



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
29 April 2025
Chinese
Original: English

大会

第八十届会议

暂定项目表* 项目 23 (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

2025 年届会

2024 年 7 月 25 日至 2025 年 7 月 30 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
和经社理事会政策建议的后续行动

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 79/226 号决议的执行情况

秘书长的报告

摘要

在联合国成立八十周年临近之际，本报告提供了一个机会，藉此评估在重新定位联合国发展系统以更好地支持各国努力实现可持续发展方面取得的进展。2024 年，世界各国领导人在未来峰会上齐聚一堂，共同商讨在实现全球商定目标的最后期限 2030 年即将到来之际，如何以最佳方式加大努力，缩小差距，以实现可持续发展目标。虽然《未来契约》仍然是加快实现可持续发展目标的重要工具，但自契约通过以来，全球环境发生了进一步变化，世界正处于发展紧急状况的边缘。各个社会和经济体之间的相互联系和相互依赖日益紧密。现在距离 2030 年还有不到 5 年的时间，只有围绕减贫和可持续发展的共同愿望，并通过联合国提供的重要支持和机制，各国才能团结起来，帮助那些落在最后面的国家。

本报告阐述了联合国发展系统如何支持各国努力落实其可持续发展优先事项。联合国发展系统以驻地协调员系统为核心，通过更加协调一致、更负责任和更具影响力的应对措施，努力加快各国的可持续发展。转型途径^a 为联合国提供了一个框架，以综合方式引导资源和能力，最大限度地发挥本组织的影

* A/80/50。



响，并扩大执行手段，支持各国政府实现各项可持续发展目标，包括支持数字化转型和贸易。

本报告强调了发展系统改革为我们在世界各地的服务对象带来的红利，但也概述了为充分实现改革后的联合国发展系统的愿景而必须完善的领域。我们打算利用联合国 2.0 提供的机遇，重点推进在影响最大的领域的工作，包括(一)国家一级的工作更加注重与东道国商定的关键需求和优先事项；(二) 深化业务改进，最大限度地利用通过联合国系统分配的发展资源；(三) 召集会员国支持确定可持续发展目标的解决方案和执行手段，并更好地利用其供资契约的原则作为指导；(四) 通过改进数据和更有依据的全系统评价，使会员国能够更好地指导联合国发展系统。

联合国发展系统必须越来越注重各国最需要支助的领域。本报告阐述了为进一步完善发展系统的政策专长以最好地满足各国需求而正在进行的努力，以及我们还可以做些什么以使联合国在各国的工作更好地适应所在国的国情，包括适应复杂的环境。这包括努力确保驻地协调员系统的最佳协调，联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告(E/2025/61)对此做了详细阐述。该报告利用具体实例证明联合国在各国的影响，以及我们需要在哪些领域改进支助工作。我们还将说明会员国在这方面的责任。

在不断变化的全球环境下，联合国越来越多地被要求以更少的资源做更多的事情，而这种轨迹很可能是不可持续的。与 2022 年相比，2023 年对联合国发展系统的捐款总额减少了 16%，即减少 90 亿美元。在捐款数额中，核心捐款仍无法满足各机构的需求，也无法履行会员国在供资契约中作出的承诺。显然，迄今为止，供资契约尚未对资源分配产生预期影响。为解决这一长期趋势，本报告探讨了会员国加强履行承诺的可用途径。要确保联合国发展系统在发展预算不断缩减的时代能够继续发挥影响，加快实施改革的关键内容比以往任何时候都更加重要。

本报告阐述了全系统如何进一步实现必要的结构和行为转变，以促进加强联合国的一致性、效力、效率和问责制。联合国在实现增效方面继续展现雄心壮志，2024 年报告实现了 5.962 亿美元的增效，但今后我们将越来越多地把工作重点放在在尚未实现增效的领域。这包括加强我们在共同后台办公室、全球共享服务和共同房地等方面的努力。作为联合国 80 周年倡议^b和通过业务创新小组重振努力的一部分，这一 workflow 预计在 2025 年将成为关注焦点。在联合国系统必须努力腾出资源用于拟订发展方案的时候，这项工作变得尤为重要。

在我们不断致力于加强联合国发展系统监督和问责的过程中，我们已从新成立的联合国可持续发展集团全系统评价办公室的工作中获益。该办公室现已为其工作制定了联合国可持续发展集团全系统评价政策，并编写了几份评价报告，其中包括关于联合国发展系统 2020 年四年度全面政策审查任务执行情况的综合报告。这些报告首次对整个联合国可持续发展集团如何支持落实《2030 年可持续发展议程》进行了全面独立评估。请会员国在通过所有适当机构(包括联

联合国发展系统各实体的理事机构)向联合国发展系统提供指导时，考虑该办公室的评价结果。

2025 年 3 月，秘书长发起了联合国 80 周年倡议。该倡议以大会第 72/279 号决议所述的重新定位为指导，将使联合国系统能够进行全面评估，以确定发展系统改革中的任何遗留问题。

本报告是根据大会第 79/226 号决议提交的。报告介绍了全系统执行联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的最新情况，以及在执行大会关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议规定任务方面取得的进展。报告利用大量数据，包括调查、^c来自全系统的投入和在评价中提出的见解，对进展和挑战进行了循证分析。财务数据主要来自联合国系统行政首长协调理事会(首协会)。本报告旨在为经济及社会理事会 2025 年 5 月发展方面业务活动部分的讨论和大会 2025 年 10 月的讨论提供信息。

^a 转型途径为引导国家一级的投资提供了路径，以最大限度地扩大对可持续发展目标的影响。这些途径涉及粮食体系、能源转型和获取、数字连通、教育和技能差距、体面工作和社会保障以及气候变化、生物多样性丧失和污染。

^b 联合国 80 周年倡议为完成现有改革提供了新的动力，同时评估在提高效率、执行现有任务以及任何必要的结构或方案调整方面还能做些什么。

^c 经济和社会事务部于 2024 年底和 2025 年初进行了四项调查，其中包括对东道国政府的调查(75%的国家作了答复)和对向联合国发展系统提供自愿捐款的国家政府的调查(共收到 71 份答复)。对驻地协调员的调查收到了所有 129 个驻地协调员的答复，而来自 52 个实体的 1 041 名联合国国家工作队成员参加了对国家工作队的调查。对联合国发展系统各实体总部的调查收到了 30 个组织的答复，这些组织的支出占发展方面业务活动支出总额的 97%。发展协调办公室管理的信息管理系统也是本报告的资料来源，报告大量使用了该系统中的信息。

一. 导言

1. 《2030 年可持续发展议程》已实施九年，现在，可持续发展目标比以往任何时候都更具现实意义。这些目标为联合国发展系统提供了一个普遍商定的指导框架，以根据各国的具体优先事项，利用全球、区域和国家各级的专门知识和资源，支持可持续发展工作。
2. 《未来契约》是为实现可持续发展目标采取大胆、雄心勃勃、加速、公正和变革性行动的再次承诺。作为国际社会的共同承诺，《契约》力求促进加倍努力，加快实现可持续发展目标，包括解决全球资金缺口和改革国际金融架构。
《契约》还为转型途径提供了动力，这些途径使联合国发展系统和会员国能够以具有催化作用的方式设计投资和引导专门知识，将对所有可持续发展目标产生巨大影响。
3. 本报告中的数据显示，联合国发展系统通过改革，显著提高了一致性、效力、反应能力和效率，同时与可持续发展目标紧密契合，并能够支持国家优先事项。2024 年，四年度全面政策审查注意到改革的主要内容已经实现，并为继续取得进展确定了方向。在 2024 年为编写本报告而对 121 个东道国政府进行的调查中，98% 的政府确认，联合国国家工作队有效地响应了它们在实现可持续发展目标方面的国家优先事项。各国政府对为指导发展的政策和机构提供的联合支持以及联合国系统针对不同发展情况采取相应对策的能力给予了高度评价。这些成就和许多其他成就是新一代联合国国家工作队在振兴后的驻地协调员系统的领导下取得的。
4. 发展系统为帮助落在最后面的群体以及将国际协定转化为实地具体行动所做的努力一直得到认可。但还有需要改进的地方，包括需要更好地调整我们在各国的存在、加强信息共享、使各机构的方案拟订与各国的关键需求和优先事项相契合，以及完善业务模式。
5. 资金筹措仍然是联合国发展系统面临的核心挑战。目前的供资水平和类型限制了联合国发展系统以各国需要和要求的速度、规模和灵活性交付成果的能力。本报告提供的证据表明，持续存在的结构性供资缺陷比以往任何时候都更为严重。如果不加以解决，这些缺陷将损害联合国发展系统向各国提供最佳支助的能力。这些缺陷包括过度依赖少数捐助者、对集合基金的捐款有限以及供资伙伴普遍偏向专用基金。
6. 2025 年，联合国发展系统具备更好的条件应对当前和未来的挑战；它将得到更好的协调，更有能力应对广泛的发展挑战以及这些挑战之间的交叉问题。虽然我们还可以做更多的改进，但我们正在脚踏实地稳步迈向 2030 年的最后一英里。秘书长发起的联合国 80 周年倡议提供了新的机遇，以确保按照大会第 [72/279](#) 号决议提供的指导，实现联合国发展系统重新定位进程的所有预期效益。

二. 重新定位的联合国发展系统：更强有力的可持续发展伙伴

A. 驻地协调员系统：可持续发展的核心

7. 现在很清楚，要使联合国发展系统更有影响力和凝聚力，就必须建立一个振兴的发展协调系统。迄今收集到的所有数据，包括来自独立评价的数据都证实，驻地协调员系统正在实现会员国在大会第 72/279 号决议中提出的愿景。

8. 正如与本报告同时提交的联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告(E/2025/61)所详述，会员国对驻地协调员所发挥作用的反馈仍然是积极的。东道国政府对驻地协调员的权威和领导力、公正性、管理技能和推动取得共同成果的作用持积极看法的比例继续提高(2024 年为 88%，在所有特征方面合计提高了 12%)。驻地协调员在利用伙伴关系方面的作用也得到了积极反馈(2024 年为 90%)

9. 捐助国政府的代表也持同样的积极态度，在 2024 年接受调查的国家中，84%同意或非常同意驻地协调员提高了联合国工作的一致性并减少了工作重复。90%的捐助国认为，驻地协调员系统有助于扩大促进实现可持续发展目标的集体行动。

10. 2024 年实施了改进后的驻地协调员部署程序，帮助加快了任命，最大限度地减少了空缺。制定了一个强化的绩效管理制度，从 2025 年考评开始使用。东道国继续表示，这一制度正在发挥作用，88%的东道国报告说，驻地协调员具备适当的资历和技能。这主要得益于在遴选过程的早期与东道国政府进行系统协商，使驻地协调员的情况符合国家需要。资源限制影响了驻地协调员办公室的能力，不得不在 2024 年暂停接收驻地协调员人才库候选人，并减少了受资助参加驻地协调员评估的候选人人数。

11. 调查数据显示，联合国国家工作队成员对驻地协调员及其办公室的看法有所改善。2024 年，88%的联合国国家工作队成员认为，驻地协调员成功地领导了跨机构支持，促进了国家政策和监管框架的必要转变，比 2023 年的 84%有所提高。对驻地协调员帮助召集利益攸关方讨论可持续发展筹资问题和驻地协调员帮助促进关注国家公共和私人投资机会这两种说法，联合国国家工作队成员表示同意或非常同意的百分比也有所提高(前者从 2023 年的 68%提高到 2024 年的 76%，后者从 2023 年的 60%提高到 2024 年的 73%)。内部监督事务厅在 2024 年对驻地协调员在复杂环境中的作用的审计中也指出，虽然驻地协调员的领导和支持促进了联合国在复杂环境中更加协调一致地拟订方案，但他们没有足够能力来满足需求并按规定数量和范围履行任务和职责。

B. 联合国国家工作队的协作

12. 连续几份报告强调了在与联合国国家工作队协作方面的积极趋势。2024 年，87%的东道国政府和 83%的捐助国政府认为，与改革前相比，各实体的协作更加密切。今年在信息共享方面取得了显著进展，但在联合调动资源以及执行管理和问责框架等一些领域需要进一步改进。

13. 我们继续看到国家工作队成员与驻地协调员之间的信息共享有所改进。在报告集体成果方面相对较好，87%的驻地协调员报告说，大多数或所有国家工作队成员都与他们分享关于所取得成果的信息。在各实体向驻地协调员报告其与供资伙伴的外联活动方面需要取得进一步进展。65%的驻地协调员表示，很少或没有实体就这方面提供足够的最新信息，而这对于在国内实现更协调一致的供资至关重要。虽然只有 26%的驻地协调员报告说，所有国家工作队成员都让他们参与具体实体战略规划的关键阶段，但自 2023 年以来，这一比例翻了一番。其他领域的信息共享也需要改进，包括分享与政府和其他伙伴的会议和讨论、方案执行情况和具体实体的成果信息。

14. 根据新的供资契约，国家工作队的联合资源调动对于减少竞争和确保供资办法在战略上与国家优先事项相一致仍然至关重要。然而，51%的驻地协调员报告说，与往年相比，2024 年国家工作队的联合资源调动保持不变或有所减少。同样，83%的驻地协调员估计，2024 年分配给联合方案的联合国可持续发展合作框架预算不到四分之一。这并不奇怪，因为联合国各实体的激励和问责结构以及业务模式都是为了取得具体实体的成果，而非集体成果。但也有新的例子表明一些机构正在作出必要转变，比如联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)要求其国家办事处确保其方案组合的 30%与其他实体联合实施。

15. 更令人关切的是，联合国可持续发展集团管理和问责框架的实施进展有些停滞。这一工具概述了各级发展协调的工作方式和问责线，对于在所有联合国国家工作队落实具有里程碑意义的大会第 72/279 号决议的规定仍然至关重要。已经确定了各种挑战。联合国工作人员对框架的认识程度不一，有些人认为框架很复杂或允许双重解释。各实体对框架的遵守不统一，一些关键的双重问责领域，如邀请驻地协调员就驻国家代表的考绩提供投入，没有得到充分落实。

16. 在此背景下，联合国可持续发展集团启动了对管理和问责框架的审查，审查工作将贯穿整个 2025 年。审查将利用现有证据和数据并借鉴工作人员的意见和经验，目的是简化管理和问责框架，明确期望和具体安排。在审查取得成果并发布经修订的框架后，我希望联合国发展实体的所有理事机构确保框架得到充分执行。

C. 通过联合国可持续发展合作框架和量身定制的联合国国家工作队方案和配置，在战略上与各国的优先事项和需求相契合

17. 东道国政府继续认为，联合国可持续发展合作框架确定的优先事项与他们国家的发展需求和优先事项高度契合(2024 年为 98%)。但是，在具体实体的实际活动和成果与合作框架相一致的程度方面，情况更加复杂。驻地协调员估计，79%的具体实体国家方案编制工具与合作框架相一致。然而，更深入的分析表明，这种“一致”往往是非常软性的、宽泛的，并没有真正转化衍生为具体机构的计划。

18. 即将提交的关于建立新一代联合国国家工作队的进展情况的全系统评价报告的初步结果证实了这一点，评价发现，几乎没有证据表明这些方案的实质内容受到合作框架及其编制过程的很大影响。“衍生”在很大程度上仍然是一项行政工作，部分原因是合作框架文件的性质宽泛、衍生机制薄弱以及驻地协调员在实体战略规划中的作用不一致。

19. 评价还发现，各实体对支持执行合作框架的工具(如联合工作计划、联合资源调动战略和协调结构)的使用不力。在这种情况下，只有 43%的东道国政府认为 2024 年联合国发展实体对共同成果的重视是完全充分的。

20. 另一个需要认真思考的领域是要根据国家优先事项和需要配置联合国国家工作队。2024 年，所有推出新合作框架的国家工作队都进行了相关配置工作，比 2023 年的 83%有所提高。89%的东道国政府认为，国家工作队的配置适合具体国家的需求和挑战，而 2023 年这一比例为 87%。全系统评价确实发现，国家工作队配置工作扩大了非驻地实体在国家一级的参与。但评价的初步结果表明，这些工作未能促成建立更有针对性、基于需求的国家存在。各实体关于业务模式和人员配置的内部决定与配置工作脱节。

21. 虽然最后评价报告和管理层的回应即将提交，但显然整个发展系统需要作出专门努力，确保为各国提供协调一致、有针对性的支持，其中包括加强利用联合国提供的各种资产和专门知识，包括政策专门知识。合作框架执行工作的指导方针和问责关系必须明确清晰。在理事机构的支持和监督下，发展实体必须加紧努力，确保其业务模式、政策和指导为全系统的应对措施提供正确的激励结构和能力。我相信，联合国发展实体的领导人将认真考虑评价结果，并在各自理事机构的指导下采取措施，在整个 2025 年和 2026 年优先解决这些问题。

