协调，考虑到有必要避免该部工作重叠，确保以综合、一致、协调和协作的方式安排该部工作。

97. 载于大会第 70/299 号决议的任务规定与大会第 71/243 号决议所载任务规定平行一致、相互关联。作为一个设在总部秘书处的通过经常预算供资的部门，经济和社会事务部担负着规范、分析和能力建设职能，在联合国发展系统内发挥着独特的作用。该部的改革必须与第 71/243 号决议中所设想的发展系统审查保持一致。此外，目前正在就统一大会和经济及社会理事会及其附属机构的议程举行重要的政府间讨论，这也影响到该部为这些进程提供综合支助的方式。

98. 为增强经济和社会事务部的效力、效率、问责制和内部协调，我将：

(a) 由常务副秘书长承担经济和社会事务部当前审查进程的监督职能，其主要目标有三个：(一) 改进该部对与可持续发展有关的政府间进程的支持；(二) 加强该部的政策分析和知识产出能力；(三) 重新巩固该部在全球一级可持续发展政策的前沿地位，包括与各国际金融机构和世界银行密切合作，充当全球一级发展筹资的“对接站”；

(b) 促请主管经济发展助理秘书长担任联合国的首席经济学家，负责带头开展尖端分析和政策创新，从而为联合国发展系统内部支持会员国的战略综合规划提供知情参考，充当一个有力的国际金融和经济机构技术对话者；此外，首席经济学家将同各区域委员会和联合国发展系统密切合作，利用发展系统所独有的外地知识作出贡献，塑造全球辩论。

五. 加强问责制，以指导联合国发展系统支持执行《2030 年议程》

99. 加强联合国发展系统的问责制，对于我们朝着加强全系统协调一致的方向过渡、确保增强各个工作支柱之间的相互支持和协调而言至关重要。重新定位联合国发展系统，以支持《2030 年议程》，也极为重要。尽管首先应由各国在国家一级行使监督，但加强全球一级的治理机制，对于维护联合国的多边性质和增加机构间合作的激励手段而言也是至关重要的。

100. 根据大会第 71/243 号决议，我们与联合检查组举行了密切磋商，探讨如何改进问责制、联合国发展系统各实体之间的全面协调和会员国对此进程的监督。联检组根据其章程就有助于指导分析的原则和参数提供了独立咨询意见。在这方面，我们谨感谢联检组组长和所有检查专员的参与。我们还彻底审查了有关这些问题的既往研究和会员国的审议情况。

101. 我们和联合检查组一致认为，虽然联合国治理和问责机制的各自为政现象是有关各方长期以来反复关注的问题，但《2030年议程》为直面这些挑战提供了新的动力和政策框架。可持续发展目标为指导联合国发展系统各实体的工作提供了一个框架，并提供了一个范式转变的机会，有望从提供者和接受者之间的共同问责制走向实现发展成果的集体问责制。

102. 当前的全球治理结构在促进一致性和全系统办法方面的力度尚不足以达到《2030年议程》所要求的程度。在我们的互动过程中，联合检查组强调必须根据明确界定的具体目的推动任何变化，并特别重视界定那些需要全系统治理和有助于实现全系统治理的职能。联检组指出：“如今对横向合作和综合办法的要求比以往任何时候都更迫切，在这种背景下，问题在于如何在促成这一点的同时保持联合国发展系统的多样化构成所带来的活力”。为此，我们将把重点放在问责制的三个核心领域：加强会员国对联合国发展系统支助《2030年议程》工作的监督；增加全系统成果的透明度；加强内部问责制，以确保联合国发展系统不负重托。

A. 改进治理和会员国监督

103. 政府间监督机制必须提供战略指导，让发展系统对成果负责，并增进透明度。政府间监督机制还必须为整个联合国发展系统的联合行动和创新创造一个有利的环境并提供激励手段，因为这是实现可持续发展目标的必要条件。以联合国发展系统治理架构目前的形式，是不可能为确保发展系统增强协调一致和支持执行《2030年议程》提供所需程度的监督的。不仅各理事机构在治理上各自为政，相互之间的互动和与经济及社会理事会之间的互动有限，而且随着越来越多的非核心资源被分配给在理事机构范围之外协商达成的众多小型项目，其治理也面临着越来越大的挑战。

