



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
21 December 2017  
Chinese  
Original: English

大会

第七十二届会议

议程项目 24(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

议程项目 7(a)

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

## 重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》：我们对实现 健康地球上的尊严、繁荣与和平的承诺

秘书长的报告

### 摘要

本报告以《2030 年可持续发展议程》为核心，作为我 2017 年在 6 月发布的题为“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”的报告(A/72/124-E/2018/3)的后续报告提交。<sup>a</sup> 报告回应了关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查大会第 71/243 号决议所规定的截至 2017 年 12 月的任务。大会在这一决议中特别呼吁：编写关于采取集体行动支持执行《2030 年可持续发展议程》的全系统战略文件和关于进一步完善驻地协调员系统的综合提案。为此，报告阐述了 6 月提出的提议，介绍了确保协调一致、负责任、有实效地支助《2030 年议程》所必需的重大变革。

联合国发展集团编写的全系统战略文件为系统通力合作、发挥各实体优势、在国家、区域和全球各级加快对接《2030 年议程》指明了道路。这一文件将作为动态文件，由发展集团依据本报告提出的一整套提议以及会员国的相关审议意见更新并执行。



报告阐述了我在 6 月提出的设想和初步提议，并提议在七个关键领域进行变革。总体而言，这些提议有助于新一代国家工作队的诞生。新一代工作队将围绕战略性的联合国发展援助框架，由公正、独立、权能增强的驻地协调员领导。提议采取协调一致、职能经调整、结构经重组的区域办法，充分支持当地工作，并为会员国指导全系统行动、提升成果透明度和问责制提供新的空间。将在《2030 年议程》方面采取步骤，加强联合国体制回应，实施全系统伙伴关系办法。另外，提议达成供资契约以提升资源质量、数量和可预测性，进而加快重新定位的速度，加强系统实现《2030 年议程》的能力，提升成果透明度和问责制。

《2030 年议程》是我们在促进人类福祉方面最大胆的框架。其宏伟目标——确保健康地球上人人享有和平与繁荣——要求整个联合国作出同样大胆的变革。变革要务是第 71/243 号决议的核心内容。也是我关于重新定位联合国发展系统的设想和一系列初步提议背后的指导力量。国际社会有能力采取行动，推动各项努力，实现可持续发展目标，更好地服务世界人民。本报告为此提出了具体提议。

第 71/243 号决议通过已有一年，我们距离重新定位联合国发展系统、兑现《2030 年议程》宏伟目标越来越近。这是一次难得的机会——也是共同的责任——我们绝不能错过。为所服务的民众带来成果，坚守共同的宏伟目标，兑现不让任何人掉队的集体承诺，正是本报告的关键所在。本报告也是我们对未来在健康地球上实现尊严、繁荣与和平的承诺。只要齐心协力，我们就能为所服务的民众实现更好的成果。

---

<sup>a</sup> 本报告的编辑版本于 2017 年 7 月 11 日分发。根据大会第 71/243 号决议的规定，未经编辑的预发版本于 2017 年 6 月发布。

## 目录

	页次
一. 导言：《2030 年议程》是我们的变革要务.....	5
A. 变革联合国 .....	5
B. 重新定位联合国发展系统 .....	6
二. 全系统战略文件：使集体支助与《2030 年议程》重新保持一致.....	8
A. 确保全系统与《2030 年议程》协调一致 .....	8
B. 指导战略行动以实现集体成果 .....	9
三. 新一代联合国国家工作队 .....	10
A. 联合国国家工作队在可持续发展目标时代的作用和责任.....	10
B. 重新审视联合国发展援助框架 .....	11
C. 重新思考联合国发展系统在各国的组成 .....	12
D. 共同业务服务和后台职能 .....	13
四. 重振驻地协调员系统：公正、独立、权能增强.....	15
A. 使技能和资历符合国家可持续发展的需要 .....	15
B. 加强领导和问责制 .....	16
C. 实现独立和公正 .....	18
D. 通过新的供资安排取得成果 .....	20
五. 改进后的区域办法 .....	22
A. 区域职能和能力审查结果 .....	22
B. 优化联合国区域结构 .....	23
C. 中期联合国区域资产重组 .....	24
六. 全系统成果战略指导、监督和问责.....	24
A. 振兴经济及社会理事会促进发展的业务活动部分及有关机制.....	25
B. 通过联合执行局加强执行指导与监督 .....	26
C. 建立独立的全系统评价职能 .....	27
七. 《2030 年议程》伙伴关系.....	28
A. 《2030 年议程》的全球伙伴关系 .....	28

B.	《2030 年议程》伙伴关系 .....	28
八.	供资契约 .....	30
A.	投资联合国发展系统，推动执行《2030 年议程》 .....	30
B.	加强供资机制，让联合国发展系统发挥关键职能和能力.....	31
九.	结论 .....	33
A.	准备变革 .....	33
B.	所需授权 .....	34
附件		
	联合国全系统战略文件 .....	35

## 一. 导言：《2030年议程》是我们的变革要务

1. 《2030年可持续发展议程》是我们在促进人类福祉方面最大胆的框架。其宏伟目标——确保健康地球上人人享有和平与繁荣——要求整个联合国作出同样大胆的变革。变革要务是具有里程碑意义的大会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第 71/243 号决议的核心内容，也是我关于重新定位联合国系统的设想和一系列提议背后的指导力量。我在 2017 年 6 月题为“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”的报告(A/72/124-E/2018/3)中向会员国提出了这些设想和提议。国际社会有能力采取行动，推动各项努力，实现可持续发展目标，更好地服务世界人民。本报告为此提出了具体建议。

2. 6 月以来，我们与会员国、联合国实体、专家咨商组和其他利益攸关方开展了密集协商，听取了各方意见。我们委托内部和外部专家撰写分析性报告，详细审查所有事项。这些外联和分析活动帮助我拓展了之前的一揽子想法。

3. 《2030年议程》涵盖发展的经济、社会和环境层面，因而成为联合国各机构、基金和方案的指南。议程植根于人权，强调加强机构和治理的重要性。议程通过不让任何人掉队的承诺，重点关注妇女和女童、青年、残疾人、土著人民以及其他弱势群体，这些群体的潜力仍然受到贫困和排斥的影响。议程覆盖面广，承认各国对本国的可持续发展负有主要责任。同时，议程呼吁以前所未有的规模采取集体行动。

4. 《2030年议程》是我们的变革要务。议程所反映的范式转换要求对联合国发展系统的技能组合、领导、协调和问责机制进行重大调整。我们的努力必须基于三个关键原则：加强国家自主权；制定符合各国国情的应对办法；确保在当地有效落实发展成果。

5. 我的任务是确保联合国及其机构设置、支助质量和成果规模满足《2030年议程》的宏伟目标。几十年来，联合国发展系统一直是发展合作的关键伙伴。今天，我们的世界面临众多复杂挑战——包括气候变化、侵犯人权、不平等和排斥、移民和流离失所、人口结构转型、快速城市化以及其他全球大趋势。联合国在应对二十一世纪的这些挑战方面扮演了独特而关键的作用。能否为民众和地球带来最深远的影响，取决于我们能否按照议程的要求以各类大胆的方式进行思考和行动。这是我们的道德义务，我们为此支持各国消除贫困，让世界走上可持续道路。

### A. 变革联合国

6. 预防是我们调整并适当装备联合国努力的重中之重，目的是结束冲突，应对气候变化影响，减少对社会凝聚力和福祉的威胁。通过与会员国的透明协作，我概述了针对本组织的重大变革，其中的三个战略优先事项是：加强我们对可持续发展的贡献；改革秘书处的和平与安全架构以加强联合国危机前后的行动，确保能以更加敏捷、有效的能力维持和平；改善我们的内部管理以实现成果。我还在实现性别均等、消除性剥削和性虐待、保护举报人方面采取了一系列步骤。

7. 这些优先事项相辅相成。加强各支柱内部的协调和问责，有助于实现更好的协作，提升各支柱间的协同作用。提升统筹规划和风险管理能力有助于加强系统预测风险及利用全系统资产和专门知识的能力。简化程序、下放权力、投资人力资源这一我们最大的财富，是一切努力的基础。

8. 管理改革将在必要时为秘书处与联合国国家工作队的互动提供所需的灵活性、问责和授权。这包括合署办公以及优化共同的后台职能。秘书处的方案规划将与可持续发展目标保持更加明确的联系，以便就集体支助执行《2030 年议程》开展全系统报告。此外，管理改革还包括采取措施，将意外及非常费用机制的适用范围扩大至发展领域。这将确保在开展应对自然灾害及其他系统性冲击的创新长期举措时，能够更为灵活地部署资源和投资。

9. 所有的改革流程都有一个共同愿望：加强本组织的实效以完成所有规定任务，改善领导和问责以更好地实现成果及利用资源；换言之，就是要打造一个反应灵敏的联合国，为民众和地球实现更好的成果。

## B. 重新定位联合国发展系统

10. 大会在第 71/243 号决议中强调，迫切需要更好地定位联合国发展系统，应对一系列发展挑战和机遇。此外，大会还要求系统使其职能和能力与《2030 年议程》保持一致，目的是“更具有战略性，进一步接受问责，透明度更大，协作性更强，效率和实效更高并更加注重成果”。<sup>1</sup>

11. 2017 年 6 月，应会员国的请求，并在认真考虑会员国的指导意见、深入的数据分析和广泛的协商之后，我提出了重新定位联合国发展系统以支持执行《2030 年议程》的初步设想。我概述了具体的想法和行动，这些想法和行动一起为大幅改善系统的实效性、一致性、领导和问责提供了变革路线图。这一办法有助于改善国家一级的全系统协调、规划和问责，大幅加强与区域和全球各级的联系。它将为系统提供必要的工具和专门知识，以便为各国政府提供涵盖政策、伙伴关系、筹资、数据的综合支助。

12. 正如我 2017 年 6 月的报告所强调，设想的办法是切合实际的。这一办法提议进行重大变革，加强系统的协调职能，解决妨碍我们达到会员国所设高标准的供资基础分散问题。

13. 本报告提供了更为详细的提议，目的是要把我们重新定位联合国发展系统的愿景变为现实。报告提出了相辅相成的一揽子共七大变革。变革所涉举措涵盖了我在 2017 年 6 月报告中提出的 38 项行动和建议(见图一)。这些变革包括：(a) 旨在确保集体责任、加快对接联合国发展系统支助与《2030 年议程》的全系统战略文件；(b) 技能组合经改善、实际存在经优化、有效后台职能经巩固的新一代联合国国家工作队；(c) 权能增强的、公正的驻地协调员系统；(d) 经改进的区域办法，辅之以经加强的经济和社会事务部；(e) 经加强的战略指导、透明度和问责

<sup>1</sup> 第 71/243 号决议，序言部分第二段。

制；(f) 针对伙伴关系的全系统办法；(g) 会员国与联合国发展系统间新的供资契约——其他所有变革的基础。

14. 联合国发展系统正处于关键时期。随着民间社会支助增加，私营部门认识到参与带来的效益，以及越来越多的领导人为这一拥有诸多潜力、造福众多民众的事业提供政治支持，人们可以看到世界各地的可持续发展目标呈现出强劲的势头。《2030年议程》反映了人民的需要和愿望。其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，保护所有人的尊严和权利。议程执行已有两年，重塑联合国实现成果的能力时不我待。我知道会员国普遍有这种紧迫感，我期待他们能及时作出决定，实现我们更好地服务世界各地有需要的人民这一共同目标。

图一

6月至12月：秘书长的两份报告

错误!链接无效。



## 二. 全系统战略文件：使集体支助与《2030 年议程》重新保持一致

15. 《2030 年议程》的执行需要各行为体间开展一定程度的一体化和协作，需要利用大多数机构此前未曾尝试的来源、专长、知识和支助。各国率先将可持续发展目标纳入本国发展计划和成果框架，正取得重要进展。截至目前，已有 114 个国家政府——既有发达国家也有发展中国家——请求联合国为开始执行《2030 年议程》提供支助。64 个会员国——占联合国会员国总数的 1/3——通过可持续发展问题高级别政治论坛的自愿国别评估公开介绍了各自的目标进展情况。另有 42 个会员国将在 2018 年提交各自的国别报告。

16. 此外，联合国国家工作队为了更好地保持其工作与《2030 年议程》的一致性，也正在采取步骤，包括实施修改后的联合国发展援助框架和联合拟定方案工具。联合拟定方案工具表明跨支柱办法在整合规范类和业务类任务规定方面大有可为。联合国发展系统的一些实体还使各自的战略计划与议程保持一致，将可持续发展目标纳入主流工作。另一些实体正在实施“一体行动”的标准作业程序。联合国系统行政首长协调理事会(行政首长理事会)最近简化了自身职能，提升了全系统政策讨论的重要性，为实现目标提供了领导。

### A. 确保全系统与《2030 年议程》协调一致

17. 要实现议程的宏伟目标，不辜负会员国的努力和期望，必须支持且大幅提升系统与《2030 年议程》之间协调的规模和速度。这是联合国发展系统职能和能力全系统摸底工作的主要结论，已于 6 月根据第 71/243 号决议提交各会员国。摸底工作提供了强有力的证据，表明联合国发展系统尚未完成从千年发展目标到《2030 年议程》的过渡。其资金和人员仍然集中于数量有限的可持续发展目标，特别是那些由千年发展目标框架演变而来的目标。

18. 为了加快联合国发展系统与《2030 年议程》重新协调的速度，全系统职能和能力摸底工作提出了六项重要建议。

19. 第一，系统应在综合政策咨询、支助落实规范和标准，以及数据收集和分析方面加强能力。这需要加强并调整技能组合，扩充有关资源。另外，发展国家能力仍然是联合国发展系统最关键的职能，在所有职能中必须予以最高的优先地位。

20. 第二，系统需要更深入的专门知识，以加强对各国的支助，帮助各国运用资金、伙伴关系和技术，支持实现可持续发展目标。各国政府需要动员公共和私人、国内和全球的各种投资来实现《2030 年议程》，在向一整套新目标过渡时尤为如此。新目标要求变革行为、经济、工业和基础设施。

21. 第三，摸底工作显示，我们对以下目标的集体支助存在巨大缺口：水和环境卫生(可持续发展目标 6)、能源(目标 7)、工业和基础设施(目标 9)、可持续的消费和生产(目标 12)和环境(目标 13、14、15)。摸底工作还显示，我们在性别平等和增强妇女权能方面的投资仍然不足。系统在覆盖可持续发展目标时需要弥补这些