D. 利用区域合作、专门知识和政策咨询

22. 作为联合国发展系统重新定位的一部分，建立了区域协作平台，¹以有效汇集全系统的区域专门知识，确保采取协调、一致和高效的行动，支持满足各区域的具体国家需求和跨界需求。这些平台编写的年度报告全面介绍了它们的工作。

23. 2024 年，阿拉伯国家区域协作平台主办了区域粮食体系论坛，该论坛启动了转型影响伙伴关系，以促进农业食品项目的创新融资。平台通过“学会赚钱”倡议获得了 13 个国家的政策承诺，解决青年失业问题，并与阿拉伯国家联盟合作，将承诺纳入这些国家的进程。为提高业务效率，该平台订立了 10 项长期协议，并推广了共同房地和后台解决方案。

¹ 区域协作平台是通过联合国发展系统改革建立的内部协调机制，旨在加强全系统在区域一级的一致性和协作。每个平台都由常务副秘书长担任主席，并由两名副主席，即相关区域经委会执行秘书和联合国开发计划署(开发署)区域主任担任共同主席。这些平台汇集了联合国发展实体的区域主任，以支持整个系统的集体行动。

24. 亚洲及太平洋区域协作平台通过科学政策对话和技术评估，支持 20 多个国家更新国家自主贡献，以减少国家排放和适应气候变化影响。通过简化知识共享和利用联合国系统的专门知识，该平台支持 40 多个国家提高脱碳技术能力、报告温室气体排放并将清洁能源转型纳入国家规划进程。平台召集 1 800 多个利益攸关方参加全民预警倡议多利益攸关方论坛，推动了整个区域的预警系统，使备灾工作更加协调一致。平台还支持提供专门知识，帮助斐济采用创新的参数保险解决方案制定了太平洋地区首个国家预测行动框架。

25. 欧洲和中亚区域协作平台利用全系统的政策专门知识，通过“融合倡议”加强哈萨克斯坦和土耳其的粮食体系，使它们能够将国家粮食体系转型与气候行动结合起来。该平台还通过欧盟 4Health 移民项目，为改善摩尔多瓦共和国、乌克兰和东欧难民的医疗保健做出了贡献。通过对与水有关的方案进行摸底和分析，确定联合国联合行动的方案和政策切入点，在中亚和南高加索实施了生物多样性和水管理倡议；阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那及乌兹别克斯坦则受益于全系统的技术支持，推进了社会保障改革。

26. 拉丁美洲和加勒比区域协作平台制定了一项战略，使加勒比国家能够获得创新融资并加强其经济复原力。为应对不断变化的混合移民情况，该平台向国家工作队提供了重要的移民和流离失所数据，以指导采取更有针对性的政策和方案对策。它还推出了包容性增长跟踪系统，以加强国家工作队进行更好的数据驱动决策的能力。平台向驻地协调员提供了关于可持续发展目标 16 和监狱改革的可行政策建议，并为拟订伊比利亚-美洲司法救助协定做出了贡献。区域性别平等概况也加强了联合国在性别平等方面的应对能力、方案拟订工作和协调。平台还实施了增效措施，节省了 840 万美元。

27. 非洲区域协作平台协调了联合国在萨赫勒中部的区域能力和来自可持续发展目标联合基金的资金，为联合国国家工作队提供跨境战略增援，使其能够与布基纳法索、马里和尼日尔等国政府共同创建 10 个旗舰方案。此外，平台促进了区域专门知识，并支持利比里亚和南非政府调整其发展优先事项，以加快实现可持续发展目标。

28. 驻地协调员和国家工作队继续承认区域协作平台的潜力，尽管在许多领域，这些机制仍未达到会员国和国家工作队对它们的期望。2024 年，报告区域协作平台在政策讨论和经验交流方面效率高的驻地协调员比例增加了 16 个百分点，达到 49%；然而，还需要取得进一步进展，以确保这些平台能够以所需的速度和质量满足国家工作队对政策支助或增援能力的要求。在努力进一步调整平台的作用时，应继续利用区域委员会的区域专门知识、机构合法性和召集能力，因为区域委员会在政策对话和建立区域共识方面继续发挥重要作用。区域协作平台主席将继续与各自的副主席(有关区域委员会执行秘书和联合国开发计划署(开发署)区域主任)密切合作，确定需要做出哪些调整，以加强区域协作平台向国家工作队提供的支助。

E. 提高整个业务运作的效率，最大限度地发挥联合国系统的影响

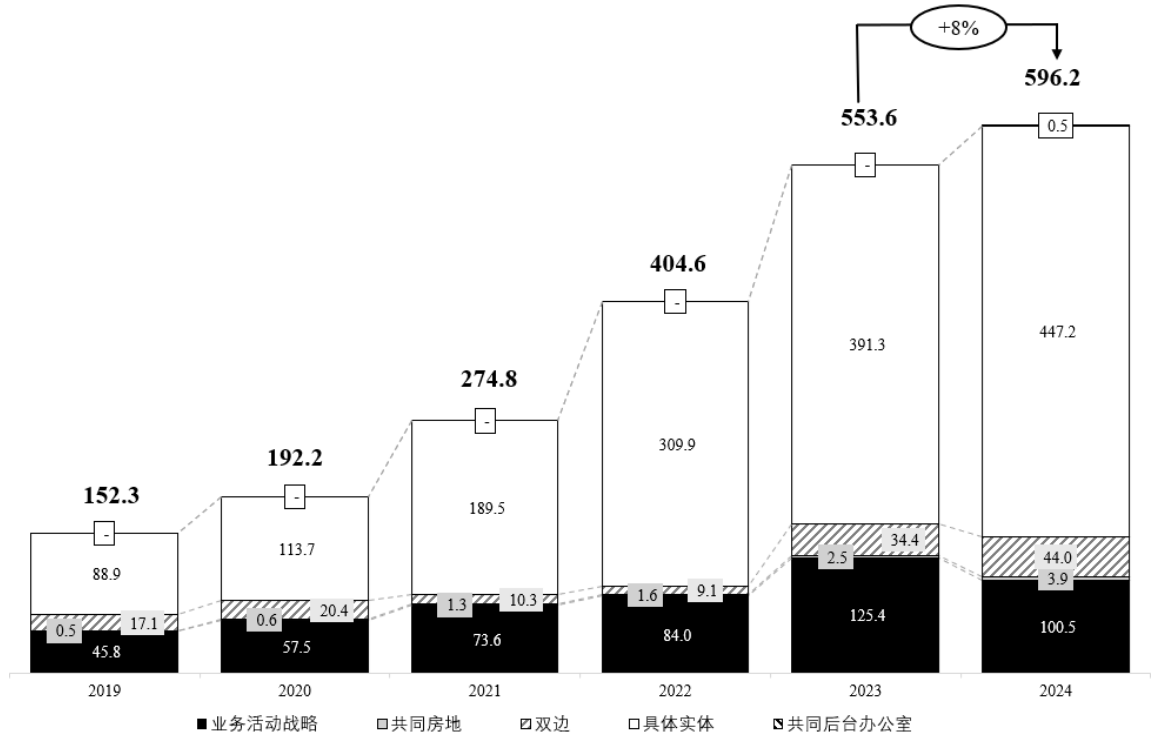
29. 我在关于联合国发展系统重新定位的报告(A/72/124-E-2018/3)中提出了增效举措，其根本目的是努力确保更有效地利用资源，加强问责，更好地与《2030年议程》保持一致，最终以更具影响力的方式向会员国交付成果。努力提高整个联合国发展系统业务运作的效率仍然是一个核心重点，在2022-2024年增效路线图的指导下取得了重大进展。2024年，联合国可持续发展集团各实体报告实现增效5.962亿美元，超过了路线图中概述的节省3.1亿美元的最初目标。这比上一年增加了4260万美元，使发展系统有望实现为2028年设定的6.2亿美元的目标。2022年以来，联合国发展系统已实现9.58亿美元增效。2024年这些节余的很大一部分来自具体实体采取的举措，如联合国预订中心通过在116个国家提供共享流动、住宿和医疗服务，节省了570万美元。这些增效收益很宝贵，但越来越需要注重全系统的努力，特别是共同后台办公室，以实现进一步增效。

30. 2024年，129个联合国国家工作队报告的增效总额为1.005亿美元，几乎与该年1.05亿美元的预计节余相当。这些增效大部分来自共同房地管理、差旅和会议事务等服务。共同后台办公室做法已形成势头，在巴西、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和越南推出了新举措并已实现节余。例如，在越南，2024年的初步节余为50万美元，而在巴西，共同后台办公室目前为15个联合国实体提供86项服务，使约1200名联合国人员受益。这些努力正在扩大规模，计划为孟加拉国、哥伦比亚、印度尼西亚等国增设共同后台办公室。

31. 联合国发展系统还更加注重优化共同房地，目前有32%的联合国建筑物作为共同房地运作，高于2023年的31%。这一转变有助于降低租金成本，2024年节省了390万美元。尽管挑战依然存在，包括资金缺口和与建筑许可有关的技术障碍，但阿尔及利亚、埃及和塞内加尔等国正在采取措施，帮助增加共同房地数量。此外，各方一直协同努力，扩大对业务活动战略的自主权，联合国可持续发展集团各实体在监测、报告和质量保证方面承担了更大责任。发展协调办公室继续支持能力建设和数据分析，以确保成功实施。

32. 展望未来，增效路线图的下一阶段将强调差旅、清洁和安保等15项具有较大影响的共同事务的系统化。联合国也在努力扩大全球共享服务，整合10项新的不依赖地点的服务，包括征聘和薪资。利用数据和分析工具将是进一步优化全球共享服务的核心，特别是随着低排放车辆的引入和人工智能驱动力的改进。在许多联合国实体财政拮据之时，必须精简业务活动，降低行政费用，以腾出更多资源用于发展方案。后台职能合并有可能大幅减少全系统的行政费用，从而有助于提高效率和更好地分配资源，促进实现可持续发展目标。

图 1
截至 2025 年 4 月 7 日按年度报告的增效
(百万美元)



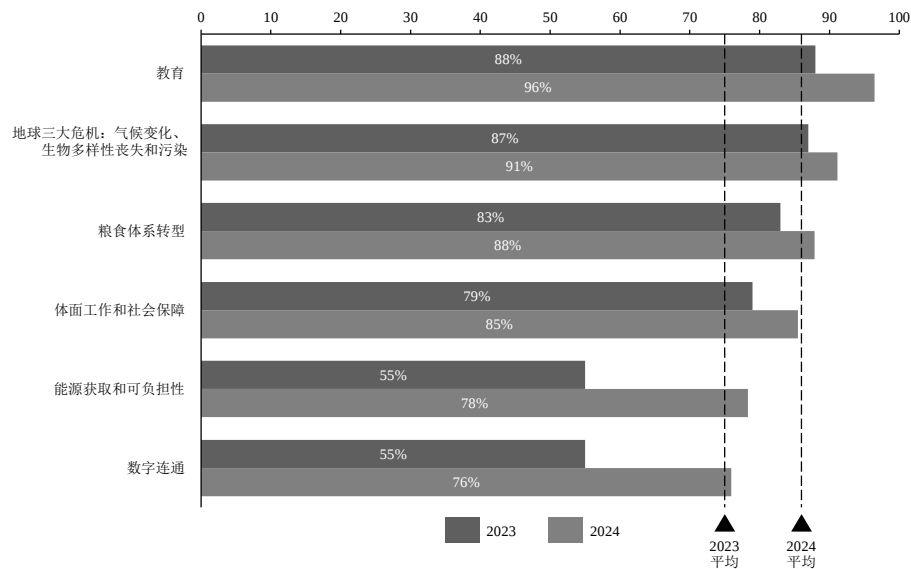
资料来源：联合国可持续发展集团业务创新小组，2024 年。

三. 加快行动实现可持续发展目标

33. 2024 年 9 月通过的《未来契约》重申了全球团结以及对可持续发展、和平与人权的承诺。联合国发展系统正借助这一势头，加快实现可持续发展目标的进展，重点是缩小关键领域的投资差距。

34. 六个转型途径——粮食体系转型、能源转型和获取、数字连通、教育和技能发展、体面工作和社会保障以及应对气候变化、生物多样性丧失和污染这地球三大危机——连同四个推进手段，为扩大行动以实现更大影响和成果提供了明确的切入点。东道国政府对联合国在这些领域提供的支持给予了高度评价(86%的东道国政府认为支持是有效的)，满意度从 2023 年到 2024 年提高了 11 个百分点。能源获取和数字连通等领域仍需进一步关注；不过，注意到 2024 年努力加大了对这些领域的支持力度，调查结果也反映了这一点(见图 2)。

图 2
认为联合国国家工作队六个转型途径方面的工作有效的政府



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2023 和 2024 年。

1. 粮食体系

35. 粮食体系转型对全面实现可持续发展目标至关重要。在 2024 年四年度全面政策审查中，会员国对联合国发展系统提出了新的要求，即提供协调一致的支持，帮助建立可持续的粮食体系。联合国各实体已在发挥关键作用；2024 年，85%的实体报告在这一领域向各国提供直接支助。在国家一级，驻地协调员在支持会员国筹备将于 2025 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的第二次联合国粮食体系峰会盘点方面发挥着关键作用。

36. 2021 年以来，消除饥饿和粮食不安全方面的进展总体上停滞不前，最初是由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，后来又因气候危机和地缘政治紧张局势而加剧。全球粮食安全危机仍然是一个严峻挑战，估计有 7.13 亿至 7.57 亿人面临饥饿，23.3 亿人经历中度或严重的粮食不安全，1.93 亿儿童营养不良。

37. 2024 年，联合国消除粮食不安全和营养不良的努力惠及了 1.5 亿多人。世界粮食计划署最大的粮食援助、现金补助和加强能力方案惠及 1.07 亿人。在 2021 年联合国粮食体系峰会上发起的“学校供餐联盟”已得到 98 个会员国和 129 个合作伙伴的支持，加强了到 2030 年消除营养不良和为每个儿童提供营养学校供餐的全球承诺。联合国国家工作队在执行过程中发挥了积极作用；例如，在危地马拉，联合国国家工作队与国家行为体和国家学校供餐方案合作，为儿童提供营养餐，并通过将小农户和私营部门等主要行为体纳入粮食供应链，促进可持续农业。

38. 联合国粮食体系协调中心是全系统应对措施的核心。2024 年为超过 55 个国家提供了支助。协调中心在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议上发起了“融合倡议”，以推进《关于可持续农业、韧性粮食体系和气候

行动的阿拉伯联合酋长国宣言》的目标。该中心与私营部门合作，支持秘书长关于加快粮食体系转型的行动呼吁。融合倡议通过由驻地协调员支持的小组，协助各国在 2025 年 11 月在巴西举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第三十届会议之前，调整关于粮食体系转型途径的多部门政策，使之与国家自主贡献和国家适应计划相一致。

39. 各实体扩大采取多项举措，以加强对粮食体系转型的跟踪。由联合国粮食及农业组织和联合国可持续发展集团合作伙伴领导的“粮食体系倒计时倡议”建立了一个以科学为基础的系统，以评估全球粮食体系的绩效，提供针对具体国家的指导和证据。

40. 创新融资机制一直在支持粮食体系转型。2024 年，可持续发展目标联合基金设立了粮食体系窗口，通过在 18 个国家的联合方案对综合方案拟订进行投资，并与国家努力相配合，以利用高达初始资金五倍的乘数效应。由国际农业发展基金和世界银行牵头推出的“流向粮食体系的资金”工具从 2023 年的试点(3 个国家)扩大到 2024 年的 12 个国家。该工具向各国政府和捐助者提供粮食融资方面的金融情报，包括洞察、数据和趋势，从而为决策提供依据，预测挑战并最大限度地降低风险，重点关注私营部门的资金流动。

41. 为了更好地应对气候变化、相关灾害和加剧粮食不安全的不可持续的农业做法，联合国发展系统通过预测技术、早报警、早行动系统和更可靠的数据为行动提供信息，加强了应对措施。2024 年，现金补助和保险机制为 920 万人提供了支持，帮助他们减轻气候冲击，适应日益动荡的环境。资金短缺限制了发展中国家扩大粮食安全方案和投资于可持续耕作方法的能力，而气候变化继续扰乱农业生产。

