



大会

Distr.: General
27 September 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

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

联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查：建议

秘书长的报告

摘要

本报告载有供大会在 2016 年四年度全面政策审查中审议的建议。它是对秘书长关于大会第 67/226 号决议执行情况的报告(A/71/63-E/2016/8)的补充，该决议涉及联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查。执行情况报告表明，联合国发展系统具备支持各国执行《2030 年可持续发展议程》的独特合格条件。然而，它需要重新定位，才能适应该议程的普遍性、变革性和宏伟性所带来的机遇和挑战。

新的发展时代需要新的有活力的思维方式、新的行为方式和新的组织方式。联合国发展系统拥护这一愿景，并已朝这一方向采取行动。在关于联合国发展系统长期定位问题的对话过程中，独立顾问小组为会员国的讨论提供了支持，他们就前进之路提出了大胆的设想。

本报告所载建议提出了变革的组成元素，这一变革将通过分阶段办法实现。2016 年四年度全面政策审查是向前迈进的第一步。审查为会员国提供了一个至关重要的机会，它们可以藉此规划联合国的短期和中期发展，同时为未来奠定基础。



一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》的目标和具体目标雄心勃勃，将世界各种发展需要汇成一个相互关联的整体。2030 年议程的综合性和普遍性推出了高标准。它不仅向联合国及其发展系统提出了空前的挑战，同时也为建设一个繁荣、和平、可持续、公平的世界带来了极佳的机会。

2. 一个需求和动态均已发生变化的世界，意味着更大的挑战，也意味着更大的机遇。能力日益增强的会员国，新近登场、善用资源的发展行为体，不分国界的全球挑战，日益加剧的不平等现象，旷日持久的危机，以及当今竞争环境所特有的其他趋势，需要我们拿出集体对策。集体行动势在必行，要求联合国发展系统采取跨越联合国工作各部门和各支柱的有的放矢的统一对策，为此加强其领导作用，制订量身定制的解决方案，通过多利益攸关方办法，跨越纵向组织界限，并加强横向成果和问责制，最终使其对策与《2030 年议程》一致。

3. 秘书长关于大会关于联合国发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 67/226 号决议执行情况的报告(A/71/63-E/2016/8)强调联合国发展系统在支持执行《2030 年议程》方面的预期作用，指出这些作用应围绕联合国发展系统的职能——即“做什么”——及其业务和机构设置——即“如何去做”。报告明确指出，这需要对联合国发展系统进行深刻反思，这是因为，发展系统虽然具备支持各国执行《2030 年议程》的独特合格条件，但该系统必须重新定位才能做到。

4. 变革后的发展格局目标宏伟、相互关联并具有普遍性，因此要求整个系统的各个部分协同运作。联合国发展系统各实体是为解决具体和不同需求而建立和发展的，其彼此各异的专业化和影响范围正体现了这些需求。¹ 这些实体常常在各自具体任务之外开展集体努力。但是，《2030 年议程》要求发展系统采取更具综合性的办法，发挥跨部门协同增效作用，在所有各级实现相互高度关联的成果，并辅之以有利的供资和治理架构。

5. 联合国发展系统认识到这是机遇之窗开启的时刻，并已各自或集体采取切实可行的措施，迎接变革业务方式的挑战，提供联合支助，这对于推进可持续发展至关重要。为此，发展系统利用自身的多样性，采取立足人权、以人为本的方针，更加注重其规范作用，将解决不平等问题和消除歧视置于干预措施的核心。发展系统认识到，其主要重点应当是帮助国家一级实现相互关联和变革性的成果，并

¹ 就本报告而言，“系统”是指联合国发展系统，除非另有说明。“联合国发展系统”和“发展方面的业务活动”没有统一商定的定义。就 A/71/63-E/2016/8 号文件中的供资分析而言，这两个名词的定义包括与符合经济合作与发展组织官方发展援助定义的捐款有关的实体和活动(见 A/71/63-E/2016/8，第 17 段和脚注 2)。这并不意味着从供资分析角度列为联合国发展系统组成部分的实体在其他意义上也是发展系统的一部分。例如，根据人道主义事务协调厅的非业务性人道主义协调任务，该厅只是从 A/71/63-E/2016/8 号文件中的供资分析角度被列为联合国发展系统的一部分，在其他意义上则不属于发展系统。

促进国家自主权。为此，发展系统再次承诺采用更为统筹和相互关联的办法，在《联合国宪章》框架内开展工作，跨越任务、部门和机构界限共同实现成果。这包括：基于证据的分析、综合规划和联合报告；通过现代化、高效率的联合行动，持续增强实地领导权能；加强总部、区域和国家各级的协同作用；采用伙伴关系共同标准和新的伙伴关系手段；利用数据革命的力量。发展系统还承诺尽己所能，推动实现更具包容性的治理和更健全、一致的创新性融资，以执行《2030 年议程》。

6. 为了在多样性中增强统一性，联合国发展系统需要调整其六个基本领域——职能、供资、治理结构、组织安排、能力和伙伴关系办法——以确保该系统能够迎接新发展时代的挑战。当世界仍在最后确定新发展议程的轮廓之际，经济及社会理事会认识到，“我们处于发展史上的重大关头，联合国发展系统必须重新调整”。因此，经社理事会在其第 2014/14 号决议中决定开展有会员国和所有利益攸关方参加的透明和包容各方的对话，讨论发展系统的长期定位问题，同时考虑到上述六个领域之间的相互联系。对话历时超过 18 个月，其间会员国借助联合国发展集团、秘书处、独立专家和会员国以及经济及社会理事会主席团任命的独立顾问小组提供的分析文件和提案，讨论了发展系统应如何利用新的可持续发展议程带来的机会。

7. 对话过程中出现的关键信息包括以下内容：

- 不断变化和迅速演进的发展环境根源于各方案国日益复杂、相互关联和千差万别的能力。雄心勃勃的新发展议程，全球挑战和危机的性质，中等收入国家新出现的作用和需求，以及最需要帮助者持续亟需解决的问题，对联合国发展系统有着显著的影响。
- 联合国发展系统正处于紧要关头。新的发展格局和《2030 年议程》的性质要求大力加强系统一级的能力。发展系统需要继续并更加协调一致地走向综合性思维、规划和运作，以实现集体成果。将需要新的思维方式，需要改变组织文化，需要与促成商定《2030 年议程》的雄心和决心相应的变革愿景。
- 新的发展模式需要澄清联合国发展系统在特定国家背景下应该做什么，不应该做什么。这一判断应该根据发展系统在满足国家需求方面最能胜任的职能，以及需要采取集体行动来应对的全球挑战。经确定，这些职能包括：支助规范性工作；上游式政策支助和数据；召集、调动和宣传；思想领导；相关情况下的能力发展、技术援助和直接方案支助；支助人道主义和危机行动。
- 需要一个新的供资结构来支持联合国发展系统履行任务。为此将需要提高资源的可预测性和质量，增加非专用核心捐款，探讨针对成果的专款办法，加强全系统的供资，并探索创新的供资机制。

- 联合国发展系统内的纵向和横向治理结构以及在国家一级的治理结构需要调整，以便从战略上对该系统给予各机构或跨机构指导，并确保该系统的工作与国家优先事项作完全一致。
- 总部、区域和国家各级的组织安排需要更改，以便更好地应对各国的不同需求，更利于有成效和高效率地交付成果。在实地存在合理化以及进一步统一和简化业务做法方面应该建立远大构想。
- 需要投资于工作人员发展，建立具备有效促进国家发展工作的技能组合的高素质工作人员队伍，以确保联合国发展系统拥有适当的能力和技能组合，包括领导技能、高质量的政策和方案咨询能力以及与多个利益攸关方合作采取多部门对策的能力。确定全系统人员配置指导方针，并加强各实体之间的人力资源共同规划，可以进一步强化发展系统在国家一级开展合作的能力。
- 伙伴关系对于实现《2030 年议程》的承诺至关重要，它们应该在支持《议程》方面补充联合国发展系统的作用。它们应该主要以各国的具体需求为驱动力，扩大现有的国家努力。
- 在发展、人道主义和建设和平之间弥合鸿沟并加强协同作用，同时考虑到各工作领域各不相同的业务实情，对于实现和保持和平与发展的成果至关重要。这方面工作方法应该尊重和保障人道主义行动，尊重和保障紧急人道主义反应的空间。
- 最后，实现对话中确定的所有六个领域的相互联系和协调至关重要，为此需要全球、区域和国家各级的治理、管理和规划为执行联合国发展方面业务活动确保高度的问责制、透明度和反应能力。

8. 独立顾问小组对目前参与状况进行了分析，并提出应对这些挑战的提案，为辩论作出了贡献。秘书长在可持续发展问题高级别政治论坛的讲话中指出，《2030 年议程》将需要一个更强大、更统筹一致、更有战略性的联合国发展系统，联合国发展集团一直积极参与实现这一目标，国际顾问小组也提出了建立一个更有力的“一体运作”系统的构想。秘书长还指出，各国政府、地方当局、工商企业和民间社会以及联合国都必须学会以不同的方式思考。他表示相信，所有人都会从独立顾问小组的大胆诊断工作中受益，并考虑他们提出的广泛提案。

9. 独立顾问小组的提案包括：通过一项全系统范围的全球战略框架，以便联合国发展系统遵行一套执行《2030 年议程》的共同原则和目标；设立一个可持续发展协调委员会，指导整个发展系统的业务活动；重新命名常务副秘书长为“主管可持续发展常务副秘书长”，负责驻地协调员制度的监督和供资。此外，独立顾问小组还提议：围绕职能分组安排发展系统的组织结构；按照汇总预算安排发展系统的供资；审查发展系统的外地存在，以确保符合各国的需要和优先事项；建立

