



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
31 December 2015
Chinese
Original: English

大会

第七十一届会议

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

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

2016 年会议

临时议程 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

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 67/226 号决议的执行情况

秘书长的报告*

摘要

本报告是应大会第 67/226 号决议的要求提交的，其中对该决议执行过程中取得的进展和遇到的挑战作了年度概述。本报告也是应经济及社会理事会第 2014/14 号决议编写的，该决议要求报告中反映理事会就联合国发展系统长期定位问题开展对话讨论的情况。

本报告是与联合国发展系统各实体协商编写的，所依据的是这些实体的战略计划、年度报告和其他文件。本报告也大大受益于经济和社会事务部所作的四次调查和新的联合国发展集团信息管理系统。在发展集团和发展业务协调办公室的支持下，经济和社会事务部所进行的这些调查达到了创纪录水平的高答复率，获得了全面信息。财务数据来自联合国系统行政首长协调理事会(首协会)所管理的数据库和报告系统。本报告还参考了经济和社会事务部派往哥伦比亚、斐济、卢旺达和萨摩亚的实地访问团的调查结果。

* 本报告迟交是因为需要进行联合国全系统广泛协商。



秘书长的建议将载于本报告的一份增订本中，该增订本将在经济及社会理事会业务活动部分讨论结束后以及理事会就联合国发展系统长期定位问题所开展的对话完成后印发。

一. 导言

1. 七十年前,第二次世界大战期间的种种事件促使全世界作出回应,通过了《联合国宪章》并创立了联合国。当今世界不仅与那个时代的世界截然不同,而且也与过去十五年大不相同。在这十五年中,各会员国和联合国一直在为实现千年发展目标作出努力。
2. 这一新发展格局的核心要素有很多,其中包括经济增长地理中心的变化、市场的波动、新技术在社会和经济中所产生影响的不断加深、贫困状况的不断变化、不平等的加剧、中等收入国家数目的日益增多以及最不发达国家和许多脆弱及受冲突影响国家持续面临的挑战。其他造成影响的因素是:自然资源所遭受压力的增大、对官方发展援助关键作用的再思考以及民间社会、私营部门和发展领域其他非传统要素所起的日益重大作用。当今发展格局的另一个特征是,出现了越来越多要求采取集体行动的挑战,尤其是气候变化、流行病和人口迁徙。与此同时,许多阻碍发展的因素依然与多种现象密切相联:排斥和压迫人口群体、自然资源管理不善、贪污腐败以及私人 and 公共部门治理不善,此外还有因失业及缺乏体面工作与机会而出现愤懑不满与异化现象。
3. 根据不应落下任何人的构想与承诺,以及在一个日益相互关联世界中部分人所面临的挑战就是所有人所面临的挑战这一共同理解,大会于 2015 年 9 月采取应对措施,通过了《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)。《2030 年议程》提出了未来十五年真正具有转型意义的综合性和普遍性发展路线图,联合国力求据此达到 17 项远大的可持续发展目标。
4. 为了提供执行《2030 年议程》的手段,会员国借助《亚的斯亚贝巴行动议程》(大会第 69/313 号决议),也采纳了一个融资与技术框架,把所有资金流动与政策同经济、社会和环境方面优先重点相挂钩。同样在 2015 年,面对气候变化威胁,联合国气候变化框架公约缔约国大会第二十一届会议通过了关于全球气候变化的成果协议。此外,各国元首和政府首脑在 2015 年 6 月商定了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(大会第 69/283 号决议,附件二),其中他们重申承诺带着新的紧迫感,努力减少灾害风险并建立抵御灾害能力的路线。
5. 这些成果结合在一起,预示着一个新的远大变革构想,决定了我们在今后若干年里必须如何对世界人民和地球的福祉作出规划、提供资金以及开展落实和监测工作。
6. 变化之后的发展格局要求我们重新思考联合国发展系统的运作机能,确保它能够最妥善地支持会员国努力落实《2030 年可持续发展议程》。
7. 正如经济及社会理事会结合 2015 年后发展议程,就联合国发展系统长期定位问题进行第一阶段对话期间所讨论的那样,在重新思考过程中首先必须就联合国发展系统在不同国家组别中可最妥善执行哪些职能达成更确切的共识,尤其应

侧重于联合国的规范性、杠杆性与召集作用。各种问题和解决方案不可最终仅归结为通用的发展模板，而是需要有明显不同的分析诊断和解决办法。方案国家的能力日益增强，其需求也彼此不同，这要求联合国发展系统采取单独、有针对性的工作方法，以反映每个国家的具体情况，同时遵循国际法各项义务。越来越多的中等收入国家——其青年人口众多而且那里生活着当今世界上大多数穷人——要求采取有针对性的行动，来处理高经济增长与局部贫困地区日增这一矛盾现象并消除不断加剧的不平等以及人力资本和技术及体面与生产性就业方面的不足。适足的官方发展援助对于发挥这些国家的潜力，同时顾及除人均收入标准以外各种变量的使用来说，至关重要。¹

8. 在这方面，联合国发展系统需要运用自身潜力，集中自己的优势，并利用其有限的资源，为《2030 年议程》提供支持。可持续发展目标是在借鉴千年发展目标执行过程经验的基础上制定的，体现了联合国系统可如何推动各国政府、国际机构和从非政府组织到公司企业议程广泛各类非传统行为体的全球行动。尽管 2008 年发生了金融危机，而且二十一世纪初发生了各种军事和政治危机，它仍取得了如此众多的成果，这要归功于这些目标本身所遵循的那些基本原则。

9. 在联合国的发展和人道主义方面努力与联合国的和平、安全和人权方面工作之间建立更密切的联系，仍然是一个挑战。正如最近在维持和平、建设和平和人道主义领域进行的审查和开展的协商所突出表明的那样，贫困的根源常常也是冲突、灾害风险、人道主义危机和复杂紧急情况的驱动因素。发展活动必须是为建立抵御灾害和暴力冲突能力所作努力的一个组成部分，而且必须支持维持和平、建设和平和人道主义干预行动。在这方面，高度重视预防工作是至关重要的；侵犯人权行为常常是动乱的最明确预警信号。预防工作不可时断时续，它需要成为发展系统各实体在所有情况下共同努力发挥各自专长和能力的联合国活动构成部分。

10. 联合国发展系统的供资性质影响到会员国对该系统所能发挥的作用的范围与类型。核心和非核心资金之间日益加大的不平衡，以及灵活、共用的非核心资金的缺乏，已导致所收到的绝大多数资源被严格指定用于特定项目和信托基金。这给联合国全系统的应对工作带来了挑战，因为它会鼓励各自为政，加剧条块分割，增加交易成本，并且助长联合国发展系统各实体活动的相互竞争与重叠。其结果是，联合国发展系统的运作日益受其所获资金的性质所左右。

11. 联合国发展系统依然很松散，它面临着上文第 4 和 5 段所述高度一体化发展议程所带来的多种困难。面对这一挑战，这个系统可能需要重新考虑如何重新进

¹ 大会第 68/222 号决议，第 5 段。

行自我定位，包括是否可能对其运作方式作一些根本性的变化。会员国已非常明确地指出，“一切照旧”是行不通的。要切实应对不断变化的动态，就需要有一个共同的联合国工作方法、规划、方案编制、实施、监测和报告，同时也需要对该系统各捐助方的政策和供资做法作出改变。

12. 迄今的各种努力主要侧重于提高一致性和协调性。虽然在协调工作中需要以符合逻辑的方式安排干预措施的先后顺序，主要侧重于提高效率和尽可能减少成本，但这并不一定意味着必须研究干预措施本身——无论是战略、规划、政策还是其他行动——的内容。同样，制订连贯一致目标的用意基本上是为了提高发展系统各实体的效力，例如为此应确保在一个领域或部门实施的干预不会损害或重复在其他领域实施的干预。

13. 此类统筹规划要求各方对各项目标、其相互联系以及构成其基础的规范框架形成共同理解，而且各项干预行动以共同构想为基础，并订立战略和计划，促成协同作用，权衡利弊，以确保整体大于其各部分之和——也就是确保全组织采取的对策能反映《2030 年议程》的总体构想，而且其各个组成部分都一致参与落实其共同目标。

14. 现在很难把联合国发展系统各实体的活动完全归类为严格意义上的“业务活动”，因为它们所开展的一些发展活动属于规范性任务的范畴。同样，“联合国发展系统”这个称谓在定义上相当松散，而这个定义产生自发展方面业务活动的资金筹供，此系统目前没有按照其落实普遍性一体化发展议程的承诺进行充分的组织安排。现在也许应当考虑：(a) 目前这个用词是否适当反映会员国的期望；(b) 如何为一个负责落实一项一体化议程的系统下定义。

15. 经济及社会理事会已确认有必要认真审视联合国发展系统的各个组成要件，包括其职能、供资做法、治理结构、组织安排、能力、影响力及协作方式，以审查其对于新近通过的创新议程的适用性。只有通过进行根本性调整以理顺这些极其重要的领域，发展系统才能够有效应对新发展格局所带来的挑战。四年度全面政策审查周期可提供一个机会，供更好地为这个系统定位，从整体上提供它所需的战略指导，并确定超越该系统单个实体业绩的结果。

16. 众所周知，总部经济及社会理事会会议厅的设计师有意不对大厅的顶部作表面润饰，因为“发展工作永无止境”。本报告提出了一个告诫，联合国发展系统的组织结构也是一项始终在进行的工作。但是，虽然理事会会议厅的设计师把它设计成一个实物空间，但发展系统从来都不是某个协调一致蓝图的产物。七十年来它一直在发展，其不同组成部分也是如此，努力满足发展领域和政治领域各种互异需求。尽管起源如此，但发展系统从一开始就没有停止根据新现实作出调整。很显然，它已经做好准备并且愿意继续这样做。

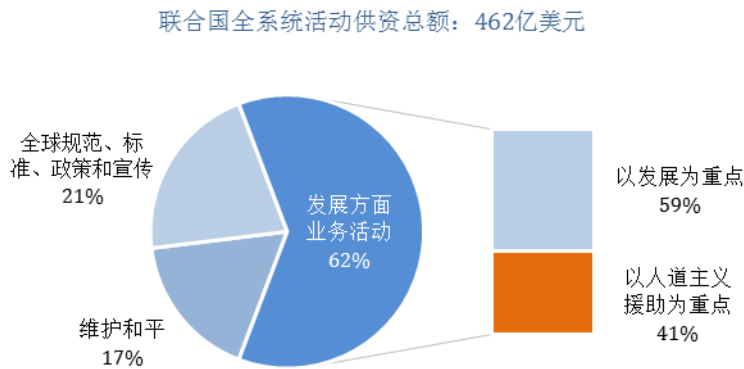
二. 联合国发展方面业务活动的资金筹措

17. 联合国发展方面业务活动是指联合国各实体以促进发展中国家发展与福祉为主要目标而开展的活动。联合国发展系统由 34 个接受发展方面业务活动捐款的实体组成,其中包括各种基金和方案、专门机构和其他实体。² 四年度全面政策审查网站所提供的关于这一审查的在线数据库载有与供资定义或供资比较有关的进一步信息和参考资料。

18. 联合国发展方面业务活动涵盖带有长期发展目标的活动以及带有短期人道主义援助重点的活动。如以下图一所示,2014 年所获资金占联合国全系统活动总收入(462 亿美元)的 62%(284 亿美元)。

图一

联合国全系统活动供资：2014 年



19. 关于与发展有关活动同与人道主义援助有关活动的区别,目前不存在全系统统一的分类。为本报告之目的,在采用统一分类制度之前,难民署、近东救济工

² 12 个基金和方案(联合国开发计划署(开发署)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、世界粮食计划署(粮食署)); 13 个专门机构(联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际原子能机构(原子能机构)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际民用航空组织(民航组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际海事组织(海事组织)、国际电信联盟(国际电联)、联合国工业发展组织(工发组织)、万国邮政联盟(万国邮联)、世界知识产权组织(知识产权组织)、世界卫生组织(世卫组织)、世界气象组织(气象组织)和世界贸易组织(世贸组织); 以及 9 个其他实体(非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、人道主义事务协调厅、经济和社会事务部、国际农业发展基金和联合国人权事务高级专员办事处)。如果将联合国志愿人员方案、联合国资本发展基金和国际贸易中心分开计算,则实体总数是 37 个。

程处³ 和人道主义援助协调厅的所有活动以及儿基会的紧急行动(约占儿基会所有活动的 32%)和粮食署的人道主义行动(约占粮食署所有活动 93%)将视作人道主义援助相关活动。相应地,其他所有活动均视为与发展有关的活动。本报告载述的许多较详细分析尤其涉及与发展有关的活动。

核心和非核心资源

20. 联合国发展方面业务活动由所谓的核心资源和非核心资源结合供资。⁴ 核心资源均未指定用途,可以混用,而且不受限制。此类资源的分配和使用直接关系到各实体理事机构通过既有政府间进程核定的各实体多边任务和战略规划重点。

21. 相比之下,非核心资源则由捐助方决定,属于专用资源,因而其分配和用途受到限制。因此,非核心资源资助的活动与理事机构制定的多边任务和战略规划之间不一定存在直接联系。在一些情况中,理事机构正式核准核心资源的使用,但只是“表示注意到”非核心资源的使用。约 6%的非核心资源是所谓的当地资源,属于方案国和当地合作伙伴向各实体提供用于其本国境内方案活动的资源。⁵ 凡有此种标注且据信理当如此,这部分资源不列入本章的一些分析中。

22. 非核心资源是联合国发展系统的一个重要组成部分,但被指定用于具体项目的限制性援助据认为可能助长各实体各自为政、彼此竞争和相互重叠,不利于推进落实联合国全系统的工作重点、战略定位及连贯一致性。鉴于 2030 年议程的一体化性质,所有捐款都必须给予联合国发展系统各实体以灵活性,便于其开展跨越多个目标领域的横向活动。此外,必须确保非核心资金更具灵活性/减少指定用途,并得到良好核心供资基础的支撑,而且核心资源不被用于帮助为与非核心活动有关的非方案开支提供资金。这将有助于确保所提供资金为联合国发展系统各职能提供支持,而不是使这些职能受所提供资金的性质所左右。

A. 概况

1. 2014 年供资情况及目前趋势

23. 2014 年各方为发展方面业务活动提供的捐款总额为 284 亿美元,按实值计算比上年增长 6.9%。这完全是因为提供给人道主义援助活动的非核心资金增加。核心资源捐款按实值计算实际减少了 0.5%,仅占 2014 年供资总额的 24%。因此,发展方面业务活动的资金有逾四分之三是非核心资源。人道主义援助活动资金占 2014 年联合国发展方面业务活动资金总额的 41%,2012 年的这一比例为 33%。

³ 近东救济工程处的任务授权包含人道主义援助及难民教育、保健、社会保护和人权方面的人类发展服务。

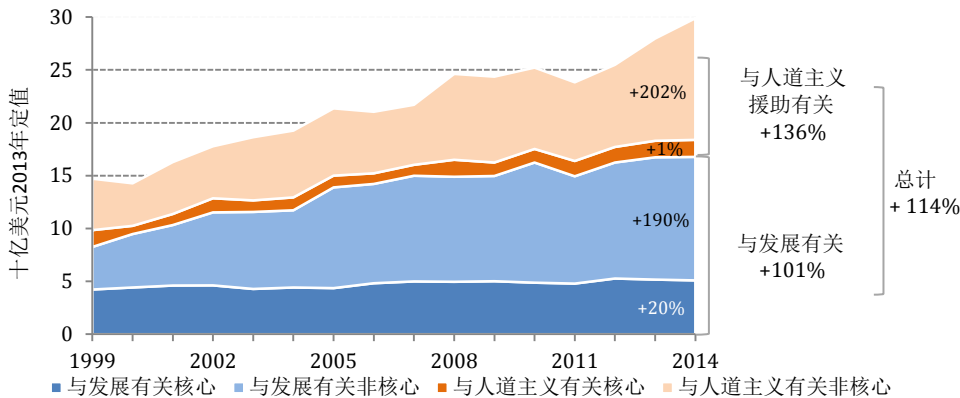
⁴ 联合国项目事务厅除外,因为它 100%自筹资金。

⁵ 有时是指“自我维持捐款”。

24. 长期以来的趋势(见图二)表明,就与发展有关活动和与人道主义援助有关活动而言,15年来,发展方面业务活动供资的实际增长情况总体上是良好的。不过,就与发展有关活动和与人道主义援助有关活动而言,同非核心资源增长相比,核心资源的增长幅度很小。其结果是,在过去15年,发展方面业务活动供资总额中的核心资源份额从44%降至24%,与发展有关活动供资的核心资源份额尤其从51%降至30%。

图二
1999-2014年发展方面业务活动供资情况实际变化

(与1999年相比的百分比变化)



25. 应当承认,非核心供资的快速增多使联合国各实体得以把其活动扩展到仅仅通过核心资源所能开展的活动范围以外,但这一发展也对联合国发展系统产生了重大影响。例如,非核心资源供资的项目大幅增多势必需要有一个更大的核心供资基础来进行支撑,这样,方案支助费率就不用涵盖与非核心资源供资项目有关的所有非方案费用(其中包括行政与管理费用)。核心资源与严格指定用途非核心资源之间日益失衡,这也促成按照大会关于四年度全面政策审查的第67/226号决议的要求,在若干联合国实体内部开展了一系列结构性对话,以吸引更多可预测、更灵活和更充分的供资。

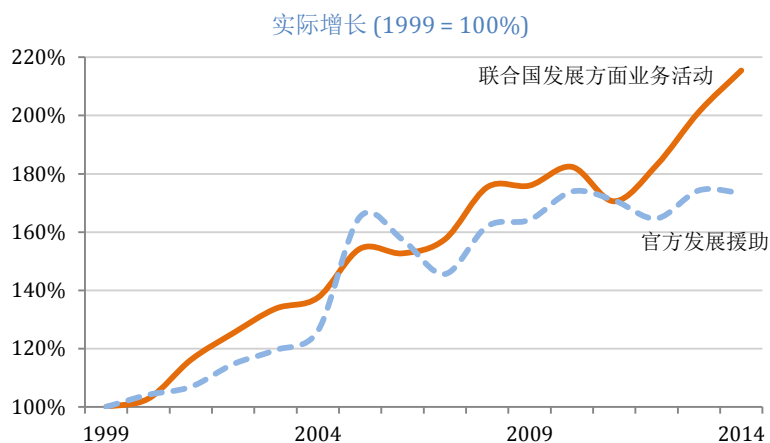
2. 联合国发展方面业务活动与官方发展援助

26. 如果把核心与非核心资源流量合在一起,2014年发展方面业务活动的供资占官方发展援助总额的18%。⁶图三显示,在千年发展目标于2010年通过之后,直到2011年,发展方面业务活动的供资增长趋势与官方发展援助增长趋势相似,其后,供资增长加快,其主要原因是人道主义援助活动增多。