42. 在国家一级，联合国发展系统继续将粮食不安全和可持续粮食体系转型纳入与国家优先事项相契合的联合国可持续发展合作框架。2024 年，88%的东道国政府调查答复者认为联合国国家工作队的支持粮食体系转型方面的工作是有效的，比上一年提高了 5 个百分点。将于 2025 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的第二次联合国粮食体系峰会盘点将提供一个机会，总结在进展中获得的经验教训，跟踪落实承诺的情况，促进伙伴关系，并释放更多的投资机会。联合国发展系统将在盘点工作成果的基础上加大对各国的支持力度，加强融资，完善监测框架，以加快向可持续粮食体系转型。

2. 能源转型和获取

43. 能源可负担性和获取对于各国的发展途径至关重要。2024 年四年度全面政策审查特别指出，需要加强援助，以在非洲实现人人享有负担得起、可靠、可持续的现代能源。然而，全球挑战，加上技术支持和社会保障措施有限，对各国的可持续能源转型产生了不均衡的影响，在可再生能源投资和就业方面存在明显差距，特别是在非洲。虽然发展中区域在电力获取和清洁能源基础设施方面仍然存在障碍，但一些新兴和发展中经济体增加了对可再生能源的投资。国际能源署预计，2024 年全球清洁能源投资将首次超过 2 万亿美元。

44. 2022 年，没有电力供应的人口十多年来首次增加，达到 6.852 亿，而全球 91% 的电力普及率没有提高。无法获得能源的人口主要集中在撒哈拉以南非洲和最不发达国家，其中许多国家因全球危机、脆弱性和冲突的长期影响而面临挑战。如果目前的趋势持续下去，到 2030 年，估计将有 6.6 亿人得不到电力供应。此外，全世界仍有 21 亿人无法获得清洁烹饪燃料，按照目前的趋势，到 2030 年，每 5 个人中就有 1 人仍然无法获得清洁的烹饪解决方案，远远达不到普及的目标。

45. 联合国能源机制促进了联合国全系统在能源领域提供支持，并在加快国家能源转型以推动可持续发展途径方面发挥了关键作用。该机制继续推动执行能源契约这一关键倡议，到 2024 年获得的认捐总额超过 1.4 万亿美元，而 2021 年为 4 000 亿美元。从 2021 年到 2024 年，能源契约行动获得的资金超过 2 010 亿美元，其中三分之二是在 2024 年投资的，这表明了实现可持续发展目标 7 如何能带来切实惠益，创造体面工作、经济增长和气候行动，同时改善获得保健、粮食体系、可持续城市发展和交通的机会。作为联合国能源机制的成员，人人享有可持续能源组织为各国提供技术和资金支持，帮助它们制定能源转型和投资计划，以建立支持社会经济发展和实现净零排放的能源体系。这一过程由国家主导，利用分析工具、参与和能力建设促进投资计划，帮助各国与投资者和发展机构接触。

46. Mission 300 是世界银行、非洲开发银行和人人享有可持续能源组织等机构之间的公私合作项目，可以降低投资风险，调动资本支持分布式可再生能源、电网基础设施和跨境能源贸易。在当前势头的基础上，联合国能源机制通过机构间协作加大了支持力度，并与会员国密切合作，部署共享资源和专门知识。2024 年，78% 以上的东道国政府认为联合国国家工作队提供的能源相关支助是有效的，比 2023 年的 55% 有所提高。2022 年以来，通过联合国发展系统支持的努力，5 500 万人获得了清洁、负担得起和可持续的能源。

47. 要到 2030 年全面实现普遍能源获取和实现可持续发展目标 7，需要伙伴关系、创新融资和进一步支持，以解决能源获取方面长期存在的差距，并引导实现公正转型，将最弱势民众纳入其中。分散但分布式的可再生能源解决方案可以将重要的电力服务扩展到偏远、未获服务的社区。联合国发展系统支持发展中国家加强跨部门伙伴关系和融资模式，以降低资本成本，吸引清洁能源投资。通过联合国国家工作队和驻地协调员，为审查、评估和制定适当的监管框架以降低能源转型投资风险提供了更多支持。对最不发达国家，这种支持应与能力建设同步进行，调动国际公共能源资金建设基础设施，缩小清洁能源转型中的获取差距。

3. 数字连通

48. 2024 年四年度全面政策审查要求联合国发展系统扩大对东道国的综合政策支持，以改善数字连通。这包括在投资数字公共基础设施和利用人工智能方面提供援助，同时扩大国际合作，并为数字化准备工作提供资金。

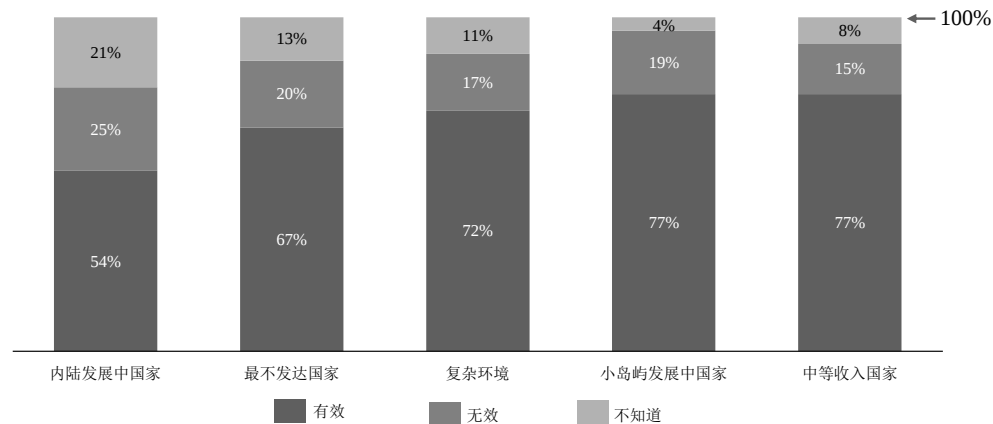
49. 在《全球数字契约》²中，会员国还认识到数字连通对于在实现可持续发展目标方面快速取得进展、³消除贫困和不让任何一个人掉队至关重要。然而，仍有 26 亿人无法上网，特别是在低收入国家，估计每四个人中只有一人(27%)上网。联合国发展系统正在采取措施，通过提供综合政策咨询、促进能力建设和推动数字连通方面的技术转让，更好地支持各国，同时确保采取基于权利的方法，并适应新兴的数字社会。这是对联合国全球努力的补充，以缩小数字鸿沟，包括人工智能等新兴技术领域的鸿沟，并确保国家和人民/社区不会随着前沿技术的扩展而掉队。

50. 《全球数字契约》重申普及数字连通和数字空间安全的重要性。大会于 2025 年 1 月 1 日成立的新的数字和新兴技术办公室将支持全系统跟进和落实契约。联合国于 2024 年发布了数字公共基础设施普遍保障框架，⁴旨在根据可持续发展目标实现数字公共基础设施的安全和包容性。人工智能高级别咨询机构的最后报告⁵呼吁提高管理这一技术及其巨大影响的能力，包括通过联合国发挥关键作用，在全系统协调应对的基础上指导新的全球标准。

51. 可持续发展目标联合基金通过其数字化转型窗口促进联合国国家工作队采取行动，自 2022 年以来已为联合方案获得 6 600 多万美元，其中近 40%由合作伙伴共同供资。迄今为止，已有 22 个联合方案获得批准，其中三分之一计划在最不发达国家或内陆发展中国家实施。

图 3

政府对联合国国家工作队在数字连通方面所提供支助的成效的反馈，按国家集团分列



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2024 年。

² 大会第 79/1 号决议，附件一。

³ 国际电信联盟和开发署发起的《可持续发展目标数字加速议程》显示了数字解决方案如何能够加快实现至少 70%的可持续发展目标具体目标的进展。见 <https://www.sdg-digital.org/accelerationagenda>。

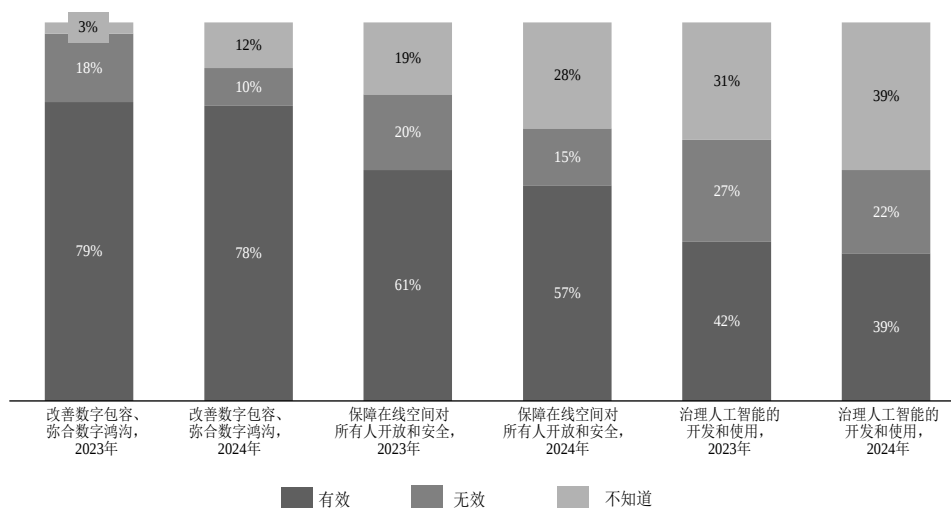
⁴ 见 <https://www.dpi-safeguards.org/>。

⁵ 《为人类治理人工智能》(联合国出版物，2024 年)。

52. 绝大多数东道国政府(78%)认为, 联合国发展系统为改善数字包容性和缩小数字鸿沟提供的支助是有效的, 与 2023 年的比率相似(见图 4)。在管理人工智能的发展和使用时比率较低。不到一半的国家认为联合国的支助是有效的, 尽管近 40% 的政府答复者没有足够的信息来作出答复。此类支助的一个例子是, 由国际电信联盟牵头的伙伴连接数字联盟动员了来自 466 个实体的 1 000 多项认捐, 总额约为 600 亿美元, 用于建立新的伙伴关系和承诺实现普遍连通。

图 4

政府对联合国国家工作队数字技术与合作方面所提供支助的成效的反馈



资料来源: 经济和社会事务部对政府的调查, 2023 和 2024 年。

53. 超过一半的驻地协调员(61%)报告说, 他们受益于联合国各实体总部对数字化转型的支持, 这延续了 2021 年以来观察到的趋势。尽管如此, 在应对这些挑战方面仍有改进空间。

54. 在 2024 年四年度审查周期, 联合国发展系统将加紧努力, 支持各国政府应对数字领域新出现的挑战和机遇。这包括尽可能利用《全球数字契约》中提出的愿景, 吸收和适应前沿技术和颠覆性技术, 改善数字基础设施, 提高数字素养, 开放获取新技术的渠道。可以在国家一级扩大联合国的支助, 并调整重点, 以满足决策者对管理安全和信息完整性风险的标准和规范的需求。⁶ 必须注意防止出现新的数字鸿沟和通过人工智能加剧当前的数字鸿沟。⁷

4. 教育和技能差距

55. 2019 年以来, 可持续发展目标 4 一直被东道国政府列为联合国贡献最大的五个领域之一。2024 年四年度全面政策审查促请联合国发展系统继续加强对会员国的支持, 帮助它们发展能力, 确保提供全纳、安全和公平的优质教育。然

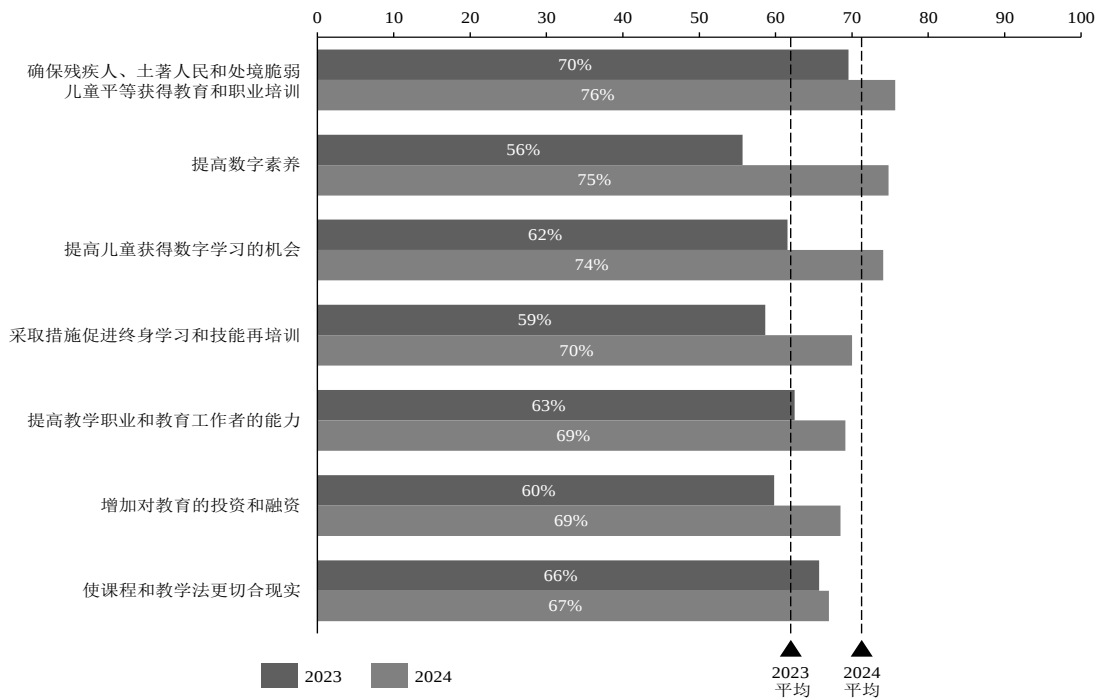
⁶ 《为人类治理人工智能》(联合国出版物, 2024 年), 第 28 页。

⁷ 《关注人工智能鸿沟: 塑造关于未来工作的全球视野》(联合国出版物, 2024 年), 前言。

而，可持续发展目标 4 仍然严重偏离轨道。进展缓慢，仍有 2.51 亿儿童失学，各地区之间的差距依然存在。迫切需要增加投资。

56. 根据 2024 年对东道国政府的调查，平均有 70%以上的政府认为联合国国家工作队 在 7 个优先领域对教育的支助是有效的(见图 5)。对联合国在确保平等获得教育方面的支助成效评价最高，对提高数字素养方面支助成效的评价显著提高(比上一年提高 19 个百分点)。

图 5
政府认为联合国国家工作队在教育方面的支助有效的领域



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2023 和 2024 年。

57. 在 2022 年教育变革峰会之后，140 个国家提出了旨在应对学习危机和增加投资的国家承诺。在巴西举行的 2024 年全球教育会议通过了《福塔莱萨宣言》，该宣言得到联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的支持，重申了各国对公平和全纳教育的承诺，特别强调关键杠杆(如公平和机会)。帮助最弱势群体，包括冲突环境中的人、难民、境内流离失所者、女童和残疾人，仍然是一个核心优先事项。

58. 联合国儿童基金会(儿基会)“2024 年基础学习行动跟踪”显示，在所覆盖的 123 个低收入和中等收入国家，在学习评估和确定学习成果方面取得了进展。在确保安全的教育环境方面也取得了切实成果。在塞拉利昂，终止校园性别暴力方案从 21 所学校扩大到 617 所学校，惠及 147 246 名青少年，其中 54%是女童。该方案在加强安全和积极的性别态度方面取得了显著成效，青少年中性暴力的报告有所减少。

59. 联合国国家工作队正在与会员国合作，落实教师职业高级别小组的建议，以解决全球 4 400 万教师短缺的问题。⁸ 围绕这些建议开展的宣传工作促成了明显的政策改善。在蒙古，教师工资增加了 30%，教育经费也有所增加。在印度尼西亚，100 多万名教师获得了长期合同，工作得到保障，工作条件得到改善。联合国发展系统将继续与利益攸关方合作，推动长期改革，包括高质量的教师培训和发展。

60. 全球教育伙伴关系和学校上网倡议等联合国实体支持的各项举措继续在提高教育机会和教育质量方面发挥作用。公共数字学习门户倡议目前包括 17 个国家。在不丹，国家工作队在推进数字教育方面发挥了关键作用，确保每所学校都有互联网连接，超过了全球平均水平。

61. 缩小每年 970 亿美元的教育资金缺口至关重要。2022 年，低收入国家对每个学生的投资仅为 55 美元，而高收入国家为 8 543 美元。⁹ 目前，约有 33 亿人生活在债务利息支出高于教育支出的国家。¹⁰ 2025 年发展筹资会议和第二次社会发展问题世界首脑会议将是解决教育资金缺口和扩大教育改革解决方案的重要机会。