专题缺口，建立有效机制，确保根据目标的跨领域性质提供所需的联合对策。此外，摸底工作还显示，我们的工作存在重大重叠，需要改善分工、加强协作、实行有效的问责制度。

22. 第四，联合国发展系统需要大力提升国家一级的凝聚力和一体化，向各国提供更多的“全系统”专门知识。这意味着加强联合分析，改善内部知识的使用，提升现有数据集和数据来源的可获取性。各专门机构、基金和方案在全系统任务规定和行动以及集体成果方面也应加强问责。

23. 第五，联合国发展系统各实体需要改进和统一内部数据收集机制，编制具有可比性的全系统数据，并在全球、区域和国家各级进行数据分类。这有助于根据会员国和各国公民的预期，更好地掌握系统对可持续发展目标的集体投资(按照职能和能力)及成果情况。与此同时，系统还需加大对各国家机构的支助，帮助他们提升统计和数据管理能力。

24. 最后，需要为集体支助提供资助。我们的供资基础高度分散，有 91% 的非核心资金分配给单一实体项目，只有 6% 的非核心资金通过机构间集合资金分配。需要向联合拟订方案和其他供资机制提供更多经费。这些方案和机制以结果而非项目为导向，促进了协作而非无效竞争。

## B. 指导战略行动以实现集体成果

25. 根据会员国的要求，<sup>2</sup> 联合国发展集团将这些建议转化为全系统战略文件。<sup>3</sup> 这项工作由联合国实体核心小组牵头，受联合国发展集团主席的全面指导和副主席的直接领导，并与集团全体成员进行协商。这一文件将作为动态文件，由集团依据本报告提出的一整套提议以及会员国的相关审议意见更新并执行。第一版更新以及根据会员国反馈修改的一系列行动，将在 2019 年届会发展方面的业务活动部分提交给经济及社会理事会。

26. 全系统战略文件将指导并加快系统与《2030 年议程》保持一致，重点关注可持续发展目标集体支助中有助于加强机构间办法、凝聚力和问责制的具体行动。文件的结构围绕四个基石：整个《联合国宪章》对《2030 年议程》的一致和有效的支助；有待加强以支持可持续发展目标的全系统职能；旨在实现集体成果的全系统工具；作为其他各项努力基础的更为有效的供资机制。每个基石包含了一整套有时限的行动，由以联合国发展集团为核心的联合国发展系统来执行。

27. 文件重点关注有助于能力提升的各项举措，确保系统在覆盖可持续发展目标时能够利用其相对优势减少重叠、弥补差距。文件明确了调整和加强联合国发展系统技能组合的措施，以回应《2030 年议程》，其中包括我在 2017 年 6 月的报告

<sup>2</sup> 大会在第 71/243 号决议中请求联合国发展系统各实体首长在秘书长的领导下制定全系统战略文件，将摸底工作产生的建议转化为具体行动。

<sup>3</sup> 见本报告附件。

中宣布的评估联合国各研究和培训机构工作方案和成果的措施。文件还概述了针对可持续发展目标技能组合的全系统旗舰举措和亟需集体关注的专题领域。

28. 文件最终将成为推动第 71/243 号决议规定的变革进程的问责文书。文件首先将作为 2018-2019 年期间的框架，随后将与四年度全面政策审查周期对接。作为本报告关于加强联合国发展系统和经社理事会对接的建议措施的一部分，我将每年向经济及社会理事会提供战略文件的最新执行情况。

29. 全系统战略性文件概述的行动将借鉴和补充在现有资源和授权范围内已经采取的重新定位系统的行动。为了对系统在执行《2030 年议程》方面所作的集体贡献加强战略指导、监督和问责，我重振了联合国发展集团，对系统在执行议程方面的当地贡献加强了战略指导、公正监督和问责。我还成立了一个联合指导委员会，推进人道主义和发展协作。两项机制均由常务副秘书长担任主席，依靠各自副主席强有力的业务领导。

30. 具体而言，在整个联合国发展集团的战略指导下，联合国开发计划署(开发署)署长担任集团副主席，承担领导发展集团实体核心小组的关键职能，确保行动协调一致并为联合国国家工作队提供方案支助。紧急救济协调员和开发署署长共同担任联合指导委员会的副主席，领导该委员会下设的联合支助小组。此外，我正在将联合国发展集团更名为联合国可持续发展集团，以反映集团全面、综合的性质以及《2030 年议程》宏伟目标的规模。这些举措回应了第 71/243 号决议提出的加强全系统凝聚力的特别任务规定。

31. 根据大会第 70/299 号决议，我还委托经济和社会事务部的新一届领导层加强、协调工作流程，为评估和后续落实《2030 年议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的政府间进程提供支助；加强部门的政策分析和知识产出能力。我的设想是，这有助于建设一个权能增强、更富成效、职能再调整的经社部。该部门将重申其在全球可持续发展政策方面的前沿作用，为会员国实现《2030 年议程》提供更好的支助。要重新定位经社部，关键措施是尽快任命首席经济学家，这有助于反映经济和金融在发展中新的优先次序，加强系统在这些领域的政策能力。我已请经社部在 2018 年第一季度向我报告其评估结果，之后我将向会员国汇报该部门改革方向的最新情况。

### 三. 新一代联合国国家工作队

#### A. 联合国国家工作队在可持续发展目标时代的作用和责任

32. 我的新一代联合国国家工作队愿景基于各国的优先事项和国情。国家工作队需要对全面、深远、重点关注最落后群体的《2030 年议程》作出回应，需要在领导力(驻地协调员如何推动全系统支助并追究各实体责任)、架构组合(实际存在以及各机构如何开展团队工作)、职能调整和能力(资源、知识、技能组合)方面采取新的措施。

33. 国家工作队的组成、技能组合和方案重点必须更好地反映可持续发展目标的概念范式转换、普遍性和多层次属性。许多情况下，国家工作队仍然侧重数量有限的可持续发展目标，特别是那些由千年发展目标框架演变而来的目标。作出这一转变有助于系统发挥主要相对优势：整合可持续发展各层面业务支助和规范支助的能力；合法性及普遍覆盖；在各国近乎普遍的存在，以及对各国国情和愿望的深刻理解。

34. 联合国发展系统必须仍是各国实现可持续发展目标道路上的重要伙伴。我们仍然重点关注最脆弱的国家——最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、非洲国家和受危机影响的国家——但是我们也要振兴对中等收入国家的支助，并设法让高收入国家以各种形式参与《2030年议程》。我们的共同事业是不让任何一个人掉队，无论他们生活在何处。国家工作队和驻地协调员需要工具以更加灵活地——有时是在紧急情况下——适应不断变化的国家需求。他们还需要在方法和办法方面加强前瞻能力，首先考虑到波动性和复杂性，再形成有助于变革行动、推动包容性可持续发展的见解。

35. 为确保会员国普遍但有区别的参与，我们正在提议一项需求驱动模式，确保在整个可持续发展目标中优化联合国业务能力和专门知识组合，支持国家优先事项。强化后的机构间规划机制、更多富有创意的实际存在模式以及共同事务将为这一模式提供支持。模式依靠全球、区域各级与专门和非驻地机构间更为紧密的联系，扩大对国家伙伴的支持；依靠与地方当局、议会、民间社会、次区域、区域和国际机构、学界、企业和慈善组织间更为紧密的伙伴关系。

## B. 重新审视联合国发展援助框架

36. 为落实这一模式，当前的联合国发展援助框架将被定位为支助《2030年议程》的单一且最重要的联合国国家规划机构。该系统需要一个更强有力的规划流程，查明联合国发展系统在各国理想的架构。将重新审查联合国发展援助框架并进行更名，以更好地反映可持续发展目标的全面性和综合性。为此，需要振兴与各国政府的伙伴关系。各国家方案文件都需要与框架保持充分一致。规定任务不属于发展方面的业务活动时，可以通过重点开展旨在实现国家成果的集体贡献来实现一致性。这有助于确保从危机初期就更加注重视体制建设和复原力，确保向长期发展平稳过渡。

37. 联合国发展援助框架应成为联合国对各国发展优先事项的明确和务实回应，整合各个可持续发展目标。框架将在五年时间里根据各国国情和相关区域动态，采取类似的全面和综合办法。框架需要加强对风险的认识，确保预见、减少并尽可能防止一切对可持续发展目标和弱势民众的威胁。在长期危机局势中，应当统一多年期人道主义应急预案与框架，确保把重点放在集体成果上。在明确的国家领导下，应让民间社会、发展伙伴、企业以及其他利益攸关方广泛参与框架的设计、实施、监测和评价。最后，框架评价作为持续提升业绩和成果努力的重要组成部分，应成为关键调查的基础。

### C. 重新思考联合国发展系统在各国的组成

38. 我们需要从大多数机构单独存在的模式，转变为一种能够更有针对性、更综合地应对国家优先事项的模式。联合国发展系统应摆脱有些标准化的实体存在模式，这种模式在很大程度上是每个具体实体历史演变的结果。在最近一次四年度全面政策审查监测和报告调查中，超过半数的政府报告说，联合国“整合其国家存在”“非常重要”。这也是我们与各会员国组协商过程中一个强有力的讯息。

39. 根据与有关国家政府商定的意见强化联发援框架将是重新思考各个国家工作队的活动、存在和组成的出发点。在每个联发援框架周期开始时，东道国政府和联合国发展系统应在驻地协调员协助下进行公开讨论，确定联合国国家工作队的成员构成。这将包括四个步骤：

(a) 该进程的第一步是确定为应对联发援框架中所体现的国家需求和优先事项，需要哪些联合国专门知识；

(b) 第二步是考虑到各实体的相对优势，确定哪些实体需要在该国开展活动，支持既定优先事项。在评估相对优势时，必须考虑到各规范性实体的规定任务和责任，这些实体将继续承担这些任务和责任；

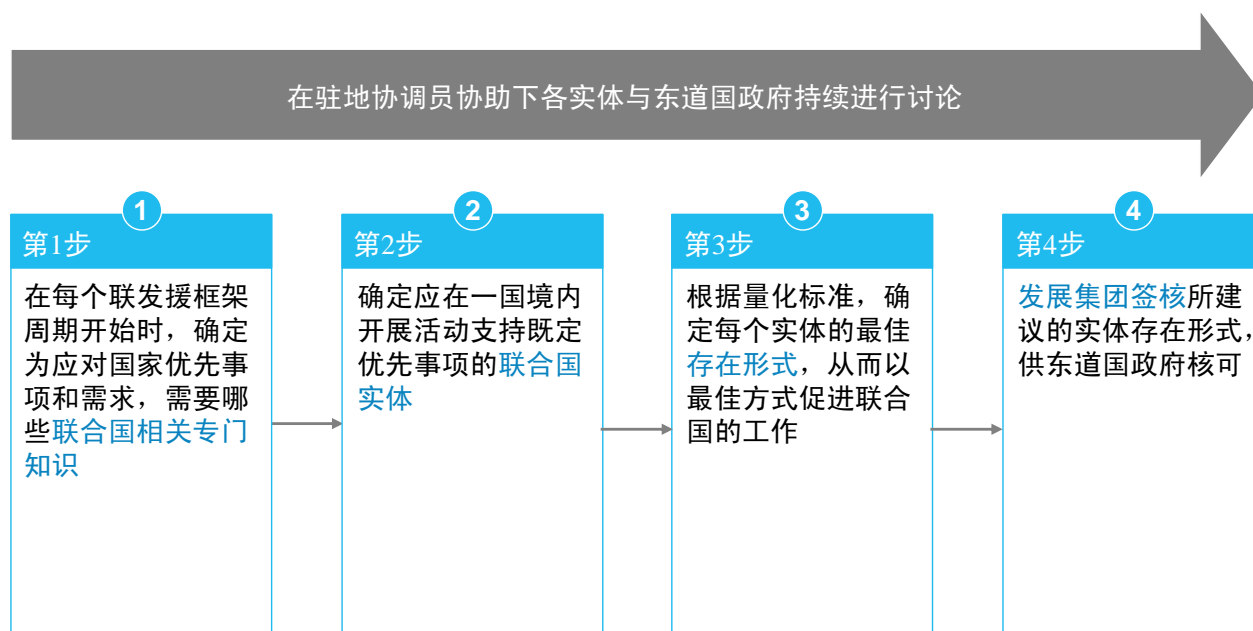
(c) 第三，国家工作队和东道国政府将采用一套指示性标准来评价方案活动的规模是否超过了业务和行政费用。评价将依据相对门槛值，具体而言将依据方案支出与业务费用的比例，并将确定支出低于联合国国家工作队年度总支出 10% 的实体。使用相对门槛值比绝对门槛值更好，以便考虑到足够的细微差别，反映即使在可持续发展状况类似的国家之间也可能存在的背景差异；

(d) 最后，联合国各实体将根据驻地协调员的建议，考虑是否需要在该国建立实体存在，以及建立何种形式的实体存在。在此基础上，驻地协调员将向联合国发展集团提出国家工作队的拟议构成，供内部签核及随后向东道国政府提出建议。

40. 制定这些步骤的目的是确保采取灵活、有效和高效的方法，这样的方法将再次肯定国家领导权原则。当政府提出请求，或当有些实体虽未达到工作人员或预算门槛值，但为有效应对联发援框架优先事项可能需要其建立某种形式的存在时，会出现例外情况。

图二  
确定在一国存在的指示性标准

### 实体存在的拟议新办法



41. 这一用于确定机构存在形式的办法将促进专注于适当的全系统能力，鼓励更加综合、有效和灵活的工作方式。不符合上文所述标准的各实体将继续利用更广泛的联合国系统、政府和(或)外部合作伙伴在一国境内开展活动。许多实体已开始研究以更具成本效益的方式支持各国政府，探索借调、在驻地协调员办公室或其他具有相关任务的机构内合署办公等替代模式。我们必须将这些模式和方法系统化。驻地协调员还需要积极主动地和非驻地机构定期接触，确保这些机构参与联发援框架的拟订工作及国家工作队的会议。

42. 这一办法还将最大限度地发挥在非常具体的情况和地理环境中开展业务的国家工作队的效力和影响。通过将基于需要的办法和定量标准相结合，将产生一种切实可行、具有成本效益而又细致的办法。它将使我们能够根据每个国家特有的优先事项和国情“调整”联合国存在。例如，小岛屿发展中国家面积小、资源基础狭窄、易随气候变化和经济冲击而波动，需要适当应对由此产生的具体挑战。要在这样的背景下建立新一代国家工作队，我们必须适当审查和有针对性地安排联合国多国办事处的组成、作用和发展服务。