⁶ 通过联合国发展系统提供的当地资源也被不予计入,因为这些资源不属于“官方发展援助”的定义范畴。

图三

1999-2014 年官方发展援助与联合国系统发展方面业务活动供资的增长情况

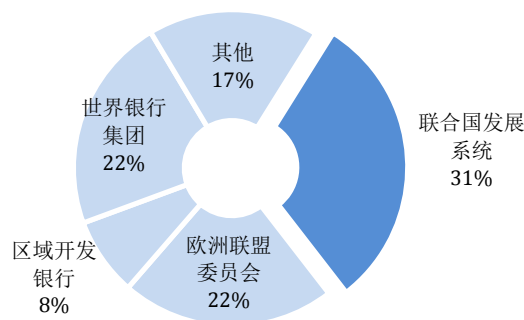


27. 2007 年至 2013 年, 多边系统的总体使用额(核心加上非核心)从全球官方发展援助总额中的 36% 上升至 41%, 这主要是由于非核心供资增加。据经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会报告, 联合国发展系统占多边官方发展援助的 31%(见图四)。⁷

图四

2013 年多边援助渠道⁸

多边系统使用总额: 592 亿美元



资料来源: 经合组织统计数字。

28. 图五在国家一级对发展方面业务活动支出总额和官方发展援助付款总额作了比较分析(见图四)。该图显示, 在 60 个方案国中, 发展方面业务活动支出占官

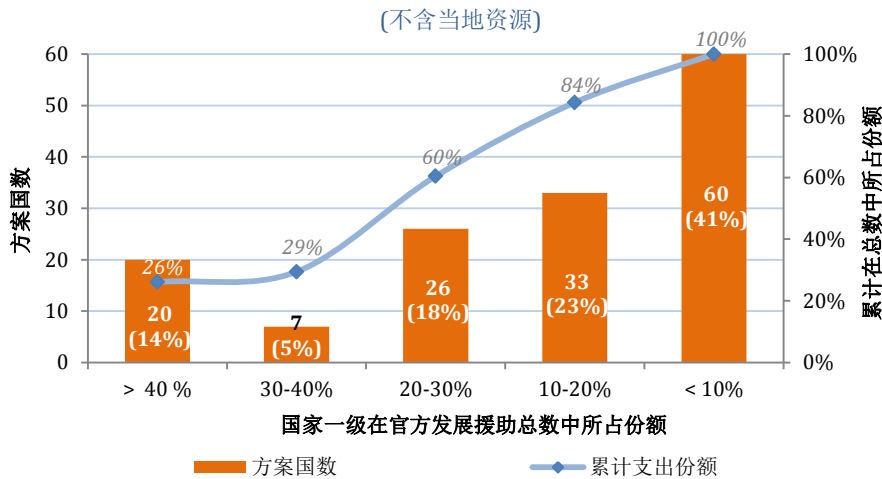
⁷ 为避免双重计算, 流动于任何两个多边组织的官方发展援助资金均不予计入。

⁸ 数据所反映的是 2013 年的情况, 因为发展援助委员会 2014 年统计报告迟至 2015 年 12 月底才发表(见 <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm>)。

方发展援助总额不到 10%。这 60 个国家合在一起，占国家一级发展方面业务活动支出的大约 16%。应当指出，所提供的资料反映整个联合国发展系统财政资源流动的总体情况。在发展方面业务活动支出占官方发展援助总额不到 10%的这 60 个方案国家中，平均各派驻有 9 个联合国实体。大部分支出(55%)用在此类支出占官方发展援助总额 10%至 30%的方案国境内。

图五

2013 年国家一级发展方面业务活动在官方发展援助中所占份额



29. 从供资角度来看，上述分析可视为反映了联合国系统在国家一级总体发展合作中的重要性。根据世界银行编制的处境脆弱国家名单，联合国的支出在将近一半(23个)最不发达国家以及 57%的脆弱冲突后国家中占官方发展援助的 20%以上。因此，联合国发展系统在最不发达国家和/或冲突后国家中所起的供资作用往往要大于在一般方案国。

30. 发展方面业务活动资金和全球官方发展援助 2000 年以来固然均有增长，但其总额只占流向发展中国家的国际资金总额的一小部分，目前估计国际资金流量大约每年为 2 万亿美元。⁹ 官方发展援助以及发展方面业务活动资金在流向发展中国家的国际资金总额中所占份额已经减少，分别为 7%和 1.3%。然而，就面向最贫穷和最脆弱民众提供援助而言，官方发展援助和联合国发展方面业务活动资金产生了重大影响，因为这些资金流动总体上更多地用于落实包括国际商定发展目标在内的发展目标。¹⁰ 此外，此类资金流动有可能在吸引和调动 2015 年后时

⁹ 《投资消除贫穷》，发展倡议，联合王国，布里斯托尔，2013 年。

¹⁰ “改进官方发展援助分配以造福 2015 年后世界”，经济和社会事务部委托为 2016 年发展合作论坛编写的独立研究报告(http://www.un.org/en/ecosoc/newfundct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf)。

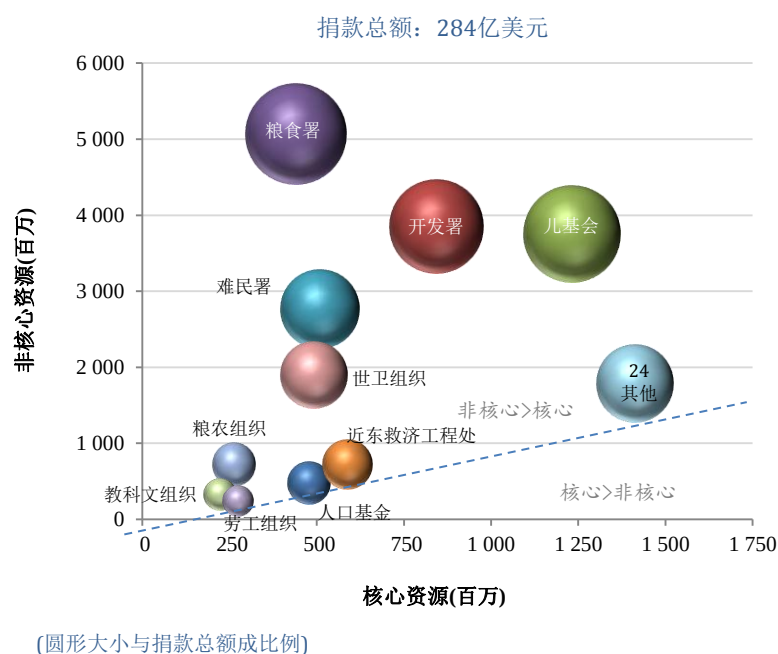
期所需更多资源尤其是国内资源方面，发挥重要的催化和杠杆作用，从而可能产生倍增效应。发挥这一潜能对于联合国发展系统在《2030 年可持续发展议程》框架内继续发挥高度重要作用而言，至关重要。这方面的一个挑战是，必须展现这一倍增效应，以便从资金角度适当反映发展系统的真正作用。

3. 联合国实体

31. 发展方面业务活动供资集中于为数不多的联合国实体中，前 10 个实体(粮食署、儿基会、开发署、难民署、世卫组织、近东救济工程处、粮农组织、人口基金、教科文组织和劳工组织)占 2014 年捐款总额的 89%。¹¹ 5 个最大实体的非核心部分超出核心部分很多(见图六)。2005 年以来按实体和供资类别分列的完整捐款清单见四年度全面政策审查网站上的在线统计附件表 A-2。

图六

联合国各实体收到的捐款：2014 年



32. 向粮食署、难民署、近东救济工程处以及向儿基会人道主义援助相关活动提供的捐款连续第二年大幅增加。2012 年以来，对 人道主义援助活动的捐款总额按实际价值计算增加了大约 48%，而同期用于发展方面活动的资金则小幅增加 2%。这一趋势与人道主义援助需求急剧增加相对应，而造成这种需求急剧增加的原因有许多，其中既有旷日持久的冲突，也有气候变化的影响。为了应对人道主义援助

¹¹ 就本报告而言，粮食署 2014 年收到的 4.39 亿美元未指定用途灵活资金被视为等同于其核心资源，图六就是这样列示的。

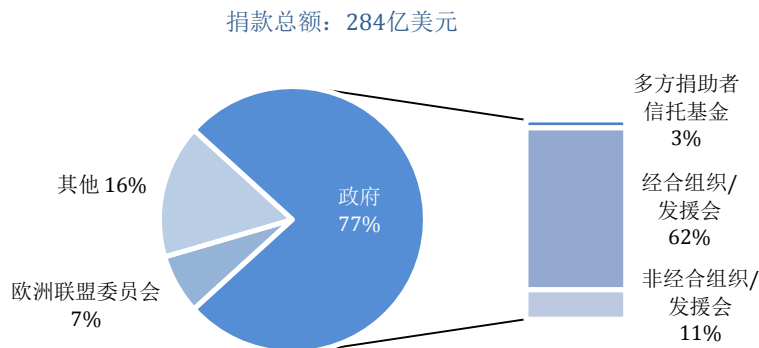
需求的这种增长，秘书长设立了一个人道主义筹资问题高级别小组，负责审查人道主义筹资方面的挑战，努力寻找办法来解决更及时和更可预测地落实资金的问题。该小组将提出建议，帮助为 2016 年 5 月世界人道主义首脑会议的讨论定调。

4. 资金来源

33. 联合国发展方面业务活动的资金来源大体可分为三大类：政府捐款、其他多边机构(包括欧洲联盟委员会)捐款和非国家捐助。2014 年全部捐款的 77%左右直接来自各国政府(见图七)。这包括各国政府向联合国多方捐助者信托基金提供的捐款。其余 23%来自：(a) 欧洲联盟委员会、其他多边机构和全球基金，资金本身大都来自各国政府，(b) 非政府组织和私人渠道。

图七

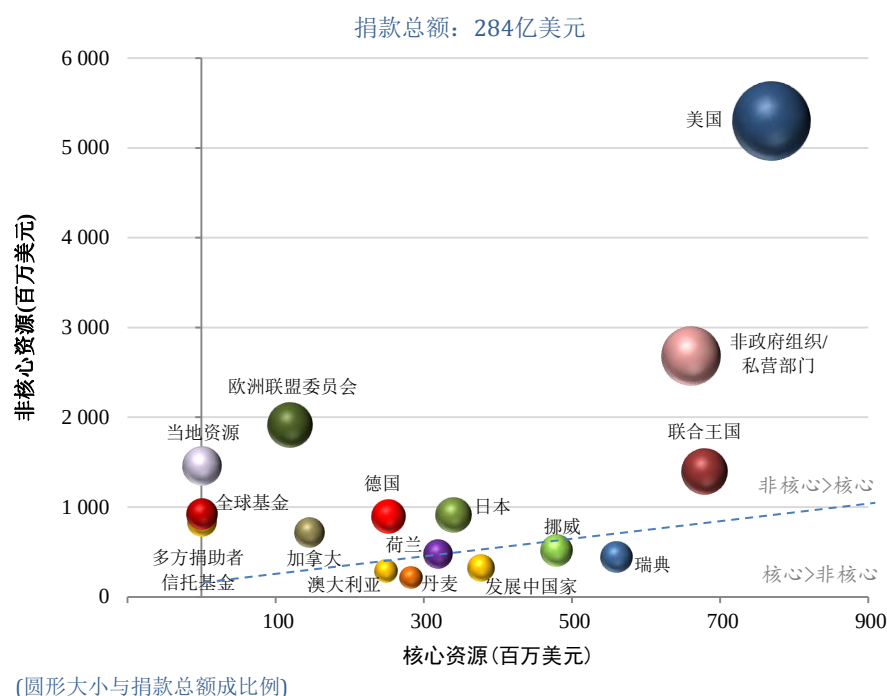
主要供资群组：2014 年



34. 下文图八显示主要捐助方群组的这一信息，主要捐助方捐款共占发展方面业务活动供资总额的 87%。关于单个捐助方的信息不包括它们通过多方捐助者信托基金、欧洲联盟委员会和其他多边机构(包括全球基金)提供的“间接”捐款。这些捐款归入各个群组，分别列示。按捐助方、活动类别和资金类别分列的完整捐款清单见四年度全面政策审查网站上的在线统计附件表 A-3。

图八

主要捐助方：2014 年

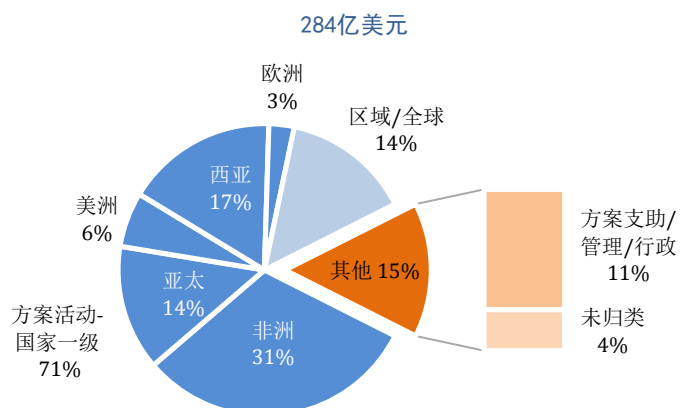


5. 总体分配情况和集中/分散程度

35. 2014 年，发展方面业务活动 284 亿美元支出(包括当地资源)中有大约 71%用于国家一级方案活动(见图九)，其中 89 亿美元用于非洲国家境内的发展活动。值得注意的是，在西亚进行的业务活动最近有所增加，从 2011 年的 8% 上升到 2014 年的 17%，这主要是由于阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克境内的人道主义危机。

图九

按区域开列的支出：2014 年

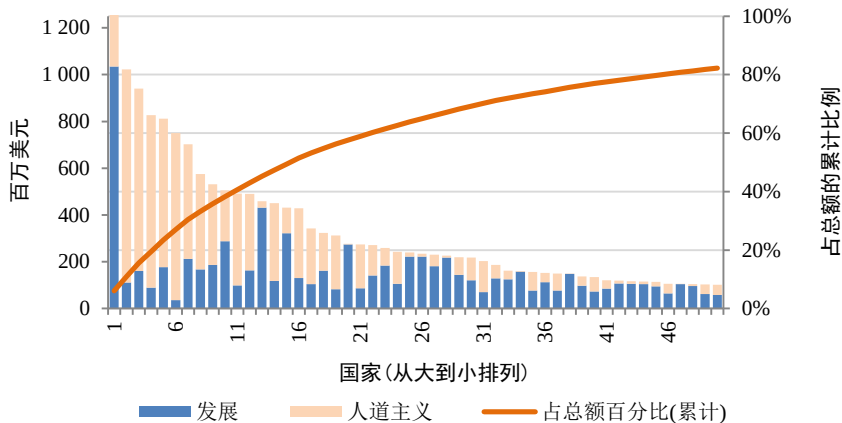


36. 因此，全部支出的 29%是用于(a) 区域一级和全球一级的方案活动；(b) 方案支助和管理/行政；(c) 无法归入上述任何类别的活动。在讨论与四年度全面政策审查有关的费用回收问题过程中，方案支助、发展实效和管理费用被归类为非方案费用。

37. 就 2014 年国家一级方案总支出的分配情况和集中程度来说，前 50 个方案国占总数的 82%，仅前 10 个方案国¹² 就占大约 38%(见图十)。阿富汗的方案支出最大(13 亿美元)，其中 63%是开发署活动所产生的支出。

图十

前 50 大方案国的支出：2014 年

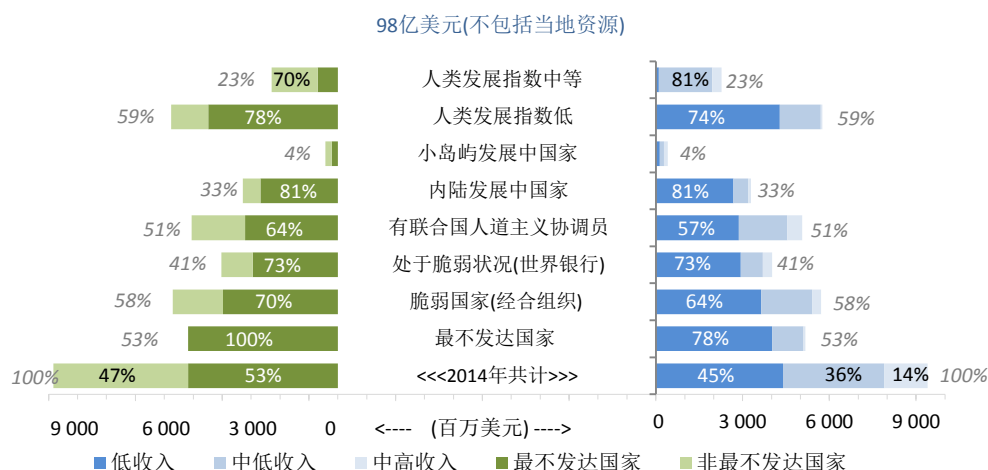


38. 除阿富汗外，在方案支出总额最高的那些国家中，人道主义援助是最主要的活动。根据世界银行的数据，10 个方案支出最高的国家中有 7 个被认为处于脆弱状况。按方案国、活动类别和资金类别分列的完整方案支出清单见在线统计附件表 B-2(<http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr>)。

39. 图十一根据世界银行所提供的资料，概述了 2014 年国家一级与发展有关方案支出在不同国家群组 and 收入档次中的分配情况。低收入国家占国家一级支出总额的 45%。2014 年用于最不发达国家的支出共计 52 亿美元，约占国家一级支出总额的 53%。人类发展指数评级较低的国家约占支出的 59%，其中四分之三以上用于最不发达国家。