5. 体面工作和社会保障

62. 2024 年四年度全面政策审查呼吁联合国继续支持建立和实施全民社会保障制度。事实上，体面工作和社会保障转型对于打破全世界超过 7.12 亿人的极端贫困循环至关重要。¹¹ 有史以来第一次，全球超过一半的人口(52.4%)享有至少一种社会保障福利，但仍有 38 亿人缺乏任何形式的社会保障，低收入国家每 10 人中就有 9 人以上属于这种情况。¹²

63. 在 2024 年的调查中，大多数东道国政府认为联合国国家工作队的支持对实施国家社会保障制度和改善社会保障政策、管理和实施是有效的。在支持为社会保障调动资源方面，比率略低(见图 6)。

⁸ 教科文组织和 2030 年教育教师问题国际特设工作组，《全球教师报告：解决教师短缺问题，实现教师职业转型》(巴黎，2024 年)。

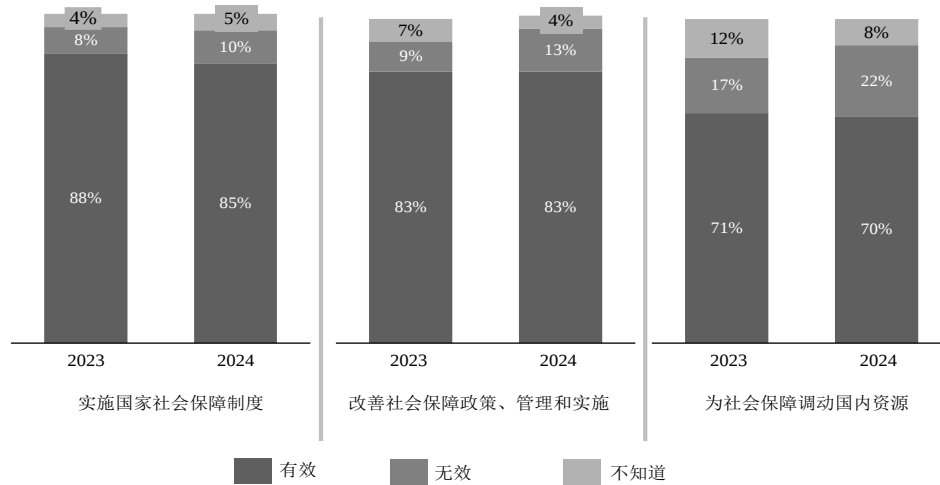
⁹ Nobuyuki Tanaka 等人，《2024 年教育资金观察》(世界银行集团，华盛顿特区；教科文组织，巴黎，2024 年)。

¹⁰ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2024 年可持续发展筹资报告：处于十字路口的发展筹资》(纽约，2024 年)，第 9 页。

¹¹ 联合国 2024，https://sdgs.un.org/goals/goal1#progress_and_info。

¹² 国际劳工局，《2024-2026 年世界社会保护报告：促进气候行动和公正转型的全民社会保护》(日内瓦，2024 年)。

图 6
政府认为联合国国家工作队的支助有效的领域

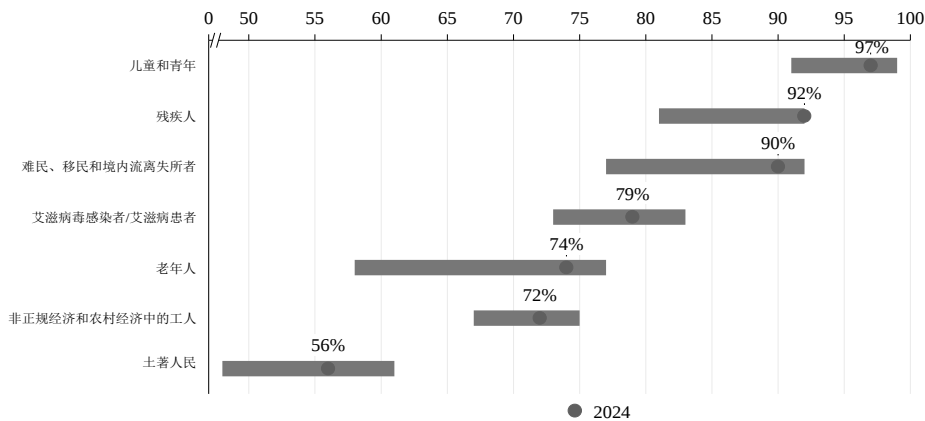


资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2023 和 2024 年。

64. 全系统支助的重点是建立符合国际劳工组织(劳工组织)标准的全面、可持续和包容性社会保障制度。例如，联合国国家工作队支持巴西、肯尼亚、斯里兰卡和赞比亚等国制定国家社会保障或国家关照政策。在马来西亚，联合国支持将社会保障扩大到所有工人，不分国籍，涵盖工伤、失业、残疾和死亡。

65. 我们有一个良好的基础。70%的东道国政府认为联合国国家工作队在为社会保障调动国内资源方面的工作是有效的。90%以上的东道国政府认为联合国的援助对儿童、青年、残疾人、难民、移民和境内流离失所者等群体是有效的(见图 7)。

图 7
政府对联合国国家工作队在扩大有针对性的社会保障政策和方案方面所提供支助的成效的评价，按人口群体分列



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，相关各年。

注：范围对应 2021 年至 2024 年期间的最小值和最大值。

66. 过去一年，联合国对老年人社会保障的支助成效有所提高，但就其他群体，包括非正规工人、农村工人和土著人民，成交比率有所落后。在巴西，劳工组织于 2024 年 12 月与土著人民举行了第一次关于公正转型的全球对话，以便将他们的观点纳入政府实现公正转型的工作。

67. 2024 年，“促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器”将利益攸关方聚集在一起，其中包括 9 个新的开拓者国家。¹³ 第一轮供资总额为 2 100 万欧元，支持了 24 个国家项目，另外还为 2025 年的第二轮供资筹集了 2 280 万美元。“加速器”开发了各种资源，包括非正规性看板和宏观经济诊断工具，从而能够改进项目 and 政策设计及社会和经济影响评估。

全球保健

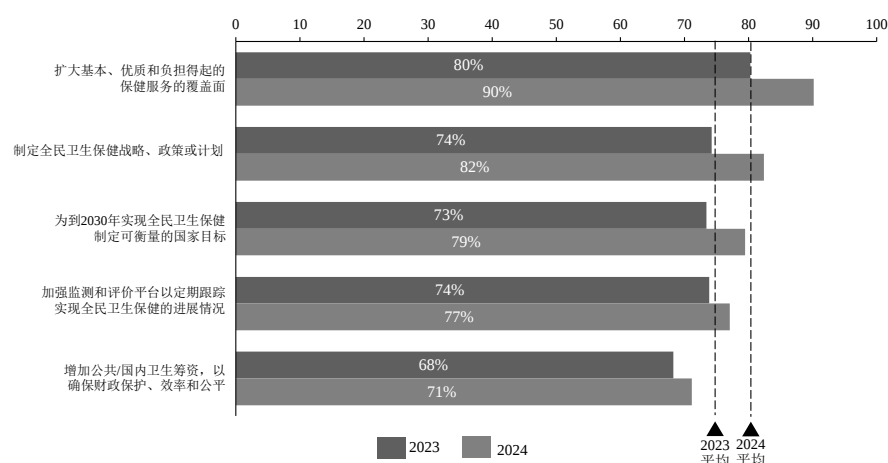
68. 全民健康覆盖是社会保障的一个关键要素，有助于打造健康的劳动力队伍、提高生产力、减少经济脆弱性。然而，这仍然是一项尚未兑现的全球承诺。

69. 2024 年四年度全面政策审查强调发展系统需要提供支持，促进初级医疗保健伙伴关系，努力实现公平获取，并在国家卫生政策中嵌入分析工具，以制定应对卫生紧急情况的对策。世界上仍有一半以上的人口无法获得基本保健服务。高昂的自付费用继续使数百万人陷入贫困。尽管关于社会健康保障的法律规定覆盖了全球 83.7% 的人口，但只有 60.1% 的人口得到了有效保障。

70. 2024 年，53% 接受调查的东道国政府表示，可持续发展目标 3 是今后两年联合国提供支助的最优先领域。政府对联合国为加强卫生系统所提供支助的反馈是积极的。对全民健康覆盖战略(82%)和基本、优质和负担得起的保健服务覆盖面(90%)的积极反馈尤其高，这两项均比 2023 年提高了 8 个百分点以上(见图 8)。

图 8

政府对联合国国家工作队 in 保健方面所提供支助的成效的评价，按援助类型分列



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2023 和 2024 年。

¹³ 开拓者国家包括阿尔巴尼亚、佛得角、柬埔寨、哥伦比亚、刚果民主共和国、几内亚、印度尼西亚、马拉维、纳米比亚、尼泊尔、巴基斯坦、巴拉圭、菲律宾、卢旺达、塞内加尔、乌兹别克斯坦和越南。

71. 发展中国家在获得拯救生命的干预措施(包括疫苗、诊断和应对突发公共卫生事件的医疗对策)方面仍然深受严重全球不平等的影响。2024 年,大流行基金拨款 8.85 亿美元,用于加强脆弱国家的大流行病预防和应对能力,突显了加强防范的必要性。

72. 获得安全饮用水、环境卫生和个人卫生服务仍然是公共卫生的基本决定因素。联合国已在 100 多个国家开展工作,扩大气候适应型服务,支持数百万人获得安全饮用水和卫生设施。

73. 卫生筹资短缺仍然是一个紧迫问题。东道国政府表示,这是联合国发展系统可以加强支助的一个领域。许多国家,特别是撒哈拉以南非洲国家,在偿债方面的支出超过了卫生支出,这限制了它们提供基本服务的能力。一些国家设法获得了债换发展的安排,通过债务转健康投资方案将债务偿还转化为保健服务投资。在联合国国家工作队的支持下,可以扩大这些举措的规模,促进国家与国际金融机构的伙伴关系,以加强对卫生系统的支持。即将举行的第四次发展筹资问题国际会议是一个关键契机,可藉此找到减轻债务负担和为初级保健调动资源的解决办法。

人口变化

74. 四年度全面政策审查要求联合国发展系统支持会员国应对人口趋势。因此,联合国发展系统正在加强数据和政策框架。经济和社会事务部出版了国民包容账户手册,以改进按年龄分列的经济数据。各区域委员会向各国提供有针对性的政策和能力建设支持。联合国人口基金(人口基金)的人口复原力方案帮助各国制定基于权利的人口变化对策,包括与劳动力市场、社会保障和人力资本发展有关的对策。

75. 认识到人口趋势对可持续发展的深远影响,联合国国家工作队必须将人口分析纳入共同国家分析和合作框架。

6. 气候变化、生物多样性丧失和污染

76. 要通过具有复原力的绿色和蓝色经济转型途径加快在落实《2030 年议程》方面取得进展,最根本的是要采取低碳、生物多样性友好和无污染的行动。这些行动力求减缓气候变化,阻止生物多样性丧失,减少污染。只有对现有社会经济体系进行深刻变革,才能有效应对地球三大危机——气候变化、生物多样性丧失和污染。为适应气候、具备复原力,有必要紧急采取更大规模的行动,防止损失并保护生命和生计。

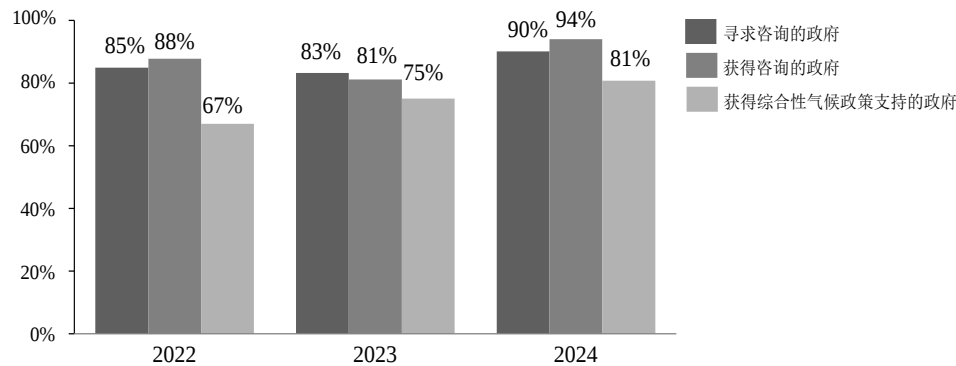
77. 自商定可持续发展目标以来的十年是有记录以来最暖的十年。目前预测,到本世纪末,气温将上升 2.6 至 3.1 摄氏度,超过《巴黎协定》规定并在《未来契约》中重申的 1.5 摄氏度的上限。尽管全球作出了努力并不断加速向可再生能源过渡,但应对气候变化和生物多样性丧失的措施仍不足以确保地球适宜居住。

78. 联合国发展系统正在支持各国规划和实施更雄心勃勃的国家自主贡献,这是将全经济范围的承诺纳入更广泛的气候和发展努力的机会,并支持按照《联

联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议商定的结果，努力为发展中国家提供 1.3 万亿美元的气候资金。

79. 2024 年东道国政府调查确认，联合国对气候行动政策的支持越来越有成效并包含更为综合的成果交付(见图 9)。

图 9
政府认为对气候行动政策的支持越来越有效



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2022-2024 年。

80. 支持国家气候行动的例子包括联合国环境规划署协助 30 多个国家落实国家自主贡献，协助 64 个国家发布第一份双年度透明度报告。开发署自 2019 年启动气候承诺伙伴关系以来，已支持超过 125 个发展中国家制定第二代国家自主贡献，其目标越来越雄心勃勃。联合国发展系统目前正在协调为 2025 年应提交的更加雄心勃勃的第三代国家自主贡献提供支持。

81. 2024 年，联合国发展系统支持 50 个国家的社区适应干旱和海平面上升，使 350 万人受益，恢复了 241 000 公顷土地。在纽埃、帕劳、东帝汶等小岛屿发展中国家，联合国为预警系统协作行动提供了支持，加强了脆弱地区的气候灾害防备。

82. 在 2024 年生物多样性公约缔约方大会上，《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》缔约方强调，有必要在养护工作中增强土著人民和地方社区权能，并强调迫切需要缩小每年超过 7 000 亿美元的生物多样性资金缺口。为此，联合国发展系统扩大了对解决生物多样性丧失和污染问题的支持。这使联合国能够支持 108 个国家养护和恢复生态系统并增强土著人民的权能，覆盖面积超过 160 万公顷，惠及近 900 000 人。

83. 在调动资源和加强监测框架方面仍然存在挑战，尽管正在努力解决这些问题。2024 年 5 月，与中国联合发起的昆明生物多样性基金承诺向 15 个国家的生物多样性项目提供 2.3 亿美元。2024 年，联合国发展系统支持 35 个发展中国家从全球环境基金获得了赠款资金，并协助 60 个国家建立排放跟踪和环境数据系统，作为制定政策和指导进展的依据。

84. 展望未来，扩大国家一级的技术援助、增加获得可持续资金的机会和加强综合监测系统，对于加快行动应对气候变化、生物多样性丧失和污染至关重要。巴

西将于 2025 年主办的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第三十届会议为处理这三个相互关联的优先事项提供了关键机会。

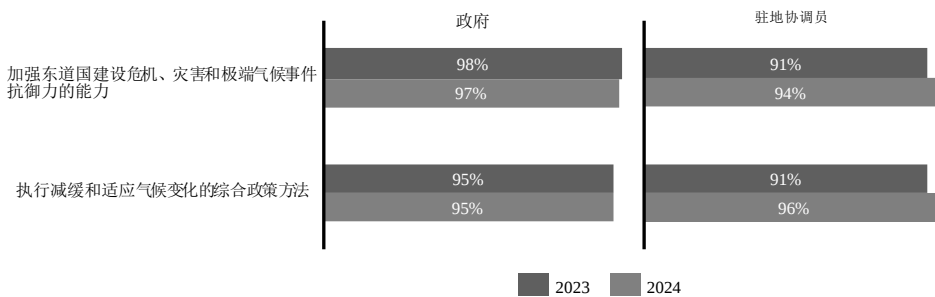
管理气候和环境风险

85. 2024 年四年度全面政策审查强调联合国发展系统需要继续向各国政府提供支持，并强调了灾害风险治理和复原力等需要扩大行动的关键领域。发展系统支持各国弥补灾害数据、融资和系统性风险分析方面持续存在的差距，这些差距可能危及气候、生物多样性和污染转型途径。

86. 2024 年，至少 95% 的东道国政府表示，联合国国家工作队有效地加强了所在国建设危机、灾害和极端气候事件抗御力的能力，并有效执行了减缓和适应气候变化的综合政策方法。驻地协调员调查的结果确认了这些调查结果(见图 10)。