#### D. 共同业务服务和后台职能

43. 我继续致力于推动联合国国家工作队的共同业务活动。这是会员国长期以来的呼吁，是使共同工作成为可能、产生可重新调配到方案中的增效的一个关键举

措。因此，我们已与联合国发展集团各实体协商，对本系统的现行业务活动做法进行审查。审查确认了共同业务活动的巨大潜力。

44. 展望未来，我计划在近年来作为“一体行动”办法的一部分已取得的进展基础上继续发展。为此，必须进一步在国家一级扩大推广业务活动战略。我鼓励所有联合国国家工作队借鉴现有 26 个国家的经验，确保迟于 2021 年遵从经改进的业务活动战略。要在这一目标上取得进展，还需要联合国发展系统各实体在相互承认政策和程序方面取得进展。因此，我请各实体加快努力，实现第 71/243 号决议规定的任务，按照相互承认政策和程序方面最佳做法的原则开展活动，以促进各机构之间的积极协作，减少政府和协作机构的业务往来费用。<sup>4</sup>

45. 我们还必须确保实现更大的规模经济，更具战略性地利用我们最重要、最贵重的实物资产即共同房地。我们在全世界有 2 900 多处联合国房地，其中只有 16% 是共同房地。我们将力求到 2021 年时将联合国共同房地的份额提高到 50%。为实现这一目标，我已请联合国发展集团进行一次审查，以确定在哪些地点率先发展共同房地具有业务可行性，以及东道国政府率先支持共同房地的利益。

46. 在形成新一代国家工作队的过程中，我们要有进一步的抱负。如果更加注重共同业务活动，可能产生大量节余，而这些节余可重新调配给各方案；此外，还将使我们能够更好地整合技术，应用先进的管理做法，进而将在客户满意度以及风险度量和控制合规两方面提高服务质量。最后也是最重要的是，这将使联合国各实体能够把重点放在规定任务和方案职能上。

47. 因此，我请求管理问题高级别委员会和联合国发展集团制定一项战略，构想到 2022 年时为所有联合国国家工作队建立共同后台办公室。这将意味着所有与地点有关的服务将在国家一级整合。尽管我们的重点仍然是实地业务活动，但可能也需要重新设计总部结构。作为这项努力的一部分，我们将探讨各种备选方案，包括可能将与地点无关的业务活动并入 6 至 7 个共享服务中心网络。这些网络将由系统中较大的实体管理，以利用它们的规模和地域范围优势，为系统中的其他实体服务。

48. 在不久的将来，我们将着手开展试点项目，测试这些办法，为下一步行动提供参考。试点阶段将以选择进入/选择退出模式为基础，以确保有关实体迅速取得进展。该阶段将由一个专职的机构间小组提供支持。这还要求所有联合国实体进行一次高级别审查，审查它们能够向系统内其他实体提供或从其他实体购买的业务服务。

49. 最后，我们的机构业务行动的文化必须从确保规避风险转变为考虑到风险因素的服务。为帮助推动和监测这种变化及借鉴其他行业的最佳做法，我已呼吁联合国发展系统所有实体衡量各项后台服务的客户满意度。

---

<sup>4</sup> 第 71/243 号决议，第 52 段。



## 四. 重振驻地协调员系统：公正、独立、权能增强

50. 重振驻地协调员系统是联合国发展系统重新定位的关键。大会在第 71/243 号决议中要求以加强对联合国国家工作队的领导和责任为基础，提出一项改进驻地协调员系统的综合提案。作为回应，我在 6 月分享了关于公正和权能增强的驻地协调员系统的初步愿景。进行后续审查后，我们更加坚信该系统需要大胆变革。虽然在过去四十年中，该系统在推动实地工作协调一致方面发挥了作用，但现在已缺乏足够的力度来满足《2030 年议程》的需要。

51. 大会在第 71/243 号决议中确认有几个因素限制了驻地协调员的能力，包括缺乏足够的领导力、特权、公正性、管理工具、经验和技能。<sup>5</sup> 最近一次四年度全面政策审查监测调查中也可看到这样的诊断结论，各国政府表示希望看到驻地协调员发挥更大的作用，加强该系统的影响，同时减少国家伙伴的业务往来费用。在最近几个月进行的广泛协商过程中，我们一次又一次地听到会员国、驻地协调员和联合国国家工作队及其他利益攸关方表示，在协调方面作出重大改变对于联合国发展系统的变革至关重要。

52. 驻地协调员系统应转向更综合的工作模式，这样的模式能够更好地支持实现可持续发展目标，加强问责制和公正性。这一新系统将赋予驻地协调员更大的权力；使各机构、基金和方案的实务能力更加切合实地需要；建立更加明确的集体成果问责线；确保有足够的资金和资源激励全系统努力。这一模式将借鉴系统内外的各种创新做法和经验教训，包括供驻地协调员/联合国国家工作队使用的有用工具以及征聘和评价驻地协调员的明确、公正制度。

### A. 使技能和资历符合国家可持续发展的需要

53. 担任驻地协调员是联合国系统内最具挑战性的职务之一，但仍需提出更高的要求，因为驻地协调员的能力、甄选和部署必须顺应《2030 年议程》需求的变化。需要实行若干重大改革。

54. 首先，驻地协调员必须是实力强大的可持续发展专业人员，对于《2030 年议程》的概念转变和国家规划进程有深入的了解。除这些能力外，还应有强有力的领导力、团队建设和沟通技巧作为基础，能够以协作的方式促进一致性。此外，驻地协调员还需要拥有丰富的政策整合、数据、创新和发展伙伴关系方面的知识，以满足《2030 年议程》的需要。随着联合国国家工作队加大力度支持为可持续发展重新安排、调动和利用资金，金融知识将越来越重要。驻地协调员还必须具备必要的政治智慧，与包括地方当局和议会在内的东道国政府以及其他发展行为体保持有效的伙伴关系。

55. 其次，驻地协调员必须能够利用整个联合国系统的专门知识和资产来处理会员国的发展优先事项。他们应当能够指导联合国系统为《2030 年议程》作出实质性贡献，在综合分析、规划和预测进程方面领导联合国国家工作队取得成果。在

<sup>5</sup> 第 71/243 号决议，第 55 段。



这方面,我们将逐步整合目前在一个小组下开展驻地协调员/人道主义协调员评估、就职、培训、技能和领导能力发展进程的努力。这应该会为这些外地领导者带来更协调的全球支助。

56. 第三,驻地协调员必须更充分地准备好在发展-人道主义-建设和平一系列领域开展工作。这包括对联合国相关规范框架有深入的了解,有能力把这些规范和标准纳入全系统为实现可持续发展目标进行的分析规划和方案拟订工作。如果国情需要,驻地协调员应该有能力有效地领导人道主义应急行动。在冲突和冲突后环境中,他们需要确保联合国国家工作队与联合国维持和平特派团或特别政治任务以统筹兼顾的方式工作,为建设复原力和保持和平作出充分贡献。在我们加强未来人道主义协调员的储备人才库的同时,我们还将采取步骤,促进机构间工作人员流动,确保采取适当措施激励这样的流动,包括在联合国不同支柱部门之间流动。

57. 第四,驻地协调员储备人才库必须提供国际上最好、最聪明的可持续发展专业人员。为使驻地协调员的技能和资历符合各国和《2030年议程》的需要,实现性别均等和地域多样性至关重要。在这方面已经有了一个良好的基础——47%的驻地协调员职位目前由妇女担任。我们现在需要完全均等,还需要为实现地域平衡作出同等努力。

58. 今后,我们将继续要求对每一名新的驻地协调员进行独立、以业绩为基础的评估。为此,我们将探索如何加强机构间任命程序的透明度和独立性,如何为联合国系统外的合格人才提供便利,让他们有更多机会参与。依照管理及和平与安全改革,我还计划精简向驻地协调员担任的安保事务指定官员和人道主义协调员等不同职务提供的职能和领导才能发展方案。

## B. 加强领导和问责制

59. 驻地协调员被委任为我在国家一级发展业务的指定代表,应在明确的管理、问责和治理框架内开展工作。他们需要由强化的驻地协调员办公室支持,能够使用有助于提供更综合支助的集合基金。

60. 驻地协调员的一套基本权力应当制度化,使其能够履行职责。驻地协调员将领导联合国国家工作队与东道国政府协商,以界定和商定联合国处理该国政府优先事项的战略对策。根据第 71/243 号决议<sup>6</sup>及商定的争端解决机制,在国家工作队内部缺乏共识的情况下,驻地协调员将就联合国发展援助框架的战略目标作出最后决定。驻地协调员还应在确定国家工作队成员在国家一级的存在形式和领导资历,以及在签核有关方案确保与联发援框架优先事项保持一致方面发挥作用。此外,所有支持国家一级工作的机构间集合资金应该由驻地协调员进行审查并列入联发援框架,以确保与国家优先事项保持一致。这些基本权力应以目前驻地协调员对国家工作队联合行动的领导作用为基础,包括支持和监督成果小组、联合方案和其他机构间举措。

<sup>6</sup> 第 71/243 号决议,第 57(a)段。

61. 将需要采用矩阵式报告模式，确保就个别任务和集体成果问责。国家工作队成员在完成各自任务时，仍对各自实体全面负责。同时，各实体领导必须支持为在实地取得成果而采取的集体应对行动。因此，国家工作队成员将继续就在相关国家的所有活动直接向各自的机构、基金或方案总部汇报。此外，在相互问责的框架内，国家工作队成员将向驻地协调员报告《2030年议程》执行情况。在界定对集体成果进行问责的范围时，由于某些任务的性质、规范职能或其他特殊情况，出于监督和协调目的，驻地协调员和相关国家工作队成员将讨论哪些活动需要留在联发援框架以外并与实体总部直接联系。

62. 我们还将利用目前的国家工作队的考绩制度，在联合国发展集团的战略领导下，加强相互问责。驻地协调员将评估国家工作队成员的业绩，国家工作队负责人将继续通报驻地协调员的业绩。这一业绩评估制度必须列入国家工作队成员的职务说明、考绩和相关方案文件中。建立双重统属关系以及加强问责制，将带来两个促进在实地产生更大影响的关键变化：这将加强驻地协调员指导国家工作队致力于实现联发援框架集体成果的能力，还将促进国家工作队内部根据国家优先事项对共同业绩相互问责。

63. 权能增强的、公正的驻地协调员系统需要以集体拥有的争端解决机制为基础。争端解决机制将力求解决驻地协调员和实体代表在联发援框架战略优先事项、方案缺口和方案重叠或驻地协调员认为个别国家方案可能与联发援框架存在矛盾等问题上的争端。在这种情况下，驻地协调员可在与联合国发展集团区域小组和相关的区域主任协商后作出裁定。作为最后的手段，问题将上递至联合国发展集团。

64. 在相关情况下，驻地协调员将继续兼任人道主义协调员(人道协调员)和秘书长副特别代表的第二重和第三重职务。改善后的驻地协调员制度将明确界定在人道主义危机或建设和平局势中的职权。驻地协调员/人道主义协调员与人道主义事务协调厅之间的问责线也将得到加强，以确保驻地协调员/人道主义协调员获得充足的权能和支持来发挥人道主义职能。

65. 驻地协调员办公室将需要配备充足的工作人员，以确保有足够的实务能力领导联合国国家工作队。所需具体资源将视需求和情况而定。根据《2030年议程》进行的审查和现任驻地协调员的意见表明，每个驻地协调员办公室至少需要五个实务工作人员的能力，包括协调和战略规划、经济学、专门的政策支助、成果监测和评价、战略伙伴关系方面的专家。将根据每个国家的情况确定国际/国家工作人员的组合，在可能的情况下优先考虑本国工作人员。

66. 为了加强这一核心能力，我提议通过让联合国新闻中心(新闻中心)国家办事处与驻地协调员办公室合署办公和合并，在每个国家建立一种综合传播结构。新闻中心工作人员在近50个国家拥有丰富的经验和广泛的网络，与国家一级的利益攸关方和联合国总部有着良好的联系。合并这两种能力将在联合国国家工作队内部形成强大的常备传播能力，与各实体的传播专家并肩工作，扩大影响，同时节约大量费用。

67. 将根据每个国家的情况确定更多能力，包括通过合署办公或从各实体借调人员到驻地协调员办公室的方式。为建立更精简的国家存在，驻地协调员还将更加系统地代表联合国其他实体。视具体国情而定，驻地协调员办公室还将容纳其他全系统能力，包括和平与发展顾问以及性别平等、人道主义行动和人权方面的专家。在驻地协调员身兼两职或三职的国家，他们将得到各个发展、人道主义和建设和平实体的综合支助，推动综合应对行动。

### C. 实现独立和公正

68. 若要重振驻地协调员系统，驻地协调员和开发署驻地代表的职能必须完全分离。关于目前驻地协调员系统的组织结构持续存在关切。除了对该职能的公正性存在关切外，在我们的协商过程中，一些对话者还表示关切现有系统的效力。

69. 在国家一级为实现可持续发展目标协调集体支助不是一项兼职工作。目前，同时履行驻地协调员和开发署驻地代表两种职能的人用于协调的时间和精力差异很大。在某些情况下，如“一体行动”国家，驻地协调员可能将近 90%的时间用于处理全系统事务。在另一些国家，答复者估计用于两种职能的时间各占一半。若要致力于实现《2030 年议程》和会员国随后要求的变革，则需要有获得充分权能的全职驻地协调员。我们的分析表明，职能分离是可行的，而且可以有效地加强驻地协调员的能力和影响，从而为在实地实现可持续发展目标取得集体成果。

70. 在国家一级由驻地协调员领导的强大的联合国发展系统将继续依靠强大和反应迅速的开发署。虽然人们对现有系统表示关切，但我也听说，开发署独特的资源组合对于国家努力开展的工作具有不可或缺的价值，包括在提供发展服务、政策支持以及与各国政府建立强大的工作伙伴关系方面。开发署的全面任务规定，以及在能力发展、消除多方面贫穷及建立可问责、有效力的机构等方面长期取得的成就，使其能够作为一个重要渠道，支持综合、多部门和多利益攸关方办法，这样的办法是所设想的国家工作队的核心。开发署应重新定位为处于新一代国家工作队核心的一个综合平台，在驻地协调员的领导下，用其资产和专长为更广泛的发展系统服务。作为一种标准做法，驻地协调员将继续与开发署在共同房地合署办公。