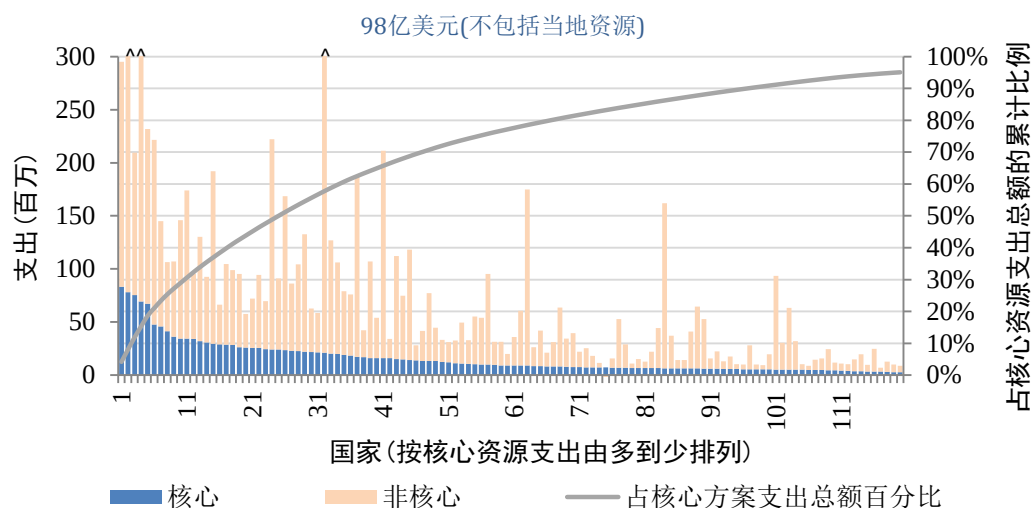
¹² 阿富汗、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、伊拉克、约旦、黎巴嫩、索马里、南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国以及巴勒斯坦被占领土。

图十一
按主要国家群组分列的与发展有关支出：2014 年



40. 图十二概述 2014 年按国家及(核心和非核心)资金类别分列的与发展有关方案支出(不包括当地资源)的总体分配情况和集中程度, 按核心资源支出由多到少排列。为便于列报, 图内没有显示超出 3 亿美元的支出。前 10 大方案国合起来将近占到 2014 年与发展有关支出总额的 30%。

图十二
与发展有关支出：2014 年按核心资源排列的支出最多的 120 个国家



41. 在这方面, 应当对最近经合组织对发展援助委员会各捐助方所作问卷调查的结果加以审视。¹³ 这些调查结果表明, 捐助方对于专项资金的决策在很大程度上

¹³ 2013 年第四季度进行了一项关于多边援助分配情况的调查: 22 个发展援助委员会成员对调查作了答复。

上是分散的——要么分散在不同部委，要么分散在同一部门的不同单位，或者将权力下放于外地。因此，大多数捐助方对于自己向主要多边组织所提供支助的总体情况并没有一个全面的了解，许多捐助方要找受资助的组织来获取此信息。可以得出的一个结论是，在被动应对的情形下，捐助方对于如何向某个特定多边机构分配资源或者如何分配核心和非核心资源，并不一定有一个全盘战略，所以，图十二显示的分配情况在很大程度上是许多单点决策进程汇总的结果。这使得更有必要探讨：(a) 由非核心资源供资的活动是否与理事机构所规定的实体多边任务和战略规划优先事项实际相符；与实际相符情况相关联，(b) 应在何种程度上向这些非核心供资来源适当分配所需方案支助和管理/行政费用(非方案费用)；(c) 采取良好的多边捐助做法以及建立能力以清晰跟踪核心多边和双边援助分配之间平衡，便于进行横向政策整合。

B. 加强总体供资，特别是核心资源

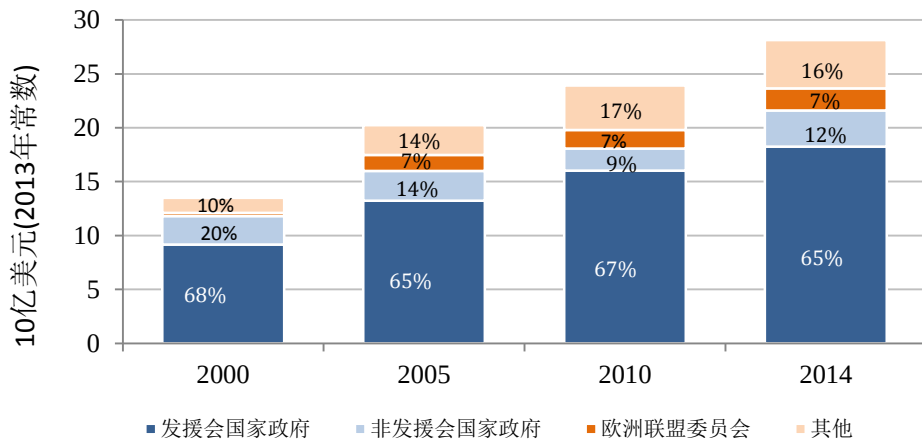
1. 扩大捐助基础

42. 为增加供资，联合国发展系统各实体必须使其供资基础多元化，从而减少对几个最大捐助方的依赖。这个问题在经济及社会理事会关于发展系统长期定位的对话中也得到了强调。

43. 图十三显示了不同时期发展方面业务活动主要捐助方群体之间的变化。该图显示，到 2005 年为止已出现四个明显不同的群组。图中列为“其他”的群组包含来自其他多边组织(不包括另外单列的欧洲联盟委员会)、全球基金、非政府组织以及私人渠道的资金。这一组捐款的增长是 2005 年以前最显著的供资趋势。但 2005 年以后，这四个捐款群组在发展方面业务活动供资总额中所占的份额一直保持相对稳定。

图十三

2000-2014 年主要供资来源



44. 非国家行为体对发展合作的参与在 2015 年之后很可能会增加, 这为联合国发展系统各实体增加和扩大捐助方和伙伴关系群体提供了一个重要机会。与此同时, 这意味着必须在考虑到多个国家行为体和非国家行为体共担责任的情况下, 确定新的问责形式, 包括高质量、透明地就联合国各实体收到的来自非国家行为体的资金提出报告。目前, 许多实体缺乏就来自私营部门和其他非国家行为体的资金提出系统报告的办法, 不过, 通过最近的结构性供资对话, 各方正在努力加强这方面的报告工作。

45. 在政府捐款方面, 2014 年, 发展中国家¹⁴ 对发展方面业务活动的捐款约为 7.03 亿美元(不包括当地资源), 按实际数额计算比 2011 年增加了 26%。此外, 发展中国家还为本国方案提供了 13.2 亿美元当地资源。这固然反映了一种积极趋势, 但 3 个最大的捐助国提供了 2014 年各国政府供资总额的 45%, 前 10 大捐助国共占政府供资总额的 73%。2009 年的这些比例分别为 40%和 74%, 这表明过去 5 年在减少联合国发展系统对少数捐助国政府的依赖方面未有任何改进。

46. 在 2015 年对联合国发展系统各实体进行的一项调查中, 25 个提出答复的机构中有 23 个表示它们每年均就扩大捐助方群体的具体措施提出报告, 作为其定期报告的一部分。然而, 扩大捐助方群体仍是一个挑战。发展系统如能具备充足资源, 就能帮助落实《2030 年议程》。因此, 所有会员国均须像大会第 67/226 号决议所敦促的那样, 认识到它们都有责任提供核心资源和高质量非核心资源。对于这一点, 最重要的是, 要明确认识到发展系统在推动落实《2030 年议程》方面应发挥的具体作用, 并确保该系统有充足的资源用于发挥这一作用。会员国(包括发展中国家和发达国家)以及其他非国家捐助者承诺提供捐款, 表明了它们对发展系统的信心。

47. 要成功扩大捐助方群体就需要联合国发展系统以最透明的方式, 积极主动地参与强化与所有会员国以及其他潜在合作伙伴的互信, 使各方理解必须提供充足、可预见的核心资源和起补充作用的非核心资源。各实体必须特别注重那些有条件捐助但迄今尚未提供捐助的会员国以及那些有可能提供更多捐助的会员国。

2. 结构性供资对话及核心资源必要量

48. 联合国业务活动的供资架构在过去 20 年里发生了重大变化, 对此, 大多数实体的应对办法是结合与会员国开展的一系列结构性对话, 对各自供资做法进行审查, 以监测和跟踪为实施各项战略计划而提供的资源的可预测性、灵活性及一致性。在 2015 年对联合国发展系统各实体进行的调查中, 25 个提出答复的实体中有 17 个表示它们在 2014 年安排了结构性供资对话。这些供资对话在 2015 年继续进行, 其中包含关于核心资源必要量概念的讨论。虽然 2014 年联合国主要

¹⁴ 就本报告而言, 按照世界银行的分类, 发展中国家被界定为中等收入和低收入国家。

基金和方案拟订了一套关于核心资源必要量概念的共同原则，¹⁵ 但 2015 年在按照大会关于四年度全面政策审查的第 67/226 号决议所提建议为每个实体确定具体必要量额度方面进展有限。作为各自所作回应的一部分，各主要基金和方案以及一些专门机构编制了资源调动战略和/或战略简报，供在 2015 年审议。

49. 虽然在联合国个别实体内强化资源调动战略的努力取得了重大进展，但联合国发展系统作为一个系统来调动资源的潜力在很大程度上仍未挖掘，特别是在开展与发展有关的活动方面(例如，没有与中央应急基金类似的发展基金)。在这方面，目前已作出各种努力，例如创建“联合国一体化”基金以及为落实千年发展目标而扩大“一体行动”筹资窗口。然而，事实证明，长期为这些筹资窗口吸引资源很困难，因此，这些基金收效不大。这可部分解释全球专题基金和纵向基金为何会盛行，其中很多基金可被视为既有多边系统的一种替代手段，因而有助于把资源从联合国发展系统转移到别处。

50. 联合国发展系统在《2030 年议程》背景下要进行长期定位，就需要作为一个统一的系统，运用自身的潜能调集大量资源，并且借助各个实体所调动的资源。鉴于《2030 年议程》所载各项目标和具体目标具有跨领域性质，这一点尤其重要。在全系统一级更有力地推动资源调动，也可以使供资成为一种政策整合和协调的一个工具。明确界定联合国全系统在 2015 年后的作用，可成为设立一个有可能在这方面调动各种资源的机制的第一步。有必要就这种机制的管理安排探讨可供选择的方案。

3. 审查非核心供资方式

51. 从更广泛的捐助方群体获得资金将至关重要。在这方面应当指出的是，《亚的斯亚贝巴行动议程》强调“资源充足、切合实际、连贯一致、有效率、有实效的联合国系统在帮助实现可持续发展目标方面的重要作用 and 比较优势”。该《行动议程》还详细阐述有必要加强方案国对联合国系统发展方面业务活动的国家自主权和领导权以及联合国的一致性、实际作用、效力和效率，以增进协调和成果，包括为此在“一体行动”自愿办法方面取得进一步进展以及采取其他业务方式和办法，此外也改进联合国与相关利益攸关方和合作伙伴的协作。

52. 核心资源远不止于为联合国各实体提供立足之本，它们也为联合国的召集和协调活动、规范标准制定活动、技术和实务职能所涉全球政策协调活动(一些实体称之为发展实效或方案支助)以及其相关方案活动提供资金。此外，必须借助核心资金来撬动非核心资源，以确保充分落实各实体的战略计划。

53. 自 1999 年以来，专门机构收到的摊款按实际价值计算减少了 6%。¹⁶ 尽管大会关于四年度全面政策审查的决议仅要求各基金和方案讨论核心资源的必要

¹⁵ 见 A/70/62-E/2015/4，第 43-50 段。

¹⁶ 同一时期，全世界国内总产值按实际价值计算增加了 53%。

量概念，但灵活/非指定用途资源的缺乏也是各专门机构面临的一个问题。为此，世卫组织、工发组织和劳工组织设立了自愿捐款账户，以支持它们的核心/分摊预算。就世卫组织而言，这一补充性自愿账户的资金仅在方案预算的某个战略目标层次指定用途，完全高度灵活，对该账户的捐款在 2014 年达到 1.163 亿美元，在世卫组织的摊款基础上增加了 24% 的灵活资金。

54. 环境署依靠各方对其环境基金的捐款作为灵活资金的主要来源，用于执行其工作方案。该基金通过自愿指示性捐款比额表筹集，这一比额表鼓励联合国所有会员国向环境署提供捐款，至少按照联合国会费分摊比额表所定水平或捐助国历来捐款水平提供捐款，以较高者为准。通过这一机制，环境基金 2014 年收到的捐款比 2013 年增加了 6%，2014 年有 89 国政府向该基金提供了捐款，显示出较高的参与率。

55. 除了核心供资的数量，提高可预测性可有助于联合国系统各实体的统筹规划，从而有可能以用核心资源来填补非核心供资方案的资金缺口。例如，农发基金通过充资协商进程来调动核心资源，该进程的目的是确保获得未来三年执行工作方案所需的必要资源数额，进而确保提高可预测性。这些协商还提供了一个论坛，供会员国与农发基金管理层就以往成果和未来该组织工作方向进行战略对话。

56. 世卫组织开始了广泛改革，以提高资金筹措的一致性、灵活性、可预测性和透明度。这一改革的一个重要部分是 2013 年与会员国和非国家捐助者举行的筹资对话。2015 年 11 月，在编制 2016-2017 年预算期间举行了另一次筹资对话。联合国其他实体可以仿效世卫组织的结构性对话进程，也即调整现行做法，以提高核心供资的数额和可预测性。借鉴世卫组织结构性对话的经验，2014-2016 年期间，开发署、儿基会和妇女署的执行局通过决定，每年举行结构性供资对话。这种对话也导致有机会让那些对于各实体所担负任务授权至关重要但难以获得足够资金的领域更有理由获得支持。

57. 在经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的第一阶段对话期间，会员国有意探索其他办法来加强核心供资，包括商定核心认捐和采用自愿指示性捐款比额表。

4. 确保费用全额回收

58. 过去 15 年，非核心供资活动呈指数式增长，使适当分配和回收与对这些活动的实务及业务性支助有关的机构费用成为一个日益令人关切的问题。

59. 大会第 67/226 号决议所设想的费用全额回收原则意味着所有活动，不论资金来自何处，指定用途数额多寡，都同样直接或间接地受益于各实体的总体实务能力和业务能力，因而其费用应按比例分摊。一些实体现在都报告说，他们按照全面综合战略计划及成果和资源框架开展运作，以统筹互补的方式使用核心和非核心资源来为发展成果融资，这更有力体现了上述原则的合理性。

60. 按照普遍公认和总体统一的定义，方案费用可追溯到具体组成部分或项目，直接促成落实国家/区域/全球方案文件或其他方案编制安排所列的发展成果。¹⁷ 然而，方案支助和管理活动一般是机构性的，其非方案费用不能以同样方式直接追溯到具体发展方案组成部分或项目。方案支助活动通常具有较笼统的政策/咨询、技术和执行性质，涉及各组织的总体关注领域。其中包括一些实体所称的发展实效。在这方面，管理层的首要职能是增进组织特性与方向，包括行政领导、代表、对外关系和伙伴关系、机构交流、法律问题、监督、审计、机构评价、信息技术、财务、行政管理、安保和人力资源。

61. 2013 年秘书长关于联合国系统发展方面业务活动供资情况的分析报告¹⁸ 介绍了一直以来就这个问题所作审查的完整背景。关于联合国发展方面活动支出情况的分析显示，虽然 2011 年非方案费用总共约占支出总额的 13.7%，但却占核心资源的 29.3%，占非核心资源的 6.3%。下文表 1 所述的 2014 年同一分析¹⁹ 显示，2011 年以来发生了一些变化，非核心资源用于非方案费用的比例从 6.3%增至 6.8%，核心资源用于非方案费用的比例则从 29.3%减少到 27.6%。总体而言，非方案费用约占与发展有关支出总额的 12.0%。

62. 如果用相同比例的核心和非核心资源来为非方案费用供资(即 12.0%)，将释放约 5.69 亿美元的核心资源用于方案活动，相当于表 1 所示核心方案支出目前数额的 24%左右。这表明实现费用全额回收将产生双重效果，即释放更多核心资源用于方案活动，同时可能会鼓励捐助方提供更多核心资源。

表 1
2014 年与发展有关支出总体细目

(百万美元)

	方案活动	方案支助和管理活动	其他 ^a	共计
核心资源	2 324	1 008	319	3 651
百分比	63.6	27.6	8.7	100.0
非核心资源	9 959	734	120	10 813
百分比	92.1	6.8	1.1	100.0
总资源	12 282	1 742	439	14 464
百分比	84.9	12.0	3.0	100.0

^a “其他”系指不便于归入其他主要类别的活动和费用。

¹⁷ 根据开发署、儿基会、人口基金和妇女署所使用的统一费用分类。

¹⁸ [A/68/97-E/2013/87](#)。

¹⁹ 经济和社会事务部对联合国总部 17 个实体所作的调查，这些实体占 2014 年与发展有关支出总额的 86%。

63. 经济及社会理事会在关于大会第 67/226 号决议执行进展情况的第 2015/15 号决议中再次强调指出，需要避免使用核心/经常资源来补贴非核心/预算外活动，重申适用于为所有非方案费用供资的指导原则应为按比例从核心与非核心供资来源收回全部费用。理事会表示注意到开发署、儿基会、人口基金和妇女署执行局商定的 2016 年独立外部评价的时间安排，评价内容是新的费用回收方法是否符合四年度全面政策审查规定并同其保持一致。这四个实体共同核定的确定费用回收率的新统一方法在 2014 年首次执行，新的费用回收率为 8%。然而，该方法并没有规定所有非方案费用均须按比例回收。例如，跨部门管理职能费用被排除在确定新的 8% 费用回收率的方法之外。拟议的外部评估将全面审视大会第 67/226 号决议的遵守情况。

64. 粮食署对其总额相当于非方案费用的部分进行费用全额回收，因为其整个方案支助和行政预算的筹资是通过对总额相当于未指定用途核心资源(“多边捐款”)及指定用途非核心捐款(“定向多边捐款”)部分适用相同费用回收率实现的。因此，粮食署遵循了大会第 67/226 号决议设想的费用全额回收原则。粮食署在与其理事机构的对话中广泛审视了该署确定间接支助费用收费率的方法，认为 2016 年应维持在 7%。

65. 展望未来，非国家行为体捐款的预期增长将给实现费用全额回收的目标带来更大的压力，特别是如果这些捐助方继续提供的几乎全部是非核心资源。此外，在新的发展时期，参与成果交付活动的行为体越来越多，使国家和非国家捐助方在与联合国发展系统各实体建立伙伴关系方面有了更多选择，而这反过来又日益强化动力，鼓励尽量降低非核心资源的费用回收率。避免进行交叉补贴以满足会员国需求的愿望以及保持在捐助方面前的竞争力以吸引自愿捐款的需要，两者之间存在着内在冲突，这看来是实现费用全额回收的一个障碍。