图 10

政府和驻地协调员对联合国国家工作队在建设气候和环境复原力方面工作成效的评价



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查；经济和社会事务部对驻地协调员的调查，2023 和 2024 年。

87. 联合国发展系统通过加强国家和地方的复原力，支持减少灾害风险工作，在实现风险知情的发展方面取得了切实进展。2024 年，“全民预警倡议”这项联合倡议在 26 个最不发达国家和小岛屿发展中国家为改善预警系统提供了量身定制的资源，加强了多灾害早期警报系统的国家自主权。在 11 个最不发达国家和 22 个小岛屿发展中国家，联合国减少灾害风险办公室提供技术支持，将减少灾害风险和环境管理纳入了国家政策。通过“2030 年建设具有抗灾能力的城市”方案等倡议，地方行动取得了进展。91 个国家的 1 750 多个城市参与其中，并提供有针对性的支持，帮助 576 个城市实施减少灾害风险措施和气候行动。

四. 随着各国加快行动促进可持续发展，扩大我们的雄心、召集规模和支持

A. 发挥召集作用，帮助各国调动执行手段

88. 加强执行手段，特别是在金融、贸易、能力建设以及科学、技术和创新方面加强执行手段，仍然是联合国发展系统工作的核心。驻地协调员在召集利益

攸关方面发挥着关键作用，90%的东道国政府承认他们的贡献。2024 年，联合国国家工作队之间的协作得到改善，64%报告对伙伴关系采取了共同做法(高于 2023 年的 55%)，74%认为驻地协调员在伙伴关系和资源调动工作中颇有成效。这些伙伴关系涵盖了从双边捐助方和国际金融机构到民间社会的广泛行动体，92%的驻地协调员促进民间社会有效参与规划和方案编制就证明了这一点。

89. 吸引私营部门参与的努力也有所加强，79%的东道国政府确认私营部门进行了有效参与，特别是在数字化转型方面。2024 年启动的人工智能促进可持续发展中心等倡议正在与私营部门合作，帮助促进当地的人工智能生态系统。同时，南南和三方合作继续补充传统的发展援助，66%的驻地协调员将这些方法纳入其框架。联合国南南合作办公室解决方案实验室及该办公室信托基金收到的近 2 000 万美元捐款反映了对所有发展水平国家可扩展创新解决方案的不断增加的多样化支持。

B. 加强框架、机构和能力

90. 《2030 年议程》强调了强有力的国家政策、法律和监管框架对推动可持续发展的重要性。2024 年四年度全面政策审查促请联合国发展系统加强对国家和国家以下各级机构和能力的支持。2024 年的调查结果反映了对这项工作的高度认可：93%的东道国政府积极评价了联合国在推进政策和监管改革方面的支持，高于 2023 年的 86%。各国家组的满意度都很高，100%的非洲国家和内陆发展中国家肯定了这一支持的价值，最不发达国家、中等收入国家和面临人道主义紧急情况的国家也给予了很高的评价。

91. 驻地协调员越来越被视为这一领域的有效领导者，88%的联合国国家工作队肯定了他们在支持政策变革方面的领导作用。然而，认为其国家工作队对这项工作做出有效贡献的驻地协调员比例略有下降，从 2023 年的 93%降至 2024 年的 86%。根据四年度全面政策审查，联合国发展系统正在强调地方主导的方法，利用专题组合模式支持适合国情的治理和发展解决方案。例如，在印度尼西亚，地方主导的方法加强了地方规划和预算编制，而在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，这一方法支持了社区复原力和综合人道主义规划。这项工作仍将是贯穿本四年期的一个优先事项。

C. 通过创新伙伴关系为国内机会提供资金

抓住国内大规模公共和私人投资的机会

92. 2024 年四年度全面政策审查强调了联合国在调动多样化资金来源和建立伙伴关系方面的关键作用，重点是提高数字能力和准备程度。自 2015 年《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》通过以来，取得了重大进展，86 个国家实施了综合性国家筹资框架。2024 年，79%的东道国政府承认联合国在这一领域的支持是充分的，这反映了联合国在为可持续发展目标提供资金方面的重要贡献。到 2024 年，17 个国家中进展最快的改革已产生 160 亿美元的新资金，并利用 320 亿美元的现有资金，对实现可持续发展目标的进展产生更大影响。

93. 开发署等实体在融资方面进展加速，可持续金融中心帮助 30 个国家通过专题债券筹集了 280 亿美元。50 多个国家还在数字和人工智能评估方面获得支持，吸引了数字基础设施投资。此外，经济和社会事务部的小岛屿发展中国家融资倡议帮助小岛屿国家根据优先事项安排融资，展示了联合国针对不同国情提供的定制化支持。

94. 展望未来，将于 2025 年举行的第四次发展筹资问题国际会议为改革全球金融系统和调动支持发展中国家可持续发展所需的刺激措施提供了重要机会，包括促进私人投资、调动低成本资本和改革国际金融架构，从而确保发展中国家在决策中有充分的代表性。联合国在进入下一个四年周期之际，完全有能力加大努力帮助各国履行对可持续发展目标的承诺。

D. 科学、技术和创新以及数据红利

95. 2024 年四年度全面政策审查强调联合国必须支持加强科学、技术和创新合作，包括为此促进开放、公平、包容和非歧视的环境。审查还重申需要加强国家支持和研究能力，包括数据方面的专门知识。目前，68%的联合国实体将数字方法纳入了方案编制，超过 90%的东道国认识到联合国发展系统对建设国家数据能力的贡献。例如，最不发达国家技术库已完成 13 项技术需求评估，另有 3 项正在进行中。技术库 2025-2027 年战略计划旨在向 44 个国家提供政策咨询、技术援助和能力建设。

96. 尽管取得了这些进展，但在满足对数据专门知识日益增长的需求方面仍持续存在挑战。2024 年的一项调查显示，尽管 82%的东道国政府报告科学、技术和创新合作得到了加强(比 2023 年提高 6%)，但在基于数据的决策方面仍存在巨大差距。在被列为最具战略性的前 10 个领域(如数据可视化和高级分析)中，55%至 75%的国家工作队报告能力不足。此外，67%的国家工作队认为在基于数据的政策制定方面有需求未得到满足。在联合国国家工作队继续填补这些差距的同时，可持续发展数据全球伙伴关系等倡议致力于加强国家数据生态系统，改善决策证据，并促进为弥合可持续发展目标跟踪方面的数据差距进行新的投资。

E. 通过贸易支持经济增长

97. 2024 年四年度全面政策审查强调了强健的经济环境，包括贸易、税收、货币和金融体系，在支持国家发展方面的重要性。为此，联合国发展系统针对具体情况提供支持，加强贸易便利化、数字贸易做法和可持续经济增长。

98. 联合国系统为准备毕业的最不发达国家监测和更新国际贸易支持措施。经济和社会事务部、国际贸易中心和世界贸易组织管理 ePing 平台，跟踪卫生与植物卫生措施和技术性贸易壁垒。此外，2025 年，联合国贸易和发展会议将发布指导意见，帮助各国理清税收和投资条约问题。

99. 在阿拉伯区域，联合国工业发展组织推出了阿拉伯食品安全贸易便利化倡议，统一农业标准并促进区域内贸易。在非洲，联合国支持非洲大陆自由贸易

区，帮助 42 个国家将贸易承诺纳入国家战略，重点关注可持续性、性别包容和中小企业。联合国还协助 19 个非洲国家发展符合气候目标的绿色价值链。

100. 在区域层面，联合国贸易便利与电子商务中心推广数字产品护照等数字解决方案，提高透明度，支持循环经济。在亚洲及太平洋，联合国帮助柬埔寨实现出口市场多样化；来自特殊处境国家的 1 700 多个利益攸关方受益于贸易政策培训。

101. 通过这些努力，联合国发展系统使各国能够改善贸易和经济政策，并制定可持续的包容性发展战略促进国家进步。

五. 根据国情提供支持

102. 认识到不存在“一刀切”的发展办法，¹⁴ 因此联合国发展系统重新定位进程旨在根据每个国家的情况调整国家工作队的派驻人员、技能组合和应对措施。这正是以下理念的核心：在每个国家设立驻地协调员办公室核心职能，同时允许其他实务能力和更广泛的国家工作队应对措施根据合作框架确定的国家需要和优先事项而调整适应，从而能够对不同国家的挑战和需求采取更有针对性的办法。

103. 2024 年四年度全面政策审查再次呼吁联合国发展系统应对特殊处境国家，包括最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家面临的挑战，并支持它们为实现国际商定的发展目标所做的努力。审查还呼吁支持复杂处境国家，包括处于冲突局势和紧急情况中的国家，并就中等收入国家面临的具体挑战提供援助。

104. 展望未来，我们将继续调整我们的发展方法，深化针对具体情况战略，提供有针对性的支持和政策专门知识，支持脆弱国家应对复杂情况，并加强合作框架，加快落实《2030 年议程》的进展速度。

A. 履行我们的承诺，视不同国情提供有针对性的支持

105. 联合国发展系统支持的国家有三分之二在特殊处境中或面临人道主义紧急情况。在联合国国家工作队目前支持的 162 个国家中，109 个属于这种情况，它们占有所有国家级支出的 70%(见图 11)。

106. 100 个特殊处境国家制定了具体的行动纲领，其中包括最不发达国家(44 个)、内陆发展中国家(32 个)、小岛屿发展中国家(52 个)，有些国家属于不止一个类别。¹⁵ 联合国发展系统还向 24 个面临复杂紧急情况的国家提供支持，其中 15 个国家也是特殊处境国家。所有 54 个非洲国家都是东道国；39 个是特殊处境国家。

¹⁴ 大会第 79/226 号决议，第 2 段。

¹⁵ 总共有 100 个国家至少属于其中一个类别。有些国家属于多个类别，例如，既属于内陆发展中国家又属于最不发达国家。

图 11
特殊处境国家和其他组别



资料来源：首协会，2025 年。

1. 向最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供有针对性的支持

107. 2024 年，联合国发展系统继续为最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家提供有针对性的支持。这些国家面临独特的发展挑战并遵循不同的行动方案。虽然这些国家有 13 亿人口，占全球人口的 16%，但它们只占全球国内生产总值的 3%。

108. 这些国家获得了联合国国家一级支出总额的 56%，支出增长速度高于平均水平。与 2020 年相比，对最不发达国家的支持增长了 20%，对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的支持增长超过 32%，而对所有国家的支持增长率为 19%。值得注意的是，在小岛屿发展中国家，发展支出占联合国总支出的三分之二(见表)，超过了人道主义援助。

按国家组列示的业务活动支出

国家组	国家数目	2023 年支出总额 (十亿美元)	在国家一级总支出 中的占比(百分比)	三年以来的支出趋势 (百分比)(按实值价值计算)	2023 年发展支出在总额 中的占比(百分比)
最不发达国家	44	20.4	50.3	+20	30
小岛屿发展中国家	52	1.3	3.3	+32	67
内陆发展中国家	32	11.5	28.4	+34	30
非洲国家	54	16.6	40.8	+14	33

国家组	国家数目	2023 年支出总额 (十亿美元)	在国家一级总支出 中的占比(百分比)	三年以来的支出趋势 (百分比)(按实值价值计算)	2023 年发展支出在总额 中的占比(百分比)
中等收入国家	108	20.8	51.2	+18	41
面临复杂紧急情况的国家	24	21.8	53.7	n/a	24
所有方案国政府	162	39.6	90	+19	34

资料来源：首协会，2025 年。

缩写：n/a：不适用。

109. 2024 年几个主要全球进程重申了对特殊处境国家的承诺。第四次小岛屿发展中国家问题国际会议强调，需要进行有针对性的、注重成果的投资。大会借鉴《维也纳行动纲领》的经验教训，通过了新的《内陆发展中国家 2024-2034 年十年行动纲领》。这一新路线图将指导定于 2025 年举行的第三联合国内陆发展中国家会议的筹备工作，旨在帮助这些国家克服地理劣势。同时，会员国强调执行《支援最不发达国家多哈行动纲领》仍然很重要。为了支持正在从最不发达国家类别毕业的国家，联合国在 4 个国家启动了可持续毕业援助机制。

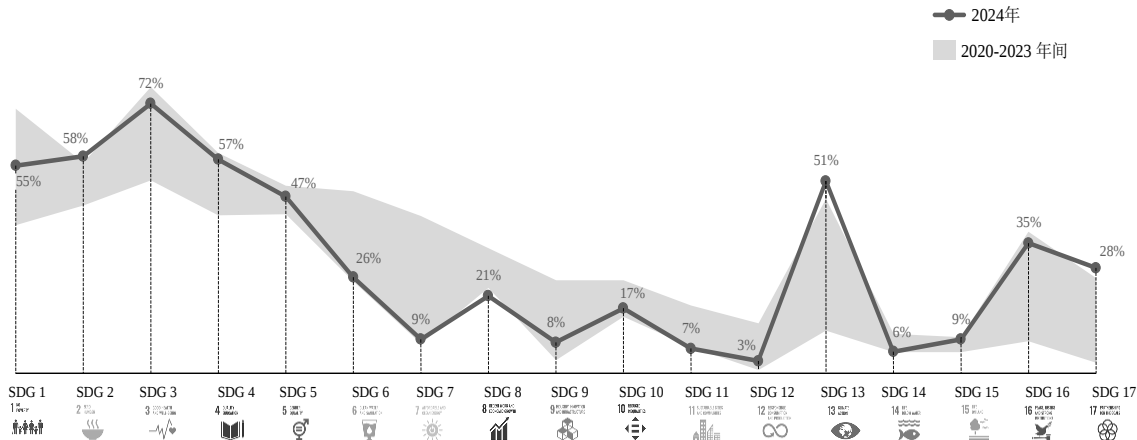
110. 大多数联合国实体都制定了支持这些国家组的战略：80%的实体制定了针对最不发达国家的战略，70%制定了针对内陆发展中国家的战略(高于 2023 年的 61%)，80%制定了针对小岛屿发展中国家的战略(此前为 74%)，75%制定了针对非洲国家的战略。然而，向理事机构提交报告的做法在全系统内并不一致，突出表明有必要加强全系统报告工作的协调性。

111. 特殊处境国家优先考虑执行手段，并专注于关键的可持续发展目标。2024 年，所有这类国家都强调了对粮食安全和饥饿、健康和福祉、教育、消除贫困、气候行动和性别平等的贡献。但也存在区域差异。例如，最不发达国家强调了对水和环境卫生(目标 6)以及负责任的消费(目标 12)的支持。小岛屿发展中国家强调了对土地、生态系统和森林(目标 15)的贡献。

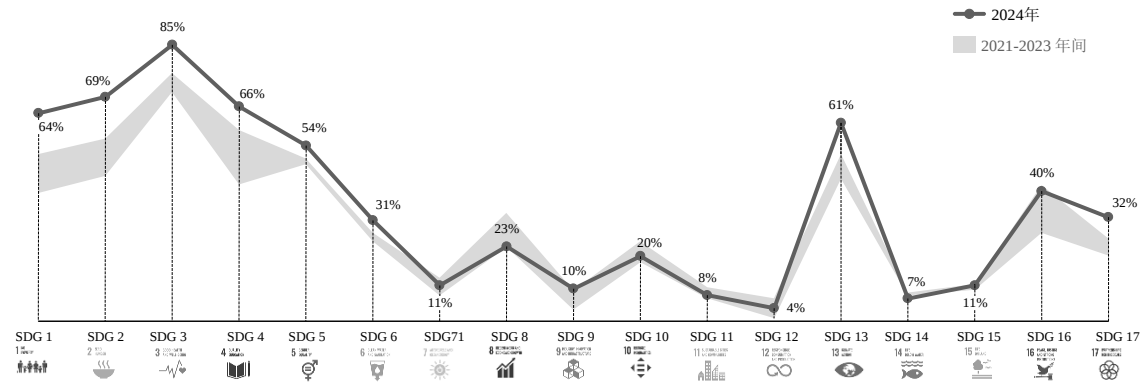
图 12

政府就过去 2 年联合国在其国家为可持续发展目标作出重大贡献的前 5 大领域的选择作出的答复

(所有方案国，联合国作出重大贡献的前 5 个可持续发展目标领域(过去 2 年))



(特殊处境国家，联合国作出重大贡献的前 5 个可持续发展目标领域(过去 2 年))