71. 开发署的业务平台和咨询服务将作为联合国国家工作队和新的驻地协调员系统的基石。这需要开发署发挥双重作用：第一，为驻地协调员和国家工作队提供技术知识和咨询服务，以领导全系统规划、风险管理和对可持续发展目标本地化和监测及发展筹资的支持。开发署的综合平台应政府需求启动，以该系统的专门资产为基础，将有助于集中联合国的专门知识或动员外部合作伙伴，在各个可持续发展目标上支持各国政府，包括那些联合国发展系统目前未能充分支持的目标。因此，该平台旨在加强驻地协调员与更广泛的联合国发展系统之间的共生关系。第二，开发署将基于收费服务模式，继续为驻地协调员及其办公室提供后台支持，包括支持与协调职能有关的一切行政和业务需求。

72. 在国家一级进行的变革必须有配套的区域和全球两级支持措施。驻地协调员将需要管理、战略、业务和政策支助职能，以便能够在国家一级交付工作。目前，

开发署提供政策支助和专门知识，联合国发展业务协调办公室履行其他战略和政策支助职能。联合国发展集团区域小组履行管理和业务职能。在我们向新一代联合国国家工作队和重振后的驻地协调员系统过渡之际，这些能力将越来越重要，不过，驻地协调员系统的相关安排和统属关系将进行调整。

73. 发展业务协调办公室也需要改变，以适应新系统的要求。该办公室提供实务秘书处，为联合国发展集团，包括发展集团主席和副主席、发展集团核心小组和战略成果小组提供支持。发展协调办公室与发展集团的区域机制联络，并为发展集团制定业务指南提供支持。该办公室还就联发援框架的执行、联合宣传、综合业务活动以及将核心规范、价值观和原则主流化的综合办法等问题提供咨询意见，以此支持驻地协调员和联合国国家工作队的工作。最后，该办公室还为驻地协调员领导力评估、甄选和职业发展提供支持。虽然发展业务协调办公室在这些领域发展和培养了内部的专门知识，但仍需要加强能力和专门知识，才能有效地支持重振后的驻地协调员系统。

74. 发展业务协调办公室现在还将承担驻地协调员管理和监督职能。这些职能目前由联合国发展集团各区域小组主席履行，他们还担任助理秘书长职等的开发署区域主任。这些职能移交给该办公室后，驻地协调员将通过一个更公正的中间结构与秘书长形成直接上下级关系，在职能上独立于任何具体实体。在执行这一监督和管理职能时，该办公室主任将直接向作为联合国发展集团主席的常务副秘书长报告工作，全面负责驻地协调员人才发展和考绩。

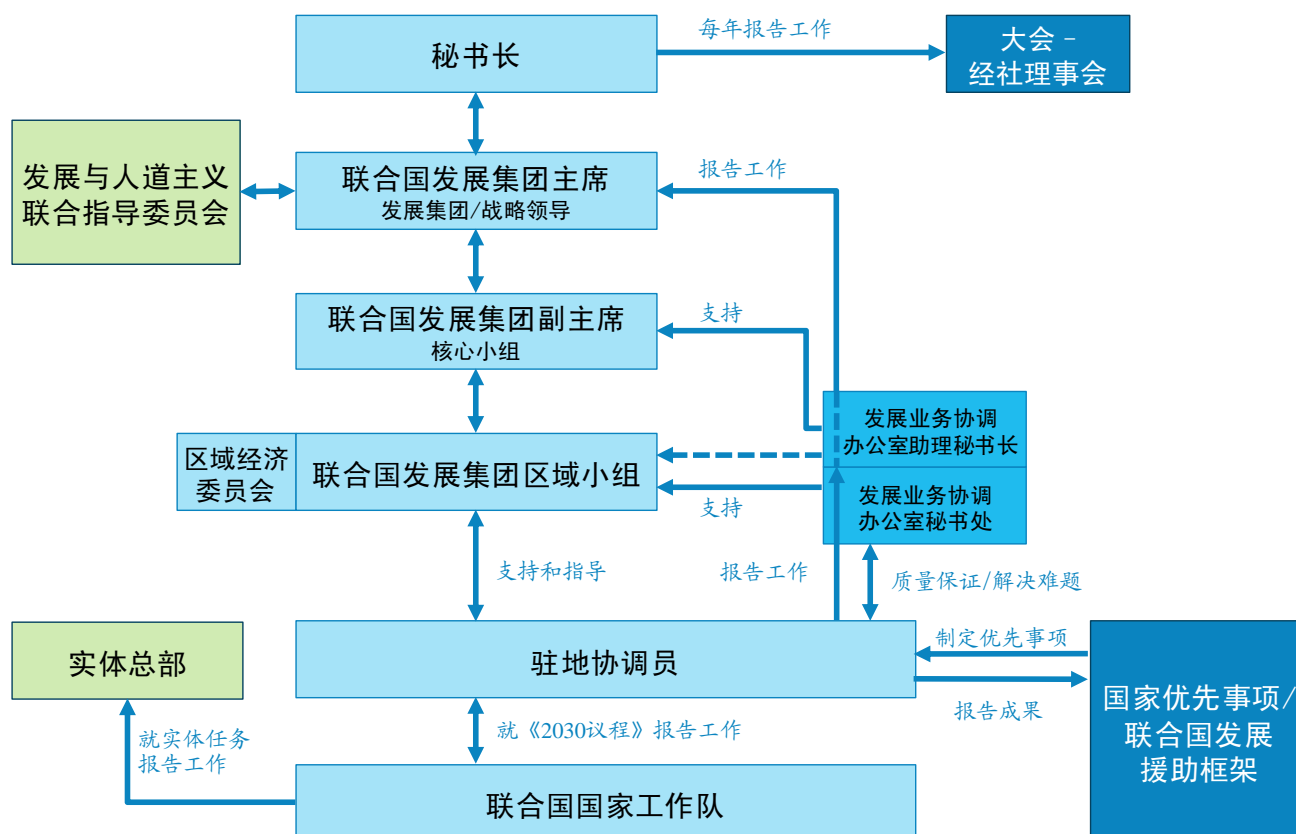
75. 发展业务协调办公室主任还将与各区域发展集团和该系统其他高级官员密切联系，提供解决难题、质量保证、咨询和解决争端服务。据设想，该办公室主任将主持发展集团6个区域小组的驻地协调员年度业绩评估，其中将继续包括联合国发展系统各实体的区域主任。各区域经济和社会委员会及经济和社会事务部现在将作为当然成员参与这些评价进程，以促进驻地协调员和联合国国家工作队工作中的政策业务协调一致。

76. 资源更为充裕的发展业务协调办公室区域股将与联合国发展集团区域小组和由发展集团副主席领导的发展集团核心小组密切协作，向国家工作队提供日常方案支助、政策指导和技术支助，支持联发援框架的质量保证工作，支持国家工作队一体行动标准作业程序和联合举措，并向驻地协调员和国家工作队提供日常支持。这一新安排中特别引人关注的是所有发展集团区域小组将更加正式地签核更强有力的战略联发援框架。

77. 为履行这些增加的职能，确保对驻地协调员进行更加公正有效的监督和支持，我建议将发展业务协调办公室重组为一个独立的协调办公室，由一名联合国助理秘书长领导，直接向担任发展集团主席的常务副秘书长报告工作。发展业务协调办公室还将重新命名为“联合国可持续发展集团办公室”，以体现发展集团预计将更多地担当发展协调职能的情况以及《2030年议程》的全面和综合性质。

图三  
重振后的驻地协调员系统

重振后的驻地协调员系统：上下级关系



D. 通过新的供资安排取得成果

78. 我在提议各项措施重振驻地协调员系统时已谨慎行事，尽可能优化现有安排并最大限度地减少额外费用。所设想的系统将坚决立足于开发署综合平台等整个联合国发展系统的资产和资源。然而，一个真正重新焕发活力、能实现《2030年议程》宏伟目标的系统必然产生财务费用。我们要改变驻地协调员系统资金不足的现状，这是联合国发展系统和会员国共同的期盼，也是共同的责任。

79. 驻地协调员系统目前的基本费用是每年 1.75 亿美元。这一数额包括：(a) 129 个国家的驻地协调员费用；(b) 为这 129 个国家的驻地协调员每人配备的 1 名司机和 1 名助理；(c) 每个驻地协调员办事处平均配备 4 名工作人员；(d) 为联合国 6 个联合国发展集团区域小组提供支持的 12 名协调干事；(e) 6 名开发署助理秘书长约 50% 时间兼任发展集团区域小组主席；(f) 发展业务协调办公室目前的费用；(g) 事务费及设施费用；(h) 联合国驻地协调员差旅费。迄今为止，基本费用

主要由开发署预算承担，并由联合国发展集团成员通过商定的费用分摊公式提供的捐款和会员国特别捐款承担。另外，基本费用还包括该系统产生的其他不太明显的费用。

80. 重振系统涉及费用将达 2.55 亿美元，用于实现驻地协调员与开发署驻地代表职能分离，增强能力，推动联合国在国家一级更全面的反应。这相当于在目前供资不足的驻地协调员系统基础上增加 8 000 万美元。这一增加的数额涉及：(a) 为每个驻地协调员办公室平均增加 1 名工作人员，这样每个办公室至少有 5 名工作人员，并调整对其能力要求，涵盖协调与战略规划、经济学、因地制宜的政策支助、成果监测与评价以及战略伙伴关系；(b) 为每个联合国发展集团区域小组增设两名专业支助人员；(c) 在加强发展业务协调办公室作用的同时大大提高其能力。

81. 此外，我强烈建议在每个驻地协调员办公室设立一项可酌情支配的一体化基金，平均数额为 27 万美元，用以促进在驻地国国内实施优先举措。这项可酌情支配的基金将使驻地协调员有能力激励协作，并有效利用非驻地和专门机构、基金和方案等联合国发展系统的资产。此类基金在 129 个国家的驻地协调员系统总费用为 3 500 万美元。

82. 总体而言，新的驻地协调员系统和一体化基金所需资源相当于 2016 年联合国发展方面的业务活动收到的 295 亿美元捐款的不到 1%。此外，应建立更具实质性、规划良好、向所有国家开放的全球集合筹资方式，使驻地协调员可促进各方共同努力，推动实现各国自主确定的可持续发展目标优先事项。已将这一提议和相关考虑因素列为供资契约的关键部分(见下文第八节)。

83. 我们认真审议了不同的备选方案，确保新的驻地协调员系统有可持续供资。这些备选方案包括自愿供资、联合国发展系统费用分摊、具体所需经费的经常预算、其他创新办法以及这些备选方案的不同组合。人们对新的驻地协调员系统寄予厚望，希望它公平公正，配备可预测的资金支持全球议程。但这些办法无法满足这些期望。

84. 我们需要的系统不能依赖变化无常的自愿供资，也不能依赖需要多个理事机构通力合作且目前运作不佳的机构间费用分摊安排。目前比以往任何时候都需要协调一致的支持，不稳定的自愿供资可能为联合国发展系统及其服务的国家带来破坏性影响。联合国的发展协调职能将需要充足和可预测的资源才能令人信服。

85. 我建议会员国考虑通过摊款为驻地协调员系统的核心能力供资，费用约为 2.55 亿美元，确保该系统有充足、可持续、可预测的长期供资，以履行其关键职能。本组织把可持续发展定位为核心工作，因此这是顺理成章的一步。联合国发展系统要采取更加综合的对策，则重振驻地协调员系统势在必行。拟议的可酌情支配一体化基金等所需的额外能力和资源将继续通过预算外自愿捐款供资。

86. 发展协调是本组织的核心职能。新的议程要求驻地协调员能公平称职地发挥推动作用，这需要所有会员国发挥主人翁精神。摊款供资也将保证发展协调职能的可预测性和发展协调机构的存在，继续支持各国走自己的可持续发展道路。协

调功能的费用仅占发展方面的业务活动每年捐款的 1%，经加强的协调功能将带来资金价值，能大量提高效率，加强领导和问责，以指导剩余 99% 的预算取得成果。无论如何，这对联合国和对全人类而言都是很好的投资。

## 五. 改进后的区域办法

87. 在我 6 月份的报告中，我承诺对区域职能和能力展开审查，以更好地评估该系统的现状。此次审查是迈出的第一步，以便让联合国在区域一级更好地应对《2030 年议程》提出的新要求。审查结果经过了系统内部的广泛磋商。我们第一次对区域构成有了全面了解。

### A. 区域职能和能力审查结果

88. 这次审查进一步强调，必须改变区域架构以履行《2030 年议程》要求的各项职能。区域一级必须提供召集平台，为区域优先事项提供综合政策建议、规范支助和技术能力，并在必要时快速增援。此外，随着世界变得更加多极和相互依赖，区域一级可发挥重要作用，提高驻地协调员和联合国国家工作队的政策和分析能力，并在区域的关键层面结合国情进行分析。

89. 各区域经济和社会委员会受到各自具体情况的显著影响，发展出不同的优势和工作重点。这些委员会主要侧重于知识和研究产品，并为各国政府提供多边平台。目前，5 个区域经济和社会委员会里共有 2 800 名工作人员，每年总开支为 3.6 亿美元。

90. 在区域一级，专门机构、基金和方案也发挥着关键作用，为各自的国家办事处提供战略和政策指导、技术支援以及政策和业务支助，还提供多国及侧重于区域的数据和分析。这些机构共有 6 800 人，年度总开支为 12 亿美元。

91. 各区域经济和社会委员会和各机构、基金和方案的区域办事处位于全球各地 54 个城市。但 81% 的工作人员仅分布在 15 个城市。在 7 个主要中心里，只有 50% 的工作人员在这些城市的联合国大楼里上班。联合国发展系统在区域驻地的人员总数超过 9 600 人，每年年度开支约为 16 亿美元。

92. 经济和社会事务部是秘书处下设机构，没有区域驻地活动，但通过其发展账户、中国-联合国和平与发展信托基金以及技术合作信托基金参与区域和国家两级的能力发展活动。必须对经社部在区域和国家两级的活动与区域经济和社会委员会和联合国发展集团区域小组在这两级的活动加以协调。

93. 在区域一级有两个协调机制。联合国发展集团区域小组汇集了区域一级的各机构、基金和方案，为驻地协调员和联合国国家工作队提供技术援助，确保国家工作队各项活动的总体效益和协调一致。区域协调机制召集各实体，以促进政策一致性，并就区域相关专题和优先领域进行交流。