104. 除其他外，向会员国负责就意味着必须应对此类挑战，以确保各理事机构为发展系统提供的指导与经济及社会理事会提供的指导保持一致，以及更好地监督系统一级的成果。各会员国正在努力实现经社理事会和大会的工作与《2030年议程》的战略协调，并努力振兴大会及其主要委员会的工作，我对此表示赞赏。这将有助于加强战略指导，有助于监督总部、区域和国家各级联合国系统发展方面的业务活动。

105. 跨越不同层面和层级的其他行为体和机制，对于确保发展系统的监督、透明和问责及全系统一致性而言也极其关键：

(a) 在政治层面上，可持续发展问题高级别政治论坛就《2030年议程》的执行和后续行动提供政治领导、指导和建议；

(b) 经济及社会理事会的业务活动部分为全系统的业务工作提供全面协调和指导；在国家一级，联合国发展系统的支助通过联合国发展援助框架进行协调，与国家的优先事项保持一致，对所有行为体透明；

(c) 在总部，监督、透明和问责是行政首长协调会、联合国发展集团、管理问题高级别委员会和方案问题高级别委员会的职责之一。

106. 尽管如此，不同实体分别向各自理事机构报告，仍然是标准做法。主要机关的能力有限，无法让各实体负责执行全系统的任务。近年来，随着一致性议程的实地演进，全系统问题往往成为行政首长协调会和联合国发展集团等机构间机制的禁脔，在协商一致的基础上运作，无需向理事机构负责。后来的协调职能变化并没有改变这一安排基于协商一致的自愿性质。显而易见，联合国发展系统与会员国就不属于任何理事机构管辖的事项(包括对全系统成果的审查)进行互动的过程中，存在着问责制的漏洞。《2030年议程》为我们填补这一漏洞提供了机会。

107. 为加强全系统治理和对联合国发展系统支助《2030年议程》情况的监督，我们拟提出以下备选方案供会员国审议：

(a) 通过每年举办两次重点突出的会议，重新设计业务活动部分。其主要职能将包括：(一) 提供全系统范围的政策指导，充当实现可持续发展目标的集体支助努力的问责平台；以年度报告为基础进行一次审查，侧重可持续发展目标框架内的全系统成果，且应成为现有的报告要求的一部分，并借鉴各实体的单个进程，以避免负担性或重复性努力，同时辅之以对全系统成果和业绩的独立评估和评价；(二) 充当协调各执行局工作的平台，以取代没有任何法律地位的执行局联席会议；(三) 加强规范和业务职能之间的联系，包括将发展系统不同组成部分的全球规范纳入全系统的业务指导；

(b) 借鉴联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行局联席会议的现行惯例，逐步合并设在纽约的各基金和方案的理事机构。合并可能产生重大的影响，因为这些实体在实地业务活动中的比重很大，占联合国发展系统工作人员总数的一半左右。包括各专门机构在内的其他实体可能会维持自身的理事机构，但将与经济及社会理事会形成更紧密的联系。合并将侧重发展系统的横向治理，增加会员国的战略指导和监督，并重视联合战略、规划和成果，以更好地采取行动实现共同议程。但是，执行局联合会议将继续为讨论单个实体的事项提供专有空间，以确保对具体实体的成果保持强有力的纵向问责。合并将需要审查各执行局目前的运作机构，以遵照大会第71/243号决议的要求提高一致性、效率、参与质量、透明度、战略监督、加强后续行动的系统性和遵守明示规则；

(c) 就全系统问题加强与会员国的互动。我希望与经济及社会理事会开展更直接的互动，讨论对实现可持续发展目标的努力的全系统支助，以及由行政首长协调会和联合国发展集团成员负责开展的活动。尽管这些仍然是由秘书长负责处置的内部管理机制，但增加此类活动的透明度，并参与与会员国的互动对话，以确保其工作符合多边指导和各方期望，是一种双赢主张。我们将与理事会主席和会员国讨论此类互动的模式。