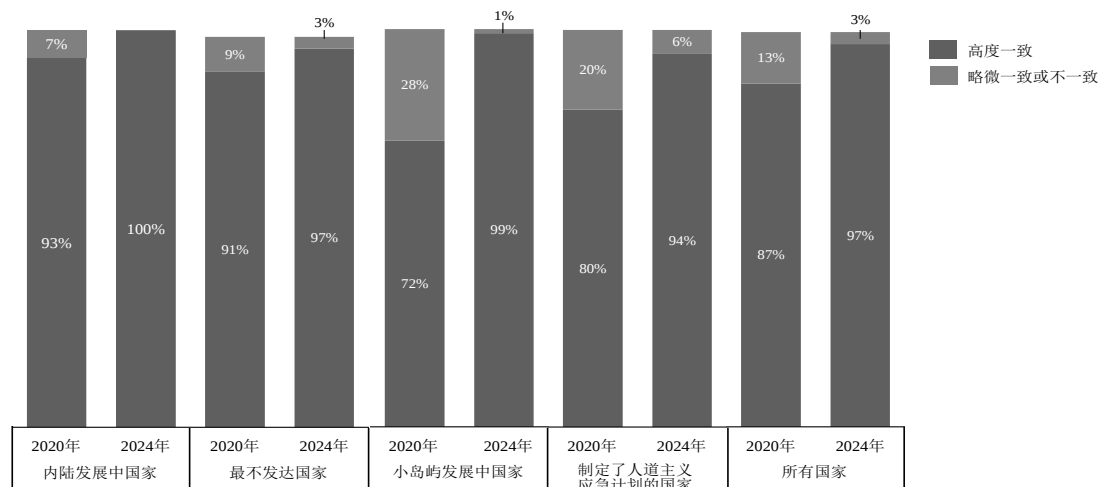
资料来源：经济和社会事务部对方案国政府的调查(相关各年)。

缩写：SDG：可持续发展目标。

112. 对联合国支持的满意度仍然很高。2024 年，98%的特殊处境国家认为联合国活动与其国家优先事项保持一致，高于 2020 年的 85%。在非洲国家中，这一比例达到 100%。各国还对联合国国家工作队的组成表示非常满意，表示满意的国家比例在 89%至 92%之间。小岛屿发展中国家的满意度增幅最大，从 2019 年的 57%提高到 2024 年的 83%。内陆发展中国家的满意度略有下降，从 92%降至 89%，而人道主义环境中国家的满意度从2023年的100%降至2024年的84%。

图 13

活动与国家发展需求和优先事项的一致性

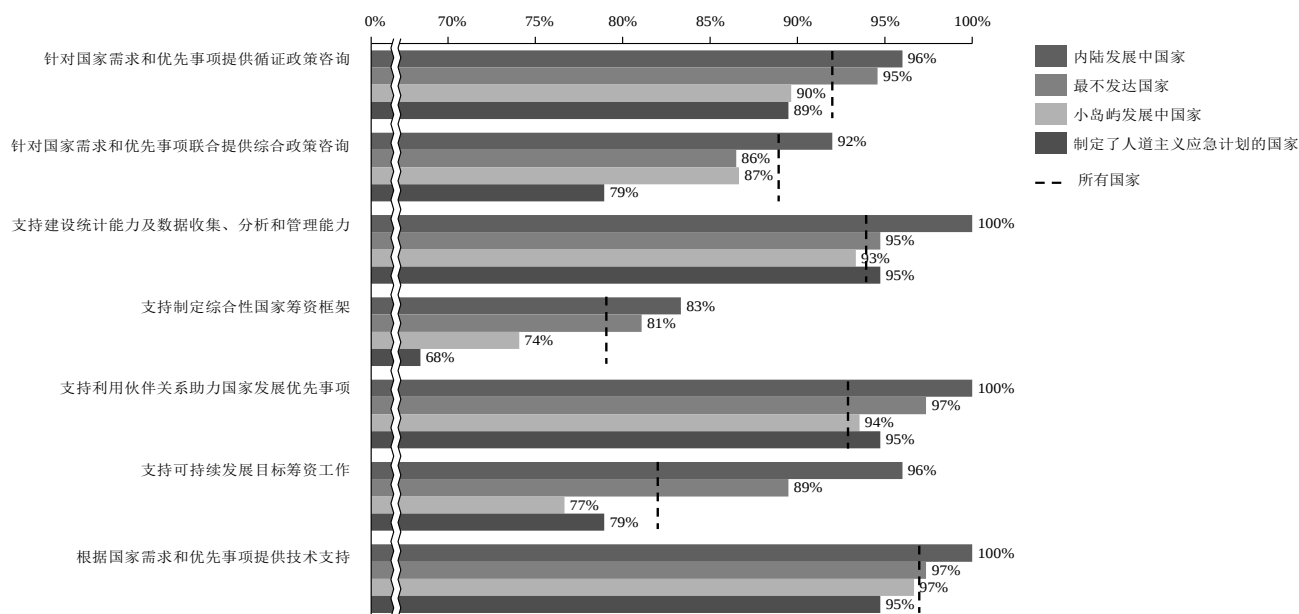


资料来源：经济和社会事务部对方案国政府的调查(相关各年)。

113. 联合国对循证政策咨询、技术援助、统计能力和伙伴关系的支持也得到了高评分。然而，各国对联政策咨询和资源调动等领域的满意度略低，特别是在综合性国家筹资框架方面。这方面较低的满意度突出表明，联合国发展系统需要加强这一领域的支持，特别是在近年来对筹资援助的满意度普遍提高的情况下(见图 14)。

图 14

各国家组对联合国适足提供了咨询和支助这一观点的认同程度(按类别分列)



资料来源：2024 年经济和社会事务部对东道国政府的调查。

114. 为响应小岛屿发展中国家的倡导，小岛屿发展中国家多维脆弱性指数制定问题高级别小组于 2024 年 2 月发布了最终报告。该报告提出了一个新指数、一个概念框架和初步的国家得分，旨在反映国内生产总值等传统经济指标未能反映的结构脆弱性。

115. 2024 年四年度全面政策审查鼓励联合国实体在相关方案和报告中使用多维脆弱性指数和相应的脆弱性-韧性概况。未来几年，联合国发展系统 will 努力整合这些工具，以支持更有针对性的循证政策，解决风险最高国家的多维脆弱性。

2. 向中等收入国家提供有针对性的支持

116. 2024 年，108 个中等收入国家占全球国内生产总值的 30%，占世界人口的 75%，其中包括 60% 以上的贫困人口。这个国家组是多样的：在联合国发展系统支持的中等收入国家中，53% 也处于特殊处境中，10 个中等收入国家正在应对复杂紧急情况，40% 中等收入国家不属于任何特定类别，但它们占联合国国家一级支出的 27%。

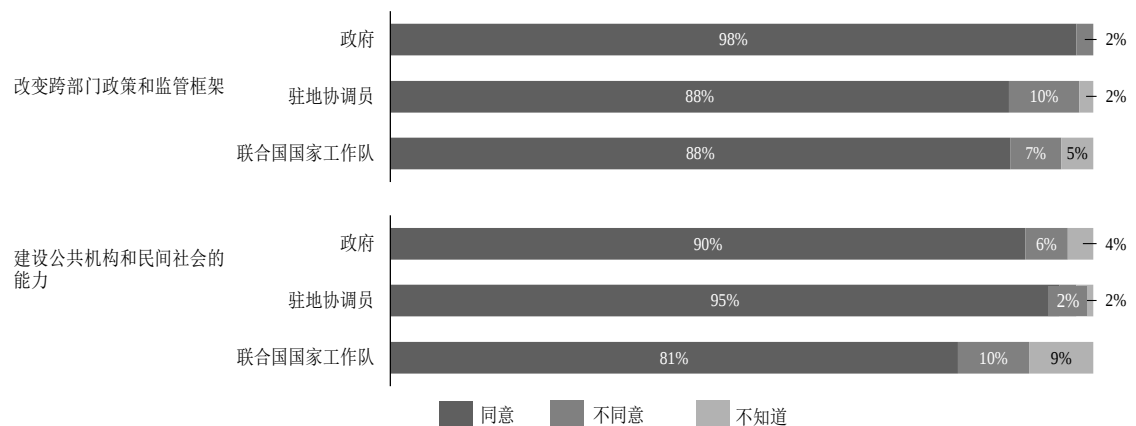
117. 尽管存在这种多样性，但联合国正在增加有针对性的支持。29 个联合国实体中有 16 个实体报告，在 2024 年为中等收入国家制定了具体的国家战略。这些战略侧重于综合政策咨询、技术援助、可持续发展目标融资、伙伴关系、创新和南南合作。为了更好地使支持与国家优先事项保持一致，26 个实体中有 18 个实体现在使用人均国民总收入以及其他指标，如人类发展指数(18)、多维贫困指数(17)、可持续发展目标指标(22)、与性别有关的指标(19)。

118. 接受调查的中等收入国家报告，联合国发展系统的支持与国家优先事项之间保持了很强的一致性，对此的认同比例从 2020 年的 85% 上升到 2024 年的 100%。对综合循证政策咨询的认同比例从 2019 年的 88% 上升到 2024 年的 95%，统计、伙伴关系和技术援助方面的支持也获得了同样的高认同率。

119. 对综合性国家筹资框架的支持也有改进，2024 年的认同率达到 81%，反映了联合国为帮助各国获得气候和优惠融资以及寻求债务减免所做的努力。超越国内生产总值进程也是认识到，以国内生产总值为中心的可持续发展方法未能适当反映中等收入国家的复杂性、多样性和愿望。2024 年四年度全面政策审查要求联合国发展系统支持正在进行的制定补充或超越国内生产总值的进展衡量标准的工作。超越国内生产总值可以在经济、社会和环境优先事项方面制定更有效的循证政策。

图 15

中等收入国家政府、驻地协调员和联合国国家工作队成员对联合国在推进可持续发展目标方面的支持的看法



资料来源：经济和社会事务部对东道国政府、驻地协调员和联合国国家工作队的调查(相关各年)。

3. 在复杂环境中落实可持续发展目标：加强人道主义与发展行动之间的协作并增强与和平的联系

120. 2024 年，危机、冲击和发展不足之间的相互联系成为全球关注的焦点。暴力和冲突造成的被迫流离失所现象连续第十二年增加，受影响人口超过 1.2 亿。¹⁶ 约 9 000 万人生活在气候灾害风险高至极高的国家，这加剧了他们的脆弱性。¹⁷

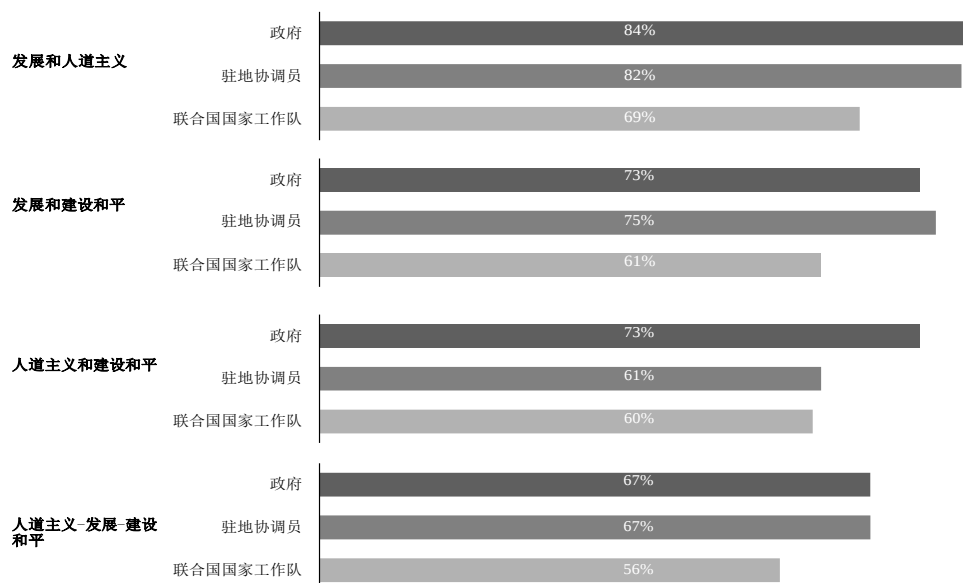
121. 根据 2024 年四年度全面政策审查，联合国发展系统越来越强调在人道主义援助和建设和平努力方面的协作与协调，这对在国家一级实现可持续发展目标至关重要。然而，国家工作队在发展与人道主义行动之间的协作仍然比在发展与建设和平活动之间以及在人道主义与建设和平活动之间的协作更密切(见图 16)。

¹⁶ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“全球趋势：2023 年被迫流离失所情况”，2024 年。

¹⁷ 难民署，“无处可逃：在气候变化、冲突和被迫流离失所的前沿”，2024 年。

图 16

报告在人道主义、发展和建设和平活动中密切协作的政府、联合国国家工作队成员和驻地协调员的百分比



资料来源：经济和社会事务部对东道国政府、驻地协调员和联合国国家工作队的调查(相关各年)。

122. 2024 年四年度全面政策审查首次促请联合国发展系统协助各国解决境内流离失所者的需求。秘书长解决境内流离失所问题特别顾问的任务(于 2024 年结束)使联合国系统有能力应对这一要求。这项任务在支持各国政府和联合国驻地协调员应对境内流离失所的多层面挑战(而不仅仅是人道主义部门)方面发挥了至关重要的作用。在试行这一更广泛办法的 15 个国家中, 12 个国家通过了国家计划, 2 个国家正在制定国家以下级计划。这些计划涵盖了为 1 100 多万境内流离失所者提供的解决方案, 突显了政府在寻求大规模应对措施方面发挥领导作用的重要性。解决方案顾问为驻地协调员提供了额外专门支持, 进一步强化了国家一级支持的力度。制定了将解决路径纳入国家一级对策的指导意见, 以保证联合国能确保其工作加强各国政府的能力。在开发署、国际移民组织和联合国难民事务高级专员公署的资助下, 在发展协调办公室内设立了一个解决方案中心, 以继承特别顾问的工作遗产, 确保在今后的国家对策中贯彻这些指导、经验教训和办法。

123. 在总部一级, 联合国各实体报告, 在加强与人道主义活动的协调以及加强与和平的联系方面存在一些障碍。这些障碍尤其涉及财务(89%)和影响评估(67%), 这两个方面在很大程度上仍然是各自为政。其他关切包括缺乏对互补性的共同理解、数据不一致和规划工具多样。其中一些问题可以通过加强内部做法和程序加以解决, 包括通过协调分析和跨任务的互补规划。最终, 要取得更大进展, 就必须改变各支柱的行为, 并更好地提供资金和针对具体实体的激励措施。

B. 不让任何一个人掉队

124. 2024 年四年度全面政策审查呼吁所有发展系统实体协助各国政府努力尊重和履行人权承诺。为此，联合国继续与各国合作，努力落实“不让任何一个人掉队”的承诺。目前，76%的联合国实体报告它们如何将人权纳入实现可持续发展目标的工作。这一全系统的承诺支持我的“人权行动呼吁”，我鼓励所有实体继续响应这一呼吁。

125. 国家一级对人权支持的需求很大。2024 年，71%的驻地协调员报告，方案国政府要求提供人权援助。其中超过 89%的政府认为，联合国国家工作队在与国家人权机构接触方面是有成效的。人权顾问的部署扩大到 42 个联合国国家工作队，另外 12 个部署已获批准，但因资金限制而推迟。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的增援倡议仍然是一个关键机制，为 40 个共同国家分析和联合国可持续发展合作框架提供人权分析和业务咨询，并完成了第六轮项目，提出了 18 项倡议。这些倡议的重点是加快在全民健康覆盖、食物权和环境保护等方面取得进展。

126. 2024 年，在人权高专办的支持下，许多国家工作队帮助国家对口部门将人权原则纳入了国家经济政策。他们还提供了基于人权的预算分析，涉及经济不平等、债务、税收和国际货币基金组织贷款对人权的影响等主题，这些问题与可持续发展 6 个关键转型途径的融资直接相关。

127. 随着会员国对合乎道德地使用包括人工智能在内的新兴技术的兴趣日益增长，联合国发展系统通过促进基于人权的技术方法推进了规范工作。2024 年 5 月，发展系统发布了《关于数字技术使用的人权尽责指南》，为在快速发展的数字环境中应用人权保障措施提供了实用指导。作为补充，秘书长技术问题特使办公室(现称为数字和新兴技术办公室)和开发署启动了数字公共基础设施普遍保障框架，为在数字系统中降低风险、促进包容和个人安全提供了全面建议。

六. 问责和监督促进发展

A. 成果管理制和循证报告

128. 从我们改革的第一天起，我就强调了对透明度和问责制的绝对承诺。近年来，我们看到这方面发生了重大变化。2024 年四年度全面政策审查强化了这一点，呼吁加强对单个实体工作和全系统综合成果的成果管理。这项改革为国家、区域和全球各级的成果报告建立了结构化框架。2024 年，所有联合国国家工作队连续第三年编制了年度国家成果报告，大多数国家政府承认与国家优先事项的一致性得到了改善。然而，只有 58%的政府认为这些报告中的财务数据足够充分，这表明仍有一个领域需要关注。