C. 提高资源的可预测性和质量

1. 资助联合国发展方面业务活动的捐款波动

66. 以往报告中²⁰曾通过审查捐款实际波动情况以及其随着时间推移对可用资金总额的影响，对一些联合国实体的供资可预测性、可靠性和稳定性进行过审查。这些分析审查了为开发署、儿基会、人口基金、粮农组织、劳工组织、教科文组织和世卫组织提供捐款的趋势，这些实体合计占与发展有关的全部活动的 80% 以上。提供给各实体的核心资源和非核心资源总额总体相对平稳。

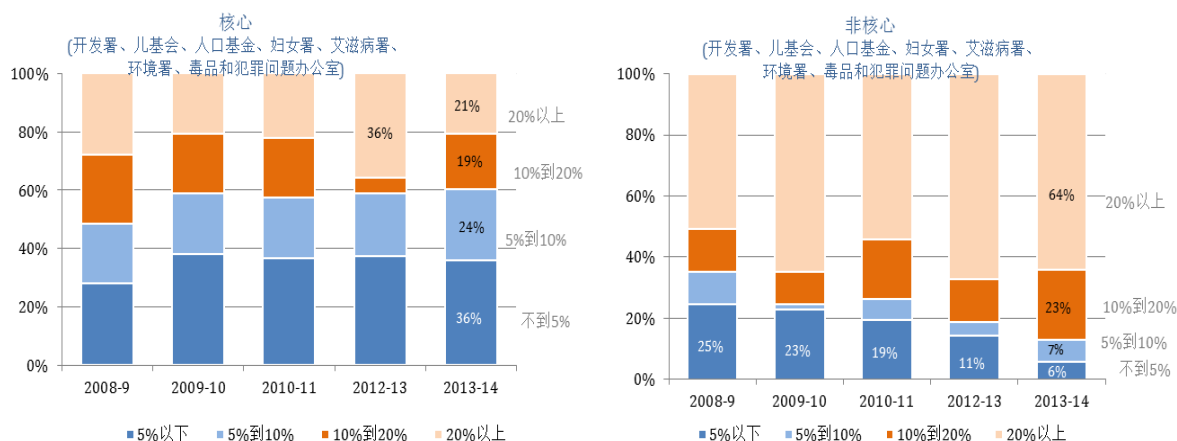
67. 但是，更仔细的审查表明，主要捐助方捐款的波动比核心捐款和非核心捐款总额的变化更为显著。图十四显示，单个具体来源的捐款在不同年份可能出现大幅波动，非核心资源特别如此。例如，与上一年相比，2014 年主要捐助方向联合

²⁰ A/67/94-E/2012/80 和 A/68/97-E/2013/87。

国各基金和方案提供的非核心捐款有 64%出现了 20%以上的波动。再加上核心供资比例下降，结果造成资源可预测性和灵活性有所降低，而这反过来又影响到援助的规划和交付。

图十四

主要捐助方核心捐款和非核心捐款的年度变化：2008-2014 年^a



^a 2012 年一些实体不再使用联合国系统会计标准，转而采用国际公共部门会计准则，因此无法对 2011 年和 2012 年的情况进行有意义的比较。

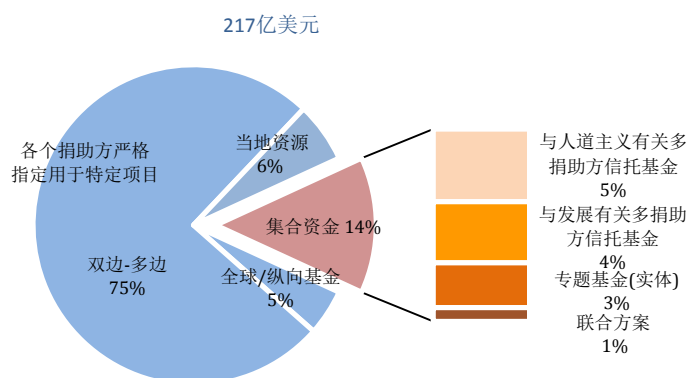
68. 外汇汇率变动也会导致波动。鉴于美元是联合国发展系统一般采用的记账和报账单位，汇率的波动会影响捐助方以本国货币捐款折合美元后的数额。这一因素对 2014 年收到的捐款影响不大，因为在整个 2013 年和 2014 年上半年，美元与大多数其他派遣国货币的汇率相对稳定。不过，汇率变动将对 2015 年的捐款产生较大的(负面)影响，因为 2014 年至 2015 年美元相对许多主要捐助国货币有所增值。

2. 审查非核心供资方式

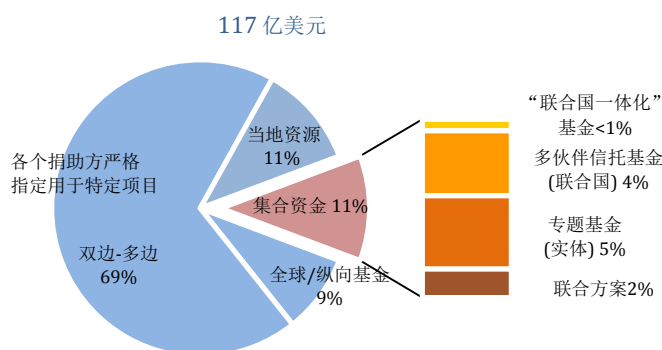
69. 下图十五显示联合国发展系统在 2014 年收到的不同形式非核心资源以及每个类型资源在联合国发展方面业务活动非核心供资和联合国与发展有关活动非核心供资中的相对数量。大多数非核心供资被捐助方严格指定用于具体项目。与发展有关活动非核心供资尤其如此。这一类别包括纵向全球基金和当地资源。在人道主义方面，秘书处管理着两个较大型集合基金，即中央应急基金和沙特伊拉克人道主义基金。前者是一个开放、常设基金，在 2014 年收到约 4.8 亿美元存款；后者是一个有时限的基金，在 2014 年有一笔 5 亿美元的一次性捐款。在发展方面没有可比规模和范围的基金。对专题基金、联合方案和多捐助方信托基金这类不严格指定用途供资安排的捐款占非核心资源总流量的 13.7%，占与发展有关活动非核心供资的 11.4%(见图十五 B)。

图十五

A. 发展方面业务活动非核心供资方式：2014 年



B. 联合国与发展有关活动非核心供资方式：2014 年



70. 由于缺乏灵活、集合性质的非核心供资，加上核心供资和非核心供资之间日益不平衡，联合国发展系统供资在很大程度上出现了“双边化”，因为捐助方可以绕过单纯的多边治理，从而加大其对具体优先事项的影响力，进而导致出现一个由供应方驱动的供资系统。此种缺乏灵活性的现象使得越来越难以防止发展系统的活动在性质上受供资方支配。此外，把大多数非核心供资分给每一个都与单一捐助方捆绑在一起的项目，不利于联合国全系统的协调一致性，因为这会鼓励各自为政，提高交易成本，并鼓励联合国活动相互竞争和重叠。

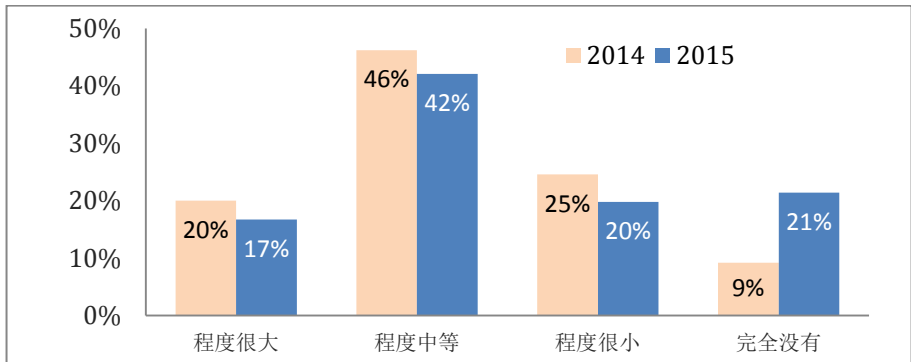
71. 大多数方案国政府或多或少都看到联合国各实体竞相争取捐助方资金(见图十六)。64%的调查对象认为，联合国各实体之间的竞争给政府造成困惑，70%同意认为这种竞争会加大政府官员的工作量。

图十六
联合国各机构对捐助资金的相互竞争

(百分比)

所提问题是：

据你所知，联合国驻贵国各机构在何种程度上互相竞争捐助方供资？



资料来源：2014 年和 2015 年对方案国政府的调查。

72. 为了提高资源的可预测性和质量，多年来制定了各种供资模式，把每个实体和(或)各实体间不同来源的非核心资金汇集在一起。这些模式是国际社会努力促进一致性、协调和援助实效的结果，可抑制非核心资源流动主要呈单一捐助方和单一方案以及项目专用性质而造成的高度分散。虽然集合供资机制的使用总体上仍然有限，但 2014 年的使用明显增加。

多捐助方信托基金

73. 多捐助方信托基金是一种多实体供资机制，旨在通过相互混合、非专用于联合国特定实体、由联合国基金管理机构持有的捐款，支持经明确界定的广泛的方案范围和成果框架。²¹ 在这些联合国机构间基金中，联合国还牵头作出拨款决定并且落实资金，使这些类型的基金成为更加灵活、更优质的非核心捐款，其中包括通过提供非指定用途或不严格指定用途捐款，为解决方案国“联合国一体化”国家方案的供资不足领域问题而设立的“联合国一体化”基金。

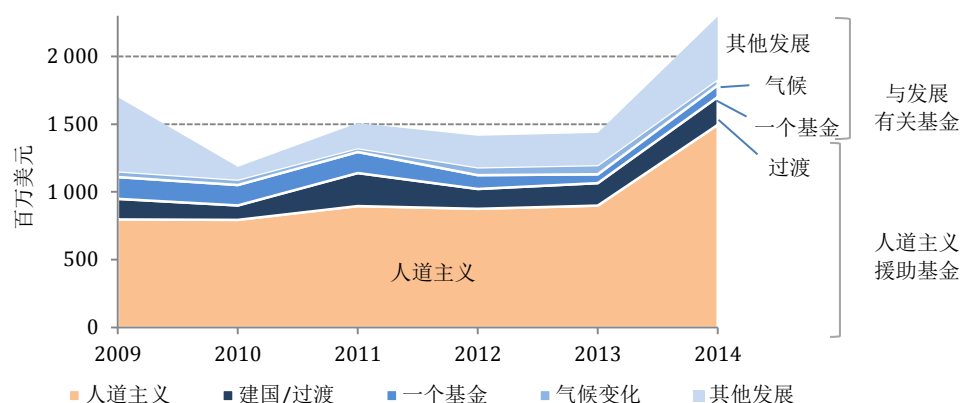
74. 2014 年，联合国管理的多捐助方信托基金，包括“联合国一体化”基金收到的捐款总额为 23 亿美元，大大超过 2013 年的 14 亿美元捐款数(见图十七)。这一增加额的一半以上要归因于沙特伊拉克人道主义基金和应对埃博拉基金。2014 年，对“联合国一体化”基金的认捐也增加了 35%，超过 8 700 万美元。“合力交付成果”基金的推出促成了这一增长，该基金向“联合国一体化”基金输送了 1 300 多万美元。²²

²¹ 2015 年 9 月，有三个实体报告说，它们管理多捐助方信托基金：开发署的多伙伴信托基金办公室、人口基金和联合国项目事务厅。

²² 由联合国发展集团管理的“合力交付成果”基金是“一体行动”国家的全球集合供资机制，以运作中的“联合国一体化”基金为供资渠道。

图十七

联合国管理的多捐助方信托基金收到的存款，按基金类别分列：2009–2014 年



75. 在经济及社会理事会第一阶段对话期间，有人提出，与发展有关的多捐助方信托基金没有最大程度地用于支持联合国协调一致性和减少各自为政现象，而且减少基金数目并扩大其范围可成为使这些基金对捐助方更具吸引力的一个办法。

针对具体实体的专题基金

76. 联合国发展系统使用的另一种集合供资机制是针对具体机构的专题基金。这种基金被宽松地指定用于落实一个实体的战略计划成果。这类供资机制可提供长期规划和灵活性，而且是通过内部集合捐助方资金吸引大量非核心资源，从而节省交易费用的一种有效方式。

77. 这类集合供资在儿基会和人口基金使用最广泛，不过联合国其他实体正开始效仿，以增加极低程度指定用途资金数额。

联合方案

78. 联合方案可被视为一个途径，便于联合国各实体合并资源，使联合国系统的发展方面业务活动更加一致、更有效力和更有效率。联合方案为载列经明确界定的成果框架、工作计划和相关预算的联合方案文件所概述的战略愿景提供支持。联合方案以伙伴协作为基础，通常涉及两个至五个联合国组织、其国家(及国家以下各级)政府伙伴和其他利益攸关方。2014年各联合方案所获供资总额约2.14亿美元，比2013年约多2000万美元，占发展相关活动非核心供资总额的2%左右。

79. 2014年，联合国发展集团“关于联合方案的指导说明”²³自2003年以来首次进行了修订，目的是提供更相关和更实用的指导，包括何时使用和如何实施这些指导准则。该说明借鉴了各联合方案在过去十年中的经验教训，也参考了各种

²³ <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/Guidance-Note-on-Joint-Programmes.pdf>。

最新情况，例如经过更新的联合国发展援助框架(联发援框架)最新指导准则以及与包括“联合国一体化”基金在内各种多捐助方信托基金的关联。

全球专题基金和纵向基金

80. 单一捐助方以及方案专用和项目专用基金中包含有全球基金提供的资源。全球基金有时称为纵向基金，在过去十年里已成为向联合国发展系统输送资源的一个重要渠道。同全球性的多捐助方信托基金一样，这些基金专注于具体问题或专题，但不由联合国实体直接管理，也不要求联合国在资金分配过程中起主导作用。这些基金通常都有自己的受托人、供资、治理、政策和方案拟订安排。因此，虽然全球基金是一种集合供资形式，但从联合国角度来说，这些基金常常被严格指定用于特定项目，联合国起着执行组织的作用。全球环境基金、全球防治艾滋病、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、执行蒙特利尔议定书多边基金以及全球疫苗和免疫联盟便是此方面的例子。2014 年，估计有 10 亿美元，即联合国系统发展相关活动所有非核心捐款的约 8.6%来自各全球基金，自 2011 年以来数额增加了 41%。

81. 尽管通过联合国发展系统输送了全球基金的许多资源，但有人担心，这些基金的设立会取代既有的多边系统，使资源不能用于发展系统。鉴于可持续发展目标比千年发展目标横向很多，因而有必要考虑如何避免出现各自为政效应，并确保在 2015 年后时期各纵向基金、联合国针对具体机构的专题基金和联合国全球多捐助方信托基金之间建立更广泛的相互联系。²⁴

3. 当地资源

82. 2014 年，以当地资源形式提供给联合国发展系统各实体用于在捐助方本国开展方案活动的捐款共计 13.2 亿美元，约占发展系统非核心资源总额的 6%。这一模式在拉丁美洲和加勒比地区最常使用，四个最大的此类捐助国阿根廷、巴西、哥伦比亚和秘鲁都在该地区。

83. 当地资源是许多联合国实体，包括粮农组织、开发署、联合国毒品和犯罪问题办公室、人居署、人口基金和粮食署在所在地国家开展工作的重要资金来源。当东道国政府提供本国资源来补充其他来源资金时，这些资源也可被视为朝自力更生方向迈出的一步。

D. 《2030 年可持续发展议程》所涉原则

1. 建立信任：资金流动数据的透明度

84. 提高资金流动透明度是建立有效资源调动环境的一个基本要素，有助于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信任，并加强全系统资源规划。

²⁴ 《2012 年世界经济和社会概览：寻找新的发展资金》，联合国经济和社会事务部，纽约，2012 年。

共同预算框架

85. 在国家一级，共同预算框架是与发展有关业务活动的合并财务框架，反映联发援框架进程/“联合国一体化”国家方案的商定、经过费用计算的结果。共同预算框架是作为一个全面和基于成果的规划、预算编制和管理工具拟订的，目的是确定整个联发援框架方案拟订期间的供资需求和缺口。根据经济和社会事务部对驻地协调员进行的调查，34%的方案国已制定共同预算框架，涵盖当前方案拟订时期，2013 年则为 25%，由此表明迄今这方面只取得有限进展。在较为积极的一面，63%的“一体行动”国家现已制定共同预算框架，此框架是“一体行动”方法中“一个预算”支柱的组成部分。

86. 最新而且可公开查阅的共同预算框架可向方案国、发展合作伙伴和其他利益攸关方提供一份简明单一的参考文件，反映联合国在方案编制周期任一时间点的供资状况。适时更新的预算框架是一个可支持财务管理，同时也提高透明度和加强问责的有用工具。

综合预算

87. 在机构一级，联合国一些实体最近已加紧努力，根据各自战略规划中确定的优先事项，将所有预计资源合并到一个综合预算框架。这一综合预算提交各自的理事机构批准——尽管所有资源均尚未承付，这也意味着各自理事机构已经核可其内容，而且各实体必须以其中各参数为限。大会在其第 67/226 号决议中为制定综合预算提供了政策依据。2015 年，对调查作出答复的 25 个联合国实体中有 21 个表示，它们在一个综合预算框架内合并了现有和预期的核心资源和非核心资源，有 4 个实体答复说，它们没有计划这样做。

88. 综合预算一旦与各组织的战略规划一起提交，资源与成果之间的关联即得到确定，从而提高透明度并加强与会员国和其他合作伙伴互信。

89. 包括艾滋病规划署、开发署、教科文组织、人口基金、儿基会、妇女署、粮食署和世卫组织在内的联合国实体正日益通过开放数据平台，更迅速地公开提供资源分配和支出方面的信息。

90. 联合国各实体已改进其问责制和监督，为此设置独立审计、调查和评价职能，执行《国际公共部门会计准则》，并根据商定的《国际援助透明化倡议》开放标准提出及时、全面和前瞻性信息。目前联合国发展集团有 9 个成员和 2 个观察员按照《国际援助透明度标准》公布数据，其中包括开发署，该署在“国际援助透明化倡议”对世界各地 68 个实体进行的评价中被评为最透明的援助组织。

全系统一级

91. 虽然各实体内部提高资源流动能见度方面的进展是明显的，但迄今很少考虑对整个联合国发展系统供资情况进行总体概述。目前，收集全系统资金流动情况的主要行为体是管理问题高级别委员会秘书处，它汇编联合国各个实体提供的高