一个全系统范围的伙伴关系支助机制，以确保采用共同办法对待外部行为体；采取共同的人力资源政策，以确保一套致力于“一体运作”的国际公务员制度。

10. 许多会员国欢迎独立顾问小组的诊断工作；然而，对于小组提出的影响深远的提案，存在各种不同看法。所有提案均载于经济及社会理事会主席团发布的第二阶段对话摘要。²

11. 本报告不仅借鉴了独立顾问小组的意见，也借鉴了联合国发展集团、会员国和参与对话的专家的意见。报告载有供会员国审议的建议。

12. 经济及社会理事会的对话和联合国发展系统持续开展的工作表明，有必要采取一种全面的办法，确保发展系统真正作为一个系统发挥职能。由于可持续发展目标及其具体目标之间的联系，更迫切需要在机构一级和全系统范围，并结合联合国的工作的各个支柱，使对话中确定的领域以协调一致和相互支持的方式联系和统一起来。

13. 在今后的进程中，将通过分阶段办法实现变革。一些领域现在就可以着手，其他领域则需要长期远景。对话有助于将短期和中期内需要关注的问题与需要更长时间的问题区分开来。新的四年度全面政策审查为今后四年内解决一些问题提供了一个重要机会；为解决这些问题，这项政策审查应该重新设计，成为一个战略工具，用于指导、执行和监测所需成果和关键变革，以确保联合国发展系统真正作为一个系统发挥职能。在执行《2030 年议程》的最初几年，在指导发展系统的过程中，四年度全面政策审查可以为中期和长期根本变革奠定基础。

14. 四年度全面政策审查并不是实现新发展议程全球愿望的灵丹妙药。审查能改善联合国发展系统在某些领域作为一个整体的运作，但其他方面还需要各实体和会员国开展更多工作。从协调到一体化的转变，是联合国系统和各国政府的共同责任。新的四年度全面政策审查可以奠定基础并帮助维持这一势头。发展系统早已证明，它有能力实现宏伟的变革。会员国也已证明，它们随时准备支持这些努力。现在是行动的时候了：只要共同努力，就能实现我们为自己立下的宏愿。

二. 联合国发展系统在支持执行《2030 年可持续发展议程》方面的核心职能

A. 《2030 年议程》的范围和性质

15. 鉴于《2030 年议程》的范围和性质，联合国发展系统的职能既要一体化，又要有针对性。由于发展格局日益多样化，各国和各区域存在不同水平和类型的需

² <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/summary-of-second-phase-of-ecosoc-dialogue-2016.pdf>。

求、能力和优先事项，发展方面的挑战显然不能单独解决。发展系统不应该介入《2030 年议程》执行工作的所有各个方面。发展系统的核心职能必须基于联合国的绝对优势、相对优势和竞争优势，以及发展系统的宗旨，即在国家一级实现由需求驱动的成果，坚实地立足于国家的主导权和自主权。

16. 联合国发展系统在以下各方面仍然具有至关重要的作用：提供规范性政策支助；针对具体背景开展有的放矢的努力；用立足于人权办法的对策支持能力发展，不让任何一个人掉队。发展系统在支持会员国执行全球协定、规范和标准方面拥有独特的合格条件。联合国会员国的普遍性也使发展系统具有召集全球、区域和国家各级利益攸关方的无可匹敌的能力。发展组织的合法性和公正性使其居于独特地位，可以支持发展合作，包括南南和三方合作。此外，发展系统的工作着眼于能力建设和技术援助，能够按照《2030 年议程》和关于保持和平的决议，通过发展、人道主义和建设和平方面的干预措施，帮助加强和建立协同作用。

17. 对于面临特殊挑战的国家，例如受冲突影响国家、最不发达国家，内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和受灾害不利影响的国家，将继续需要通过统筹办法提供各种形式的直接支助和服务交付，包括在发展、人道主义及和平部门提供支助和服务，以建设复原力，并保持发展成果，防止逆转。在新的发展领域，传统的直接提供基本需求和服务支助的援助模式将需要在适当条件下转变为上游式综合政策支助，维持这种支助的办法是努力改善用于指导决策、规划、执行、监测和报告的数据的质量、数量和分类。

18. 要实现可持续发展目标，区域层面可发挥枢纽作用。无论是在联合国系统各实体内部还是与其他区域和次区域组织和行为体之间，区域层面都是全球与国家两级进程和集体举措的汇集点和桥梁，是一个重要的反馈环节。

B. 使联合国发展系统的核心职能符合《2030 年议程》

建议

1. 使联合国发展系统的核心职能符合《2030 年可持续发展议程》

19. 联合国发展系统核心职能基本上可以确定如下：

- 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助
- 统筹提供基于证据的政策建议和思想领导，支助各国努力将可持续发展目标纳入国家和地方计划和预算
- 能力发展和技术援助
- 召集各对象群组利益攸关方，利用伙伴关系，促进知识共享及南南和三方合作
- 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

- 收集和分析综合和分类数据，为基于证据、针对具体情况和包容性的政策选择提供依据。

2. 针对不同的国家需求确定职能

20. 由于国家能力日益增强以及各国的需求和优先事项多样化，需要更准确地商定联合国发展系统在应对国家需求方面最有条件履行哪些职能。普遍发展模板不能用来解决可能出现的任何问题；发展系统需要尽可能针对具体情况，分别提供诊断和解决办法。各国的能力和需求各异，需要发展系统分别设计有针对性的办法，反映每个国家的具体情况。必须继续优先重视最不发达国家、低收入国家以及受冲突和灾害影响的国家。同时，越来越多的中等收入国家也面临挑战，这些国家贫穷人口居高，青年人口众多，危机的影响在某些情况下可能还具有跨界性质，这些挑战也需要采取有针对性的行动。

3. 解决各种形式和表现的贫困

21. 新的发展格局错综复杂，新的发展议程相互关联，因此，联合国发展系统要实现不让任何人掉队的目标，就必须采取全面的办法。传统的衡量贫困和国家分类方法主要是根据人均收入，并不反映国家内部和国家之间程度不同的脆弱性、风险、波动性和参差不齐的能力。因此，一些国家在获得官方发展援助、优惠融资和特惠贸易以及实现债务可持续性方面受到阻碍。中等收入国家尤其面临中等收入陷阱和发展成果逆转的风险。必须捕捉按各国标准界定的各种形式和表现的贫困状况。发展系统应该走出完全以收入为依据的传统国家排名办法，开发新的多层面方法，根据可持续发展目标的具体目标和指标评估国家需求，并参照已朝这一方向着手的实体的经验。

4. 加强联合国发展系统工作的区域层面

22. 当今各种挑战的相互关联性也要求更多强调联合国发展系统工作的区域层面。加强区域一级，包括各区域委员会和其他联合国实体在区域一级的联系，以及联合国发展系统与非联合国系统区域和次区域组织和行为体的联系，对于连接和维持全球和各国的努力至关重要。国家可持续发展战略虽然是根据国家和地方具体条件制定的，但也可受益于同其他国家开展的区域同行学习和相互支持，而且需要在区域内部和区域之间充分发掘南南合作和三方合作的潜力。除了确定加强区域和(或)次区域平台和机制的可选方案，还应该探讨相应的新方法，以便能够提供协调一致、有成效和高效率的全系统范围支助，特别是在跨界、区域内和跨区域问题上的支助，并向国家办事处提供专门支助。区域层面必须利用联合国系统范围的内部贡献，并利用与其他区域和次区域政府间组织和非政府行为体，例如民间社会网络、学术机构、基金会、智囊团和私营部门的合作。在这方面，区域委员会具有战略性的作用，有必要利用它们在各区域的资产。

5. 明确联合国在发达国家的作用

23. 《2030 年议程》不仅突出了当今各种全球挑战的相互关联性，还特别强调该议程各项目标和具体目标的普遍范围。为人民、地球、繁荣与和平改变世界的承诺对发展中国家和发达国家同样适用。持续取得成就的必要条件是发达国家也采取重大和适当行动，无论是在政策、资源还是技术方面。联合国发展系统需要利用各专门机构根据各自的任务就一项普遍议程开展工作的经验，考虑和制定明确的发达国家行动方针。为此，不妨对与发达国家的现有安排，包括非驻地机构的安排进行审查。

6. 转向采取全系统办法开展南南和三方合作

24. 联合国发展系统踏上《2030 年议程》规划的宏伟道路，必须利用所有参与方的优势。在当今的全球发展中，更多的国家扮演着受援国和捐助国的双重角色。利用南南和三方合作的贡献越来越重要，发展系统必须加强这方面的努力。需要对发展系统现有的南南和三方合作平台和做法进行审查，以确保协调和一定程度的合并，并确保一致采取全系统办法。应该汇集发展系统内的各种专长，尽可能在相关之处加以联合利用。

7. 促进和保护人权，不让任何一个人掉队

25. 《2030 年议程》明确无疑地立足于人权。它意味着不让任何一个人掉队，首先要帮助落在最后面的人，消除不平等和歧视。联合国发展系统必须支持各国政府促进和保护所有人的人权，将人放在发展努力的中心，并努力增强人民的权能，让人民充当可持续发展的积极推动者。这将需要发展系统发展能力，统筹提供政策支助和咨询，使国际人权标准成为可持续发展战略和政策的组成部分并符合国家根据国际人权法承担的义务。