94. 审查显示，虽然区域一级的联合国各实体之间有协作，但在为执行可持续发展目标提供支持、在数据、分析、政策宣传与咨询、技术援助、知识管理和南南合作等领域有重叠。在数据方面没有明确的领导，多个数据中心并存，协调有限。



横向重叠表现为各实体处理类似议题和问题，纵向重叠表现为全球和区域行为体把自身活动扩展到国家一级。

95. 由于联合国发展系统处理的是一项综合议程，因此一定程度的重叠属意料之中。然而，对资源的竞争、任务规定的相互竞争和会员国的不同需求也造成了重叠。涉及国家一级计划开展的活动与接触的相互交流严重不足，加剧了联合国发展系统区域实体和驻地协调员/联合国国家工作队之间的脱节。

96. 我们需要重新调整和精简区域一级，使之与《2030年议程》保持一致。为使联合国发展系统在区域一级胜任其职，我提议分两步走。首先通过优化现有安排产生更大影响，在2018年底前全面完成。这包括明确分工，协调统一各实体的工作，开启转型进程。这些步骤将奠定基础，便于之后提出一套新提案进行较长的重组，改善不同区域结构之间的联络。

## B. 优化联合国区域结构

97. 区域一级的联合国发展系统将立即采取措施，明确其区域结构之间的分工。这包括响应第71/243号决议的呼吁，全面落实联合国发展集团和区域经济社会委员会的合作声明。为加强政策一致性，这一安排将扩展到经社部。我们还将根据清晰界定后的分工开启转型进程，这一进程强调包容和参与，由各区域经济社会委员会和联合国发展集团区域小组参加。

98. 2018年，我们还将制订和落实一项明确规程，规范秘书处各实体和其他非驻地机构与各国的接触，确保向驻地协调员通报所有驻地国的发展活动。还鼓励新的驻地协调员开展摸底访问，与相关区域委员会和各机构、基金和方案的区域办事处更加系统地联络，从而更好地了解可用于协助联合国国家工作队的区域资产。

99. 在这项优化工作中，我们将确保在联发援框架的制订和审查过程中对区域和跨境问题进行更透彻的分析，而各区域经济社会委员会则是这一过程的组成部分。这应使联合国在应对气候变化和国际移民等不分国界的挑战与机遇时能采取更有效的行动。这也将要求区域经济社会委员会把各自在国家一级的活动纳入联发援框架。

100. 在加强区域协调方面，我们将参照欧洲-独联体区域目前的做法，确保联合国发展集团区域小组和区域经济社会委员会举办联席会议或连续举行会议，双方互通议程。因此，将有一个共同的秘书处为会议提供服务。还将加强经社部参与区域协调机制。我们还将努力推动联合国发展集团各实体参加由各区域经济社会委员会主持的区域可持续发展论坛。这将确保加强政策-业务循环，确保更好地利用这些机制作为全球一级的可持续发展问题高级别政治论坛和经济及社会理事会发展筹资论坛的筹备会议。最后，将成立出版物联合委员会，以减少知识产品的重复出版。

### C. 中期联合国区域资产重组

101. 就中长期而言，我将启动确定战略的进程，采取更大胆的措施，精简联合国在区域驻地的机构存在并最大限度发挥这些机构的影响力。将与区域经济和社会委员会和发展集团区域小组协商审议的备选方案包括：

(a) 逐步整合发展集团区域小组和区域协调机制，以便提供符合《2030 年议程》要求的综合政策咨询。这一综合系统将确保在可持续发展三个层面改善为国家工作队提供的实务支助。此外，它将确保建立以强大的研究能力为基础的有效的规范性业务反馈循环；

(b) 根据《2030 年议程》的要求完成区域经济和社会委员会工作人员的职能转变进程，以便重新调整区域委员会的作用和资产。目的是加强区域委员会的实效和召集作用，更好地发挥其作为可持续发展政策咨询的智库并提供知识支持的作用；

(c) 为支持执行《2030 年议程》，考虑把区域经济和社会委员会的工作人员重新部署至总部以外，以加强联合国国家工作队的能力并填补实质性差距；

(d) 进一步发掘在区域一级合署办公并提高效益的机会。

102. 我将在 2019 年前向会员国提供较长期的联合国区域资产重组备选方案最新资料，纳入我向经社理事会业务活动部分提交的年度报告。

## 六. 全系统成果战略指导、监督和问责

103. 会员国承诺对公民负责，在实现可持续发展目标方面取得进展。《2030 年议程》便以这一承诺为基础。反过来，联合国发展系统也需要调整，以便更好地向会员国和公众展示成果。发展系统近年来已采取重要步骤提高透明度、加强问责并改善成果报告。多个实体正在这方面作出表率。然而，在全系统层面取得的改进并未达到实体层面的水平。

104. 作为联合国发展系统重新定位工作的一部分，大会在第 71/243 号决议中强调必须改进发展系统的治理，使之更一致、透明、灵敏和有效。<sup>7</sup> 应当创造空间，进行更有效的横向监督与协调，增加透明度，并就系统的集体业绩与会员国进行更协调一致的接触。

105. 大会第 71/243 号决议呼吁加强问责、协调和监督。据此，我建议会员国考虑着重关注经社理事会和设在纽约的各基金和方案的执行局。理事机构改革完全是会员国的职权。因此，我的这些建议仅是提供资料，方便会员国探讨如何确保该系统应对《2030 年议程》时有协调一致和有效的监督。

106. 在这方面，我确认联合国大会主席启动了对大会第 68/1 号决议的全面审查。我还注意到，大会主席将继续努力，根据《2030 年议程》调整经社理事会和大会的工作。我赞赏这些努力，并鼓励会员国继续发挥领导作用，以便更有效更高效地检查《2030 年议程》的落实情况。

<sup>7</sup> 第 71/243 号决议，第 45 段。

## A. 振兴经济及社会理事会促进发展的业务活动部分及有关机制

107. 人们普遍承认，全系统行动的战略指导和监督有待加强。为弥补这方面的不足，会员国可考虑立足《宪章》原则，根据第 71/243 号决议的指示加强经济及社会理事会的作用。经社理事会在加强治理和运作时可考虑利用手头所有工具，如促进发展的业务活动部分、人道主义事务部分、过渡活动和经社理事会与建设和平委员会联席会议等。总体而言，理事会的审议职能也应得到加强，重点放在问责、知识共享和相互学习，以取得更好的成果。

108. 在这方面，我建议会员国考虑将经社理事会促进发展的业务活动部分制度化，作为《2030 年议程》全系统业绩的问责平台。这可通过该部分一年两次的会议实现。会议各自有明确的侧重点。每年第一次会议将为全系统所有各级的活动提供政策指导。这次会议旨在通过全系统独立评价、涉及系统对执行可持续发展目标的集体支持以及全系统战略文件执行进展情况的年度报告，加强联合国发展系统的政策和业务职能之间的联系，并加强会员国对此的监督。

109. 促进发展的业务活动部分的第一次会议还将监督区域协调。会议议程包括涉及联合国发展系统区域协调机制最近同步后取得成果的年度报告。我认为，经社理事会工作的这一新举措可让会员国有步骤地对系统的区域结构和协调进行监督。它将提供机会，就区域经济和社会委员会、专门机构、基金和方案以及经社部工作的协调程度进行接触交流，为实现《2030 年议程》作进一步转型、重组和整合。

110. 会员国可考虑在促进发展的业务活动部分一年两次会议中的第二次重点关注加强向联合国发展系统的理事机构提供指导。这次会议可为相关理事机构的审议工作提供资料，有助于加强会员国对系统各实体进行战略指导和监督时的协调一致。最终，这将有助于确保在落实《2030 年议程》的战略和方案工作中采取共同做法。

111. 会员国还可利用这次会议，加强对发展系统协调人道主义援助和建设和平工作的指导。这次会议可利用经社理事会在发展和人道主义协作方面一项重新策划的活动，以及经社理事会和建设和平委员会的联席会议。这次会议可与理事会人道主义事务部分的会议连续举行，提高一致性。这有助于巩固经社理事会作为政府间机构的作用，推动联合国迈向预防文化并注重成果。在磋商期间，一些会员国还提出，恢复此前经社理事会会议在纽约和日内瓦轮流举行的做法可在这方面有所帮助。若有更多会员国对此感兴趣，我随时准备推动这些讨论。

112. 除了接受会员国问责外，联合国必须继续向其服务的广大公众开放，扩大服务，提高反应能力。重新投资于对可持续发展成果的公共宣传与传播有助于世界各地民众了解联合国的全球承诺并参与其中。发展专家和工作者也应将经社理事会看作充满活力的平台，在此交流和分析发展问题。此外，随着该系统加强与外部伙伴的联系，会员国也可在经社理事会的审议工作中加强利益攸关方的参与，尤其是妇女团体和青年团体等公民社会。

## B. 通过联合执行局加强执行指导与监督

113. 各执行局是系统治理工作的核心机构,为发展活动提供政府间支助和监督,确保遵守大会、经社理事会和《宪章》产生的政策指导,也有责任通过年度报告向经社理事会传达建议。尽管在努力加强全系统治理与问责,目前执行局的规范仍是根据实体各自的任务授权进行报告。这造成联合任务效率低下,各自为政。“一体行动”的落实情况便是明证。虽然各国政府有意减少各自为政现象,但仍须依靠各执行局核准国家方案。这不符合甚至严重违背了我们对集体成果的追求。

114. 有不同的方法克服这些困难。我仍认为,最有效的办法是设在纽约的各基金和方案成立联合执行局。在这方面,我建议会员国考虑逐步合并开发署/联合国人口基金(人口基金)/联合国项目事务署(项目署)、联合国儿童基金会(儿基会)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的执行局。联合执行局有助于按照经强化的经社理事会提供的指导,统一会员国发出的声音,确保业务足迹大的一系列实体采用一致的做法。它将加强会员国对联合战略、规划和成果的执行指导与监督,同时无损其监督和参与每个实体的方案优先事项。

115. 但是,联合执行局将继续为单个实体提供专有空间,以确保纵向治理和监督仍然强大有力。联合执行局的特别部分将继续处理单个实体各自的优先事项,而共同部分则注重在关系所有五个实体的问题上采取联合行动并进行联合报告。联合执行局还将提供一个更好的接口,加强各专门机构执行局之间的协调。

116. 联合执行局的运作会带来一些挑战,包括确定其组成,以及找到联合会议和实体分头会议之间的平衡。然而,与横向治理的改善和效率增加可带来的好处相比,这些挑战微不足道。举例而言,三个执行局在2017年分别举行正式会议共计34天,非正式会议至少50天。合并执行局后将不再需要召开多次会议,简化报告工作,并可围绕集体行动展开更多互动讨论。

117. 还可带来其他重要的增效并可能节省费用。各国代表团在担任执行局成员时可节省差旅、规划和时间成本。此外,由单个独立的执行局秘书处管理后勤和组织支助有助于更深入地了解各个机构的工作,尽量减少重复劳动。联合文件还将减少单个实体产生的文件量,让讨论和决策更加有的放矢。此外,开发署为人口基金和项目署提供三个机构执行局的秘书处服务,与之分别签订了服务级别协议,各实体可受益于这些协议。

118. 联合执行局的建立将根据会员国的指导并由会员国牵头逐步实现。根据纽约各执行局的经验,可考虑在其他地点合并执行局。尽管我鼓励会员国大胆推进系统治理和监督的变革,但立即作出切实改变以加强各执行局的工作方法将会很有帮助。

119. 在这方面我听取了来自会员国,包括纽约各执行局现任成员的宝贵见解。这类措施可包括确保在同次会议上涵盖优先议程项目,并统一各实体审议议程项目的做法。还可考虑把各执行局秘书处转变为独立机构。这将确保各秘书处更公正地为会员国提供服务。

120. 会员国还可考虑把立法权授予现有的执行局联席会议，直至联合执行局成立为止。执行局联席会议由于缺乏决策权而影响有限。会员国可正式制订其议事规则，纳入一项使联席会议成为决策平台的规定。

### C. 建立独立的全系统评价职能

121. 全系统独立评价在加强联合国发展系统监督、透明度、问责和集体学习安排方面发挥重要作用，可使发展系统继续加强为实现《2030年议程》所作的贡献。然而，整个联合国系统还不够重视评价职能，跟不上对评价职能日益增长的需求。

122. 我将建立一个小型且独立的全系统评价单位，由管理事务部管理，由经社理事会直接问责。作为本组织首席行政首长，该单位将与我接触，但直接向会员国报告。我曾建议制订立足于本组织任务、涉及战略目标和目的的总体评价愿景与战略，该单位便建立在这些建议的基础上。鉴于必须有更有力的问责，这一职能必须遵守评价方面的国际最佳做法，政策须秉持独立性、公信力、有效性和实用性等核心原则。<sup>8</sup>

123. 该单位将通过联合国评价小组(评价小组)与联合国系统各评价办公室通力合作，确保我们为全系统评价制订切实可行的政策和制度安排。它将重点关注涉及系统在全球范围内支持可持续发展目标的战略问题和贯穿各领域的问题。它将结合经强化的联合国评价职能，对战略发展问题展开为数不多的独立全系统评价，以便为全系统政策和议程制订、业务执行和决策提供可信的评价资料。

124. 该单位将继续侧重于全系统在全球的活动，同时鼓励和支持联合国发展系统在国家一级的各实体开展联合评价，评价内容涉及推动可持续发展目标的方案活动和全系统工作。全系统战略文件将指导全系统评价并提供资料。将采取措施，提高联发援框架评价等现有评价结构中较低层级的评价质量，使之能令人信服地用于汇总与综合等较高层级。

125. 这一灵活的评价职能将产生高质量和专业可信的独立报告，为全系统投资带来的影响和资金效益提供证据与分析。报告将向公众提供。它还将使我们更好地评估全系统工作的影响，并在可能的情况下提供实时反馈。用作评价的证据将为全系统政策和管理提供资料，推动变革与进步，同时也是预测风险和关键趋势的手段。

126. 该单位在履行职能时，将借鉴并加强联合国发展系统的评价能力，目前这些能力在很大程度上用于实现各机构的具体目标和各自的决策需求。它将与联检组密切联系，确保不重复联检组的职能，而是与之相得益彰。它将联络联合国评价小组，与小组成员积极合作，以便统一可持续发展目标评价计划，并在可能的情况下利用评价小组的能力和产出。为进一步避免重复，拟议设立的单位将确保具有机构和全系统责任的各评价办公室秉持辅助、增值和效率等原则，发挥各自作用并承担责任。