级别总体资料。报告中的本节所作许多分析是以该秘书处收集的数据为依据。这个财务数据库载有捐助方资金流向联合国各实体的历史数据，以及按方案国和按实体分列的支出总额。但是这些数据没有细分到成果、部门或目标层次，而是包含纯粹的历史资料。获得更详细的全系统信息是一个持续的挑战。上文着重阐述的共同预算框架进程的有限进展牵涉到各实体列报方式差异导致的收集汇总财务数据方面困难。例如，目前仍没有一个普遍适用的部门分类系统来取代行政协调委员会所采用的旧的部门分类。

92. 2013 年对经合组织发展援助委员会捐助国所作的调查²⁵ 显示，多数捐助方更愿意提供非核心资源的最主要原因是，它们可把指定用途资金与特别安排相联系在一起，从而提高透明度，使供资和成果更密切挂钩。同样，对调查内容中有关质量问题的答复倾向于表明，捐助方想突出具体的专题领域和地理区域。实际上，捐助方认为专用资金比非专用资金更有价值，因为其对计划成果、提高能见度和有重点监督的影响更大。

93. 上述调查的结果加上国际援助结构的日趋复杂，似乎再次肯定了大会第 67/226 号决议所强调的透明度和问责制的重要性。在经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的第一阶段对话中，有人对这一看法表示赞同。当时有人呼吁提高供资数据的透明度，包括在国家一级更好地进行供资情况摸底，以使所提供的资源更具针对性。目前，发展系统仍然倾向于过度依赖针对具体实体的规划进程。

94. 对财务流动情况作出综合、全系统概述，将使捐助方能够更好地理解哪里需要供资，捐款如何能适应协调一致的联合国发展系统的所有活动，并促进《2030 年议程》的各目标。此种概述也将为发展中国家提供有效规划和管理资源所需的最新信息。

95. 此种全系统供资框架的建立仍有待进行分析和评估，以确定可行性。一些基本要件业已具备，如联发援框架进程、国家一级共同预算框架以及实体一级的综合成果和资源框架，尽管质量水平各有不同。现在需要有其他基本要件来支持制定一个全系统供资框架，如统一、全系统的联合国支出分类制度，为此需要一个共同商定的成果或部门框架。

96. 在分析这一框架的可行性时，必须反思从综合预算框架以及各组织在联合国发展系统以外所建综合财务框架汲取的经验教训。例如，一个可能的途径是，可以鼓励更多的联合国实体按照发展援助委员会和/或国际援助透明化倡议所采用的那类共同统计报告标准，向行政首长协调会管理问题高级别委员会秘书处提交报告，以增加针对具体成果的现有和前瞻性信息，供进行更详细分析，并且支持进行未来规划。联合国全系统战略框架作为及时进行供资需求摸底的依据，不仅会提高透明度和加强问责制，而且还会建立互信和促进资源调动工作。

²⁵ 22 个经合组织发展援助委员会成员对调查作了答复。

97. 与千年发展目标相比，可持续发展目标的全面性可有助于在目标层面上制定一种框架，以反映、监测和说明全系统成果，并充当一个透明、实时的资源调动工具，包括进行类似于那些在每个实体层次上进行的正式融资对话。例如，农发基金最近取得了积极经验，它开展了结构性、可信的谈判进程，以更加综合的方式审查和讨论了各项战略计划、优先重点和供资需求。

98. 就所有活动提供充分而准确的财务资料可以体现问责力度和管理能力，并且提供清晰而全面的信息说明在使用受托资源时所作所有决定的结果。最终，从中长期来看，此种透明机制也有助于向供资不足的优先成果领域输送资源，克服联合国各实体之间目前各自为政现象及与此有关的相互竞争状况，从而加强协调一致性。

2. 创新性筹资方式

99. 创新性发展筹资虽然没有商定的定义，但创新发展筹资问题领导小组²⁶ 包括了所有补充官方发展援助并具可预测和稳定性质的发展筹资机制。创新性筹资可分为三大类：公共部门用于国际发展的创新财源，例如制定新形式的税收和收费以提供稳定的资金流，补充官方发展援助；可提高现有筹资效力的创新机制，例如债务转换或预先市场承诺，或将私人资金流引向发展目标；以及创新性支出，例如通过各种全球基金，包括全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金。所有上述各类均借重国际公共财政的作用。此外还有一系列私营部门的创新，包括创效投资以及专题债券、金融产品和社会创业等等，但这些通常不包括在创新发展筹资问题领导小组所定的上述类别之中。

100. 迄今为止，创新筹资仅筹得了有限的资源，在大多数情况下仅用于应对医疗和气候领域几项具体的全球挑战，但是它具有很大的增长潜力。经济和社会事务部最近一份报告²⁴ 估计，这种筹资机制可扩张至每年数千亿美元。这当中可包括温室气体排放税，仅此一项所筹资源便可超过目前的全球官方发展援助额。为了有一个安全和可预测的供资群体，必须确保这种创新性筹资机制是补充而不是取代传统筹资机制。

101. 大会在《亚的斯亚贝巴行动议程》中指出，“国际公共融资、包括官方发展援助的一个重要用途是，促进从其他公共和私人来源调动更多资源，”包括通过混合或集合筹资和风险缓解。但是需制订风险管理战略来确保此种筹资方式在短期、中期和长期都有好处。此外，在利用这些新机制方面，许多国家需要进行大量的能力建设。联合国发展系统可以用其有限的公共资源来支持目前无力使用创新筹资方式的发展中国家。这将需要发展系统各实体工作人员提高金融知识和技能，使他们能够为目前无力利用杠杆性筹资方式的方案国提供支持。

²⁶ 63个国家同国际组织和民间社会的合作。

102. 最后，虽然认识到联合国发展系统的作用在各种伙伴关系之间必然会有所不同，但它在为支持实现可持续发展目标而建立的各个针对具体问题的多伙伴新联盟和全球新伙伴关系中起何种作用则必须明确。在这方面，必须研究目前较深入参与实施针对私营部门的筹资战略的其他组织所获各种经验。

103. 要加强与私营部门的接触，就需要改进若干领域的标准和准则，而且也需要有一个全系统政府间伙伴关系问责框架，以确保联合国保持其多边的价值观、完整性、合法性和独立性，并确保此类伙伴关系受制于政府间标准和原则。

3. 综合供资：建设复原力

104. 会员国在经济及社会理事会就联合国发展系统长期定位问题开展第一阶段对话期间所确定的职能之一是必须为会员国提供相辅相成和连贯一致的综合框架模式，据以在 2015 年后的环境里从事规划、执行和报告工作。

105. 《2030 年议程》的一个根本特点是，各项可持续发展目标和具体目标之间相互联系，因为许多目标如果结合起来而不是孤立对待将更有可能实现。要应对脆弱国家所面临的发展、建设和平、人道主义和气候变化等挑战，就需要更有力和有效的综合办法，包括通过着眼于成果的多年期综合规划，以便控制人道主义危机风险，降低脆弱性和建立复原力，对此各方已达成广泛的共识。

106. 这将意味着在综合发展办法被认为很恰当而且具有长期成本效益的情形下，先前寻求单项分别达成千年发展目标的发展合作行为体必须改变其战略。目前，人道主义供资约占官方发展援助总额的 10%，在联合国系统发展方面业务活动供资总额中所占份额远超此比例，达到 41%。此外，许多人道主义供资、发展供资和气候供资往往集中在相同地理区域。这种重叠现象为采用更为综合、注重复原力的方法带来了机会。哥伦比亚和萨赫勒等地区有着一些很好的实例，反映联合国人道主义和发展实体在实地一级以综合和协调的方式进行了携手合作，但是要做到落实可持续发展目标所需的那种综合规划、预算编制和执行，仍有一段很长的路要走。从联合国角度看，一项挑战牵涉到本组织所收资金的性质。国家一级发展和人道主义行动的供资各自为政，严格限定用途，又不稳定，使联合国发展系统不能更有效地促进复原力，也无法确保在人道主义反应、和平与安全以及中长期发展举措之间提高连续性和协同作用，增强恢复和复原能力。

107. 集合筹资机制可以成为引导资金弥补隔阂的有用手段，从而提高本组织的效率和效力，而且此种机制有望成为建立复原力的有效办法。扩大这些机制有助于提高发展和人道主义供资的一致性，确保以更加及时、妥当和符合成本效益的办法管理危机、灾难和其他冲击。在出现长期脆弱性和长时间流离失所现象的情形中，捐助者也往往会把更大比例的资金拨给集合筹资机制，这些机制会加强地方、国家和区域管理风险、提高复原力和应对危机的能力。

三. 联合国业务活动对国家能力建设和提高发展实效的贡献

A. 能力建设和发展

108. 能力建设和发展现在和今后都将是联合国发展系统的核心职能，从事发展规划，收集和分析分类数据，开展执行、报告、监测和评价工作，以及通过最大限度地运用国家系统和国家能力来确保可持续性。

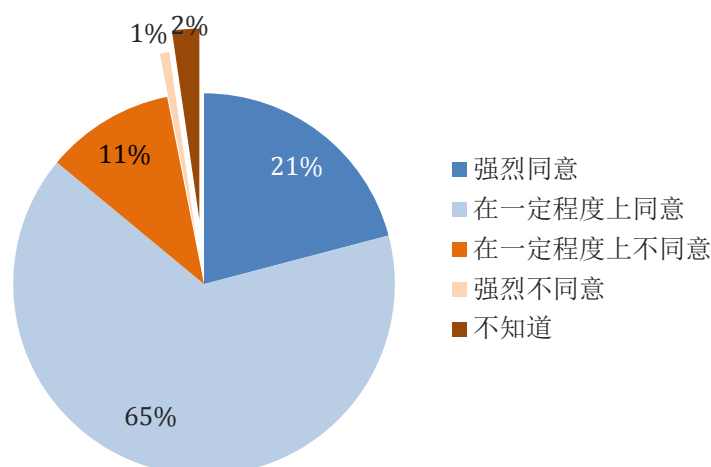
109. 联合国各实体已采取步骤，加强其国家能力建设，包括修订其能力建设战略和方针；就能力建设提供新的或经修订的指导和工具；在总部和区域中心实行内部改组，以更好地支持国家办事处建设国家能力。这些措施包括技术能力和部门能力以及个人和组织的职能能力，并提供有利的环境，包括某种形式的能力评估。能力评估通常作为国家方案和联发援框架进程的一部分开展。

110. 接受调查的各方案国的政府确认联合国发展系统为其机构能力建设的首选伙伴，但他们对发展系统在建设国家能力方面所具备能力的认可度并不高。他们认为，发展系统可提高其在这方面的工作效力，除其他外应更多地利用现有的国家能力和系统；在联合国各实体与政府各部委之间建立更密切的合作，以确保各项举措均由需求驱动并以国家发展重点为着眼点；在国家一级加强联合国各实体之间的协调和统一；简化联合国程序；采用注重结果的能力建设方法；拓宽获取知识和信息资源包括其他国家良好做法的渠道。

图十八

联合国发展系统建设国家能力方面的实效

“综合考虑，联合国在建设国家能力方面一直很有效”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查

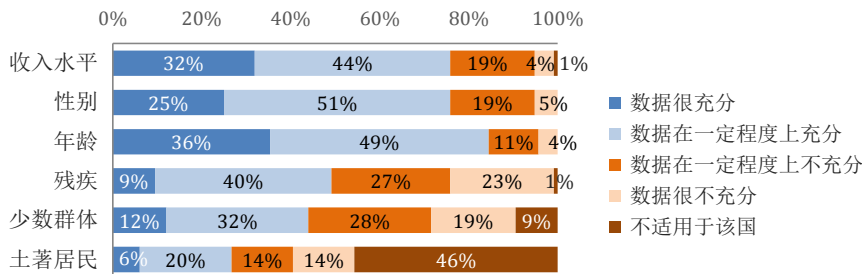
111. 联合国系统的能力建设领域效力面临着障碍。虽然联合国所有实体都认同联合国发展集团能力建设问题立场文件中提出的全面办法，但在地一级，联合国工作人员和政府合作伙伴常常把能力建设狭义地理解为培训。由于缺乏足够的资金支持更全面和更长期的能力建设举措，这一独重培训的看法进一步加深。若干联合国实体在预算上受限，在内部人力资源上没有所需能力来回应接到的请求。对联合国各实体战略计划所进行的审查表明，虽然能力建设深深植根于其核心职能和战略意图，但这类计划中很少包括制定有系统的做法，便于借助国家机构和系统来帮助努力建设国家能力。此外，联合国各实体不会自动去利用国家机构和系统。

112. 国家数据和统计系统的能力构成一个挑战。许多方案国的数据往往不够齐全，质量不高，其中包括用于监测进展和衡量发展成果的数据。图十九显示，大多数驻地协调员发现，按收入、性别和年龄分类的国家数据总体上是充分的，但涉及残疾人和少数群体的数据则往往不充分。在一项对 132 个国家工作队进行的调查中，有 116 个报告说，它们通过能力建设，为国家统计能力提供了支持。²⁷

图十九

分类数据

“请评价联合国国家工作队所获下列每一类型人口资料数据的充分程度”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查

113. 驻地协调员和方案国(但后者不如前者强烈)都认为，联合国发展系统在尽可能利用本国专家和机构来设计和执行方案，这些意见过去 3 年来一直相对稳定。²⁸

114. 尽管自 2013 年起有了一些改进，但根据最近经济及社会理事会所进行的调查，方案国对于联合国使用国家采购系统、财务系统、监测和报告系统以及国

²⁷ 联合国发展集团，信息管理系统。

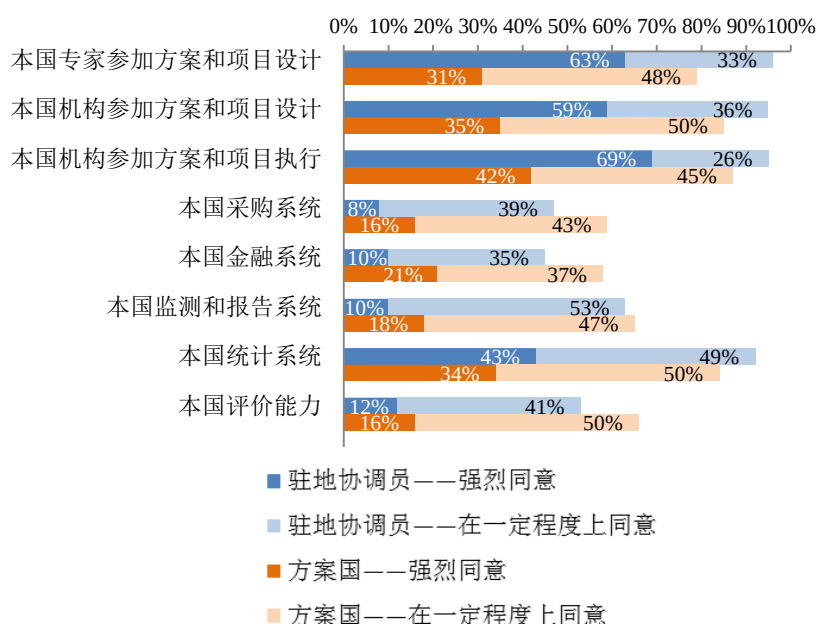
²⁸ 关于方案和项目的设计，在 2012/13 年，96%的驻地协调员和 80%的方案国都(强烈和有些强烈地)认为，联合国发展系统正在尽可能利用本国专家，2015 年持此看法的驻地协调员为 97%，方案国为 79%；关于使用国家机构，2012 年 96%的驻地协调员和 84%的方案国(强烈和有些强烈地)表示肯定，2015 年持此看法的驻地协调员为 95%，方案国为 85%。

家评价能力的看法就要差些(见图二十)。根据联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的数据,在总额估计为 160 亿美元的每年采购支出中,联合国发展系统每年交付的很大一部分涉及采购活动。根据经济及社会理事会对业务管理工作队所作的一项调查,联合国系统仍然在国家一级承办大部分由本组织出资进行的采购。在 64%以上的方案国,至少 90%的采购活动由联合国系统承办。

图二十

驻地协调员和方案国政府同意国家机构得到尽可能利用的程度

“请说明你在多大程度上同意或不同意说联合国尽可能使用了下列方法”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查和 2015 年对驻地协调员进行的调查

115. 正如对业务管理工作队进行的上述调查所报告的那样,自 2012 年通过大会第 67/226 号决议以来,没有明显的趋势表明提高了对国家采购系统的使用率。对于没有使用国家系统和能力,联合国各实体提出了若干理由。一个常引述的理由是,国家系统和能力不够完善,无法供联合国实体使用,尤其是就国家采购和财务系统而言。

116. 国家采购系统获用有限,这可能与所认为的现有能力不足存在关联:根据对业务管理工作队所进行的调查,对于其所在国政府有能力在联合国出资的方案和项目中承担更大的采购责任,给出答复的业务管理工作队中有 61%表示“强烈不同意”或“在一定程度上不同意”。与此同时,只有 20%的联合国国家工作队已制定加强政府采购能力的战略,这同 2012 年和 2013 年调查结果相比,呈下降趋势。对于国家财务和采购能力的担忧可能有道理,但同时也应拿出改变国家能力薄弱状况的战略。

117. 其他限制因素包括：冲突和冲突后环境中政治不稳定；伙伴机构人事变动频仍，这也对发展可持续能力构成挑战；捐助国不愿意承受在利用国家系统和能力方面必然存在的风险。

118. 在实施统一现金转移方式框架方面取得了进展。该框架的用意是要采用基于风险的财务管理，降低交易成本，以及加强国家财务和方案管理能力，以期逐步将此类责任移交国家系统。²⁹ 在实施该框架时伴随开展了保障活动，此类活动的程度依对执行伙伴的定期评估而定。根据 2014 年联合国发展集团所发表的该框架成果报告，72%的方案国都处于该框架的不同执行阶段。该框架为有效增加使用国家系统订立了一个制度性、统一和可衡量的方法，因而构成一个综合办法，便于利用国家系统，以建设能力，增进国家自主。³⁰ 目前是一个机会之窗，可借以讨论和启动在联合国发展系统扩展使用该框架，包括调整联合国各实体现有可能有碍实施该框架的规则和条例。

119. 联合国发展系统面临一系列挑战，必须加以解决才能满足会员国对其在能力建设方面所起作用的期望。能力建设是联合国发展系统的一项核心职能，因而它必须对其能力建设方案的成果进行衡量。必须做更多的工作，以制定能力建设成果的有效指标。就那些已把能力建设纳入工作主流的机构而言，它们面临着区分能力建设和其他成果的难题，而其他机构因没有对能力建设和能力增强作出区分，难以对能力建设进行衡量。³¹