8. 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能

26. 在利用各种优势的同时还必须铭记，如果没有妇女和女童充分、平等地参与并发挥主导作用，如果不增强妇女和女童的权能，就不可能实现可持续发展目标。联合国发展系统必须进一步加强这些领域的规范与业务工作的联系。发展系统必须保持对性别平等成果的高度重视，继续对妇女作为变革推动者予以投资，并增加对全系统工作人员的性别平等能力和专门知识的投资。应该在总部和国家一级继续实行问责制框架，为此制定新的联合国性别平等和增强妇女权能全系统计划，以确保按照可持续发展目标加强机构业绩与发展成果的联系。

三. 为执行《2030 年可持续发展议程》筹供资金

27. 为了能够履行职能，联合国发展系统必须得到适当供资架构的支持。然而，现有的供资做法存在一些挑战，不符合发展系统必须应对的巨大需求。核心与非

核心供资越来越不平衡，而且灵活的机构间集合供资模式不多，使发展系统的供资出现更高层次的“双边化”。对一些实体而言，这种模式使大部分供资在理事机构的直接权限之外，按照捐助方的优先事项处理，而这些优先事项可能与国家需求并不一致。其结果是供资越来越多地驱动职能。这种趋势必须扭转。

28. 联合国发展系统要更有效、更有影响地运作，就必须在职能与供资之间保持一致。这是与治理、组织安排、能力和影响以及发展系统伙伴关系办法等其他可变因素和谐相联的基础。要改变当前趋势，确保形式适应职能，就必须扩大已显示有希望的现有供资机制，并探索新的筹资战略，包括能够通过创新筹资机制利用额外资源的战略。

29. 新发展时代的开启为联合国发展系统提供了一个调整供资模式的机会。为此，有必要阐明捐助方在实体一级和全系统范围应该提供哪些资金，以及为什么供资、如何供资。最后，发展系统的业绩还将取决于它能否调动充足和高质量的资金，用以履行其核心职能并保持其绝对和相对优势。

A. 扩大核心和“类似核心”供资，实现更合逻辑的资金分配

30. 按实值计算的核心资源在过去 15 年里增长缓慢，而大多数非核心资源被严格指定用于特定项目，加上高度依赖少数捐助方，使联合国发展系统的供资基础非常容易受到捐助国政治和经济变化的影响。由于发展系统许多实体无法按比例从核心与非核心供资来源全额回收成本，这一不平衡现象日益突出。这些因素和其他因素引起了关于联合国各实体履行其核心职能所需核心资源的“临界质量”的讨论。

31. 职能和供资一致化不会在真空中发生；它需要在治理层面进行高质量的实质性审议。供资问题结构性对话能建立会员国和其他利益攸关方对一个实体的战略意图以及资金需求和差距的有力自主权。这些对话可以建立信任，更好地激励捐助方以核心和“类似核心”资源的形式提供资助。在这方面，联合国发展系统各实体可以借鉴系统内其他实体开展对话的经验教训，加强其现有的供资问题结构性对话。

32. 由于《2030 年议程》贯穿各领域的性质，用更灵活和更可预测的专用供资补充核心供资尤其重要。自十多年前设立第一个联合国机构间集合基金以来，联合国发展系统积累了丰富的经验。2013-2015 年期间，机构间集合基金平每年调集约 18 亿美元，占流入总体发展系统的非核心资源总额的 8%至 9%。集合筹资机制已证明是一个有用的工具，有助于加强全系统一致性和增进发展方面业务活动交付工作的一体化。同时，设计方面也很重要，有必要确保每个基金能够吸引足够的资源来实现变革。

建议

1. 明确核心职能及其供资逻辑

33. 联合国发展系统各实体需要在各自的战略计划以及综合筹资框架中更明确地区分所认为的核心活动和用于资助这些活动的供资类别。此外，《2030 年议程》

的整体宏图对发展系统提出了挑战，发展系统安排可持续和可预测的供资必须走出逐年、逐部门、逐项目的方法，转向更稳健的中期分类办法，以便最好地支持实现可持续发展目标。

2. 扩大捐助方群体，加强核心资源基础

34. 联合国发展系统及其伙伴应该探索创新办法，扩大捐助方群体，并采取激励措施，使现有捐助方提供更灵活的多年期供资。在《2030 年议程》背景下，这一点更为紧迫，需要发展系统各实体积极、透明地开展工作，与会员国和其他潜在合作伙伴建立信任，并证明充足和可预测的核心供资和非核心补充资源的数量。发展系统各实体还应考虑实行经谈判确定的自愿核心资源认捐额，或实行自愿指示性捐款比额表，以帮助加强核心资源基础。

3. 加强供资问题结构性对话并将其制度化

35. 联合国系统各基金和方案的执行局以及专门机构的理事机构应酌情加强就各自实体在战略规划周期中界定的供资办法进行的年度结构性对话并将其制度化。筹资对话应该作为多年期资源调动构想和战略的一部分，利用现有的成功供资办法，减少对逐年和分散的资源调动策略的依赖。这将包括明确各实体的核心职能及其供资逻辑。对话应重申供资制度的基本原则和定义，确定资源调动的目标，包括供资质量以及最适当的交付机制，并在相关的情况下提出会员国之间共同负担的建议。可以进行审查，根据实际供资模式证据，以及对话对会员国和其他利益攸关方之间建立信任的影响，评估现有的供资对话在多大程度上实现了这些目标。

4. 制定设计得当、资源充足的集合供资机制，作为筹资重心，以确保联合国发展系统的一致性

36. 联合国发展系统必须加大努力利用集合基金的公认相对优势，同时处理潜在缺点，例如资金数量太小时交易费用增加的风险。集合基金应根据全球、区域和国家各级确定的优先事项精心设计并得到充足供资。这类供资应该补充而不是取代具体机构的供资。捐助国和其他有能力这样做的国家应该扩大对联合国机构间集合基金的捐款，以促进贯穿各领域的综合性联合国举措，并通过发展、人道主义、建设和平和和其他援助，例如适应气候变化领域的援助，以协调一致的方式支持努力实现与可持续发展目标相一致的集体成果。至关重要的是，为了激励全系统各实体利用更多资源，发展系统必须实现数额适当、设计得当而且符合国家和地方两级确定的优先事项的集合供资。

5. 向所有严格专用捐款分摊增量成本

37. 对专题捐款和其他软性专用捐款适用的有区别和优惠性成本回收费率不应导致用于非核心活动非方案费用补贴的核心资源数额增加。³ 因此，为了鼓励这

³ 部分联合国实体对专题捐款的正常成本回收费率适用 1% 的减免率。

类灵活捐款，除了实行全额成本回收，还应该向所有严格专用捐款分摊增量成本，以支付与处理和报告这类捐款有关的额外行政费用。

B. 探讨创新性筹资办法

38. 《2030 年议程》范围之大，程度之深，要求联合国发展系统探讨如何加强利用创新性筹资来源，扩大现有有限资金的影响。创新发展筹资问题领导小组⁴ 对创新性发展融资的定义是，所有补充官方发展援助并具有可预测性和稳定性的发展资金筹措机制。创新性融资的例子包括使用有限的公共财政加大私人资金流动，发行将收益用于具体发展目标的专题债券，以及为调动发展资源制定新形式的税收和收费。一些纵向基金正在利用创新性机制努力提高资金效益，发展系统可以从中借鉴经验教训。这些基金有全球疫苗和免疫联盟、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、适应基金。

39. 为帮助满足《2030 年议程》的重大筹资需求，联合国发展系统还需要深化与国际金融机构的伙伴关系，与其建立新安排。在中东和北非区域，联合国发展系统与世界银行集团和伊斯兰开发银行结成伙伴关系，为解决难民潮影响问题的发展项目提供优惠融资，从而加强发展与人道主义援助之间的协调，并支持中等收入国家。联合国发展系统可以从中汲取经验。

建议

1. 优先考虑创新性筹资办法

40. 联合国发展系统采用的创新性筹资办法应当支持分担风险，支持使用有限的公共资源调动更多的私人资源，包括来自国内的私人资源，同时避免与联合国实体的规范职责发生利益冲突。在资源稀缺、不平等和脆弱性持续存在的情况下，这一点尤其重要。为此，首先应该充分执行更新的联合国发展援助框架(联发援框架)导则中的筹资一节。在这方面，必须能够量化联合国利用的私人资金数额，以此评估联合国发展系统的总体影响。

2. 减少创新性筹资的风险

41. 在探索创新筹资途径时，必须做到减少风险。为此，联合国发展系统应建立一个平台，分享创新性筹资知识，以便借鉴使用创新工具的经验。此外，还应对伙伴关系采用全系统办法，利用最佳做法和现有的尽职调查机制扩大发展系统的影响，同时保护联合国品牌。这一办法将帮助联合国各实体创新性地筹集和调动资金，同时最大限度地减少风险管理费用。有了全系统的伙伴关系既定办法，就无需多个实体动用财力和人力对相同的伙伴进行反复审查。在配上必要的支持能力后，这将有助于确保联合国发展系统更容易地采用新方式开展业务、筹得资金，

⁴ 63 个与国际组织和民间社会开展合作的国家。

同时，维护联合国发展系统的价值观、完整性和独立性并将交易费用降到最低。有关全系统的伙伴关系做法的益处，下文将作进一步探讨。

3. 加强与国际金融机构的伙伴关系

42. 联合国发展系统应加强与国际金融机构的伙伴关系，通过筹集更多财政资源等途径，努力动员所有行为体取得集体成果。这些机构有资源，精于非赠款融资工具，长于与私营部门打交道，与这些机构结成伙伴关系将使发展系统受益匪浅。