<sup>8</sup> 见 [JIU/REP/2014/6](#)；也见开发署评价办公室编写的题为“第三次国家评价能力国际会议总结：如何应当与评价的独立性、可信度和使用有关的挑战”文件，(2013年)。



127. 该单位将设一名 D-2 职等的主任，由少数固定任用的工作人员辅助。还将从联合国发展系统借调人员，这些人员将带来整个系统的现有专门知识，确保快速启动工作。须根据《联合国评价小组规范与标准》认真考虑人员的确切构成和所需资质，并通过严格的竞争程序甄选。<sup>9</sup> 该单位预算约为 300 万美元，占联合国发展方面的业务活动 2016 年开支额的 0.01%，不包括摊款。

## 七. 《2030 年议程》伙伴关系

### A. 《2030 年议程》的全球伙伴关系

128. 在阐明《2030 年议程》时，会员国重申了国际事务中团结和伙伴关系的核心理念。新议程确认各区域和国家之间的相互依存关系，以及越来越多的挑战只有通过全球合作才能解决。

129. 可持续发展目标是前所未有、广泛包容的磋商进程的成果，得到会员国的有力领导，超越联合国，将全球、区域和国家一级的关键利益攸关方纳入构建我们所希望的未来过程中。各级政府以及议会、民间社会组织、工商业和慈善组织、科学界和研究界、学术界、志愿者团体和其他利益攸关方，都可以在实施《2030 年议程》和确保相互问责、实现可持续发展目标方面发挥作用。

### B. 《2030 年议程》伙伴关系

130. 会员国一致认为，伙伴关系对《2030 年议程》至关重要。可持续发展目标雄心勃勃，范围广阔，若无强有力的伙伴关系，根本无法实现。联合国发展系统将需要借助其独特的召集能力，帮助各国在全球、区域和国家层面上搭建所需的各种伙伴关系，并将具备知识、科技、资金的各个方面聚集起来，寻找创新解决方案，应对紧迫挑战，并给予推广。在现有伙伴关系的基础上，联合国具有独特的地位，可以为所有行为体提供所需的平台，使它们能够聚集在一起，建立信任，调动各自资产，实现可持续发展目标。

131. 联合国发展系统将需要扩大其在全系统一级的伙伴关系的规模，以配合《2030 年议程》的要求。联合国参与伙伴关系的经验差别很大。一些实体制定了先进的政策和做法，吸引外部参与者，但其他一些实体却采取较为保守的做法，其原因往往是能力和技能有限。总体而言，建立伙伴关系的努力依然零散，过于侧重项目型活动，这不大可能在《2030 年议程》所需要的规模上取得结果。

132. 同时，本组织必须更好地管理风险，确保在监督的同时保护其价值，也为创新和扩大伙伴关系安排创造空间。尽职标准和程序在整个联合国系统中是非常不同的，需要精简。由于缺乏全系统的尽职方法，导致财务和人力资源使用效率低下，联合国多个机构经常对相同的合作伙伴进行筛选，给本组织造成重大的声誉风险。有时会导致各实体做出相互矛盾的决策，破坏本组织的诚信，增加其脆弱性。

<sup>9</sup> 《联合国评价小组规范与标准》(2016 年)。

133. 联合国发展系统各实体参与的伙伴关系的范围和类型也需要提高透明度。将采取措施，确保联合国合作伙伴关系工作充分透明和问责。

134. 我们将优先重视我们一切工作中的伙伴关系，确保联合国系统能够充分满足会员国实施全面综合议程的需求。作为重振联合国发展集团努力的一部分，我请常务副秘书长把建立伙伴关系作为重中之重。在迈向新一代联合国国家工作队之时，我们将确保在国家一级，驻地协调员办事处有能力成为一站式服务机构，与包括国际金融机构、工商界、民间社会和其他利益攸关方在内的外部伙伴建立伙伴关系。这是我们与民间社会协商编写本报告时的强烈呼声。联合国国家工作队必须越来越多地倡导与所有利益攸关方(包括落在最后面的)进行协作和开放对话，支助国家机构。

135. 另外，我建议发起六个伙伴关系相关的工作流程。

136. 首先，我调动了联合国高级领导，在联合国经济和社会事务部和全球契约的支持下，协调联合国发展集团内的一个进程，商定一个全系统伙伴关系方针，其中应侧重国家一级，由驻地协调员办事处作为国家一级的全系统伙伴关系中心，支持各国调动可持续发展目标所需的执行手段。

137. 其次，我将加强全系统的诚信、尽职和风险管理。这些措施包括但不限于：接受全球契约的十项原则，作为私营部门实体的共同伙伴标准；调动不同群体的非国家行为体的共同尽责标准；建立一支诚信问题工作队，由联合国高级领导组成，负责管理联合国-工商界联系的风险，培养一批“时刻准备担任合作伙伴”的公司。联合国发展集团进程将探索所有备选方案，确保尽快采取行动。

138. 第三，我要求全球契约领导层考虑如何改进全球治理以及全球契约地方网络的影响和对其监督。全球契约在支持这些努力方面发挥关键作用。全球契约地方网络可以推动会员发展，加强地方企业对可持续发展原则的吸收，特别是占地方市场 70% 以上的中小企业，并将其纳入业务流程，推动实现可持续发展目标。

139. 第四，联合国伙伴关系办公室将被确立为联合国的全球合作关系门户。我们将在 2018 年初开始审查目前的业务活动，为公共和私营部门利益攸关方，包括民间社会组织与联合国发展系统建立更有效的伙伴关系提供一个重新振兴的平台。

140. 第五，我将继续发展与世界银行和其他国际金融机构的伙伴关系，重振整个系统的契约，开展高效行动，支持实现千年发展目标。与世界银行的协议将于 2018 年年中完成。

141. 第六，我将按照会员国的要求，努力加强对南南合作的支持。发挥所有发展方面行为体的能力，加强发展中国家快速发展的优势，互相促进和相互支持，是《2030 年议程》的核心。



142. 我们将同我的南南合作特使和开发计划署密切合作，拟订改革联合国支持南南合作的结构和机制的建议，及时在“布宜诺斯艾利斯行动计划”通过四十周年之际，向2019年3月将举行的联合国南南合作高级别会议的审议提供资料。<sup>10</sup>

143. 与此同时，我已开始实施秘书长气候变化参与战略的南南合作行动计划(2017-2021年)，利用南南合作的潜力加速行动，推动应对气候变化的雄心。

## 八. 供资契约

144. 大会在第71/243号决议中认识到，《2030年议程》需要采取更可持续的供资方式。显著提高供资基数水平、可预测性和灵活性，是成功重新定位联合国发展系统的先决条件。另一方面，加强供资需要系统采取影响深远的措施，加强集体行动的成果、问责和透明度。

145. 所以，我在6月报告中呼吁达成供资契约——会员国和联合国发展系统达成协议，跟上《2030年议程》的大胆步伐，就向系统拨款和系统分配资金的方式采取决定性行动。在与会员国磋商的基础上，我提议围绕少数具体和现实的相互承诺来构建供资契约。这些承诺的依据是第71/243号决议中的关键原则：普遍性、多边主义、中立性、可预测性、透明度、问责制、注重成果、效益和效率。

### A. 投资联合国发展系统，推动执行《2030年议程》

146. 为了使联合国发展系统有效支持《2030年议程》，保持中立和多边性，核心供资数额和可预测性必须增加。大会在第71/243号决议中商定的联合国发展系统的核心职能必须在可预测和多年期的基础上得到核心资源足够和可靠的资金。捐助者群体也必须扩大和多样化。

147. 核心供资是联合国发展系统的基石。它让各实体进行战略性规划，更加灵活地适应国家需求，为取得共同成果汇集资源。联合国机构近年来总体核心预算迅速下降，对该系统的成效和合作能力产生了明显影响。由于核心预算目前不到联合国发展系统收到捐款总额的22%，因此迫切需要重申核心预算的理由。

148. 非核心预算也越来越多地用于专门目的。2015年，联合国发展相关活动的所有非核心预算流量中有91%专门用于具体项目。虽然这些资金在全球许多人的生活中产生了重大影响，但其往往导致意想不到的效率低下，原因是条块分割、实体间过度竞争，以及政府交易成本增加。在某些情况下，它可能导致对需要领域进行投资，但不一定是政府的最高优先领域，或规模不够大。

149. 精心设计和专业管理的集合资金更为有效和透明，也补充具体机构的资金。联合筹资机制在下列各方面有良好记录：加强了连贯一致和协调，扩大了捐助者群体，改善了风险管理和杠杆作用，在联合国发展系统内或在相关情况下各支柱间为合作提供了更好的激励措施。

<sup>10</sup> 见大会第71/244和第71/318号决议。

150. 向系统提供更可预测和更灵活的资源，不仅仅是要重申对联合国的信任，也关系到为服务各国人民取得成果进行投资。这将加强系统迎接全球重大挑战的能力，如气候变化、人口贩运、流离失所和极端天气冲击等，同时确保对公民至关重要的问题产生更大的影响，如改善卫生系统、改善青年就业、消除贫穷和可持续管理城市地区。这将增进系统供资不足却很重要的职能，包括政策建议和支助发展筹资。最终，“供资契约”将增加全面实现可持续发展目标和在全球消除贫困的可能性。换句话说，这是要确定我们是否能够实现到 2030 年将世界变得更加繁荣、和平和可持续发展的雄心。

151. 本报告中的全套建议，正是我代表联合国发展系统做出的承诺，相信它们带来的变革将符合《2030 年议程》的雄心。我还提出了具体行动，以便在近期内改进透明度、问责制和更好地报告全系统行动取得的成果。具体来说，我们承诺：

(a) 每年在国家一级和向经济及社会理事会报告全系统支助可持续发展目标的情况。这将立即开始，在着手统一系统内数据收集和报告方法过程中，将会得到加强。到 2021 年，我们计划就全系统的成果提交汇总信息，向会员国及其纳税人展示钱尽其用；

(b) 全系统参加“国际援助透明度倡议”，充分遵守国际透明度标准，提高所有实体的透明度，更加容易查询财务信息；

(c) 进行独立的全系统评价，向会员国提供可靠的评估结果；

(d) 按照大会第 71/243 号决议的规定，全面遵守现行的费用回收政策，进一步探索具体实体采用统一但有区别的费用回收方法；

(e) 联合国发展系统各实体至少拨出 15% 非核心资源，用于联合活动，包括补充机构间集合资金的资源；

(f) 宣传会员国给核心资金和集合资金提供的重大捐助及相关成果。

152. 反之，我们提议参照联合国发展系统做出的承诺，会员国也作出四项重要承诺。对联合国发展系统的承诺，我将责成其领导人负起责任。会员国的承诺包括：增加具体实体的核心资源；提高专用资金质量；充分资助驻地协调员系统；通过综合政策促进《2030 年议程》联合政策基金和建设和平基金，加强联合国在国家一级的综合影响。

## B. 加强供资机制，让联合国发展系统发挥关键职能和能力

153. 首先，我们提议，会员国再次承诺扭转向联合国发展系统实体提供核心资源份额下降的趋势。具体而言，分拨给联合国发展系统各个实体的核心预算的百分比，在未来 5 年应从目前占捐助总额的 21.7%，增加到至少 30%。这是一个切实可行的目标，也是使系统各个实体能够具备必要的灵活性，以便开展战略行动、为合作伙伴提供更强有力的政策支持、并与更广泛的联合国发展系统开展合作的第一步。它还将围绕普遍支持联合国可持续发展支柱的原则重建信心，而这需要通过分担负担的解决办法来实现。

154. 其次，我们要求会员国支持提高其专用非核心供资的质量。我在这方面提出两个具体目标：(a) 在下一个五年期间，将机构间集合资金翻一番，从 2016 年的 17 亿美元增加到 2023 年的 34 亿美元。即把占非核心捐款总额的 8%，增至 16%。(b) 到 2023 年，具体实体专题资金从 4.07 亿美元增加到 8 亿美元。

155. 第三，我再次呼吁会员国提供支持，确保为联合国驻地协调员系统的振兴提供充足和可预测的资金。我在本报告中说明了从经常预算拨出分摊会费，用于振兴驻地协调员系统费用的理由。这笔费用每年 2.55 亿美元。此外，我建议设立一个 3 500 万美元可酌情支配的整合基金，由预算外资源供资，每年为每个驻地协调员提供 270 000 美元，借助系统的资产，向国家伙伴提供综合政策支助。驻地协调员系统的供资是系统重新定位的关键，因此也是拟议的供资契约的核心。

156. 最后，我们依靠会员国的支持，通过以下两个关键机制，在更加综合的联合国响应的推动下，为在国家一级扩大影响给予财政激励：(a) 将通过综合政策促进《2030 年议程》联合政策基金的资金落实为每年 2.9 亿美元；(b) 大幅增加向联合国建设和平基金的捐款。联合政策基金旨在为驻地协调员和新一代联合国国家工作队提供“实力”，帮助各国实现可持续发展目标。

157. 在国家一级的这种集合资金与联合国发展援助框架有着明确联系，将使联合国驻地协调员能够调动全方位能力，在各机构开展支持实现可持续发展目标所需的协作。建设和平基金是另一个重要手段，有助于我们加紧努力，建立抵御能力，并在更大范围内推动联合国综合预防行动。

158. 综合来看，新的驻地协调员系统全部费用、综合基金和《2030 年议程》联合政策基金资金，占联合国 2016 年发展业务活动收到的 295 亿美元捐助的 2%。鉴于《2030 年议程》的变革潜力、会员国正确期待联合国发挥的具体作用、以及我们集体任务的紧迫性，这似乎是我们应该争取的最低要求。

图四

### 供资契约的相互承诺

#### 拟议供资契约内容



159. 为实施供资契约，我打算在 2018 年，在作为发展集团主席的常务副秘书长的领导下，与会员国开展筹资对话。同时，我们鼓励有能力采取行动的会员国当即拿出可以采纳的措施，但又不影响正在进行的议会批准。要迅速行动起来，把握变革的势头。

160. 最终，供资契约的成功将取决于各方履行各自的承诺。我们任何一个方面的失败，都将导致联合国发展系统陷入核心资源下滑的不良循环，并因非核心资源条件严格而严重限制其战略重点和长期参与。