120. 联合国发展集团已设立一个工作组，负责制定一个衡量能力建设进展情况的共同方法。工作组确定了要交付的三个主要成果，即：编制联合国发展系统衡量能力建设现有做法和工具清册；编写一份能力建设衡量原则白皮书；设计 2016 年这些原则的试行办法。

121. 联合国发展系统能力建设方法应借鉴一些重要的经验教训。能力建设如果由方案国推动，同时确认存在可予加强的既有能力，就更有可能奏效。各国国情不同，支持方案国的能力建设应当留有灵活和创新的余地。另外还必须投资于开发国家办事处工作人员的能力，以便支持国家能力建设。重要的是，联合国实体和合作伙伴国家应就能力建设形成一致看法。

²⁹ 联合国发展集团，2011 年“统一现金转移方式全球评估”；2013 年统一现金转移方式框架拟议订正；2014 年统一现金转移方式框架。

³⁰ 统一现金转移方式框架突出表明，联合国各机构不一定都有授权或能力来有效满足执行伙伴的能力需求。因此，各机构的准则将须用来确定每个联合国国家工作队所从事能力建设活动的水平。见联合国发展集团 2014 年统一现金转移方式框架。

³¹ 2010 年，开发署公布了衡量联合国发展系统能力建设情况的最具实质性资料文件。劳工组织于 2012 年更新了国家办事处指导准则，其中包括衡量能力建设情况的指导准则。

122. 《2030 年议程》要求建设技术和职能方面的能力。³² 应当加强重视建设职能能力，尤其是在规划执行可持续发展目标并拟订相关方案的职能能力，并发展健全的成果框架用以进行监测、评价和报告。发展中国家将日益需要增加国内资源筹集，自非国家行为体，包括工商部门和慈善基金会，汲取资源。必须为筹集国内资源，制定和管理广泛各类伙伴关系包括问责制框架，建设相应的职能能力。这也要求联合国发展系统各实体的区域和国家办事处工作人员具备这些领域所需的必要职能能力，以便能够有效支持驻地国家同行。

123. 为了在这方面取得成效，必须更大力注重国家评价能力的建设。方案国期望获得联合国发展系统的支持，以真正加强其国家评价能力，但这些期望未获满足。这包括建设国家问责框架和保障机制，如预算程序、最高审计机构和国家机构内部审计能力。有必要采用更具创新性和更有效的方法来建立和完善国家评价政策、系统和程序，以此鼓励国家自主，激励设计和管理由国家主导的评价活动，此外也有必要调动整个联合国发展系统提供支持，使各国能够在其国家决策中有效地应用这类评价的结果。

124. 方案国要求联合国发展系统协助：从其他发展中国家获取知识和专长；确定合作伙伴；为管理南南合作和三角合作提供支持。³³ 发展系统在应对这一需求方面遇到了挑战，主要原因是缺乏专门资源和南南合作所需能力。³⁴ 这一需求预期将会因可持续发展目标的通过而加大，发展系统各实体需要在国家层面为南南合作和三角合作提供方案支持，其程度将远超迄今以来的情况。³⁵

125. 在这方面，供资模式如果严重依赖非核心资源而且其用途受高度限制，作为联合国发展系统核心职能的能力建设就会受到负面影响。³⁶ 资金来源零散，所供资金属于短期性质以及非核心资金可能附带条件，会对支持开展有系统的能力建设构成挑战。虽然成果和资金效益对伙伴国家的参与方十分重要，但如果加以过分强调，则会阻碍创新性能力建设，损害国家自主。

126. 可持续发展目标的规模将要求包括联合国各实体在内的所有行为体大大改善支持方案国建设国家能力方面的协调和一致，包括为此安排更多的联合方案。重要的是，它将要求发展系统各实体确定能力建设的工作对象，在比较优势明显而且拥有授权的领域开展工作。

³² 技术能力为具体部门工作所需(例如教育方面的课程开发)，职能能力则指制订和管理政策、战略和立法等所需要的能力。

³³ 在 2015 年对驻地协调员进行的调查中，78%的驻地协调员报告说，他们接到了此类要求。

³⁴ 同上：61%的驻地协调员认为缺乏财政和人力资源是主要挑战。

³⁵ 同上：68%的驻地协调员表示，目前的联发援框架的方案规划在某种程度上为南南合作提供了支持，16%认为程度更大，另有 16%认为完全没有。

³⁶ 经合组织，发展援助委员会，《2015 年多边援助报告》。

127. 本报告在不同章节中都强调，联合国发展系统各实体提供所需支持的能力需要在若干领域得到加强。发展系统的工作人员队伍是其最大的资产，这支工作人员队伍的管理和薪酬办法需要与时俱进。联合国系统需要一个统一的工作人员队伍，奖励人员流动，为整个系统人员流动提供便利。联合国系统也必须能够在众多地点、方案任务和业务模式上吸引、保留和部署高绩效员工。这一领域改革议程的起点应当是培养国际公务员，使其成为一支跨越组织和专业局限的全球工作人员队伍，以此弘扬一个共同的联合国认同感和事业感。这支工作人员队伍来自各方，具有灵活性而且适应性强，它将日胜一日地在联合国系统各实体及其合作伙伴和利益攸关方之间互通职业道路，把握《2030 年可持续发展议程》的脉搏。

B. 消除贫困

128. 从 1990 年至 2011 年，生活在贫困之中的人口总比例从 43% 降至 17%。³⁷ 尽管这一进展的取得在很大程度上是因为中等收入国家贫困率从 1990 年的 44% 降至 2011 年的 14%，但全球逾 70% 的穷人目前仍生活在中等收入国家。³⁸ 此外，减贫情况在各区域参差不齐。1990 年至 2011 年，东亚和太平洋地区的贫困率从 57% 降至 8%，其中中国约占这一区域所获进展的 60%，南亚的贫困率在这段时期从 54% 降至 25%。³⁹ 在同一时期，撒哈拉以南非洲的贫困率下降较缓，从 57% 降到 47%，而且该区域所占全球穷人比例则从 15% 上升到 41%，表明其减贫进展慢于其他区域。在脆弱和受冲突影响的国家，贫困率依然很高。⁴⁰

129. 虽然 1990 年至 2012 年期间极端贫困减少了一半以上，但饥饿只减少了 17%，实际上在非洲和阿拉伯国家还有所增加，⁴¹ 收入不平等也在不断上升。特别是，在 1990 年代早期到 2000 年代后期，一些国家经历了快速的经济增长，但不平等现象却也更为加剧，这表明经济增长本身并不构成消除贫困的充分条件。性别、残疾、年龄、地点、族裔和土著身份是这方面的主要因素，需要加以考虑。要把消除不平等和歧视的必要性置于联合国全系统支助活动的核心，就需要消除一切形式的歧视和不平等现象的其他根源。

130. 消除贫困是一个多方面挑战。这一事实为可持续发展目标 1 所确认，其中规定设立一个政府间商定的框架，内含一整套具体目标和指标，要求世界各国“消除所有各地的一切形式贫困”。

³⁷ 计算依据是按 2005 年购买力平价算出的每天 1.25 美元国际贫困线。除非另有说明，第 135 段中的所有贫困统计数字均取自世界银行互动式计算工具，PovcalNet(2014)。

³⁸ 见 A/70/227。

³⁹ 涉及中国的计算是基于 1990 年和 2010 年的数据。

⁴⁰ 《2015 年千年发展目标报告》，联合国，纽约，2015 年。

⁴¹ 粮农组织、农发基金和粮食署，2013 年：《2013 年世界粮食不安全状况：粮食安全的多个层面》，罗马，2013 年。

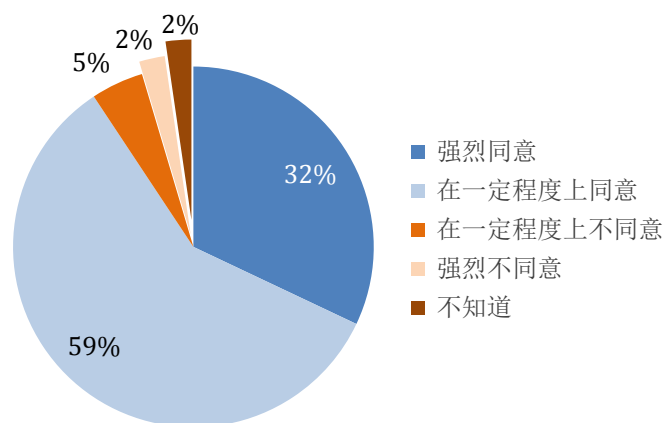
131. 在许多相关问题上已经取得进展，包括减少了发展中区域营养不良人口的比例，增加了获得经改善的饮用水源、卫生和住房的渠道，并实现了男女儿童小学平等入学率。⁴⁰ 与此同时，自 2008 年全球金融和经济危机以来，就业机会的增长跟不上劳动力队伍的扩大速度，这一趋势在青年和妇女中尤其产生了严重影响。⁴² 体面工作对于在消除贫困方面继续取得进展而言极其重要，可持续发展目标 8 即确认了这一点，其中呼吁促进持续、包容和可持续的经济增长，充分实现生产性就业，让人人有体面的工作。⁴³

132. 在联合国发展系统的背景下，消除贫穷仍然是最重要的优先事项，它与大多数专题领域的工作密切相关。联合国第二个消除贫穷十年(2008/2017)执行工作全系统行动计划提供了支持会员国消除贫困的总体框架。许多基金、方案和专门机构的战略计划都把消除贫困和可持续发展的经济、社会和环境这三个层面确定为其工作的根基。在整个联合国系统，工作重点是通过相互关联的问题，包括体面就业、儿童贫困、社会保护、保健、粮食安全和营养、⁴⁴ 妇女经济赋权⁴⁵ 以及气候变化，⁴⁶ 消除贫困的根源。

图二十一

用于最贫困者和最弱势者的资源

“联合国在确保社会最贫穷和最脆弱阶层的发展需求获得充分的关注和资源方面是有效的”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查

⁴² 劳工组织世界就业和社会前景-2015 年趋势。

⁴³ 秘书长联合国第二个消除贫困十年(2008-2017)执行情况报告。

⁴⁴ 粮食署 2014 年度执行情况报告(WFP/EB.A/2015/4)。

⁴⁵ 妇女署 2014-2015 年度报告(annualreport.unwomen.org)。

⁴⁶ 开发署 2013-2014 年度报告：“新的发展伙伴关系”。

133. 关于确保对最贫穷和最脆弱社会阶层的发展需求给予足够的重视和资源，32%的方案国表示“强烈同意”，59%的方案国表示“在一定程度上同意”，联合国在这方面是有效的，如上图所示。

134. 在 2012 年、2014 年和 2015 年进行的调查中，大约一半的方案国认定减贫是联合国贡献尤其重大的领域。如大会第 69/238 号决议和经济及社会理事会第 2015/15 号决议所重申，各国政府认为消除贫困是联合国发展系统工作的一个首要优先事项。2015 年调查的结果突出表明，减贫仍将是联合国今后在国家一级对处于不同发展阶段的国家提供援助的一个重要优先事项。

135. 所有的可持续发展目标都涉及贫困的多重层面。联合国发展系统面临的挑战将是确保干预措施做到协调统筹，特别具有针对性，符合国家优先重点和需求，包括为此汇集所有利益攸关方的力量。

C. 南南合作

136. 随着南南合作和三角合作的规模、重要性和行为体数目快速增长，联合国发展系统参与这类合作的压力也越来越大。联合国发展系统增加了这方面参与，并继续制定这一领域的全系统政策指导。例如，关于联合国支持这类合作的业务准则框架为联合国各机构、基金和方案规定了优先行动和业绩指标，以便将其在全球、区域和国家各级对南南合作和三角合作的支助工作纳入主流。通过最近设立的联合国发展集团南南合作和三角合作任务小组，政策制定方面的机构间协调日益制度化，也有助于提供全系统指导。

137. 各机构为加强对南南合作和三角合作的支持作出了重大努力。在 2015 年调查的 25 个机构中，23 个机构将这类合作纳入了各自的战略计划，20 个机构在年度报告中就这一专题进行了报告。13 个机构有工作人员专职或兼职负责这一领域的合作。

138. 联合国发展系统还加强了侧重于南南合作和三角合作的政策分析，并开展了这方面的政策对话。这些政策分析为最终导致通过《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》的政府间进程以及经济及社会理事会等全球论坛，包括可持续发展问题高级别政治论坛和发展合作论坛的讨论提供了依据。

139. 在 2015 年调查的方案国中，有 63%确认它们向其他方案国特别是低收入和中等偏下收入国家提供了发展合作。不过，这些国家也表示，其发展合作因缺少资金、信息、能力和网络而受到限制，它们期望联合国系统帮助弥补这些差距。

140. 由于联合国在全球各地设有机构，人们常常期望联合国就其他发展中国家具体知识和专长的可用性和相关性提供咨询，为伙伴之间的沟通搭建桥梁，促进伙伴关系建设。此外，联合国经常充当南方国家之间双边或多边举措的召集者或参与者，并提供南南合作和三角合作领域的各种分析和知识。

141. 联合国不时应要求实施由南方伙伴供资或由发达国家与发展中国家联合供资的项目或方案。联合国履行财务和方案管理职能，并根据具体情况部署内部或外部能力，以提供项目咨询或实施项目。

142. 要求联合国提供的支助大多需要额外能力。目前，要加强对南南合作和三角合作的支持，只能依靠从其他已获授权的领域调用资源，或者使用非核心资源。在核心职能得不到核心供资充分支持的情况下，联合国各实体普遍难以满足激增的请求。

143. 此外，联合国一些规则、条例和程序可能不利于南南合作和三角合作的具体需求，因为后者更强调低交易费用和迅速交付。在现行规则和条例下，要进行快速交付就需要采取特殊处理方式，包括逐案特别考虑，这样实际上往往导致过程延长，最终交易费用更高。虽然一些联合国实体已对南南合作和三角合作作出例外规定，例如涉及费用回收率的规定，但长期解决办法在于联合国对支持这一领域活动的具体方式进行程序上的审查。特别是在采购领域，联合国发展系统各实体应该考虑到南方国家专长、知识和货物提供者的服务，以确保它们能公平地使用联合国采购渠道。

144. 近年来，在联合国主持下启动了越来越多旨在支持南南合作和三角合作的全球平台和倡议，大多侧重于分享知识和交流。在资源有限的情况下，一定程度的协调和合并会有裨益，为此不妨对现有各种平台进行审查。此外，联合国对南南合作和三角合作的支持仍然主要依靠单个机构。应该汇集联合国系统内的各种专长，尽可能在相关之处加以联合利用。联合国发展集团南南合作和三角合作任务小组正在对联合国的好做法进行摸底，这些做法可以提供给联合国国家工作队，以促进将南南合作和三角合作纳入国家发展计划和执行 2030 年发展议程的行动。

145. 总而言之，联合国在支持南南合作和三角合作方面所面临的挑战不一定产生自这类合作的具体特点，而是产生自筹资问题和联合国系统本身的工作方式。通过适当程序满足南南合作和三角合作的具体需求，将会有利和有助于更有系统地利用这类合作。

D. 性别平等和增强妇女权能

146. 《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》继续推动联合国系统在性别平等方面加强一致性和改善机构业绩。联合国各实体达到或超过《行动计划》要求的百分比稳步增加，从 2012 年的 30% 增至 2014 年的 51%，同一期间报告说已订有性别平等政策的实体从 31% 增至 54%。性别平等审计、知识生成和传播以及监测和评价等领域也继续取得进展。若干联合国实体尚未充分达到《行动计划》一些方面的要求，包括能力评估和发展以及资源跟踪和分配。

147. 此外，秘书长关于促进性别平等的建设和平七点行动计划中承诺，联合国管理的资金至少 15%用于支持以满足妇女具体需求、促进性别平等或增强妇女权能为主要目标的建设和平项目，但只有三个联合国实体能够报告这项承诺的情况，这些实体也无一达到承诺目标。

148. 为了提高联合国工作人员对性别平等的认识、了解和专长，2014 年推出了“我知道性别平等”在线课程，第一年注册人数超过 3 500 人。继联合国发展集团在 2013 年 9 月核可性别平等标码指导说明之后，现在有 15 个联合国实体通过标码系统跟踪资源，管理问题高级别委员会下辖的预算和财务网针对 40 多个实体和相关业务单位举办了培训。

149. 目前，60%以上的联发援框架强调性别平等具体成果，上一次报告所述期间这一比例为 45%。其中 91%的新联发援框架(或同等机制)强调性别平等具体成果和资源，2014 年这一比例为 80%。大约 30 个参与实施该框架的联合国国家工作队得到了联合国发展集团性别问题专家的帮助。另外还以法文和西班牙文提供了发展集团关于将性别平等纳入国家一级共同方案拟订工作的资源手册。

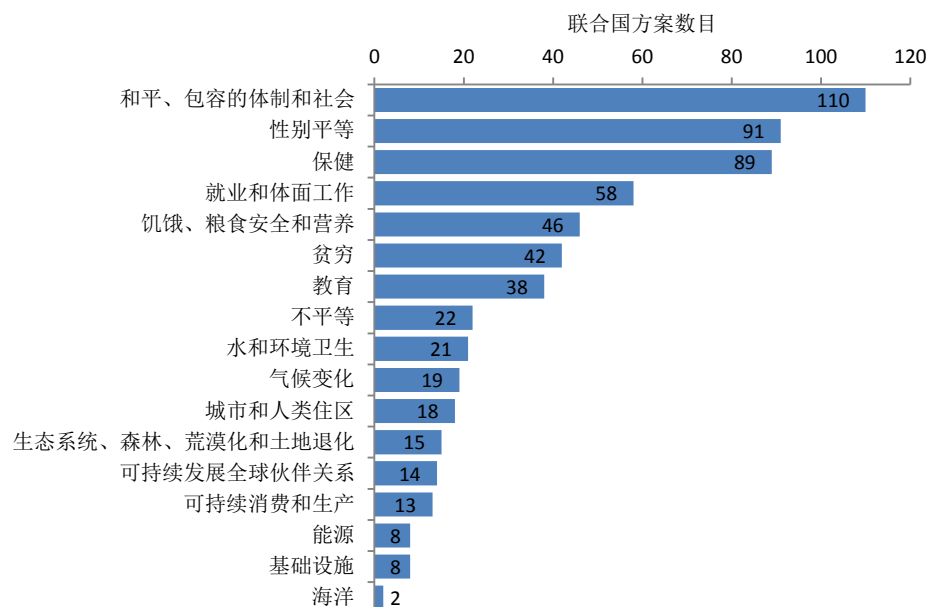
150. 联合国国家工作队性别均衡记分卡旨在为国家工作队的战略规划和优先措施提供依据和辅助。2015 年 6 月，联合国开发集团性别平等任务小组完成了对 2012 至 2014 年填写的性别均衡记分卡进行的全球审查。在审查所涉期间，19 个国家工作队采用了记分卡(自 2008 年以来共有 39 个国家工作队采用)，2015 年约有 10 个国家工作队采用记分卡。记分卡使用情况审查表明，规划、方案拟订、伙伴关系和决策等方面有所改善，但预算编制和国家工作队能力等其他方面没有显著进展，这与各实体通过联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划报告的趋势相符。为落实审查后提出的建议，任务小组目前正在修改记分卡和相关方法，使其更符合全系统行动计划。