C. 加强资金流动的透明度和问责制

43. 加强非专用和专用资金的来源、使用 and 影响的透明度和信息流动，对实体一级和全系统调动资源至关重要。有了一个透明的文化，就能更好地将捐助方的喜好与实体的战略意图和优先工作事项结合在一起。利用新机会灵活、可预测和稳定地调集资金，还要求资金流动方面有更好的数据、分析和报告。例如，对《2030年议程》相关报告就必须加强统一做法。传统和非传统捐助方可以从中了解怎样使捐款不仅切合个别实体的活动，也符合可持续发展目标和相关具体目标。

44. 2016年3月，管理问题高级别委员会推出了联合国系统数据目录，这是一个积极步骤，有助于满足对优质、易取、及时和可靠的分类数据的需求。借助这个与国际援助透明度倡议秘书处密切合作设计的目录，委员会将联合国系统数据开放给公众和其他主要利益攸关方，供其使用，让信息变得更加可得、易取，从而加深外界对发展系统分析和决策进程的了解。

建议

1. 捐款和支出报告遵守共同标准

45. 为了获得更多与具体成果相关的现有和前瞻性信息以便作进一步详细分析，为了加强对今后规划的支持，所有联合国实体应采用国际援助透明化倡议的标准报告数据，公布及时、透明、统一、公开、优质的筹资数据，同时与这一领域表现强劲的基金和方案分享经验教训。如有联合国实体尚未做到这一点，则应制定和改进在线系统，让公众访问系统绘制的捐助方捐款和支出分配数据。

2. 努力在国家一级采用综合筹资办法

46. 全球一级的努力应与国家一级的工作相辅相成。联合国国家工作队需要在联合国发展系统的支持下，在必要时与其他行为体合作，转用综合筹资办法查明所有财政需求和相应的发展、人道主义、和平与安全经费。联合国国家工作队可借助综合筹资办法适当组合金融工具，以最佳方式补充和利用发展资金的其他来源，包括可能不流经发展系统的私营、公共、外部和国内资源。联合国国家工作队随后努力将这些资源用于国家发展优先事项和可持续发展目标。这不仅要求作出行为改变，还要求工作人员发展新技能、新能力，懂得如何发展伙伴关系、如何更好地掌握创新性筹资来源。

四. 全系统的透明度、问责制和治理

A. 透明度和问责制

47. 优化筹资做法对维持联合国发展系统的职能至关重要，透明度和问责制的作用同样不可低估。最近几年，透明度和问责制变得更加重要，在国际援助结构日益复杂、捕捉和提供信息数据的技术有了新发展后更是如此。随着越来越多的新进入发展领域，加上今后几年可能还会增加，就更有必要确定新形式和利用现有机制来促进透明度和问责制。这不仅对建立信任至关重要，对有效的财务和方案管理也必不可少。

48. 个别实体已采取步骤，与有力措施配套，努力营造一个更透明、更负责的文化。在总部一级，若干实体建立了门户网站，用最新资料显示方案的资源流动管理以及在执行活动中与其他行为者的互动情况。在国家一级，已在不同程度上得到执行标准作业程序。标准作业程序是一种问责制框架，联合国国家工作队中的联合国发展系统实体用这一框架实现横向问责，对具体机构的纵向问责线进行补充。标准作业程序包括共同预算框架、管理和问责制、共同成果的年度报告。此外，联合国各实体还执行了《国际公共部门会计准则》，并根据国际援助透明化倡议数据报告标准列报及时、全面和前瞻性信息，从而加强了问责制和监督。尽管有这些进展，还可以、也应该做得更多。

B. 全系统治理

49. 一个问责、透明的文化必须有一个良好的治理架构。强有力的治理机制不仅提供战略指导、实行监督、确保问责，而且在联合国发展系统各实体、会员国和其他合作伙伴之间建立起信任。

50. 联合国发展系统现有治理架构的结构、范围和能力堪称复杂。这一架构能否满足新发展时代的需求令人生疑。尽管回答这些问题是会员国的责任，但不妨对治理架构及其作用作出探讨，讨论发展系统能否靠它应对受益者的需求。

51. 大会、经济及社会理事会、联合国各实体的执行局和理事机构依照各自的任务规定，组成多层面的政府间决策和监督系统。中央机关确定全系统的原则、目标和标准，指导联合国发展系统各个实体的任务规定。经社理事会目前通过实质性会议业务活动部分履行这一职责。这些理事机构确定方向，却因能力有限难以确保不同实体在规划和行事时遵守《2030 年议程》要求的全系统政策的协调一致。目前，关于四年度全面政策审查的大会决议是用于发展系统全系统治理的唯一工具。由于用于中央一级审查治理情况的全系统范围统计数据、分析和报告覆盖面不广、质量不佳，理事机构往往因缺乏必要信息而难以进一步开展工作。

52. 联合国发展系统各实体的理事机构根据各个实体的任务规定提供战略指导，并就实体的战略计划、预算、政策和成果交付总况进行监督。理事机构对实体实现目标的情况实行高度问责制，保持高透明度。然而，这些机构往往各自为政；对某个领域实体的决定和政策，另一领域的未必知情或者不够重视。国家一级可以就此进一步加强全系统的成果问责制。

53. 这些横向问题阻碍了相互交流和统一行动，而各实体理事机构的组成、规模、代表性质、重点领域、支助来源和工作方法各不相同，则使情况更加复杂。一些实体欢迎多利益攸关方参与，另一些依然完全是会员国机构。理事机构就业务活动提供战略指导的能力还受开会频率变动的影响。某些实体的理事机构可以批准国家方案文件，但现实是，对政策拟定工作的监督主要是在国家一级通过有各国政府和联合国各实体负责人参与的政策协调机制来进行。这些机构的经费和人手很少，秘书处往往只有几个工作人员。

54. 《2030 年议程》要求更加注重在全系统合作提供政府间指导，以及会员国决策时采用前瞻性视角。在这方面，2016 年四年度全面政策审查虽然仍属战略层面，但应直接针对整个系统并确保弥补横向差距，同时不妨碍各自理事机构发挥重要作用。

55. 现在应当提高会员国能力，使其能够在横向和在具体实体的任务规定内提供有效指导。这对落实高度复杂的综合议程、对变革联合国发展系统使其作为一个整体运作而言至关重要。

建议

1. 审查理事机构的组成和工作方法

56. 会员国普遍认为，需要审查理事机构的组成情况，以增加会员国的自主权和参与，更好地反映地域均衡和多利益攸关方的参与，同时适当顾及代表制的公平性和有效性原则。还应审查理事机构的能力和工作方法。这方面可以先吸取一些已采取步骤改革治理机制并采用多种治理模式的实体的经验。至于这种变化对会员国参与和资金流有何影响，也应当作出评估。各专门机构如认为适当且在其既定权限内，则可以进行此类审查。

2. 召开专门讨论加强横向指导的经济及社会理事会会议

57. 横向治理的差距可以通过召开经济及社会理事会会议予以解决。这些会议旨在通过审查全系统在“一体行动”方面的进展、评价和其他手段，为全系统的运作和业务提供指导。经社理事会发展方面的业务活动也应重新规划，以便从战略上更好地监督四年度全面政策审查。按照《联合国宪章》第六十二条第一项，经社理事会得作成或发动关于国际经济、社会、文化、教育、卫生及其

他有关事项之研究及报告；并得向大会、联合国会员国及关系专门机关提出关于此种事项之建议案。

五. 改进联合国发展系统的运作

58. 《2030 年议程》要求变革筹资做法和治理架构，意味着联合国发展系统为实现可持续发展目标需要改变业务运作模式。需要有新的组织安排、新的业务模式，并受新的集体思维的指导。

59. 必须将这一集体思维付诸行动：针对不同国家的需求采取不同的存在模式，通过加强协作安排提高效率，利用不同实体的优势连接业务能力和资产，以及改善伙伴关系办法，支持发展系统利用所有参与各方的优势完成规定任务。改变工作方法需要调整变革，应审慎管理，按部就班，保持实地成果的完整性。

60. 联合国发展系统员工队伍的愿景、技能和精神是一切之首。展望未来，必须确保在适当地方有适当人才、适当奖励。管理问题高级别委员会已采取步骤，进一步强化国际公务员这一独立、中立、高技能和积极参与的资源。这项努力的主要预期成果包括：在领导层和管理文化中提倡变革，在组织环境内肯定良好业绩、加强与职业发展挂钩，惩罚不良表现。在这方面，许多实体通过工作岗位的双边和多边交换等具体措施，正在努力调整内部流动政策。

61. 这一集体愿景还必须基于这样一种认识：世界今非昔比，联合国必须面对二十一世纪的现实，拥抱创新并欢迎行为体广泛参与发展。参与者日益多样化，正是博采众长、取长补短的大好机会。虽然发展系统目前已在利用和扩大良好做法进行风险管理，但整个系统需要将建立伙伴关系作为通则，而不是例外。这不仅关乎效益，而且意义重大。

62. 改进联合国发展系统的运作还基于这样的认识：面对当今各种挑战，一个系统必须具备跨部门工作能力。发展系统充分承诺，对发展、人道主义与建设和平的联系采取一致、互补的办法，支持用于汇集各种行为体捐款的多利益攸关方规划机制，以及就规划、方案拟订、结构/架构变化和筹资问题形成共同看法。

A. 存在

63. 国家存在的配置需符合国家需要和《2030 年议程》要求并确保成本效益。并非所有联合国实体在每个国家都有相对优势。联合国实体应逐渐弃用主要基于代表制的模式，转而采用更好地切合国家的具体情况、能力和需求、顺应通信技术进步和现代合作方式的其他模式。在很多情况下，取决于需求和优先事项，国家可以从区域或次区域地点或通过多国办事处安排获得支持。在这方面非驻地机构有许多经验教训可以分享，能够帮助铺平前进道路。