161. 我同意，在许多会员国财政情况吃紧，议会和纳税人加强审查的情况下，这些都是数额不小的要求。我们充分知晓会员国的要求，供资契约将要求相应改革系统的透明度、问责制和成果报告。归根结底，是这些数字和目标背后的人的境况，在推动变革——那些社区被气候诱发的风暴和震荡冲走的人们，以及卫生传染病、不平等程度的加剧、世界各地三分之一的妇女面临某种形式的暴力等境况——我们的共同承诺是，确保不让任何人掉队，帮助落在最后面的人们。

## 九. 结论

### A. 准备变革

162. 为回应第 71/243 号决议，我们力求采取一种有雄心的方法——牢固地重新定位本组织，以实现《2030 年议程》。人民的需求和我们时代的要求，正需要如此。像往常一样实施的方法和改革，只是隔靴搔痒，不会产生各国实现可持续发展目标所需的支持。增进行之有效的方式至关重要——但是在各国面对迄今最宏大的发展议程时，这尚不足以成为相关的合作伙伴。

163. 总的来说，拟议的变革提供了一个大胆而现实的前进方向。这是一套相互加强、不可分割的整体计划。将驻地协调员的职能与开发计划署驻地代表的职能分开，再加上有力措施，加强驻地协调员的权力、机制和资源，才会导致深刻变革。向经社理事会和联合国其他理事机构提议的改革，将依靠联合国系统提高报告全系统行动的能力，增进对全系统行动的问责。更灵活的供资是所有努力的基础。重新定位联合国发展系统也会加强内部管理以及和平与安全架构的同时改革产生的影响。

164. 时不我待。实施《2030 年议程》已经两年了。为实现我们的共同目标，我正在现有授权内采取一切可能的措施来提高系统的凝聚力、问责制和效益。我把可持续发展的全面责任交给了常务副秘书长，充分落实了大会第 52/12 B 号决议有关这一职位的规定。我设立了一个执行委员会，促进综合决策，接纳整个联合国的投入。

165. 这些初步步骤已经为会员国所争取到确切要求奠定了基础：一个更公正，更负责任的可持续发展协调系统。振兴后的联合国发展集团和促进人道主义与发展协调联合指导委员会已经开始运作，并将大规模地拿出解决方案，迎接各国和联合国国家工作队面临的挑战。我发起了一些加大行动战略，支持会员国推动气候行动和发展筹资。我指望会员国支持本报告提出的深入改革，这对于再度把可持续发展置于我们工作中心至关重要。



166. 今后的工作将很密集复杂。改革并非易事，也非一蹴而就。这是一个由我们最宝贵的财富——我们的工作人员——所承担和激发的进程；他们致力于寻找履行本组织任务的创新办法。我们正在采取措施确保这一改革进程一帆风顺，顺序良好。我正在建立一个改革管理小组，以包容透明的方式开展工作，一旦会员国给予批准，便开始筹备全力实施改革措施。

167. 我们认为，改革进程可以在会员国做出决定后四年内完成。重大建议，包括新一代联合国国家工作队以及振兴驻地协调员系统——应在2019年底前落实。其他时间表将根据会员国就这些建议作出的决定来确定。

## B. 所需授权

168. 重新定位联合国发展系统是一项共同的责任。我们尽最大努力来完成第71/243号决议规定的任务。我现在请求会员国支持这些任务，使我们能够在大会和经社理事会的领导下，把本报告中提出的建议化为行动。

169. 我请会员国支持本报告所载一揽子建议的设想和方向。具体而言，我请会员国：

(a) 批准拟议振兴驻地协调员系统的措施，包括建立专门的驻地协调职能。在振兴系统下，驻地协调员将获得各国政府认证，作为联合国在驻地国内最高的发展代表，并得到一个加强的、独立的可持续发展小组办公室的支助；

(b) 支持新一代联合国国家工作队的拟议方式，包括使用指示性标准向联合国发展系统在国家一级的存在提供信息；

(c) 同意拟议的分阶段方式，改革联合国发展系统区域方法；

(d) 考虑启动一个进程，审议和实施关于经社理事会和联合国发展系统在纽约各实体执行局的提议；

(e) 支持秘书长关于加强对《2030年议程》伙伴关系的机构响应和全系统办法；

(f) 认可供资契约框架，建立新的合作精神，最大程度地发挥会员国对联合国投资的效益，同时使联合国发展系统能够为所有人实现《2030年议程》。

170. 我还欢迎会员国赞同全系统战略文件的范畴，以此作为联合国发展系统执行《2030年议程》的指导框架和路线图。

171. 在会员国发布2016年具有里程碑意义的第71/243号决议之后一年，我们正在越来越接近重新定位联合国发展系统，履行《2030年议程》的雄心壮志。这是一个独特的机会——我们绝对不能错过。有时很容易在外部世界可能看起来有些神秘的政策细节中迷失方向。但是，我们绝不能忽视我们工作和本报告的目的所在。目的是为了我们服务的人民而工作，坚守我们共同的宏伟目标，履行我们的集体承诺，不让任何人掉队。正是本着这种精神，我指望所有会员国给予指导，提供支持，推进这些建议。

## 附件

## 联合国全系统战略文件

2017 年 12 月 20 日

## 宗旨

1. 大会于 2016 年 12 月 21 日通过了关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 71/243 号决议，其中大会请秘书长审查联合国发展系统支持落实《2030 年可持续发展议程》的目前职能和现有能力，以便根据各自任务找出能力缺口和重叠，提出纠正建议，确定相对优势并改进机构间办法。<sup>1</sup>
2. 在同一份决议中，大会还请联合国发展系统各实体负责人由秘书长牵头编制一份全系统战略文件，至迟于 2017 年底提交经济及社会理事会 2018 年届会的发展方面业务活动部分审议，将这些建议转化为具体的高效和一致调整行动，为落实《2030 年议程》提供更好的共同支持，还将这些建议转化为与联合国发展系统职能相一致的筹资办法选项，在各实体新的战略计划和类似规划文件中加以反映。
3. 本份全系统战略文件就是联合国发展集团对第 71/243 号决议所载任务的初步反应。文件提供了具体的行动和一份初步路线图，指导联合国发展系统更加一致地支助各国执行《2030 年议程》，联合国发展集团将根据秘书长关于重新定位联合国发展系统的报告和会员国有关决定做进一步修订。
4. 战略文件最初是为 2018-2019 年期间制定的，随后将与四年期全面政策审查的四年周期保持一致。它以 2017 年 6 月对秘书长要求开展职能和能力的评估，以及秘书长 2017 年 7 月 5 日向经社理事会提交的题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》”的报告(A/72/124-E/2018/3)为基础。自 2017 年 6 月对目前的职能和能力进行摸底以来，还对区域一级联合国发展系统结构及其为《2030 年议程》做好准备程度进行了审查。区域审查结果为如何最好地落实建议、补上能力差距或增强应对《2030 年议程》所需的现有技能提供了进一步指导。指导这些建议后续行动的资料将包括秘书长 2017 年 12 月 21 日题为“重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》：我们对实现健康地球上的尊严、繁荣与和平的承诺”的报告，以及关于平行管理改革的报告、重组联合国和平与安全架构的报告和秘书长即将提交的关于建设和平和保持和平的报告。
5. 在战略文件中，首先是秘书长 2017 年 6 月报告的重要指导思想，包括重申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，<sup>2</sup> 强调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。<sup>3</sup> 文件强调需要加快联合国发展系统从千年发展目标转

---

<sup>1</sup> 第 71/243 号决议，第 19 段。

<sup>2</sup> A/72/124-E/2018/3，第 14 段。

<sup>3</sup> 同上，第 16 段。

向《2030年可持续发展议程》的过渡；更加注重发展筹资；建立更加专注、灵活、有凝聚力和效率更高的新一代联合国国家工作队；独立、公正和有权力的以可持续发展为核心任务的驻地协调员；加强联合国发展系统在各级的领导；联合国在区域一级的政策声音更一致；对全系统的成果加强问责制；作为改革努力基础的供资契约。

6. 本文件反映了联合国发展系统对这些观点的一系列初步反应，其基础是四项指导原则：

- (a) 《联合国宪章》各部分连贯一致地支持《2030年议程》；
- (b) 需要加强支持《2030年议程》的全系统职能；
- (c) 衡量、监测和报告集体成果的全系统文书；
- (d) 支持这些努力的更有效供资机制。

7. 下面框架汇总了这些响应：



**第一部分：协调一致地支持《2030年议程》**

8. 在国家一级，联合国全球发展系统架构需要通过《2030年议程》根据各国国情加以应用。联合国发展系统为向联合国发展援助框架提供信息而进行的共同国家评估，应基于来自各种来源和合作伙伴的共享的共同分析，并基于对各国在实施《2030年议程》和实现可持续发展目标方面具体面临的障碍、风险、挑战和机遇的认识。联合国的实质性重点应同包括《2030年议程》在内的国家优先事项相一致，并符合《宪章》的目标，因此，联合国在一国的技能和能力应同样如此。根据《2030年议程》不让任何一个人掉队的承诺，国际规范和标准成了联合国在



国家一级开展工作的核心基础，联合国在此基础上发挥其独特作用、作出承诺和发挥动力，推动采取包含人权和性别平等等关键内容的、以人为本的综合办法。

9. 在制定、监测和实施本国联合国发展援助框架方面，联合国发展工作应考虑到国家、地方的能力和国家一级的其他能力。联合国实体的长期存在必须以该框架的逻辑为基础，而不是依据具体实体作出的单独方案编制决定或捐助者供资情况。在国家一级，联合国发展系统应该具有战略连贯性和整体性。根据对联合国潜在增值和国内能力的分析，该系统本身只涉及更广泛的优先事项和目标的一部分。在支持《2030年议程》方面，该框架应成为最重要的联合国国家规划工具。因此，它应当为联合国集体参与支持一国的可持续发展提供战略的、可行和注重成果的框架。

10. 联合国发展援助框架应将其不让任何一个人掉队的承诺作为其总体和统一原则，并以人权、性别平等和增强妇女权能、可持续性和复原力以及问责制作为该原则的基础。该框架还应将联合国应对各项威胁和挫折的发展和人道主义努力与可持续发展目标方面的进展联系起来，并确保较早地投资于促进复原力、稳定、长期包容性发展及和平的基金会。特别是在持久危机的情况下，多年期人道主义应对计划应与该框架保持一致，以确保侧重于集体成果。

11. 虽然各具体实体在实地行动中保持了战略连贯性，但它们可能需要在实际作业中和(或)在可见范围内表现出不同，以遵守具体的任务规定或人道主义原则。在联合国各支柱部门采用共同眼光，同时又不损害联合国发展系统内的这些具体任务，这样才能实现一化。

12. 为了最大限度地发挥系统对各国的贡献和价值，关键是要有效地进行整合和协调。虽然通过联合国发展援助框架，为加强联合国国家工作队的集体和协作影响作了很大努力，但还有很多工作要做。更有效地进行系统整合和交付，必须成为联合国重新定位工作的关键成果之一。联合国必须着重于以下问题：要为国家成果作出贡献，联合国须在什么地方，以哪种方式，才能在设计集体成果方面发挥最大影响？部分国家境内有和平行动或政治行动，联合国发展系统如果在这些国家保持存在，就需要以协调一致的方式进行规划、方案编制和资金筹措，以便系统地减少需求、风险和脆弱性。这反过来又需要同民间社会、私营部门以及有责任和能力促成这些成果的其他行动者建立有效的伙伴关系。

13. 此外，联合国系统应该发挥其召集作用，帮助扩大民间社会(特别是边缘化群体)的实质性参与，确保联合国发展系统支持各国政府帮助落在最后边的人，不让任何一个人掉队。秘书长在其6月题为“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”的报告(A/72/124-E/2018/3)中指出，在区域和总部级别，也需要加强一致性和协调性，以增强联合国对国家工作队的综合支持，并反映区域优先事项和情况。

14. 伙伴关系将在执行《2030年议程》方面发挥关键作用，因为它能促使联合国之外的行为体参与进来，利用其资源、能力和抱负。联合国发展系统的一致性并不要求在国家或区域一级将这种多元化的国家伙伴关系生态系统纳入一个业务

框架。联合国发展系统的一体化意味着：在实现共同成果方面，问责制得到加强，并可灵活地在诸多背景下根据各自任务规定运作，同时确保具有共同的战略眼光和对集体成果进行相互问责。必须要在全系统范畴内，对《2030年议程》的伙伴关系需求作出更有力和更一致的回应。

15. 为了对全面和综合的《2030年议程》作出回应，联合国发展系统需要更有效地应对可持续发展目标覆盖范围方面的差距；6月发表的关于目前职能和能力的摸底概要以及区域一级对实施可持续发展目标(特别是与水 and 环境卫生(目标 6)、能源(目标 7)、工业和基础设施(目标 9)、可持续消费和生产(目标 12)以及环境(目标 13、14 和 15))方面的进展和差距的各种评估指明了此种差距。在联合国实体作用重叠、缺乏明确分工(如企业发展、环境、贸易、工业和投资)的领域，联合国发展系统也需要提高清晰度，探讨可持续发展目标各项具体指标的协同作用。

16. 联合国发展系统需要在打破部门界限的现有框架、承诺和架构的基础上进一步加强跨支柱部门的支持，进一步开展共同风险分析和联合规划、综合政策咨询、联合监测和报告。这就需要更清楚地了解：哪些问题需要联合国全系统的采取对策？哪些问题最好由基于比较优势的几个选定实体共同采取对策来加以解决？哪些问题最好由外部合作伙伴解决？

**17. 战略建议：**

(a) 到 2018 年初，为联合国发展集团提出的新的工作方法将付诸实施；该集团为兑现联合国发展系统对业务一致性的承诺提供了论坛；

(b) 到 2018 年，最近为了在联合国行政首长级推进人道主义和发展协作而成立的、由常务副秘书长担任主席、紧急救济协调员和联合国开发计划署(开发署)署长担任副主席的联合指导委员会将全面投入运作，以便在各个不同行为体的相对优势基础上，多年来指导和开展实地工作，以阐明和落实集体成果。联合指导委员会还将力求促成在人道主义和发展行动中，以及在此种行动与和平的联系方面，发挥更大的协同作用，以支持《2030年议程》；

(c) 到 2019 年，联合国发展援助框架应被视为联合国最重要的、适用于所有国家规划和成果问责制的强制性工具加以审查和加强。该框架的制定应基于有关实现可持续发展目标的全国对话，包括确定优先次序和跨目标联系，以及根据联合国附加值指明将成为该系统工作重点的国家指标；

(d) 到 2019 年，联合国参与支持一国执行《2030年议程》的活动，无论在当地是否有驻地机构、基金和方案，都应以该国联合国发展援助框架对可持续发展目标的一体化和轻重缓急为基础。驻地协调员应充分了解在该框架之外进行的任何此类支持活动；