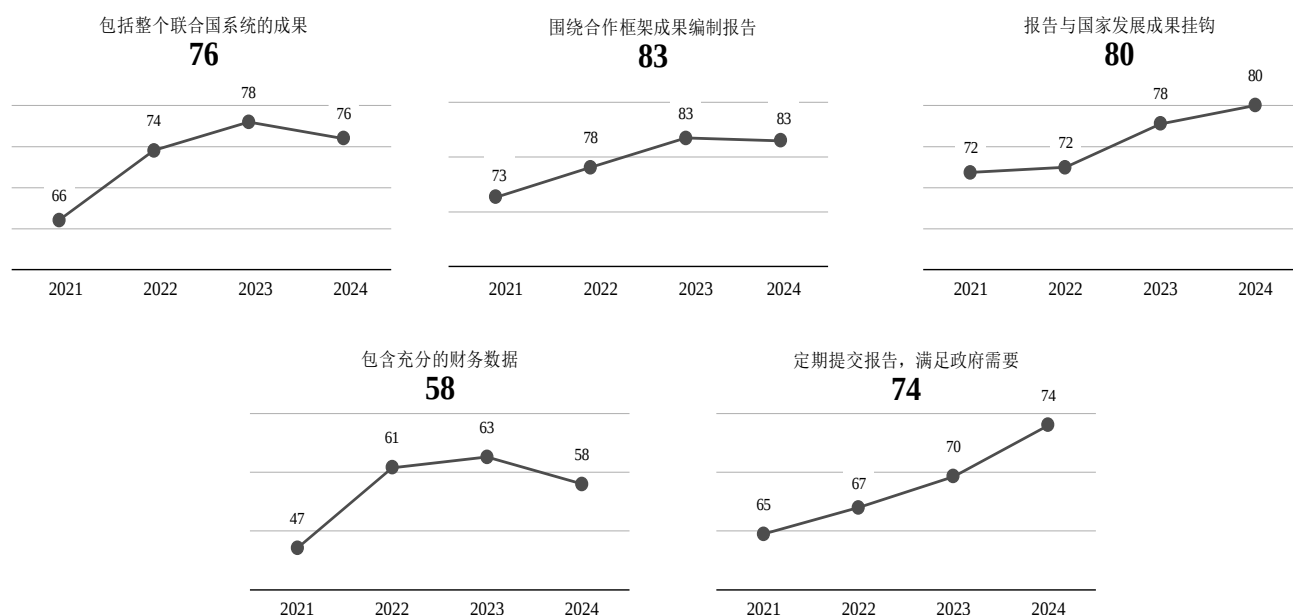
129. 在加强内部结构内的问责制方面取得了进展。例如，79%的联合国实体现在要求其驻国家代表向驻地协调员报告对合作框架成果的贡献，尽管仍然需要全面铺开和营造协作文化。驻地协调员也积极主动与国家对口部门接触，以提

高透明度，加强反馈。为提高联合国团队在成果管理制方面的能力，正在开展提升技能工作，包括发展协调办公室提供支持和整合人工智能平台。

130. 财务透明度也在提高。所有联合国实体现在都按照可持续发展目标报告活动和支出情况，并日益与经济合作与发展组织和国际援助透明度倡议的标准等全球标准保持一致。全系统“数据立方体”倡议确保了可比性和一致性。联合国还在加强数据、数字工具、创新、前瞻和行为科学方面的技术专长。虽然能力有所增长，约 60% 的实体采用了现代做法，但国家工作队仍报告在情景规划 and 高级分析等高优先级领域存在差距。满足这些能力需求对于在今后几年实现战略影响至关重要。

图 17
政府对联合国国家工作队年度成果报告质量的认同度

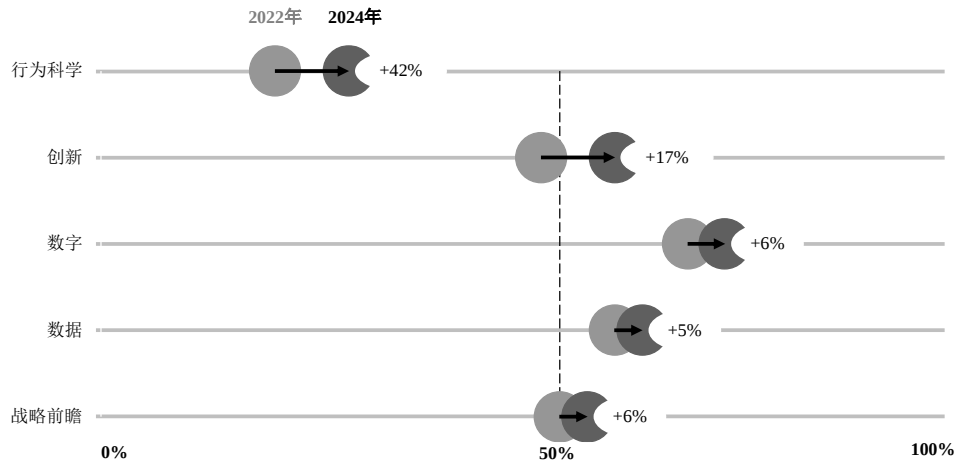
(百分比)



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，2024 年。

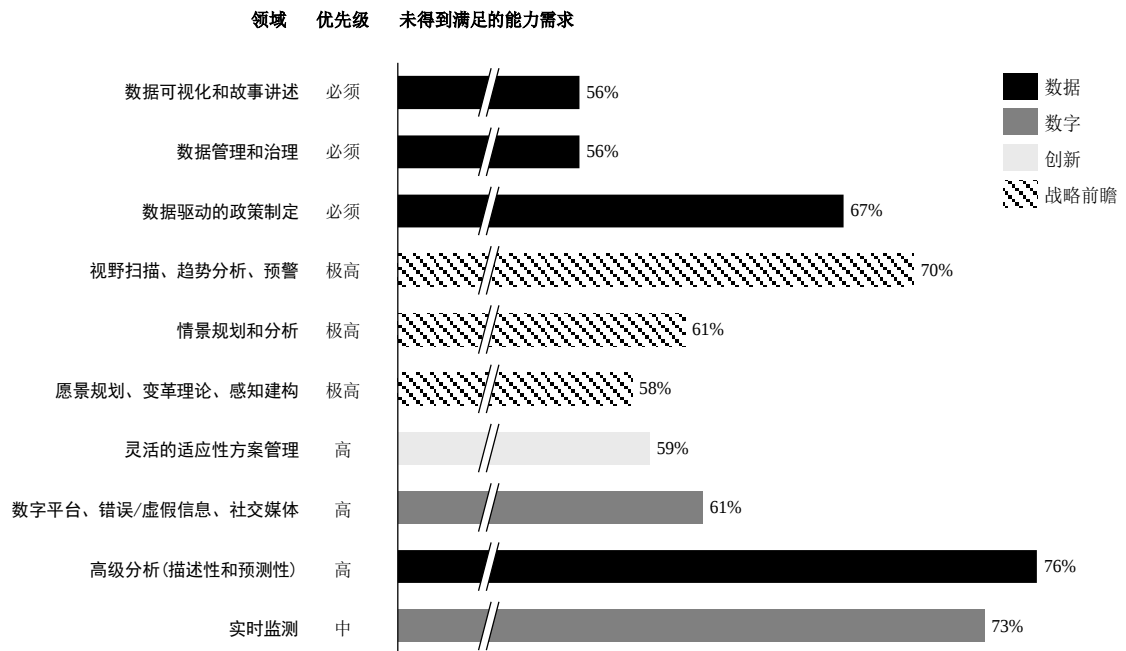
131. 关于可持续发展目标贡献的报告日益标准化，越来越多国家工作队使用共同指标。2024 年，52% 的国家工作队使用了共同指标，这一比例高于 2022 年的 15%，目标是到 2028 年全面采用共同指标。现在，92% 的合作框架包括在 UN-Info 上发布的联合工作计划，将活动与成果挂钩。为改进四年度全面政策审查的监测工作，联合国将在 2025 年推出更新的指标框架，在问责制与简化报告之间取得平衡。这是对供资契约和改革清单等其他制度的补充。

图 18
制定了主要实践方法的联合国实体的百分比



资料来源：首协会记分卡评估(2022 和 2024 年)。

图 19
联合国国家工作队在 10 个最具战略性的新优先领域未得到满足的能力需求



资料来源：发展协调办公室管理的信息管理系统，2024 年。

B. 全系统评价办公室和吸取经验教训以扩大影响

132. 2024 年，在巩固联合国可持续发展集团全系统评价办公室的基础方面取得了重大进展，提高了办公室的独立性、公信力和成效。作为联合国发展系统内的一个独特职能，全系统评价办公室对整个系统进行评价和综合分析，就联合国对《2030 年议程》的贡献提供重要见解。办公室的成立是联合国发展系统

重新定位的一个重要里程碑。然而，该办公室仍处于早期阶段，面临持续的挑战，特别是在履行其任务所需的可预测和可持续的财政支持方面。

133. 2024 年的一项主要成就是通过了全系统评价政策，该政策界定了评价的作用、责任和程序，包括管理层的回应和报告。办公室全年都在努力提高人们对其任务的认知，并通过发布 2 份重要报告来提高透明度：《聚光灯倡议最后评价(2017-2023 年)》和《聚光灯倡议资金效益评估》。评价报告就改进联合国的干预措施、统一旨在消除暴力侵害妇女和女童行为的做法提出了 8 项可执行建议。这些报告还介绍了联合国系统应对不断变化的危机和情况的能力。

134. 为了弥合评价证据及其在政策制定中的使用之间的差距，全系统评价办公室启动了一项人工智能驱动的倡议，创建与可持续发展目标和四年度全面政策审查有关的评价证据互动数字地图。还编写了四年度全面政策审查关键主题证据摘要，支持会员国的审议。办公室启动了 2 项新的全系统评价，一项是审查组建新一代联合国国家工作队的进展情况，另一项是评估《联合国残疾包容战略》。两项评价均计划于 2025 年完成。

135. 展望未来，全系统评价办公室将发布 2025-2028 年全系统评价计划，并制定质量保证、管理层回应、后续行动和监督机制。还将开始另外 2 项评价，重点是可持续发展目标过渡和与青年有关的联合国方案编制。这些努力旨在加强整个联合国发展系统的问责制和学习。

136. 尽管在设立全系统评价办公室方面取得了进展，但有限的自愿捐款继续削弱其专注独立开展工作的能力。为办公室提供充足、可预测、可持续的资源是维护其独立性、公信力和成效的根本。如果没有可预测的资源，办公室可能会受到限制，只能推进容易获得资金的评价，因为它没有能力全时参与资源调动。

137. 根据大会在 2024 年四年度全面政策审查中提出的要求，联合国可持续发展集团全系统评价办公室第一份年度报告与本报告同时提交经济及社会理事会发展方面业务活动部分。

C. 更顺应需要的治理架构

138. 发展系统对全系统成果的问责立足于会员国与秘书长之间的伙伴关系。经济及社会理事会年度发展方面业务活动部分是一个问责平台，指导发展系统加快在《2030 年议程》方面取得进展。然后，每个实体的理事机构应确保在实体一级落实全系统指导。

139. 在上一个四年周期中，联合国发展系统实体携手合作，使会员国得以履行监督职能。各实体还利用“联合国发展系统改革实施情况清单”等工具加强了理事机构的监督职能。2024 年，11 个联合国可持续发展集团实体报告使用了该清单，而 2023 年只有 5 个实体这样做。另有 8 个实体在报告中部分纳入了该清单的要素。然而，仍有 12 个实体未提交报告。这突出表明需要各实体充分参与和理事机构进行监督，以推动协调一致的进展。

140. 会员国的监督仍然至关重要，可以指导实现联合国系统改革，使之具备最佳能力以落实可持续发展目标。我们将与会员国合作，继续强化供它们使用的有数据证明的资料。会员国不妨考虑进一步正式确定经济及社会理事会的年度决议或决定，对报告作出回应并提供必要指导。我们将在 2025 年更新与实施四年度全面政策审查有关的监测和问责工具，以便反映大会的最新指导意见，确保整个系统协调一致并更好地跟踪进展情况。

D. 以身作则：将承诺转化为实地行动，促进可持续性、性别平等、残疾包容以及防止性剥削和性虐待

141. 联合国发展系统继续加强业务框架，确保全系统做法符合政府间指导所载标准和承诺。2024 年四年度全面政策审查尤其包括在全系统维护性别平等、残疾包容、防止性剥削和性虐待以及可持续性等方面标准的具体指示。重振后的驻地协调员系统提供了一个独特的纵向支柱，有助于确保这种政府间指导带来具体的实地行动，以适应各国国情和需求的方式渗透到联合国国家工作队中。在改革前较为松散的协调系统中，情况并非如此。

可持续性

142. 联合国发展系统在将顺应气候和环境的方法纳入 2024 年工作方面取得了重大进展，对国家对口部门的需求作出了回应。大多数联合国实体(93%)现在在战略计划中应对环境和气候挑战，并向理事机构报告这些活动。在将环境和社会保障措施或标准纳入各项政策、项目和方案方面，还可以做更多工作。根据 2023 年的最新数据，目前只有 18 个联合国可持续发展集团实体(56%)纳入了这些标准。

143. 另一方面，各实体必须加强努力，履行根据《2020-2030 年联合国系统可持续性管理战略》作出的承诺。只有 18%达到了环境管理系统的要求，尽管还有 45%正在接近这些阈值。为加大努力，秘书处为国家工作队开发了一个新的报告平台、看板和培训包。通过全面执行环境管理系统要求和引导对数据收集、验证和报告进行投资来扩大环境可持续性措施，将有助于建设一个更可持续、更具气候复原力的联合国。

残疾包容

144. 自 2019 年以来，《联合国残疾包容战略》为转型变革提供了一个全系统框架。已经取得重大进展，40%的联合国实体和 45%的联合国国家工作队现在达到或超过了战略问责制框架指标的至少一半。取得这一进展是因为实施了一系列将残疾包容纳入主流的内部政策。略多于一半的发展系统实体(51%)已将残疾包容纳入战略计划，56%的合作框架已将残疾包容纳入成果领域的主流，并提供残疾分类数据。

145. 展望未来，需要更加重视应对无障碍环境、采购和人力资源方面的挑战。发展协调办公室和秘书长办公厅残疾包容问题小组为驻地协调员和国家工作队开展了能力建设举措和培训。无障碍环境仍然是一个难题，因为 60%的发展系统实

体尚未制定或执行无障碍环境政策。对有政策的实体，得以进行了更为全面的评估，包括安全措施评估。尽管自2019年以来联合国雇用残疾人数量增加了15%，但数量仍然偏低，27%的发展系统实体达到或超过雇用要求。虽然国家工作队和发展系统实体继续与残疾人协商，但协商仍主要限于与残疾有关的问题。只有40%的联合国实体和41%的国家工作队在所有领域与残疾人协商。

146. 势头是有的。为了在过去5年成就的基础上再接再厉，联合国发展系统必须确保提供专项资金并加强机构承诺，将残疾包容纳入我们工作的所有领域。这是我们为自己前进过程中确定的一个关键优先事项。

防止性剥削、性虐待和性骚扰

147. 2024年四年度全面政策审查强调，有必要依照联合国的零容忍政策，加强性剥削、性虐待和性骚扰相关预防和应对工作。虽然报告的性剥削和性虐待指控从2023年到2024年减少了16%，但自2018年以来，总体数字显著上升，反映了意识提高、培训改进、报告机制得到了加强。然而，报告不足、害怕报复、污名化等挑战仍然存在。

148. 在加强问责制和透明度方面取得了重大进展。目前，超过97%的联合国实体向其理事机构提交年度报告，说明为预防和解决这些问题采取的行动，这比2021年的68%大幅增加。大多数实体都有具体的政策和行动计划，84%的实体有防止性骚扰行动计划。此外，联合国还在全球范围内努力支持受害者和防止虐待，例如在世界卫生组织、妇女署和联合国项目事务署等组织内设立受害者支助职能。还制定了一个防止性剥削和性虐待条款范本，以纳入合作框架，使全系统的努力具体化，并向联合国国家工作队通报了纳入该条款的情况。