64. 区域一级可以发挥重要作用，支持这些努力。这方面可以利用区域委员会及其次区域办事处。鉴于联合国各实体的区域办事处和区域委员会需加强协调，因此，区域安排需符合《2030 年议程》的要求。

建议

1. 在区域、次区域、国家和国家以下各级采取灵活、有成本效益、高度协作的业务模式和组织安排

65. 改进和整合外地存在会明确形成协同作用和产生更大影响，同时确保在顺应国家具体需求和条件时保持灵活性。这将使联合国发展系统转向采用复杂、互相关联的优先事项所需的现代、灵活制度，使系统最大限度地利用资源，满足区域、次区域、国家和国家以下各级的需求。

2. 审查联合国各实体的外地结构

66. 为使实地存在更加集体化、灵活和具成本效益，需要对联合国发展系统的外地结构进行审查，使其合理化并符合《2030 年议程》以及国家和区域的需求。还应进行全系统的摸底工作。国家办事处需要转向区别对待模式，针对个别国家的能力、需求、优先事项和目标给予有的放矢的支持。每个实体需要审查各自在国家、区域和一级的地理覆盖范围和工作安排。不同机构的技术专家共用房舍和办公室，同桌研究相似的专题问题和(或)目标群体，可鼓励创新，减少间接成本，避免联合国实体内工作人员的职责重叠。对此，理事机构应在当期和预期的预算分配中酌情予以优先考虑。为使国家存在更好满足国家需求，还需进行全系统的协调和战略讨论。

3. 制订统一定义，加强一致性

67. 联合国各实体目前对“区域”和“次区域”定义不同、配置不一，统一后将便于整个联合国发展系统开展活动，特别是监测、报告、跟踪和审查可持续发展目标的进展情况。这一工作早该进行，但不可低估其政治复杂性。经济及社会理事会不妨酌情邀请所有理事机构一起讨论此事。

B. 员工队伍和能力

68. 《2030 年议程》的运作要求联合国发展系统改变愿景、技能组合，并在某些情况下，改变技术与管理专门知识的平衡，使系统能够交付预期成果。联合国员工队伍应具备必要能力，以应对更广泛、更复杂的挑战，各实体高级管理当局也应明确强调，有必要跨越个别机构界限，效忠整个联合国。

建议

1. 培养变革型、有能力的领袖

69. 必须在全球、区域和国家各级培养变革型的联合国领导人。这些领导人能够交付集体成果，围绕联合国支柱开展工作，与联合国之外的行为体合作，大力倡

导联合国的原则、规范 and 标准。这些领袖须知识丰富、精通专业，顺应各国在发展、人道主义、和平与安全等各个领域的现实需求。

2. 加强和调整各级工作人员能力

70. 肩负交付《2030 年议程》成果重任的工作人员必须调整知识技能结构，从千年发展目标转型到可持续发展目标。尤其在国家一级，需要实现技术与管理能力、专业与跨部门一体化技能之间的平衡。应该促进工作人员发展，确保他们提升在关键领域的能力，如创新性筹资和伙伴关系技能、通信技能、高度协作的工作模式所需技术以及《2030 年议程》所要求的开放视野。

3. 推动和鼓励建立一支流动性的全球员工队伍

71. 鼓励联合国不同实体尽力合作、加强工作人员的流动，将促使联合国打造一支流动性的全球员工队伍。这支队伍持有跨越个别实体界限共同理念。支持这支队伍的人力资源管理系统奖励流动，加快征聘，并确保各实体部署工作人员时的灵活性。管理问题高级别委员会提出的迈向同一个联合国系统全球员工队伍的主张就是为了应对这一挑战。这是重要的第一步，联合国系统所有实体应充分承诺并付诸实施。

4. 改善联合国员工队伍的性别平衡

72. 要改进联合国发展系统，首先需要有更多妇女参与各级工作。尽管在确保性别平衡方面有所改善，但是进展缓慢不均，高级决策层的差距尤其显著。展望未来，只有各级都采取具体行动确保有效遴选、留用和晋升妇女，发展系统才能为《2030 年议程》设想的变革提供有效支持。

C. 伙伴关系办法

73. 《2030 年议程》确认伙伴关系是一个重要的执行手段。联合国发展系统要真正实现目标，就必须识别和发挥所有行为体的潜力，利用它们的能力、影响力和资源。为从战略上切实有效地应对当今的需求，伙伴关系不可不发展。发展系统在建立伙伴关系方面取得了重大进展，几乎每一个实体都已建立了启动和促进这方面工作的机制。然而，整个系统的伙伴关系办法却仍然困难重重。其中首要问题是伙伴关系定义不清。不同行为体对联合国伙伴关系的含义和对象有不同理解。联合国系统与外部行为体互动时应有的角色、做法和职责也没有清楚界定。

74. 尽管伙伴关系可以采取多种形式，联合国发展系统可以从中扮演各种角色，但是，整个系统应采用一套共同标准。不过，迄今为止，在确保伙伴关系工作必需的透明度和问责制方面尚未有全系统办法或机制，而参与伙伴关系的各实体的能力也彼此各异。希望接触并支持本组织工作的外部行为体往往不清楚如何联系、支持并参与联合国的工作，在某些情况下，外部行为体甚至趁机利用系统内的不同做法谋求一己之利。

75. 会员国多次呼吁加强联合国发展系统伙伴关系活动的透明度，然而，发展系统因能力有限而难以评估现有努力、全系统需求、所需伙伴关系的范围和类型，也难以制定一套共同商定的原则和标准并确保适当监督。尽管如此，联合国应保持必要的灵活性，使自己成为一个顺应二十一世纪现实情况、确保伙伴关系满足全球、区域和国家一级专门需求的有吸引力的伙伴。

建议

1. 对伙伴关系采取灵活的全系统办法

76. 联合国发展系统应当就伙伴关系制定全系统办法，包括制定共同原则、标准和准则，以确保与所有行为体的伙伴关系的政策和做法符合联合国的价值观和宗旨。这一办法的主要内容包括：明确界定多利益攸关方伙伴关系的参数和标准；制定清楚明了的撤出战略，以便在未能取得预期结果时立即终止伙伴关系，对高风险活动尤其如此。应根据各实体目前采用的规范标准、原则、准则和做法制定上述办法。还应积累和分享发展系统伙伴关系工作方面的知识。

2. 确保伙伴关系工作的适当监督、透明度和问责制

77. 透明度、监督、问责制以及符合联合国的价值观、目标和任务规定至关重要；伙伴关系的全系统办法须做到上述几点，同时确保会员国发挥强有力的自主权和领导作用。伙伴关系办法必须符合国家政策和发展战略，并为社会所有阶层有意义地参与创造空间。

D. 加强一致性：发展、人道主义与建设和平之间的联系

78. 发展努力的可持续性与建设抗灾能力、保持和平和减少灾害风险紧密相关，在最脆弱国家尤其如此，反之亦然。但是，发展、人道主义与建设和平工作却往往分头进行。尽管在交流方面有所努力，但由于这些工作相互关联，还需要作出重大改变。目前出现的许多危机和发展成果逆转是各种不同脆弱性和根源相互作用的结果。如果发展行动更加顾及风险、更加协调一致，这些情况原本可以减少或不会出现。

79. 取得集体成果需要人道主义和发展方面的能力和专门知识。联合国还需要具备应急能力，随时准备应对人道主义危机。在这种情况下，仍有必要通过人道主义应急计划等有原则的人道主义行动来满足人道主义需求。

80. 对长期或反复发生的危机，人道主义行动不应只限于年复一年地进行短期干预，而应转为帮助取得长期发展成果，或在特定情况下因行动受到制约而难以作为时，与其他行动者合作取得长期发展成果。另一方面，发展行为体亟需制定计划、采取行动，帮助建设防灾和备灾的国家系统和能力，解决人民在谋求实现可持续发展目标时包括发生危机时遇到的脆弱性、不平等和风险，更加重视早期介入并采取大胆步骤帮助落在最后的人们。

81. 发展系统要从提供援助转向解决需求，就必须制定跨越机构界限、一起工作的新办法。2016年5月23日和24日在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议签署的题为《跨越人道主义-发展鸿沟——改变民众的生活：从提供援助到解决需求》的“行动纲领”就体现了这一概念。⁵ 这一新的工作办法要求在联合国系统内外不同行为体的相对优势的基础上，侧重集体成果并进行多年努力。新办法还为酌情纳入建设和平工作提供了机会。

82. 只有在联合国发展系统的捐助方和实体的结构、程序和财务系统都加强了上述办法后，才能从提供援助成功转型到解决需求。这就需要采取更灵活、更针对具体情况的办法，包括联合需求评估和风险分析；需要制定集体成果，由联合国系统使用灵活、动态的筹资工具以及任用有能力、有资格的领导人加以推进。

建议

1. 就发展、人道主义与建设和平之间的联系制定全系统准则和共同办法

83. 在全球一级，应该拟定准则，用于采取更好的合作方法分析、规划和落实发展、人道主义与建设和平行行动的联系。

2. 在国家一级加强协调一致

84. 在国家一级，应制定集体成果的总愿景，酌情体现“一个国家，一个联合国框架”办法，在联合分析和相对优势的基础上，确保多年期规划具有互补性，以及涵盖发展需要和持久危机需求。这一办法应有足够的灵活性，使得发展、人道主义与和平努力齐头并进，相辅相成，并酌情反映在联合规划框架内。在开展这三个领域的活动时，应由需求驱动、顾及风险，同时适当尊重每个领域的不同原则。在拟定这一办法时，需要留出空间，使得人道主义行动和应对计划在充分尊重人道主义原则的同时，能够单独、有针对性和灵活地进行。