(e) 在常务副秘书长领导下的联合国发展集团行政首长将对联合国发展系统支持《2030年议程》的情况进行年度战略审查。审查将在联合国系统行政首长协调理事会(首协会)第二次常会会边召开的联合国发展集团第四季度年会上进行。审查将有三个目标：(一)指明联合国发展系统在涵盖可持续发展目标方面的优劣

势、差距和重叠之处；(二) 确保联合国发展系统各实体间具有互补性和明确商定分工；(三) 启动系统的全系统集体行动旗舰倡议(见下文(f)分段)。这样做也将反映出联合国发展系统增进跨支柱部门支持的承诺；

(f) 将启动一系列支持实施可持续发展目标的、联合国整个发展系统的全球战略性旗舰倡议。在有些涵盖可持续发展目标方面的现有差距、重叠和机遇的领域，通过联合国发展系统的集体应对措施能得到最有效的处理，旗舰倡议将在这些领域中建立。此类集体倡议把联合国各实体汇聚到一起，以支持具有明确预期成果的具体目标。一些旗舰倡议将以联合国发展系统的优先问题为基础，并加强关于这些问题的现有机构间倡议。最初，将启动五项联合国战略旗舰倡议。未来几年可能会采取其他倡议。这五项倡议将着重于：

- (一) 关于气候变化的行动(以首协会 2017 年第一届常会批准的联合国系统气候变化行动战略方针为基础(见 [CEB/2017/4/Add.1](#)))；
- (二) 关于平等的行动(以首协会 2016 年第二届常会所赞同的消除不平等和歧视的共同行动框架为基础(见 [CEB/2016/6/Add.1](#)))；
- (三) 消除暴力侵害妇女和女童行为的行动(2017 年 9 月发起的聚光灯倡议)；
- (四) 关于数据革命促进可持续发展的行动(以首协会 2015 年第一届常会所赞同的联合国系统数据革命办法为基础(见 [CEB/2015/1](#)))；
- (五) 关于风险、复原力和预防的行动(以首协会 2017 年第二届常会通过的风险与复原力分析框架为基础(见 [CEB/2017/6](#)，附件三))。

为确保采取系统性、连贯和透明的办法来具体启动这些旗舰倡议，联合国发展集团将制定明确的标准和方法，以确定这些倡议的范畴和启动倡议的进程；

(g) 联合国发展集团与会员国之间的联系将通过秘书长每年向经济及社会理事会实质性会议发展业务活动部分(2 月)提交报告而得到加强。与联合国发展集团有关的报告工作将侧重于：(一) 联合国发展集团年度战略审查的成果；(二) 关于联合国发展系统新旗舰倡议的任何提议或更新；以及(三) 提交关于全系统支持实施《2030 年议程》、正在进行的旗舰倡议以及全系统一致性方面进展情况的成果；

(h) 到 2019 年，联合国发展系统区域职能和能力的一致性将得到加强，以更有力地支持联合国国家工作队，帮助它更好地应对跨境挑战、提供更有力的数据分析支持、促进区域知识共享和创新，特别是在可持续发展目标的进展和差距方面，并推动区域合作，特别重视规范与职能联系、宣传和由数据驱动的分析。还将商定全系统数据共享协议。

## 18. 实施建议：

(a) 联合国应进一步支持各国根据本国国情落实可持续发展目标的努力，包括为此支持国家自愿审查和通过其他机制帮助各国确保进行有效实施、处理跨部门联系以及不让任何一个人掉队；

(b) 驻地协调员将有权根据国家计划和优先事项，在联合国发展援助框架的基础上，发展联合国发展系统对在具体国家范畴实施可持续发展目标和具体目标的支持并负责加以协调，同时尊重《2030 年议程》的普遍性和综合性、其以人为本的重点和基于国际准则的特点，以及不让任何一个人掉队的总体决心；

(c) 在联合国发展援助框架新周期开始之际，驻地协调员将与联合国发展集团相关区域小组协调，牵头就联合国在该国存在的最有效组成进行对话，以便推动该框架的实施，同时铭记规范性任务和人道主义任务。联合国相关实体征求驻地协调员的意见，将审议在该国保持实际存在的必要性和类型。在此基础上，驻地协调员将向联合国发展集团提出联合国国家工作队的拟议组成方案，经内部通过后，再提交东道国政府。

## 第二部分：为支持《2030 年议程》而加强全系统职能

19. 就各项可持续发展目标和具体目标而言，联合国开展的所有发展活动都支持实现《2030 年议程》。这包括各种能力建设、政策咨询和宣传以及联合国规范和标准付诸实施。

20. 在这些活动中，有一系列核心职能对于有效执行《2030 年议程》而言至关重要。这些职能包括以下六项核心系统功能：

(a) 为全球协议、规范和标准的执行、监测和报告工作统筹提供规范性支持(见第 71/243 号决议，第 21 (b)段)；

(b) 统筹提供循证政策咨询和理论领导，以支持各国努力将可持续发展目标纳入国家和地方计划和预算(同上，第 21(a)段)；

(c) 收集和分析综合和分类数据，为循证的、针对具体情况和包容性的政策选择提供依据(同上，第 21(c)段)；

(d) 能力发展和技术援助 (同上，第 21 (c)段)；

(e) 召集各对象群组的利益攸关方，利用伙伴关系，促进知识共享及南南和三方合作(同上，第 21(d)和(e)段)；

(f) 直接支助和服务交付，特别是在处于特殊情况(例如受冲突、流离失所和灾害影响)的国家。

21. 除此之外，秘书长 6 月报告第 44 至 46 段将支持《2030 年议程》的筹资工作列为联合国发展系统所需的另一项核心职能，其中包括加强各项能力，以支持各国设计和利用投资，利用经济和社会事务部的规范性能力。它还意味着加强与世界银行、其他国际金融机构和更广泛的金融部门的联系，争取资金，发展更有力的信贷升级和减少风险方案，并整合各种融资流程，一同为取得集体成果而努力。在这一切的背后，是联合国发展系统对各国调动资源工作(提供直接和间接转移和援助，促进国内资源生产，动员捐助者和南南资源)的长期支持，以及通过实际业务和服务交付工作来有效提供资源。

22. 全系统办法将得到加强和进一步发展,以使联合国发展系统集体实现这些核心系统功能,而这体现了联合国独特的比较优势。虽然在各职能下提供的支助并非全都要集体交付或以综合方式交付,但采取共同做法,将确保全系统对各项职能,以及对联合国发展系统内实体应为这些职能作出的贡献达成一致认识。

#### 23. 战略建议:

(a) 到 2019 年,联合国发展援助框架将在全系统计量成果文书的基础上,突出强调和阐明一整套联合国产品,将重点放在确定与国家成果挂钩并顾及与国家一级更大范围行为体协作的联合成果之上。各机构负责人将负责确保其各自机构职责范围内工作的有效质量、交付和执行,同时对集体成果负责;

(b) 到 2018 年底,为了克服数据生成、分类和分析方面的差距、效率低下和重叠现象,联合国发展系统将制定路线图,共同进行更具综合性的分析,更好地利用其内部知识,包括在区域一级这样做,并根据国际数据保护原则,使现有数据集和数据来源更易于获取、统一和具可操作性;

(c) 到 2019 年底,联合国发展系统将就处理伙伴关系拟定共同方式,更有效地与私营部门接触,包括在现有最佳做法基础上确定连贯一致的尽职调查标准,以体现在核心实体的业务参与模式和流程之中。该系统在利用联合国的召集作用帮助为民间社会提供空间,特别是确保边缘化群体有效参与方面,也将保持主动,一以贯之;

(d) 2018 年,秘书长为响应加大支持发展筹资的力度的呼吁,将启动一项专门战略,与经济和社会事务部和联合国发展集团密切合作执行。

#### 24. 实施建议:

应授权驻地协调员加强系统整合工作,通过便利人们利用融资渠道和机制,指明、优化各项差距,予以优先考虑并帮助加以弥合。

### 第三部分:全系统计量、监测和报告成果的工具

25. 联合国发展系统必须为交付成果、包括集体成果承担更大的责任。这是联合国在可持续发展目标时代重要性的试金石。应通过下列方式,来计量联合国问责制和成果:该系统以多大效力和效率支持各国在实现体现在国家计划和优先事项中的可持续发展目标、具体目标和指标方面取得进展或应对这方面出现的威胁。

26. 联合国发展系统应根据会员国制定的实际目标和指标,集体和个别地计量其对《2030 年议程》的贡献,并利用国家系统,尽可能地追踪其进展情况。这将意味着建立具有一致性的,足以计量、监测和汇总各项成果的系统,并确保对整个系统和联合国发展系统个别实体确保业绩和物有所值问责制。

27. 联合国发展援助框架应包括联合国致力在一国支持的、置于可持续发展目标框架内的所有成果。这些成果可以通过三类指标加以计量:

(a) 联合国的成果来自联合国对可持续发展目标各项指标所作的共同贡献。这些指标使用与可持续发展目标全球指标相同的计量单位,并将联合国行动与可

可持续发展目标联系起来。这些指标再作细分，以显示联合国如何促进实现上述目标，特别是通过每项目标下的执行手段指标这样做：

(b) 其他全球/区域指标。这些指标来自可持续发展目标以外的全球/区域框架，填补可持续发展目标具体目标和(或)指标方面的差距；

(c) 国家指标。这种级别的影响分析是专门针对特定情形下(基于国家优先事项)可能适用的具体国家指标。

28. 必须让联合国机构的成果向可持续发展目标看齐，以避免在全系统范围出现重复劳动和矛盾。

#### 29. 战略建议：

(a) 联合国发展系统总体上必须更负责地交付成果，包括集体成果。每项成果应由有关机构单独加以应用，并针对一国的所有相关机构加以汇总。然后，国家一级的成果可加以汇总，以显示联合国在全球范围对可持续发展目标所作的贡献(重点关注共同计量措施和成果，并不妨碍联合国实体收集可能是该实体所独有的额外业绩指标，和(或)对照该指标计量其业绩)；

(b) 到 2019 年底，一个监测和报告联合国发展系统对实施可持续发展目标所作贡献情况的全系统在线平台应部署到位。对目前所用的多种知识体系的摸底表明，联合国发展系统应以这些工具的益处为基础，制定灵活、轻松而有效的手段，以满足内、外部用户的需求；

(c) 联合国发展集团应采取步骤，确保在 2021 年前能通过逐步统一系统内数据收集和报告的方法，提供关于全系统成果的汇总资料。

#### 30. 实施建议：

(a) 在所有各级，均应就全系统成果情况提出年度报告；

(b) 应通过全系统参加国际援助透明度倡议，加强具体机构支出和成果方面的透明度，以确保各国和公民了解我们的支出情况。

#### 第四部分：资助这些努力的供资机制

31. 联合国发展系统能否有效地重新定位，以取得集体成果，关键在于系统融资方式出现相应转变，从而有助于扩大和发展联合国发展系统的供资基础。实现战略重新定位的联合国发展系统将需要能够依靠同样胜任的全系统金融工具，奖励并激励为核心职能提供的一致支持，以及该系统正努力促进的变革。出现了核心资源不断减少、专项拨款增加、资金筹措模式难以预测且具短期性的趋势，联合国发展系统的核心职能因而供资不足；需要扭转这种趋势，以营造一个鼓励合作、整合和形成协同作用的环境。

32. 必须紧急审查供资安排的情况，包括集合资金情况，以便更好地调配资源，以行使支持实施《2030 年议程》所需的核心职能，同时实现融资的适当调整和排序，以实现长、短期优先事项。在此方面，应当优先开发一个新颖的筹资平台，以帮助建立联合国发展系统创新融资方面的知识、能力、专门知识和资源基础。



供资机制可能包括与联合国发展援助框架内、在驻地协调员指导下加以管理的具体成果(而非联合国机构、基金或方案)相连的国家级捐款。

33. 根据战略文件有效地实现集体成果,就要求对集合供资机制加大投资,特别是为了支持联合国发展系统各实体所行使的核心职能。也可以通过机构间集合资金,为全系统的旗舰倡议提供财政支持;此种集合资金由开发署监管下的联合国发展集团多伙伴信托基金办事处加以管理。联合国发展集团最近设立了通过综合政策推进《2030年议程》联合政策基金,其目的是达到相当的规模,以支持驻地协调员和联合国国家工作队加速实现可持续发展目标。联合政策基金的设计目的,是在如何将资金有效地与职能和集体成果(在此情形下,是指综合政策支持)联系起来方面树一个榜样。

34. 联合国发展系统将通过联合国全系统的创新供资实验室,进一步具体探讨创新的筹资办法。必须在全系统内在此领域通力协作,以实现协同作用和达到充分的规模。为了利用创新融资提供的机会,会员国可以承诺为初期投资提供种子资金,并支持为联合国发展系统的创新融资解决方案作出灵活安排,包括治理结构和适当的问责制框架。

#### 35. 战略建议:

(a) 供资契约: 联合国发展系统应积极与会员国达成供资契约,以加强核心机构支持,并将此种支持与正在提供的支持对齐,以便在支持各国实施《2030年议程》方面实现核心职能和成果。这一供资契约应明确强调须大幅度增加财政资源,以使联合国发展系统能够提供会员国为实施《2030年议程》所需的大量支持;

(b) 作为供资契约的一部分,每个实体都将承诺为实现全系统透明度和问责制而采取具体行动。这包括提高财务数据的透明度,充分遵守现行的成本回收政策,以及进一步致力于分配更多资源用于联合活动;

(c) 国家级集合供资: 联合国国家工作队应积极争取建立符合联合国发展援助框架成果架构(而非联合国个别机构、基金或方案)的国家级集合供资机制。

#### 结论

36. 会员国和联合国实体认识到有必要采取新的工作方式。联合国发展系统认识到保持工作一致性和实行成果集体问责制的益处,同时采取措施提高与非联合国合作伙伴的外向型接触并保持一致性。必须如此,联合国方能对国家一级的广泛努力有效地作出贡献。无论是就通篇《宪章》进行协作,还是系统性地审视支持《2030年议程》的举措,还是协力形成综合政策支持,都要在工作中日益加强一体化,其道理是显而易见的。针对全系统的本战略文件为如何加强此种合作提出了一系列初步设想。今后几年,将进一步加强协作和协调,同时借鉴从这些初步行动中总结出的经验教训以及会员国提供的反馈。