B. 增加全系统成果的透明度

108. 为加强内部问责制，实现集体任务，我们将与联合国发展系统合作开展下列举措：

(a) 就所有各级的全系统成果提交年度报告。每个国家将为东道国政府编写一份关于依据国家发展计划集体支助可持续发展目标的年度共同报告。许多国家工作队已经为东道国政府编写了统一的成果报告。我们希望这种做法得到普遍推广并实现标准化，以便在全球一级进行比较和集中。对东道国政府和其他国家利益攸关方透明和负责，首先就必须加强驻地协调员制度和探索报告已实现成果的更好方式，以便各国政府和公民都能理解联合国发展系统的作用、价值和交付能力。在区域一级，将由各区域委员会负责协调有关本组织对区域政策问题和知识出产的贡献的年度报告。在全球一级，联合国发展系统将统一其数据管理和报告制度，采用为列举大会第 71/243 号决议规定的全系统职能和能力而制订的方法，定期向经济及社会理事会提交报告，说明其为实现可持续发展目标所作的集体努力；

(b) 通过将全系统纳入国际援助透明化倡议，增加具体实体支出和成果的透明度，以确保各国及其公民都能实时掌握本组织的支出。各实体还将借鉴在成果报告制度方面取得的重大进展，使我们对可持续发展的贡献更加具体更加直观；

(c) 创设独立评价全系统活动的的能力。联合国发展系统需要设置专门能力，以开展更频繁和更一致的全系统业绩和成果评价。我们的设想是成立一个小型独立办公室，嵌入秘书长办公厅或为改革后的驻地协调员制度提供支助的其他内部协调机制。该办公室将保持较小的规模，把工作重点放在确保各个实体的独立评价办公室的工作一致性上，同时在全球或国家一级对支助可持续发展目标的发展系统业绩作出选择性的评价。

C. 加强实现集体任务的内部问责制

109. 为增加全系统成果的透明度，我们将与联合国发展系统携手合作，对侧重具体实体的任务规定和合规情况的现有工作重点作出补充。这方面将采取以下举措：

(a) 采取一系列措施，以加强行政首长协调会和联合国发展集团等内部管理和协调机制的内部问责制。正如我们要求各国将本国批准的国际公约纳入国家法律一样，联合国发展系统的每一个成员都必须与经济及社会理事会和在公共领域开展直接互动，通过我的报告，尊重、追踪和向执行局报告机构间协议和标准。它们必须成为各实体的战略规划、预算和成果的一个组成部分；

(b) 为加强内部纪律性，我们将继续改进业绩管理，包括通过简化有关工具和机制并实现其合理化，以确保高级领导人和秘书长之间的契约是基于成果的，且会得到执行。2017 年 4 月，行政首长协调会核可了新的联合国系统领导框架(见 [CEB/2017/1](#)，附件)，为这方面的建设奠定了基础。这将对旨在加强驻地协调员和国家工作队成员问责制的其他拟议改革构成补充。

六. 掌控筹资趋势，采取共同行动实现共同的议程：达成一项共同供资协定

110. 一个能够一体行动和有效支持执行《2030年议程》的联合国发展系统，必须获得充足的资金。根据大会第71/243号决议第20段，在2017年底之前，还将参照《2030年议程》继续审议发展系统筹资模式这一根本问题。

111. 为确保联合国更加一致、更加高效和有效，会员国必须提供核心供资，促进国家自主权，打造一个更灵活、更有战略性的系统。指定用途资金过多，限制了联合国发展系统以协调一致的方式有效支持政策整合、数据管理、机构建设、伙伴关系和筹资办法的能力，而所有这些都是在今后重要性有增无减的职能。此类供资还削弱了全系统成果的问责制。