3. 确保采取措施，保障和相互加强发展和人道主义筹资

85. 加强发展、人道主义与和平努力之间联系不应导致将发展资源转用于紧急优先事项，反之亦然。新的工作方法不是将资金从发展转移到人道主义方案，也不是从人道主义转移到发展实体，而是在相对优势的基础上进行跨机构合作。

4. 更新术语

86. 为了四年期全面政策审查，应审查关键术语和新概念，原因是危机后的“过渡”并不是线性或二元过程，并无可以清楚识别的阶段。“过渡”指的是各种各样的情况和根源，包括但不限于复杂的持久危机、冲突、自然灾害、侵犯人权和政治危机。会员国应考虑使用其他用语，以便更好地认识到，有助于执行可

⁵ <https://www.worldhumanitariansummit.org/key-documents>。

持续发展和不让任何人掉队的短期和长期活动是齐头并进的，而不是先后进行的。

六. 加强协调一致和推动采取综合行动

87. 国家一级通过采用“一体行动”的办法、标准作业程序和其他克服发展系统纵向性的措施作出了努力。这方面的工作还在进行当中，需要投入更多精力。并非所有通加强协调与整合、实地应对各国需求和优先事项的尝试都得到总部相应的配合。全球一级在方案和管理方面做了许多工作，有些改革努力尚未产生效益；不过，要消除“一体工作”面临的瓶颈，必须作出更多努力。在全球范围内，发展系统在整合某些领域的工作方法时仍有困难。此外，有必要在区域合作和跨部门协作以及区域实体和机制方面开展更多工作，提高一致性，加强国家与全球两级之间的联系。

88. 会员国和联合国发展系统都认识到必须加强协调和整合方面存在的长期挑战，以及新发展议程在这方面提出的新要求。为了解决其中一些问题，发展系统已经开始开展重要的基础工作。过去两年推出了一些改革举措，假以时日，这些举措所有的效益和影响便会显现并可供衡量。这些变化符合并有利于全球和各国实现可持续发展目标的议程，是对发展系统的重要贡献，可加强其努力的效果。例如，联合国国家工作队已经在制作可持续发展背景下多利益攸关方参与的新一代联发援框架模板，这一框架可以从联合数据和分析中获得更好的信息支持，并能利用发展系统的规范和业务优势。然而，还有更多的工作可以开展，发展系统已经表示其愿景是持续推动变革。

A. 在全球、区域和国家各级实现“一体行动”

89. 虽然实施“一体行动”的办法和标准作业程序是自愿的，但这仍是加强协调一致的重要一步。现在应当将“一体行动”办法和标准作业程序的所有组成部分纳入主流，包括通过采用一项能够反映各种具体情况下需求和现实情形的业务活动战略。

90. “一体行动”的举措需要体现从分析和规划到方案拟订、预算编制、运作和报告的所有工作阶段中采用的综合办法，以便更好地支持会员国执行《2030年议程》。

91. 区域一级应当优先以区域委员会、联合国发展集团区域小组和联合国国家工作队商定的职责划分为基础开展工作，以便让联合国发展系统在区域和国家两级为支持执行可持续发展目标所作的努力能够最大限度地实现协同增效。

92. 大多数区域的协调机制已经到位，并实质上执行了不同的全球任务，包括《2030年议程》。今后，为了让发展系统更加协调一致，现行的两个区域协调机制，即分别由区域委员会和联合国发展集团区域小组(由联合国开发计划署(开发

署)主持)领导的区域协调机制,不妨以每项机制的核心职能与资产为基础,更加密切地合作,制定一致的政策方针和互补的能力建设方案,以支援各国。在避免重复的同时,可考虑通过其他安排和(或)工具在发展系统内以及发展系统与其他区域行为体之间强化区域层面。

93. 全球一级需要改变文化,促进建立一个能够根据各国确定的需求和优先事项实现集体成果的系统。

建议

1. 最大限度地发挥“一体行动”办法的作用

94. 至关重要的一点是确保“一体行动”作为联合国发展系统在国家一级的支助平台能够取得进展,包括通过充分执行联合国发展集团的标准作业程序和相关工具,并根据各国国情和组织安排调整这些程序和工具,以确保协调一致和取得共同成果。

95. 与此同时,发展系统还必须在所有国家朝着“一体行动”的方向迈进,同时遵守“不搞一刀切”的原则。这并不意味着全面的结构整合,但有必要为此进一步整合方案执行工作与业务资源和资产。联合国发展系统应当能够利用每个实体的相对优势和知识专长,让部分实体发挥带头作用并让其他实体提供实物捐助。

96. 在国家一级指定一名领导并设立经过强化的国家工作队,赋予他们必要的权能,在他们的主持下实施新的“一体行动”办法,整合方案职能和业务职能,这将有助于最大限度地提升协调性、影响力、效果和效率。努力将“一体行动”办法的作用发挥到最大限度时,应致力于建立协调一致、日益透明、由数据驱动并能够召集广泛利益攸关方的系统,同时确保在适当情况下针对《联合国宪章》的三大支柱,即发展、人权以及和平与安全,进行更为密切的整合和政策协调。这一办法将通过整合联合国的分析和规划框架、预算编制、执行、方案监测和评价以及向会员国的报告,利用联合国系统的多种资产。这一办法还需要通过加强执行共同业务活动战略和建立综合业务支助服务中心,进一步提高效率。

2. 下一代联合国发展援助框架:联合国可持续发展框架

97. 要在国家一级为联合国各支柱制定共同愿景和综合规划框架,就需要新一代的规划工具。下一代联发援框架可称为联合国可持续发展框架,该框架不应仅仅汇编各机构的具体规划,而是应当遵循转向“一个国家,一个联合国框架”办法的原则,以共同的可持续发展战略成果、共同的需求和根本原因分析、风险评估和管理以及对人道主义、建设和平、人权和发展活动的监测和报告为基础开展工作。联合国可持续发展框架将与共同预算框架相关联,在适用情况下也会与联合资源调动战略相关联,由所在国政府和驻地协调员共同主持的国家指导委员会将在国家一级认可和监测该框架,联合国国家工作队的成员会参与其中。这将成为

标准做法，但不应妨碍各机构具体的国家方案文件和程序。集合筹资工具将得到推广。联合国可持续发展框架将反映《2030 年议程》的核心内容和背景，对联合国在某一国家的关键活动和全系统职能进行全系统概述，同时与各国规划周期和各国可持续发展目标框架保持一致。联合国可持续发展框架将借鉴临时联发援框架指导方针，旨在推广基于权利、全面、总括的国家分析，将促进联合国重点参与能够产生最大影响的领域，并以联合拟订政策及方案的方法和统一的业务做法为基础。

3. 为“一体行动”提供新型区域支助

98. 次区域和区域两级需要以新形式支持“一体行动”举措，应大大加强联合国区域实体和协调机制之间的协调统一，并强化与区域和次区域政府间组织的联系。应当在考虑到可持续发展目标的同时，进一步澄清并重新考虑现有的两套区域协调机制各自的作用和彼此的关系。2016 年，区域委员会、联合国发展集团区域小组和驻地协调员以及联合国国家工作队为支持执行《2030 年议程》发表协作声明，迈出了值得肯定的第一步，有必要在此基础上进一步努力，更加明确地规定联合国各实体区域办事处与区域委员会之间的分工，确保其工作的协调性和互补性。

4. 总部配合实地所作的努力

99. 总部所作的努力必须促进和配合实地所作的努力。有必要建设更具战略性、更协调一致、注重成果的文化；必须发展全系统的领导力，并消除制度障碍，保障外地一级的举措取得成功。为此，应充分执行并定期监测联合国发展集团总部行动计划，确保推进总部一级所需的结构改革措施，以保证各级工作协调一致、切实有效、责任到位。联合国发展集团区域小组需要在支持联合国国家工作队执行“一体行动”举措方面发挥关键作用，包括充分执行和监测标准作业程序和业务活动战略；确保开展共同业务活动，提供共同服务，共同高效开展业务；促进联合国发展集团区域小组和区域委员会彼此分享数据和分析产品。

5. 对各实体的任务规定进行摸底，使其符合《2030 年议程》

100. 应对目前指导联合国发展系统各实体的任务规定进行前瞻性摸底，确保发展系统的各项活动能共同促进落实《2030 年议程》的优先事项，并在新发展背景下仍然符合实际需要。应将摸底工作的成果提交各实体的理事机构审议，并在得到强化的经济及社会理事会主持下加以讨论，以确保在整个发展系统内实现统一的战略协调。

B. 驻地协调员制度

101. 大会和经济及社会理事会多项决议强调，驻地协调员制度虽由开发署管理，但为整个联合国发展系统所有，其在发展系统内的运作和筹资应具有参与性、共管性和共同问责性。事实上，驻地协调员是整个联合国系统在实地的代表。

102. 驻地协调员制度自 1977 年设立以来历经演变。由于联合国所有驻地协调员同时也是开发署驻地代表，因此已制定相关措施，在联合国驻地协调员和开发署驻地代表这两项职能之间建立职能防火墙。这些措施包括建立管理和问责制(旨在确保驻地协调员在领导工作中做到公正、透明、包容)以及设立单独的开发署国家主任职位。不过，联合国系统某些实体在反馈中称，执行职能防火墙时依然存在挑战，因为驻地协调员同时兼任开发署驻地代表，他们仍然要对开发署业务负责。