151. 在机构间合作方面，联合国发展集团的信息管理系统显示，性别平等在可持续发展目标相关领域中位居第二，有 90 多个正在实施中的联合方案。

图二十二

处理可持续发展目标相关领域的联合方案数目

“你们是否有联合方案？请勾选所有适用项”



资料来源：发展协调办信息管理系统。

152. 鉴于可持续发展目标将性别平等和赋予所有妇女和女童权能列为优先事项和贯穿各领域的问题，越来越多的联发援框架也强调注重性别平等的成果，联合国发展系统必须为落实性别平等做好准备。为此，必须继续加强性别平等规范工作与业务工作之间的联系，保持高度重视对联合国工作人员性别平等能力和专长的更多投资，并重视整个联合国系统性别比例均等。

E. 从救济过渡到发展及减少灾害风险

153. 《2030 年议程》序言强调和平与发展的相互关联，“没有和平，就没有可持续发展；没有可持续发展，就没有和平。”

154. 当今，全球穷人约有半数生活在受冲突和暴力影响的国家。各种全球挑战，如气候变化、灾害、冲突的多变性质和暴力极端主义的抬头，使危机更难应对而且旷日持久。基于族裔、宗教、部族或其他理由的排他和歧视性政治，经济贫困，社会剥夺，历来存在的边缘化，以及其他种种因素，可能成为冲突的叠加动因。⁴⁷ 正因如此，当今有 6 000 万人被迫流离失所，其中半数妇女。流离失所者越来越多地寻求在城市栖身，而不是在难民营避难。他们当中 75% 以上长期生活在流离失所状态，大多数平均流离失所时间为 17 年。经济损失已达到每

⁴⁷ A/69/968-S/2015/490。

年平均 2 500 亿到 3 000 亿美元，严重影响了低收入和中等收入国家的稳定经济增长，并侵蚀了弱势群体所取得的发展成果。这些挑战带来的复合影响导致风险系数增加，进而破坏和逆转和平与发展成就，并造成更多人道主义需求。

155. 面对这些挑战，人们共同关切的是，在预测和预防危机或加强对多种灾患交相冲击和多重压力的抵御能力方面做得不够。人们还共同认识到，脆弱性的根源同时也是对发展的威胁，是引起灾害风险的潜在因素。生计艰难、饥饿、社会剥夺和经济贫困、不平等、歧视、长期贫穷、气候变化、无计划的城市化、土地管理纠纷、水短缺、被迫流离失所和无国籍状态、人口变化以及体制薄弱等问题，是联合国发展系统当前各项工作中交叉提及的内容，在《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》⁴⁸ 中被列为引起灾害风险的因素，在审查建设和平架构专家咨询小组的报告⁴⁷ 并在和平行动问题高级别独立小组的报告⁴⁹ 中被列为冲突动因，此外也被列为引起人道主义需求的动因或加剧复杂健康危机的因素。

156. 危机中或危机后国家所面临的许多挑战具有多层面性质，需要重新思考联合国系统各部分如何共同支持成员国处理这些问题并建设复原力。2012 年四年度全面政策审查决议强调，发展、人道主义援助和建设和平努力必须加强合作与协调。该决议还确认防灾、备灾、抗灾、应灾工作的“复杂、非线性”性质。和平行动问题高级别小组的报告、专家咨询小组的报告以及世界人道主义首脑会议筹备进程的报告也反映了会员国关于统筹开展和平、人道主义和发展努力的呼吁。

157. 审时度势，“从人道主义救济到发展”的说法现在应该变为更准确的“人道主义救济与发展”，以确认必须通过基于风险的分析和规划以及政治解决办法来促进发展和防止发展挫折。改变处理紧急情况、长期和反复发生的危机以及长期流离失所问题的业务模式，在发展框架与人道主义框架协调一致的基础上制定和执行共同构想，同时加强领导能力，对于拟定多层面对策减少和应对脆弱性具有重要意义。

158. 《2030 年议程》和可持续发展目标普遍承诺采取以人为本的方针，力求不落下任何人，这需要加深对和平与安全、发展、人权和人道主义各个支柱之间相互关联的共同理解。对联合国发展系统提出的一个明确要求是，在危机和危机后环境中应更注重防灾、建设和平和建设复原力。需要借助发展系统的相对优势，进行共同风险分析并采取针对具体情况的做法，为此应与其他联合国行为体和非联合国行为体合作，包括酌情进行联合规划。机构和部门彼此分割是实现变革性影响的一大障碍。⁵⁰

⁴⁸ 第 69/283 号决议，附件一。

⁴⁹ A/70/95-S/2015/446。

⁵⁰ 联合国发展集团，“关于 2015 年后主要审查、进程和框架中和平-人道主义-发展之间关系的说明”，2015 年 10 月。

159. 为确保一致性并促进在危机和危机后局势中采取有效的多边对策，联合国与世界银行建立了伙伴关系，并通过制定关于战略和业务合作的战略成果框架进一步加强了这一伙伴关系。该框架被确认是世界银行主持运作的国际开发协会 17 框架下的一项承诺。安全、司法、就业及政府核心职能、冲突后和灾后需求评估和规划工作以及外地和总部工作人员交流等专题领域的合作得到了加强。

160. 在同时部署国家工作队和多层维和行动或外地特别政治任务的地方，均按照秘书长的综合评估和规划政策，继续为确保综合评估和规划进程作出了努力。在一些情况下，规划程序经过统一，规划框架合并成一个框架。在若干国家，综合战略框架与联发援框架合并，作为国家工作队的战略规划工具，突出强调与维持和平或建设和平特派团相关部门的协同作用。此外，在当地情况允许采取更明显整合形式的时候，也会持续鼓励联合国特派团和国家工作队同地办公和利用共用服务。

161. 缩编中的特派团也努力改进撤离战略。联合国塞拉利昂建设和平综合办事处(联塞建和办)2014 年结束时，办事处和国家工作队与政府和发展伙伴共同努力执行联合国特派团缩编和撤离过渡政策，以确保剩余任务的平稳移交以及办事处结束后对建设和平的持续支持。在利比里亚、科特迪瓦、刚果民主共和国和海地，还讨论了如何管理特派团缩编和特派团向国家工作队移交职责的问题。

162. 总体而言，危机中/危机后过渡期国家⁵¹ 建立联合政府或关于联发援框架(或同等机制)的国家机构/联合国指导委员会(或类似实体)的可能性至少与其他国家相等。而且，过渡期国家比其他国家更有可能确认，对指导委员会工作的参与使它们得以对联合国方案行使领导权。与此相应，也有更多过渡期国家驻地协调员报告非政府伙伴参与成果小组的情况。这些参与有助于联合国依照大会第 67/226 号决议努力加强国家主导权。

163. 关于大会第 67/226 号决议提出的在各级开展能力建设的要求，大多数过渡期国家“在一定程度上同意”、少数国家“强烈同意”，联合国在发展国家能力和尽可能利用国家系统和能力方面取得了实效，特别是在采购、融资、监测、报告和评价等领域。这可能是因为过渡时期存在更大的体制脆弱性。

164. 大会第 67/226 号决议还要求会员国和相关联合国组织把减少灾害风险纳入各自的活动，采取更注重防患未然的办法管理灾害风险，并防止陷入和重陷冲突。联合国发展系统已开始参照《仙台框架》，包括衡量联发援框架处理灾害和气候风险的有效程度。截至 2015 年 9 月，已有 13 个联合国组织把减少灾害风险列入

⁵¹ 从救济向发展过渡国家尚无正式定义，在分析调查结果时，以联合国人道主义协调员的驻在作为代用定义。

各自的 2014-2017 年战略计划和成果监测框架，比上一个工作规划周期增加了 85%。在国家一级，大约 79% 的联发援框架包括减少灾害风险，96% 的新联发援框架提到这方面内容。此外，驻地协调员现在对国家工作队内部的减少灾害风险协调工作承担责任。

165. 目前，方案问题高级别委员会的高级管理小组承担着一项有时限的授权任务，负责通过机构间协商修订《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》，以照顾到《2030 年可持续发展议程》和《仙台框架》的新内容。该《行动计划》的最后订正草案预期将提交高级别委员会，供其在 2016 年 3 月第 31 届会议上审议。

166. 今后，大会即将在其第七十一届会议上通过的关于四年度全面政策审查的决议将有助于处理那些造成系统性挑战并持续阻碍实现综合对策的问题。战略、筹资和业务差距继续阻碍联合国发展、人道主义、人权和维持和平/政治各分支整合为一体的能力。在避免发展和人道主义援助政治化的同时，需要有一套涵盖政治、安全、人权、发展和人道主义各层面的全面构想和原则。

167. 在国家一级，需要统筹规划框架和战略，以便确定优先事项，制定明确的缩编计划或撤出战略，辅之以灵活有力的筹资手段以及领导和执行能力。这对于让救济与和平努力走上以人权为中心的可持续发展道路至关重要。为解决哥伦比亚冲突而进行的和平谈判是的一个很好的例证，说明在中期和长期上可以取得集体成果，使防灾、建设和平、备灾和复原力建设受到优先注重，而且有 47 项可持续发展目标具体指标与正在哈瓦那讨论的和平协定目标吻合。最重要的是，这个进程证明，通过执行发展议程，将《2030 年议程》的要求变为行动，是能够实现持久和平的。

四. 改善联合国发展系统的运作

168. 2008 年，大会第 63/232 号决议要求联合国各实体使各自的战略规划和预算周期与四年度全面政策审查相吻合。自那时以来，大多数实体根据需要调整了周期，以达到完全吻合。表 2 按 2015 年机构总部调查列出 23 个实体的状况，这些实体约占联合国发展方面业务活动的 97%。表中没有列入联合国秘书处各部门以及各区域委员会，因为它们运作周期为两年期。如表 2 所示，23 个实体中有 14 个表示已调整周期，4 个报告说调整工作正在“进行中”，或者已采取步骤使其战略规划/预算周期与政策审查相吻合。5 个实体仍未吻合。

169. 此外，7 个基金和方案以及 2 个“其他”实体正在将其四年度全面政策审查报告与其战略规划执行情况年度报告合并，7 个专门机构中也有 4 个机构采取了这一行动，虽然并未要求后者这样做。

表 2.
战略规划周期与四年度全面政策审查周期吻合情况

实体	战略规划文件	年数 ^a	规划周期		与政策审查接轨	政策审查年度报告
			当前(和相关的未来)			
基金和方案						
贸发会议	两年期方案	2	2014-2015	2016-2017	是	否
国际贸易中心	战略规划	3	2015-2017 ^b		进展中 ^c	否
开发署(包括联合国志愿人员方案和资发基金)	战略规划	4	2014-2017		是	是
环境署	中期战略	4	2014-2017		是	否
人口基金	战略规划	4	2014-2017		是	是
联合国人类住区规划署	战略规划	6	2014-2019		否	是(双年度)
难民署	两年期方案	2	2014-2015	2016-2017	是 ^d	否
儿基会	战略规划	4	2014-2017		是	是
毒品和犯罪问题办公室	两年期方案 ^e	2	2014-2015	2016-2017	是	否
近东救济工程处	中期计划	6	2010-2015	2016-2021	进展中 ^f	否
粮食署	战略规划	4	2014-2017		是	是
妇女署	战略规划	4	2014-2017		是	是
专门机构						
粮农组织	中期计划	4	2014-2017		是	是(双年度)
农发基金	战略框架	5	2011-2015	2016-2020	否	否
劳工组织	战略政策框架	6+2	2010-2015	2018-2021	是 ^g	是
国际电联	战略规划	4	2012-2015	2016-2019	否	否
教科文组织	中期战略	4	2014-2017		是 ^h	否
工发组织	中期方案框架	4+2	2016-2019	2020-2021	进展中 ⁱ	是
世卫组织	总工作方案	6	2014-2019		否	是
其他实体						
人权高专办	管理计划	4	2014-2017		是	否
艾滋病署	战略框架	6	2012-2015	2016-2021	进展中 ^j	是
减灾办	战略框架两年期工作方案	2	2013-2015	2016-2017	否	是
项目署 ^k	战略规划	4	2014-2017		是	是

^a 年数所反映的是目前方案拟订周期的年数，或理事机构最新决定规定并将反映在下一个方案拟订周期的年数。

^b 新的国际贸易中心战略规划所涉期间为 2015-2017 年，其部分目的是适应整个 2016-2017 两年期。

- ^c 国际贸易中心选择在 2015-2017 年将战略计划期与联合国预算和规划周期吻合，但尚未决定下一个战略计划的时间框架。
- ^d 关于已采取或计划采取的涉及四年度全面政策审查的行动在年度总体报告中汇报，但不专门提及政策审查。
- ^e 毒品和犯罪问题办公室每四年通过一项战略，以指导两年期战略框架的编制。
- ^f 近东救济工程处为秘书长的战略框架提供两年期计划，并打算在中期计划于 2021 年结束后使规划周期与四年度全面政策审查进一步吻合。
- ^g 劳工组织理事机构通过了一项 2016-2017 年过渡安排，力求与下一个四年度全面政策审查周期完全吻合。
- ^h 教科文组织大会决定将中期战略的方案拟订周期从 6 年延长为 8 年，把方案和预算框架周期定为 4 年，以便与四年度全面政策审查周期相吻合。
- ⁱ 工发组织 2016-2019 年中期方案框架与四年度全面政策审查不吻合，但预计会延长至 2021 年，届时规划周期将与政策审查完全吻合。
- ^j 艾滋病署理事会核准更新艾滋病署战略及其统一预算、成果和问责制框架，将其延长至 2016-2021 年整个期间，以确保与四年度全面政策审查周期相吻合。
- ^k 项目署执行其他实体发起的发展方面业务活动。

A. 联合国发展援助框架

170. 联发援框架进程确保联合国的活动更密切地契合国家发展计划和战略。在 2012 年至 2015 年期间进行的方案国调查中，一直有 79% 稳定比例的方案国强烈同意或在一定程度上同意，与联合国各机构单独规划其国家支助相比，联发援框架或其他联合国共同规划框架有助于联合国实现更好的成果。此外，2012 至 2015 年一直有 92% 稳定比例的国家政府同意或在一定程度上同意，联发援框架或类似的联合国共同规划框架使政府能够确保联合国的活动密切契合国家计划和战略。这两方面意见都反映联发援框架进程的价值得到十分正面的评估。

171. 在按照联发援框架简化和统一针对具体机构的方案拟订工具和进程方面业已取得进展。但是，正如本报告中关于成果管理制一节所提出的那样，还需要作进一步的调整。18 个实体已开展了这种活动。妇女署已结合联发援框架进程调整了其国家战略说明周期，结合联发援框架成果调整了战略说明的发展成果框架。人口基金参考联合国发展集团提出的最新导则，包括标准作业程序，修订了方案拟订政策和指导说明。人居署更新了其国家方案文件，以支持联发援框架；教科文组织进一步制定和推出了其国家方案文件，包括与联发援框架相关的内容。开发署向其执行局提交了经修订的国家方案文件格式和程序，包括一步批准程序。

172. 联发援框架进程进一步与政府规划周期吻合。在最近的一次调查中，提出答复的驻地协调员中有 66% 报告说，联发援框架周期已完全吻合，有 21% 报告说，他们计划在商定下一个联发援框架时这样做。

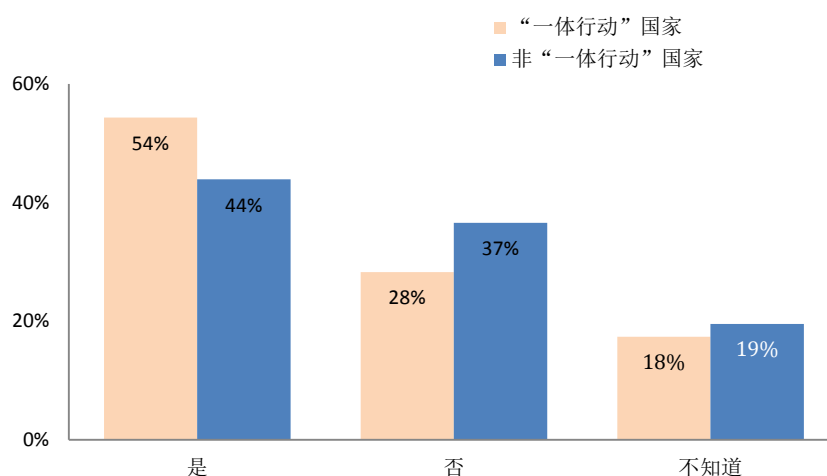
173. 联合国系统各实体向政府提交报告的工作进一步得到了改进：采用“一体行动”模式的方案国有 54% 表示收到了驻地协调员提交的成果报告，未采用“一

体行动”国家的这一比例则为 44%。此外，80%的国家政府“强烈同意”或“在一定程度上同意”，它们收到联合国成果报告的频率足以满足其需要。大约 90% “强烈同意”或“在一定程度上同意”，所提报告围绕联发援框架进程的成果进行了构思。

图二十三

报告成果：驻地协调员的报告

“贵国政府是否收到驻地协调员关于联合国系统在贵国所取得成果的报告？”