112. 对联合国发展系统职能和能力的审查证实，与指定用途资金相关的挑战显而易见。目前，发展系统只有约20%的资金来自核心供资，在过去10年中，这一比例持续下降，目前还在继续减少。与此同时，约90%的非核心资金正用于单一捐助方单一实体项目。零敲碎打和不稳定性已成家常便饭。对发展系统的有效重新定位，将在很大程度上取决于目前的供资做法的同时改变。

113. 联合国发展系统的供资必须更可预测、更可持续、更灵活、更及时和建立在多年期基础上。在业务方面，提供资源的结构必须最大限度地增加国家一级的集体成果和联合国在能够发挥作用的局势中的影响力。零散的供资造成发展系统内部的分裂，鼓励相互竞争，而不是鼓励开展所需合作以寻求综合对策。我们必须共同探讨为联合行动和方案提供更好和更直接供资的方式，以及鼓励一体化和一致性的供资办法。一个符合《2030年议程》需要的发展系统，还需要筹资领导和协调，通过适当的能力和组合，实现预期的成果。它还需要允许测试和创新的筹资空间，包括解决未来问题的空间，以便各国能够更有效地承受、分担和管理风险，更能抵御各种冲击。

114. 为筹集更多的可预测资金，减少指定用途资金，联合国发展系统还必须赢得必需的信心。通过向所有会员国承诺提供各国公民应享的透明度和问责制，我们将部分实现这一目标。我们在上文中提出了提高我们的效率、进一步开放自身接受审查和认可透明度的价值等诸多建议。

115. 我们还深信，逐步转向全系统成果，将更强有力地说服我们的合作伙伴为集体成果和协调职能提供资金。

116. 在处理资金零散问题方面：

(a) 在今后几个月起草12月提交的建议的过程中，本组织将着手起草与会员国达成一项共同供资协定的提议，以探讨有助于提高分配给联合国发展系统的资金的质量和可预测性的合理备选办法，增进全系统成果的有效性、透明度和问责制；

(b) 我们努力的重中之重在于必须重建对联合国发展实体核心预算的信任和支 持，同时确定可能有助于确保非核心部分严格规定指定用途的资金减少、能够 为可持续发展目标框架内的国家主导成果做出贡献的各种机制——集合基金 或其他创新资金来源。

七. 下一步行动

117. 联合国发展系统必须有效地回应新的发展格局和新的发展议程的要求。各 方对于联合国发展系统与《2030 年议程》有效协调、满足会员国在四年度全面政 策审查进程中提出的要求，寄予了很高的期望。

118. 本报告开展的分析表明，发展系统既有意愿、也已经准备好落实《2030 年 议程》的宏伟目标，但是无论在资源条件上还是自身设计上目前都无法担当重 任。

119. 联合国发展系统迫切需要超越协调一致，迈向更强有力的领导能力、一体 化和对实地成果的问责。

120. 本报告是朝着确定需要进一步开展工作的领域、建立相互信任的措施、重 振实现《2030 年议程》的伙伴关系和确保联合国发展系统扮演会员国要求的角 色的方向迈出的第一步。根据大会第 71/243 号决议的要求，下一份报告将于 12 月 发布。该文件将进一步明确本报告中提及的措施和思路，特别是关于改进驻地协 调员制度的措施和思路。该报告还将回应编写一份全系统战略文件的要求，并将 提出建议，说明筹资努力如何才能更好地配合联合国应对《2030 年议程》的工 作需要。

121. 本报告只是这一进程的起始，其余工作将在 2017 年年底之前陆续展开。会 员国请我提出富有雄心的建议，以确保联合国能够满足支助各国落实《2030 年 议程》的要求。因此，我们有赖于会员国的继续信任和参与。

122. 正如本组织的创始人在起草和通过《联合国宪章》时对未来高瞻远瞩一样， 我们也同样对投资于明天的联合国和 2030 年及以后我们希望的世界负有集体 责任。

123. 全世界人民都把希望寄托在我们身上。在我们前进的征途中，我期待获得 你们的支持。团结起来，我们就能够加强联合国发展系统，支持各国为人民和 为地球收获累累硕果。