103. 与此同时，驻地协调员制度依然更依赖于单一实体，而非整个联合国发展系统，因此驻地协调员往往必须自己处理所有权和问责方面的问题。此外，如果需要国际人道主义援助，驻地协调员通常要负责履行人道主义协调员的职能，虽然这些职能分别由不同的办事处、基金、架构和治理安排提供支助。

104. 在国家一级成功取得连贯一致的成果，很大程度上取决于联合国驻地协调员和联合国国家工作队发挥强大、协调、有效、负责的领导作用。然而，驻地协调员与国家工作队成员之间的关系并非基于具有约束力和作出承诺的协议。特别是驻地协调员没有管理国家工作队成员的正式权力，无法在执行阶段协调他们的方案。还应指出的是，国家工作队与驻地协调员之间相互问责的制度往往得不到实行或充分执行。

105. 最后，驻地协调员应当能够获得稳定、可预测的必要资源，以有效执行任务。2014 年以来，联合国发展集团一直在实施一项全系统的费用分摊安排；然而，发展系统产生的费用对各捐助实体造成了严重负担，发展系统资金不足。在支持执行《2030 年议程》的背景下，联合国发展集团已委托于 2016 年下半年审查费用分摊安排，以便就如何进一步制定该安排提出建议，满足发展系统的实际需求。

建议

1. 采取步骤，加强驻地协调员制度并确保公正公平

106. 联合国发展系统应确保充分执行管理和问责制，包括通过执行所有必要措施，在开发署管理驻地协调员制度的职能和管理和执行开发署方案的职能之间建立有效的职能防火墙。按照管理和问责制的规定，每名驻地协调员/驻地代表至少应签署授权书，授权排名第二位的开发署官员管理开发署国家办事处的业务、在联合国国家工作队中代表开发署以及为开发署自身的国家方案调动资源。应在联合国国家工作队的网站上公布所有授权书和相关职务说明，并相应调整驻地协调员业绩评估。此外，联合国发展集团应建立经过改进的争议解决机制，以执行其关于联合国国家工作队行为守则和工作安排的指导说明，该说明涵盖驻地协调员以及联合国国家工作队的所有高级领导，并反映商定的相互问责制框架。

107. 驻地协调员在努力协调和整合联合国国家工作队时，应负责执行根据联发援框架公布的联合资源调动战略，包括机构间联合方案和集合筹资机制。此外，应尽一切努力，简化发展及人道主义协调与实地行动之间的协同增效工作。

2. 确保为驻地协调员执行任务提供适当资金支持

108. 应充分落实支持驻地协调员制度的全系统费用分摊安排。驻地协调员制度各供资实体的相关理事机构应确保及时充分地分配资源，让驻地协调员制度能够履行其职能。这对于来自联合国经常预算的供资尤为重要。即将进行的费用分摊安排应提出改善这一安排的具体备选方案，以满足驻地协调员制度的资金需求。

3. 赋予驻地协调员适当的权力

109. 仅靠呼吁进一步增强联合国驻地协调员的权能，不足以支持在国家一级采用综合协调的办法。驻地协调员和联合国国家工作队必须拥有充分履行各自职能所需的权力。在这方面，驻地协调员应当能够调用全系统的最佳人才、调集和分配集合资金、就联发援框架中的战略目标作出最终决定以及鼓励联合国工作人员为实现联合国的共同成果作出贡献。驻地协调员和联合国国家工作队应当拥有一项配备有适当资源的国家资金封套，以管理全系统的职能并为评价各实体代表的业绩作出贡献，联合国国家工作队应有权协助评估驻地协调员的业绩。

C. “一体运作”：业务做法

110. 为了让全球、区域或国家一级的职能、方案拟订和共同成果趋于一致，发展系统推出了多种机制和业务做法，有必要进一步推行这些机制和做法。

111. 与此同时，可以进一步改善现有的协作机制，以便在全球、区域或国家一级整合职能、方案拟订和共同成果，并促使采用必要的偏外向型方法，以执行《2030 年议程》。除了新的治理结构、新的筹资架构、经过改进的组织安排和能力以及与各发展行为体就联合国各支柱开展合作的新工作方法之外，联合国发展系统还需要更好地整合后台职能。

112. 2012 年四年度全面政策审查要求管理问题高级别委员会和联合国发展集团提出计划，阐明如何根据统一的一套条例和规则、政策以及程序，在国家、区域和总部各级为财务、人力资源管理、采购、信息技术管理及其他行政事务等职能领域建立共同支助服务。这些计划将在 2014 年底之前由经济及社会理事会审查并由各基金、方案和专门机构的理事会核准，以供 2016 年之前执行。

113. 为此，发展系统努力通过标准作业程序(参与“一体行动”的国家必须遵守，其他国家自愿遵守)和业务活动战略，提升业务支助流程的成本效益和质量。此外，管理问题高级别委员会在采购、人力资源、财务管理以及信息和通信技术领域制定了若干工具和准则，用于开展综合及联合业务，这些工具和准则已成功实

施，主要是在业务活动战略的试点国家。要将已有的综合业务方法纳入主流，总部就必须进行更有效的沟通和更强有力的管理指导。

114. 这方面努力正在进行中，但许多国家办事处和业务管理小组报告称，在开展现代高效的联合业务以支持联合国发展系统履行职能时依然会遇到障碍。目前，外地一级很难实现协调统一。“一体运作”仍然受限，因为每个实体依然在财务和财政、人力资源、采购、企业资源管理系统以及行政管理等领域保持自身职能。有必要更好地协调提供共同支助服务的工作，因为还有许多节约成本的空间。

115. 统一联合国各机构的流程和系统仍然是避免重复和降低交易成本的重要手段。这项工作往往通过政策微调进行，政策微调使得不同实体可以“互相承认”最佳做法，接受彼此的政策和程序。当国家情况较为复杂时，尤其需要确保能从任何拥有所需的业务支助或能迅速有效地提供服务的机构快速获取服务。这一方法在许多领域都行之有效，如管理问题高级别委员会的联合采购方案以及共同的全球和地方银行方案。现在需要加大执行力度，让联合国发展系统能够在全球、区域和国家各级节省业务成本；通过摸底工作查明每一级应考虑哪些业务领域，将对发展系统有利。

116. 有几个实体已经建立起全球服务中心，这些服务中心使得许多流程领域不再需要当地交易，从而实现了规模经济，降低了成本。已建立集中式服务中心的实体可以应请求向其他实体提供体现最佳做法的服务。

117. 进一步整合联合国发展系统的后台业务越来越有必要，这样便可以更广泛地采用反映经验教训、符合其他增效措施的分阶段办法开展各项业务。管理问题高级别委员会和联合国发展集团应共同努力，为今后的协作建立一个开放的政策框架。联合国发展集团应当要求总部确保所有新的指导文件都明确符合各实体就共同业务活动所作的承诺。

建议

1. 在所有国家执行和调整标准作业程序

118. 应在所有国家推出和执行标准作业程序，同时根据各国国情和组织安排对其加以调整。机构方案和业务准则应符合标准作业程序。要让联合国各国家工作队全面执行标准作业程序，就必须协调机构方案和业务准则。在某些情况下，这需要联合国各实体的理事机构核准，而会员国应当为此在整个联合国发展系统内进行呼吁。与此同时，应进一步发展标准作业程序，使工作方法于《2030 年议程》的新要求相匹配。

2. 面向所有方面推出业务活动战略

119. 同样，应向联合国国家工作队推出业务活动战略，并在开展强有力的战略规划和成本效益分析之后，灵活商定应当整合哪些服务。联合国国家工作队应结合国家一级框架的制定启动业务活动战略流程。

3. 扩大综合服务中心

120. 建立共同的业务中心可以让联合国发展系统更加切实有效和高效率地开展业务。发展系统应考虑根据评价结果并结合从不同的替代办法中得到的经验教训,更多地使用此类中心,同时根据各国国情加以调整。这方面的例子包括巴西和越南的国家一级联合业务综合服务中心以及丹麦、匈牙利(联合国儿童基金会)和马来西亚(开发署)的全球服务综合服务中心。

4. 审查有助于支持南南合作和三方合作的规则、条例和程序

121. 发展系统促进南南合作和三方合作的工作方法仍然面临挑战。虽然一些实体已对南南合作和三方合作的具体要求作出特别规定,如关于维持较低交易费用和保证交付速度的规定,但仍有必要通过审查与支持南南合作活动的具体模式有关的程序,制定更为长期的解决方案,以确保采用系统性办法满足此类合作需求,而非依赖于根据具体情况而定的特殊程序。

七. 新型四年度全面政策审查

122. 会员国通过了一项雄心勃勃并具有普遍性和变革性的发展议程,提高了联合国发展系统的标准。发展系统必须自我转变,但这需要采取分阶段的办法进行。《2030 年议程》的性质和范围决定了需要何种程度的变革,要实现这种变革,必然需要采取短期和中期步骤,以便为长期的重大变革创造条件和提供时间。发展系统已开始采取若干举措,将《2030 年议程》纳入发展系统在全球、区域和国家各级的运作方式。现在,会员国必须通过开展动态和战略性的四年度全面政策审查,为发展系统制定规划。这是对发展系统进行长期定位的第一步。

123. 2016 年四年度全面政策审查让发展系统有机会解决中短期需要关注的问题,同时也为需要长期改变的领域奠定了基础。各方在通过《2030 年议程》时采取了变革性的大胆步骤,2016 年四年度全面政策审查必须反映出这些步骤所体现的势头;在大会于 2020 年通过下一项有关该审查的决议前,必须抓住机会,推进实施这一办法的初始阶段。尤其有必要在经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的对话所确定的领域中采取这一做法,这些领域包括职能、筹资、治理、组织安排、伙伴关系办法、能力和影响。