149. 在国家一级，驻地协调员就确保与国家工作队一起制定和执行减少性剥削和性虐待风险的年度行动计划负有全系统责任，92%的国家工作队制定了此类计划。然而，差距依然存在，特别是在举报人保护和报告机制方面。只有36%的国家工作队设立了保护报告虐待行为者的保障措施，只有31%的国家工作队设有获得供资的国家一级协调员职位。弥补这些差距、确保可持续供资并使预防机制制度化，对于在联合国系统内有效打击性剥削和性虐待而言，仍然至关重要。

性别平等

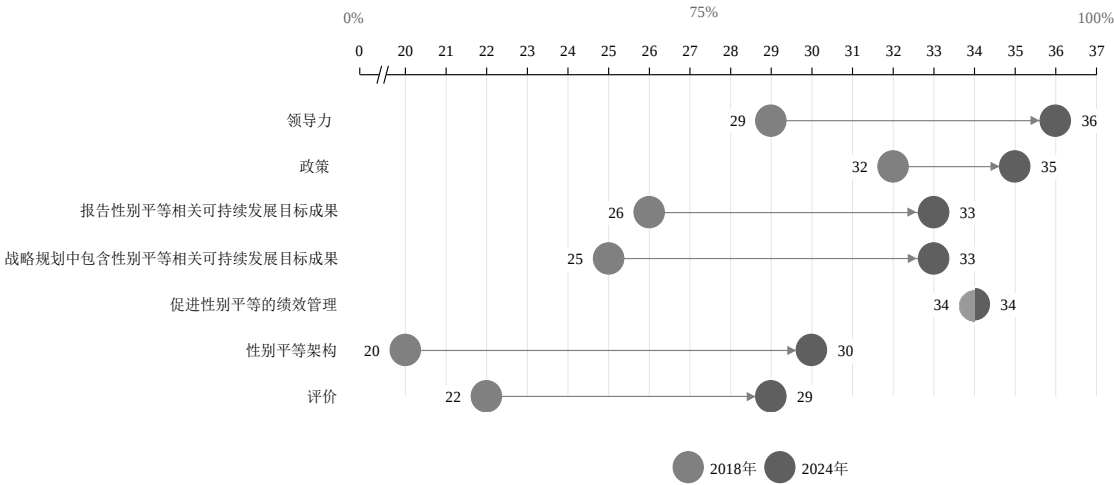
150. 2024年，联合国加快努力，通过《联合国全系统性别平等加速计划》，更好地整合对妇女和女童的支持，促进性别平等。建立了一个由秘书长领导、由43个联合国实体组成的新治理结构，加强了问责和政治意愿。75%的报告实体建立了高级别指导机制，对性别平等政策进行监督。2025年国际妇女节之际，秘书长发起了“性别平等号角”，强化了全系统对性别平等的统一、有原则的办法。

151. 通过加强协作，我们在各国国内更清楚地看到了这些努力的影响。在驻地协调员办公室、教科文组织、儿基会、开发署、人口基金和妇女署的支持下，越南正在进行专项努力，通过加强政策和基础设施投资等方式，缩小教育领域

的性别差距。在可持续发展目标联合基金的支持下，土耳其的一个由驻地协调员领导、5 个实体协作的新方案正在与公共机构和地方当局合作，改善护理服务政策，支持妇女的生计。

152. 这一年也标志着第二代《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》的结束，4 个实体完全达到所有指标，28 个实体达到至少 75% 的指标。然而，承诺与能力之间仍然存在差距：虽然 89% 的发展实体将性别平等纳入了战略规划，但只有 19% 的实体报告有足够能力履行这些承诺。为解决这一问题，联合国于 2024 年推出了第三代《全系统行动计划》，引入改进的绩效指标，使性别平等与战略计划和方案编制保持一致。

图 20
达到下列《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》标准的联合国发展系统实体数目



资料来源：妇女署，2024 年。

注：评价类别的目标数目是 35 个实体。

153. 在国家一级，联合国国家工作队推进实施侧重于性别平等的工具，包括联合国国家工作队《全系统行动计划》性别平等记分卡和国家工作队性别平等标志。2024 年，11 个国家工作队首次使用记分卡，19 个国家工作队进入第二个周期。在完成全面评估的 30 个工作队中，有一半达到了至少 60% 的更新记分卡标准，比 2023 年的 30% 有所提高。

154. 联合国可持续发展集团还发布了关于应用性别平等标志的强制性指导意见，46 个国家工作队将其年度资金的至少 70% 分配给促进性别平等的活动。此外，44% 的新合作框架将性别平等纳入主流，三分之一包括单独成果。

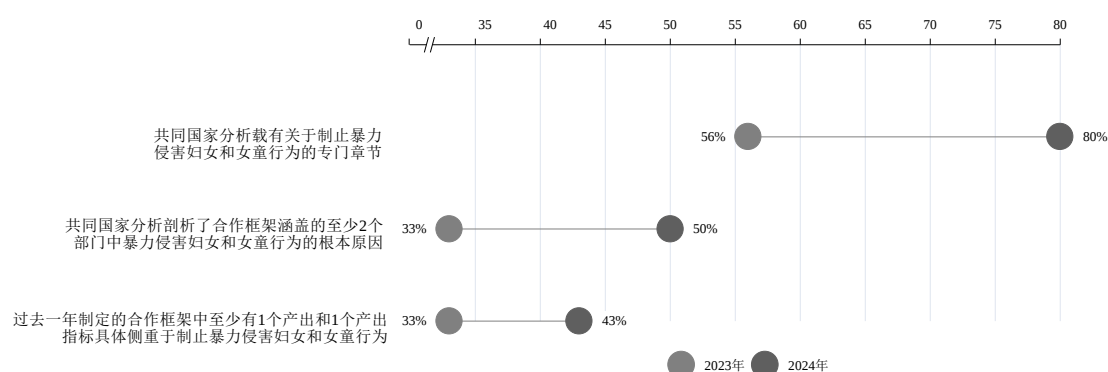
155. 展望未来，联合国将要求每个实体从 2026 年开始公布基于性别标志的资金数据，以提高透明度。目前，只有 29% 的实体向理事机构报告性别标志的执行情况。财政制约仍然是充分支持联合国发展系统国内方案拟订的一个障碍：

只有 16 个联合国发展系统实体达到了将 15% 的资源专门用于侧重性别平等的活动的目标。

156. 联合国在 2024 年的宣传工作帮助防止了针对有害传统习俗的法律出现倒退，支持了《非洲联盟消除暴力侵害妇女和女童行为公约》，并为人权理事会关于技术助长的性别暴力的决议做出了贡献。联合国和欧洲联盟聚光灯倡议继续全面努力消除暴力侵害妇女和女童行为，在 3 个国家和 1 个区域的新方案已经获得 1 亿美元的资金。

图 21

载有关于制止暴力侵害妇女和女童行为专门分析和指标的联合国国家工作队所用工具的百分比



资料来源：妇女署，2025 年。

七. 供资协议的执行情况和供资趋势

A. 迄今为止执行供资协议的进程

157. 2024 年，联合国继续把灵活和充足供资作为优先事项，这是扩大为可持续发展提供有效支持的必要条件。2024 年 7 月，联合国可持续发展集团与会员国通过了一项新的供资协议，标志着一个重要的里程碑。该协议有 12 项互为促进的承诺，6 项来自会员国，6 项来自可持续发展集团。该协议旨在提高联合国发展系统的效率、成效和适应能力，重点是增加优质供资，包括核心捐款和集合捐款，以便更好地根据国家需要调整专门知识和业务。

158. 供资协议通过后，发展协调办公室开始通过全球和外地一级的指导和参与来执行协议。几个联合国实体开始制定各自的监测框架，并围绕新供资协议与其理事机构开展了供资对话。在国家一级，驻地协调员在 34 个国家主导了协议对话，计划在 2025 年初再进行 51 次对话。这些对话是使捐助国的支助与发展成果契合一致的关键，因此捐助国的参与对最大限度提高其援助成效、使供资协议产生充分影响而言至关重要。

159. 2024 年的初步数据显示了令人鼓舞的进展。制定了与成果挂钩的联合工作计划的联合国国家工作队比例从 2023 年的 74% 增至 2024 年的 91%。同样，更

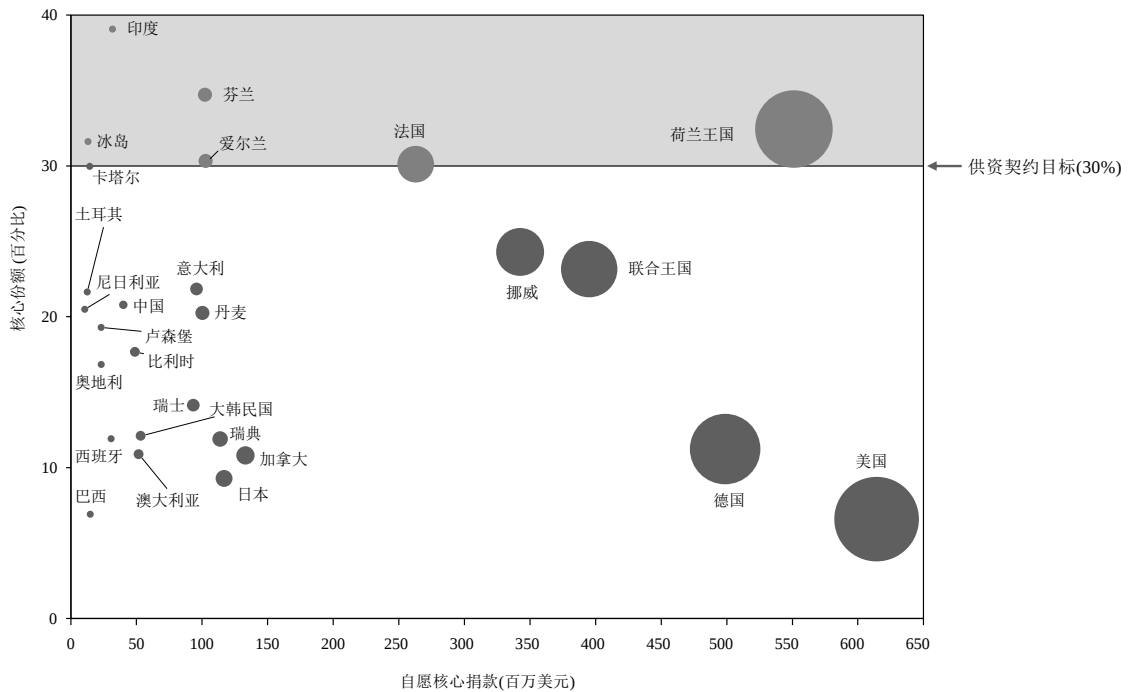
多的工作队现在有多年的筹资框架，并公布年度筹资计划。联合资源调动战略也有增加(79%的工作队，高于 2023 年的 61%)。同时，2023 年来自非会员国捐助方的非核心资金份额上升至 38%，显示在实现捐助方群体多样化方面取得了一定成功。然而，2023 年来自会员国的核心或非专用自愿捐款所占份额仍然较低，为 13%，仍远低于 30%的目标。

160. 尽管在 2023 年对可持续发展目标联合基金和建设和平基金等集合基金的捐款大幅增加，但有效援助的关键指标，如灵活的非核心供资比例以及将其自愿供资总额的 30%或以上作为核心供资的捐助方数量却有所下降。这种倒退威胁到联合国系统有效规划和运作的的能力。尽管 2023 年有 27 个会员国超过了 1 000 万美元的自愿核心供资门槛(2022 年为 20 个)，但只有 7 个国家达到了将自愿捐款的 30%作为核心供资的目标。

161. 认识到这些挑战，我促请联合国高级领导层扩大集合基金的联合资源调动和战略规划，特别是在可持续发展目标联合基金、中央应急基金和建设和平基金之间。我继续敦促供资伙伴保持捐款与新供资契约一致，并确保向各大使馆和代表团发出连贯一致的信息，说明转向更灵活供资的重要性。随着全球财政压力的增加，供资契约仍然是指导有限援助资源的战略部署和努力建立更顺应需要、更统一、更具影响力的联合国发展系统的一个重要框架。

图 22

2023 年自愿核心供资最大捐助方的捐款数额及在所有自愿捐款中所占份额



资料来源：首协会，2025 年。

B. 通过资金充足的驻地协调员系统夯实改革基础并扩大成果

162. 重新定位 6 年后，驻地协调员系统已巩固成为发展系统的核心。正如联合国可持续发展集团主席的报告(E/2025/61)所述，驻地协调员站在联合国向方案转变的最前沿，调动广泛的联合国支助。然而，全球性挑战不断增加、扩大，各国期待驻地协调员成为联合国在其国家的指导员。

163. 仅去年一年，驻地协调员就为 160 多个国家提供了支持。他们利用联合国系统支持东道国参与包括《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十九届会议在内的重要全球对话。2024 年，制定了 44 个新合作框架，其中 10 个于 2025 年开始实施，34 个预计 2025 年完成设计并于 2026 年开始实施。在全球范围内，驻地协调员每年要协调超过 200 亿美元的联合国方案拟订。

164. 2024 年期间，我优先考虑为驻地协调员系统确保资源，使该系统能够满足会员国的期望。大会决定从经常预算中为驻地协调员系统提供更多资源——5 300 万美元。虽然这些资源为该系统的供资基础提供了更高的可预测性，但仍未达到所需的资源数额。因此，驻地协调员系统继续依赖会员国的自愿捐款。此外，在当前的财政背景下，我们指望联合国可持续发展集团实体继续做出重要贡献。

165. 2024 年，捐助方对特别用途信托基金的捐款继续保持在与 2023 年类似的水平，年底约为 2.021 亿美元。总共有 26 个国家和欧洲联盟在 2024 年作出承诺，其中包括 2 个发展中国家。2024 年有 10 项多年期协议，其中 3 项在年底结束，7 项将持续到 2025 年。这意味着仍短缺 7 970 万美元。

166. 按照大会的要求，将就驻地协调员系统的供资和治理问题向大会第八十一届会议提交一份完善、全面和详细的报告，其中包括按要求对所有可能的供资模式和供资流进行全面审查，包括审查协调费和费用分摊安排的调整。将对驻地协调员办公室的结构进行审查，确保所需资源契合东道国的国情和需要。

167. 一个资金充足、能力完备的驻地协调员系统是在全系统夯实改革的关键。我期待与会员国密切合作，以实现这些目标，确保驻地协调员系统可持续且富有成效。

八. 结论

168. 联合国发展系统在实地驻地协调员的领导下，在落实可持续发展目标和国家发展优先事项方面，越来越有能力支持会员国满足其需求。

169. 毫无疑问，世界在减贫、包容、人权、气候和机构作用等领域面临严重关切和迫切需求。因此，联合国发展系统的作用更加重要，因为它为投资于实现可持续发展目标所需的发展基本要素提供了实践证明行之有效的渠道。

170. 在倒退风险严重的时刻，联合国发展系统必须前所未有地团结一致。该系统在交付成果方面取得了进展，我们将继续明确具体地报告这些成果，包括报告核心资源成果。我们将解决方案编制和业务中其余的偏差之处，包括加强调整我们的国内足迹，并在又一年增效最佳记录的基础上再接再厉，继续最大

限度地提高效率。我们坚定承诺继续加强驻地协调员系统的作用，实现供资契约下的商定目标，从而增强这些努力的势头。明年，我们期待看到会员国进一步履行供资契约下的承诺。改进评价和其他促进学习和透明度的系统，如全系统评价办公室，是深化问责和对会员国各种需求作出反应的关键。

171. 展望未来，要加强对国家一级执行工作的区域支持，就需要确保区域机制能够及时提供与国家优先事项相契合、由需求驱动的专门知识，包括更有意识地构建和利用现有的区域政策、分析和召集能力，包括区域委员会的能力，以加强实地影响。

172. 展望即将举行的第四次发展筹资问题国际会议和第二次社会发展问题世界首脑会议，我们将有许多机会通过联合国发展系统支持实际业务交付。1995年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议强调了对社会包容、消除贫困以及实现充分生产性就业和体面工作的承诺。第二次社会发展问题世界首脑会议将在上次会议遗产的基础上再接再厉。第四次发展筹资问题国际会议将为各国政府、国际组织、金融机构、企业等各方面的领导人提供一个空间，使他们能够齐聚一堂，共同商讨筹资改革问题，包括支持国际金融架构改革，努力应对阻碍扩大行动实现可持续发展目标所迫切需要的投资的金融挑战。

173. 在纪念联合国成立八十年之际，我们怀着紧迫感和决心展望即将到来的2030年。征程远未结束，联合国发展系统必须继续努力在各国开展变革行动。这些努力依赖于充足的资金，这有利于联合国以协调一致和富有成效的方式开展工作。联合国通过强有力的伙伴关系和提供政策专门知识，随时准备支持会员国创造持久影响，实现可持续发展目标。