124. 为了在执行《2030 年议程》的头几年为发展方面的业务活动确定战略方向,下一次四年度全面政策审查必须为联合国发展系统在实体一级和全系统范围内应对新发展议程的挑战奠定基础。决不可错过为今后四年确定方向的机会。

125. 新型的四年度全面政策审查将指明战略方向,侧重于成果而非过程,并界定联合国发展系统在实现《2030 年议程》方面可发挥的作用。各基金、方案和专门机构都会参与其中,在监测和报告工作中采用真正全系统的战略方法。为此,可能需要考虑将四年度全面政策审查作为一种全系统的工具,让会员国通过职能

方面的基本原则以及根据结果层面的成果进行的分工，向发展系统提供战略指导，明确未来愿景。新的四年度全面政策审查应澄清发展系统的系统性核心职能以及问责机制，确定如何在不同情况下促进机构间协作，包括克服发展、人道主义以及和平与安全方面的分歧，以防止冲击、建设复原力并保持和平与发展领域的成果。该审查应当为有利于实现关键改革成果的改革领域奠定基础，这些领域包括加强全系统透明度和治理、改进整个发展系统的协调和协作、通过提高效率最大限度地增加可用于实现成果的资源、强化联合国国家工作队以更加协调综合的方式合作的能力，以及让联合国能够应对各国需求和优先事项，同时继续侧重于任务规定和相对优势。该审查应当简单明了、有所侧重，首先其名称就应具备这一特点。新的四年度全面政策审查可以重新命名为“战略政策审查”。

126. 2016 年四年度全面政策审查是迈出的第一步，应当：

- 对联合国发展系统进行战略指导，使其朝着“一体运作”的方向发展，以反映《2030 年议程》的本质和精神
- 转变为向整个联合国发展系统提供战略指导的工具
- 面向整个联合国系统，包括各专门机构，但不应妨碍监督机构及其专门任务发挥重要作用；理事会成员在通过载有《2030 年议程》的决议(大会第 70/1 号决议)时要求建设综合系统，他们应当为此作出贡献

127. 第一，联合国发展系统的职能必须符合《2030 年议程》，以发展系统的相对优势为依托，致力于在国家一级实现受需求驱动、适应各国需要并立足于国家主权的成果。今后，联合国发展系统需要侧重于：

- 为执行、监测和报告全球协议、规范及标准提供综合规范支助
- 提供基于证据的综合政策咨询并发挥思想主导作用，支持各国努力将可持续发展目标纳入国家和地方计划及预算并报告本国执行情况
- 召集来自不同群体的利益攸关方，促进知识共享、南南合作和三方合作，包括区域合作，并利用伙伴关系发挥所有发展行为体的优势
- 提供能力建设援助，包括通过提升全面和分类数据的数量和质量
- 提供直接支助和服务，特别是对最不发达国家、内陆发展中国家等处于特殊情况的国家、小岛屿发展中国家以及受冲突影响或易受气候变化和灾害影响的国家

128. 第二，必须通过适当的资金流动和筹资机制支持联合国发展系统的职能。要协调作为驱动因素的职能与作为实现手段的资金，就需要采用有助于实施《2030 年议程》的重要筹资做法。应通过筹资鼓励联合国发展系统各实体作为一个整体共同努力，确保发展系统能够最有效地开展其核心活动。为此必须：

- 采用新方式，在会员国和联合国各实体的努力下加强核心资源，包括通过与合作伙伴建立信任以及筹资问题结构性对话制度化
- 运用设计良好的集合筹资机制补充核心供资，这类机制能够使专用资金更为灵活、更易预测；联合国发展系统必须明确区分核心和非核心活动，鼓励在更高级别向广泛的战略成果领域划拨专用资金
- 深化与国际金融机构的伙伴关系
- 探讨是否有可能更充分地运用创新的筹资办法，减轻风险并调动更多的私人资源
- 发挥联合国发展系统作为一个系统调集资源、为全系统核心职能提供资金的潜力
- 发布及时、透明、统一、公开的高质量筹资数据，包括通过让联合国发展系统所有实体都采用国际援助透明化倡议的数据报告标准，从一些基金和方案在这一领域的优秀表现中总结经验教训并加以分享。

129. 第三，必须采用能让联合国发展系统对全系统成果负责的治理结构，为发展系统提供战略指导。为确保发展系统在执行极为复杂和综合的议程时能够妥善应对，必须改进横向治理，同时加强治理机构针对各实体的专门任务以及《2030年议程》的跨部门性质提供战略指导和追究责任的能力。为此必须：

- 更好地使用现有机制和平台，包括区域一级的机制和平台，以加强主要机关的作用，同时考虑设立新的制度并(或)改进现有制度，以加强治理，特别是横向治理，例如在经济及社会理事会职权范围内举行会议，指导全系统履行职能
- 通过采用新的工作方法、改善地域平衡和鼓励多利益攸关方参与，振兴理事机构，以指导专门活动取得多方面成果，并确保所有利益攸关方都有表达意见的空间。

130. 第四，联合国发展系统要具备实现成果的能力，就需要通过在实地开展切实高效的战略工作改进自身运作，建立一支拥有适当技能和激励措施的工作人员队伍，能够通过战略伙伴关系利用所有发展行为体的优势，并能够贯通联合国工作的各大支柱，同时留出创新空间。为了最大限度地提升能力和影响力，联合国发展系统的组织方式应使其能够：

- 在国家 and 区域两级采用符合国家需求和优先事项、利用现代通信技术、开展内部协作并与外部伙伴合作的灵活模式

- 在相关区域实体明确分工的情况下，利用区域层面确保协调一致，特别是在数据、统计以及《2030 年议程》后续落实和评估方面，并确保两个区域协调机制互相补充、协同增效
- 激励工作人员，让他们掌握最新技能，促使并启发他们在推动变革、得到赋权的领导层指导下超越部门和机构的界限
- 采用一致的全系统办法并在整个发展系统实施适当监督，随时准备与外部伙伴开展公开的合作，采用最佳做法让联合国真正向二十一世纪敞开大门
- 认识到发展、人道主义和建设和平活动有助于让社会同时而非依次实现繁荣与和平，认识到只有克服制度鸿沟才能实现《2030 年议程》的承诺。

131. 第五，必须继续努力加强协调一致，采取综合行动应对《2030 年议程》提出综合、普遍但有针对性的呼吁。这包括在联合国发展系统已作出的重要努力和已取得的创新进展基础上再接再厉，继续推动制定新一代的机制、工具和做法，让发展系统能够作为一个系统在全球、区域和国家各级运作。会员国肩负着预见和持续开展这些努力的重要责任。这些努力应包括：

- 充分执行联合国发展集团的联合国国家工作队标准作业程序，并根据各国国情加以调整
- 最大限度地发挥“一体行动”作为联合国发展系统在国家一级的支助平台的作用
- 制定新一代国家发展框架，即联合国可持续发展框架，该框架能反映《2030 年议程》的核心内容和背景，并能根据各国需求对联合国的实地活动和职能进行全系统战略概述
- 赋予驻地协调员制度必要的权力、中立性、经验和技能，使其能够作为发展系统为《2030 年议程》提供共同支助的基石，在实地领导拥有更强权能的联合国国家工作队
- 通过共用后台、进一步统一业务做法以及互相承认和借鉴最佳做法，将综合业务模式纳入主流，特别是但不仅限于在国家一级。

132. 最后，虽然可持续发展目标之间相互依存，但若干优先事项贯穿整个《2030 年议程》和联合国发展系统的全系统职能。这些领域在过去的三年度和四年度全面政策审查中占有重要地位，今后也依然重要。这些问题在短期、中期和长期意义上仍然是达到《2030 年议程》要求的关键。它们包括：

- 消除一切形式和表现的贫困。消除贫困仍然是联合国发展系统的优先事项。发展系统必须尽一切努力，不让任何一个人掉队，并与不平等现象作斗争，应对居于贫困问题核心的多方面挑战

- 建设和发展各国的技术和职能能力。这包括支持各国发展统计能力，以便收集和分析用于指导决策、规划、执行、监测和报告的高质量分类数据。这一做法包括在可行情况下支持和利用国家金融系统、采购系统和国家评价能力
- 利用和促进南南合作和三方合作，一个重要原因是随着许多发展中国家能力提升以及各国根据国情调整可持续发展目标，对这些服务的需求预计会增加
- 实现性别平等以及增强妇女和女童权能。这包括加强联合国发展系统在这一领域的规范和执行工作，继续高度重视性别平等成果，以及在整个发展系统增加对性别方面专门知识的投资
- 继续开展行动，加强执行人权原则和标准，维护人的尊严和人权，同时努力增强人的能力，让他们作为积极的合作伙伴参与可持续发展。

133. 在我们向前迈进，按照《2030 年议程》的要求为建立“胜任其职”的联合国发展系统而开始实施根本变革时，还应铭记必须对发展系统的短期、中期和长期目标进行战略性监测和后续落实，必须评估、调整和调试干预措施。在这一过程中，应当注意不仅要重视易于衡量的短期成果，还要重视本身较难衡量的长期成就，例如在能力发展和制度建设领域。在这方面，四年度全面政策审查不仅应界定发展系统的战略方向，还应继续促进通过重要机制就这一方向所取得的进展向会员国提供反馈。为此，四年度全面政策审查有必要：

- 统一联合国发展系统各实体的成果管理制度
 - 加强全系统评价
 - 为监测和报告四年度全面政策审查的进展界定明确的机制，包括一项与可持续发展目标密切配合的强有力的四年度全面政策审查新监测框架。
-