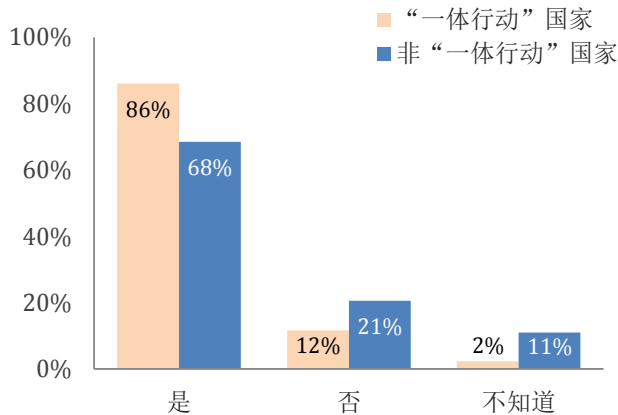


资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

174. 根据对驻地协调员进行的调查，在“一体行动”国家开展业务的驻地协调员在过去五年内(86%)和过去一年内(72%)都较有可能向方案国提出了报告。对于“一体行动”国家，按规定必须每年提交一次报告，对于不采用这一模式的国家，按规定应在每个联发援框架方案拟订周期提交一次报告。后一类国家有 68%在过去五年内收到报告，36%在过去一年内收到报告。

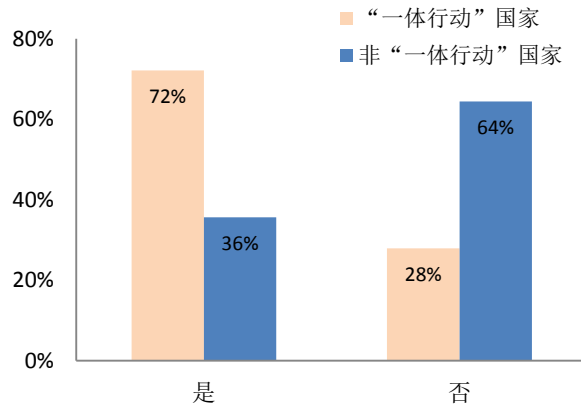
图二十四
报告成果：联合国国家工作队的报告

“国家工作队在过去 5 年内是否
向政府提交过这样的报告？”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

“国家工作队在过去一年内是否
向政府提交过这样的报告？”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

175. 2010 年联发援框架准则规定，国家工作队应负责向国家当局报告有关成果。但在某些情况中并未充分遵守这些要求。联合国发展集团编制了“联合国一体化”国家成果报告的标准格式，供国家工作队报告在联发援框架下取得的成果，用于采用“一体行动”办法的国家。这个工具的使用会使年度成果报告更密切契合联发援框架成果，提交给各国政府的年度成果报告也会更规范化。

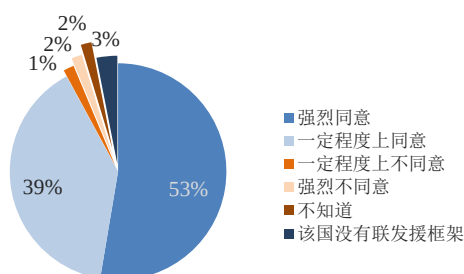
176. 若干联合国实体，包括艾滋病规划署、开发署、儿基会、人口基金、妇女署、劳工组织和粮食署，已采取进一步措施改善国家成果报告与具体机构战略规划成果报告之间的平衡。

177. 由于联合国各实体加强协作，在“一体行动”国家取得更广泛的协调一致，联合国发展系统得以更好地调整联发援框架，使之与国家计划和战略契合。以调查为证，65%的“一体行动”国家政府“强烈同意”认为，联发援框架使政府能够确保联合国的活动与国家计划和战略密切契合，非“一体行动”国家的这一比例则为 46%。

图二十五

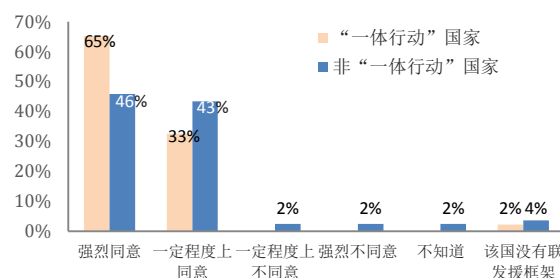
各国政府在何种程度上同意联合国发展援助框架改善了与国家计划和战略的契合

所有答卷人：“联合国发展援助框架(联发援框架)使政府能够确保联合国的活动与国家计划和战略密切契合”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

按发展方面业务活动分类：“联合国发展援助框架(联发援框架)使政府能够确保联合国的活动与国家计划和战略密切契合”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

178. 大会在其第 67/226 号决议中要求提出关于审查和批准“一体行动”国家共同国家方案文件的各种选项，按照这一要求，2014 年 9 月，开发署、人口基金、儿基会和粮食署在其执行理事会联合非正式协商期间报告了会员国的一般反馈。这些机构表示，在共同国家方案文件方面，迄今为止的经验有好有坏，它们提出了这些文件是否仍然具有相关性的问题。这四个机构统一了共同国家方案文件的模板和核准程序，并且在 2015 年继续积极推动执行标准作业程序以及借助各专题成果小组，以确保国家一级的方案一致性。

179. 未来有必要在国家一级采取综合办法来支持各国制定 2030 年实现持续发展目标的构想，并把《2030 年议程》的构想转化为重点突出、切合实际、可以落实的行动。为此，不妨考虑从直至 2030 年的长期战略角度进行分析，采取整体办法有效平衡可持续发展与人道主义援助、建设和平、人权及减少灾害风险等当务之急，包括将联合国的 3 至 5 年规划进程和联发援框架进程置于这个背景下。作为这一规划框架的基础，可以对国家工作队在国家可持续发展目标优先重点方面的规范、协调和业务能力以及其他发展伙伴的活动进行全面摸底了解，并确定国家工作队可在哪些领域提供最佳专长和价值，包括为此利用区域和全球能力。

180. 由于各国家工作队在选择更高效、更有效的实地办法时，可能采用不同的国家驻留形式和不同的方案拟订安排，联发援框架作为一个进程和一种手段，它在各种情况下的适用性、其形式以及其方案拟订安排可能也需要审查。

181. 今后几年很可能会需要各种不同的国家驻在形式和方案拟订安排，特别是在微小国家、较小国家和资源稀缺国家。经济和社会事务部派团考察了太平洋区

域，从驻斐济和萨摩亚的两个多国办事处了解到第一手经验教训。尽管太平洋岛屿国家和领土有其特殊性，但通过考察，仍然得出了重要的结果和结论。

182. 目前，14 个太平洋岛屿国家和领土有一个多国联发援框架，取得了 5 项极为广泛的成果，而且在多数情况中，每项成果之下都有单个国家项目。这种办法需要加以审查，以确定它对多国办事处最佳设置的适用性，因为方案国和联合国各实体都认为这种办法帮助不大。此外，考察团访问的两个多国办事处的各联合国实体在地域覆盖范围上存在差异。有些机构将其驻在形式看作是联合国办事处的一部分，而其他机构则是作为区域、次区域或国家办事处运作，其方案和项目在太平洋岛屿国家和领土的覆盖程度各不相同。

183. 多国办事处模式的益处在于它们有可能提供综合性构想、领导力和决策权以及确保更广泛的影响范围和接触面。特别是，影响范围和接触面不仅意味着效率，即人力财力方面的节省，而且也意味着能够进入区域和次区域包括政府间一级机构、网络、机制和工具。

184. 作为一种组织模式，多国办事处从一个共同办事处覆盖多个国家，“驻在”并不等同于“实体”驻在。驻在和方案拟定安排有着若干不同模式，不一定所有联合国实体在每个国家环境中都具有相对优势。此外，多国办事处为有效执行旨在覆盖多个国家的方案提供了机会。驻斐济和萨摩亚的两个办事处覆盖 14 个国家和领土，15 个机构中有 8 个表示，它们 75% 以上的举措涉及不止一个国家，4 个机构表示其 50% 的举措采取类似的安排，12 个机构覆盖超过 11 个国家，只有 4 个机构在超过 5 个国家驻有工作人员。⁵²

185. 在这方面，联合国发展系统及其各实体、方案国、捐助方和其他合作伙伴需要有这样一个共同理解：采取多国办事处模式并不意味着减少实体驻在等同于减少发展系统的参与度，这种模式能够通过联合多国举措，利用影响范围和接触面优势以及联合资源，从而提供最好的支持，而且政府和联合国国家工作队都表示，要做到这一点，就必须改变目前的捐助方做法，因为目前捐助方往往只支助单一国家、单一实体项目，无助于尽可能扩大影响。多国办事处也必须借助联合国系统各级的现有能力。

B. 驻地协调员制度

186. 驻地协调员管理和问责系统已经广泛实施，但进展依然缓慢：迄今已有 20 个联合国实体实施该系统。在这 20 个实体中，17 个实体报告说，它们认识到自己有义务向驻地协调员报告它们在联发援框架下调动资源和执行方案的情况(多

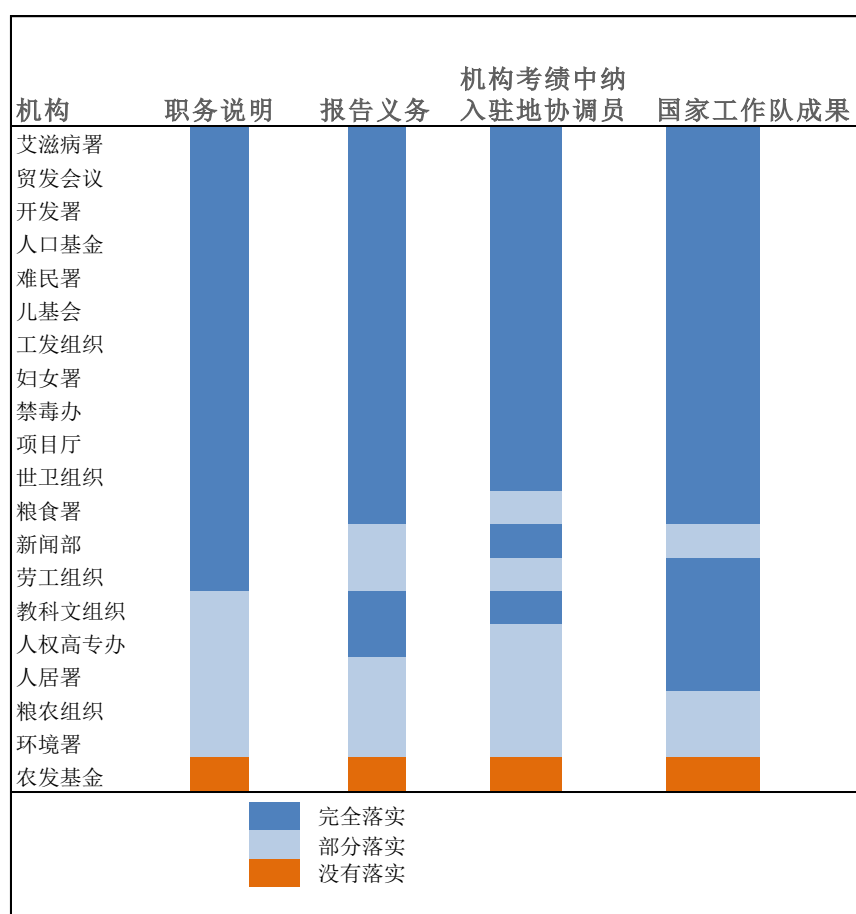
⁵² 经济和社会事务部斐济和萨摩亚考察团收集的数据，基于 15 个驻斐济机构中的 9 个(劳工组织、人权高专办、艾滋病署、开发署、人口基金、儿基会，联合国减少灾害办公室(减灾办)、妇女署和世卫组织)以及 7 个驻萨摩亚机构中的 5 个(粮农组织、开发署、环境署、教科文组织和世卫组织)提供的信息。

于前一报告所述期间的 16 个实体)。同样数目的联合国实体报告说，已要求其代表定期向驻地协调员提供本实体对联合国发展援助框架所作的贡献，以便向政府报告国家工作队的总体成果。14 个实体已修订其驻国家代表的职务说明，以确认驻地协调员的作用。在国家层面，管理和问责系统的实施强化了驻地协调员制的自主性，加强了问责和管理措施。到 2014 年底，有 11 个组织报告说，它们已充分落实相互问责原则的所有四个行动要点，多于 2012 年，当时有 8 个组织报告说它们已充分落实。

图二十六

遵守相互问责标准

(根据联合国各实体所报告的情况)



资料来源：发展集团/发展业务协调办公室。

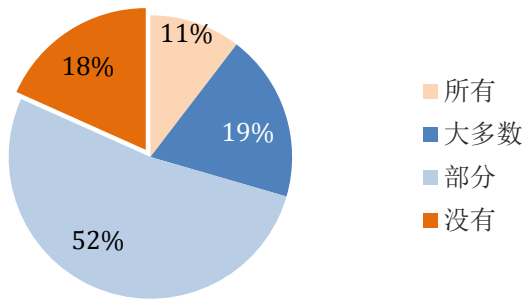
187. 有些结果与上一年度持平。对于将国家工作队的工作计划纳入驻国家代表考绩系统的 15 个联合国实体而言，情况没有变化。只有 12 个实体报告说，它们已将驻地协调员的意见纳入其驻国家代表的考绩。这得到了驻地协调员调查问卷结果的佐证。在所有填写问卷的人中，52%确认，过去 12 个月，他们仅对国家

工作队成员的部分考绩提供了意见。联合国发展系统各实体内部纵向问责方面的进展有限，这削弱了驻地协调员管理和问责制度的有效落实。

图二十七

驻地协调员对考绩的意见投入

“过去 12 个月驻地协调员对国家工作队成员考绩提供了意见投入”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

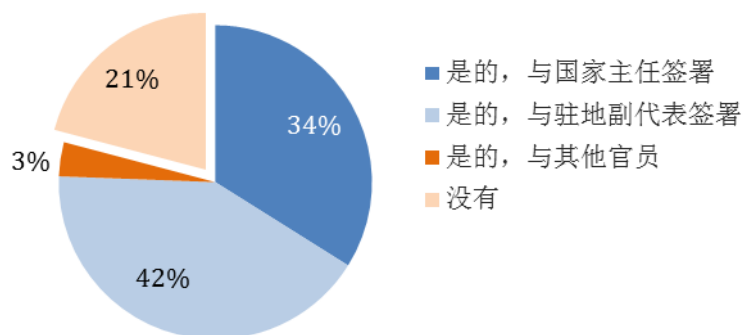
188. 在处理驻地协调员职能与开发署驻地代表职能之间的职能隔离墙方面也取得了一些进展。指标之一是实行了从驻地协调员到开发署国家主任的有效权力下放，包括下放调集资源的授权。根据对驻地协调员进行的调查，在开发署派驻国家主任的国家中，有 88%已签署授权书。⁵³ 与此同时，驻地协调员作为驻地代表依然继续对所有开发署事务负全责，包括对供资问题负责。⁵⁴ 一些机构继续报告说，它们有时感到驻地协调员处理问题比较偏向开发署。但另一方面，一些驻地协调员报告说，他们要完全脱离开发署筹资活动，就不免会把开发署置于一个不利的地位上。

⁵³ 在 1% 的方差内，经济和社会事务部的调查结果与开发署的数据相吻合。根据这项调查，116 名驻地协调员中有 48 人表示，开发署设有国家主任；39 人表示，他们已与国家主任签署授权书。据开发署数据，目前 51 名国家主任中有 42 人(82%)签署了授权书。尽管没有强制要求副驻地代表签署授权书，但开发署报告说，在开发署没有派驻国家主任的国家，68 名副驻地代表中有 57 人(84%)签署了授权书。

⁵⁴ JIU/REP/2013/3。

图二十八
已签署的授权书数目

“驻地协调员/驻地代表是否已经与开发署第二级官员签署授权书、包括调集资源授权书？”



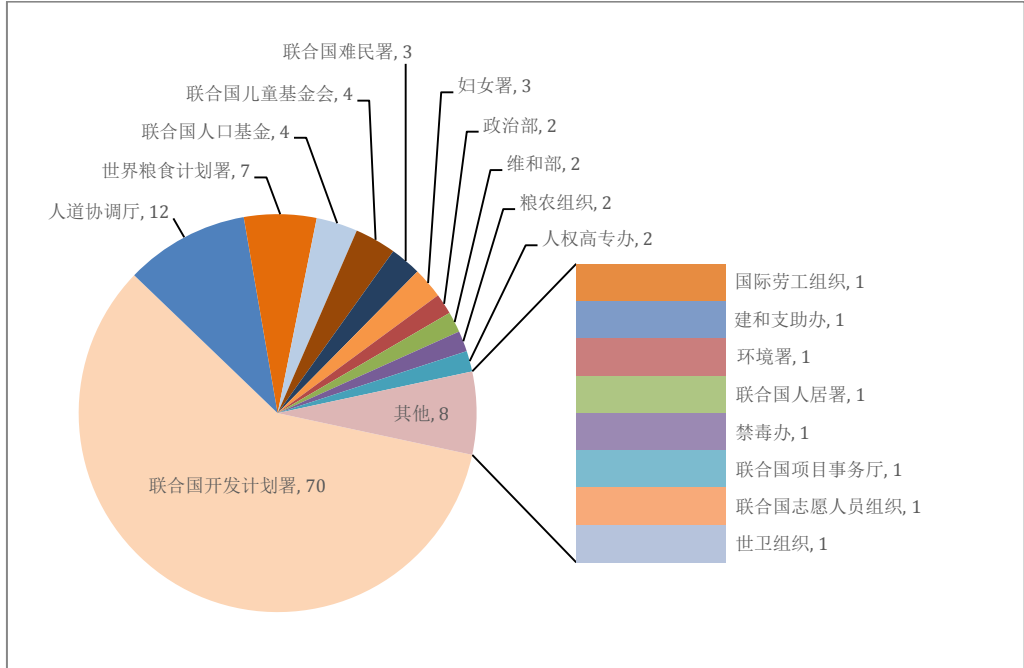
资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

189. 现已作出努力，增加联合国驻地协调员的多样性。非开发署驻地协调员的数目有所增加，多于 2012 年以来的 40%⁵⁵ [见图二十九]。驻地协调员的职能框架也得到更新，以评估经确定的范畴、定义和行为在多大程度上体现出驻地协调员作用的所有方面以及国家一级的复杂性和不断变化环境。目前，联合国发展集团正在最后敲定这个框架。不论这些变化如何，来自方案国的驻地协调员百分比在 2012 年至 2015 年 9 月期间持平，保持在 44%。不过，性别比例有所改善，这反映于女性驻地协调员的比例同期从 40% 上升至 42%。

⁵⁵ 联合国发展集团，“交付的成果：分享 2014 年的成功” (https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/UNDG-Results-Report-2014_FINAL.pdf)，发展业务协调办公室。

图二十九
按联合国机构来源分列的驻地协调员数目

(截至 2015 年 12 月)



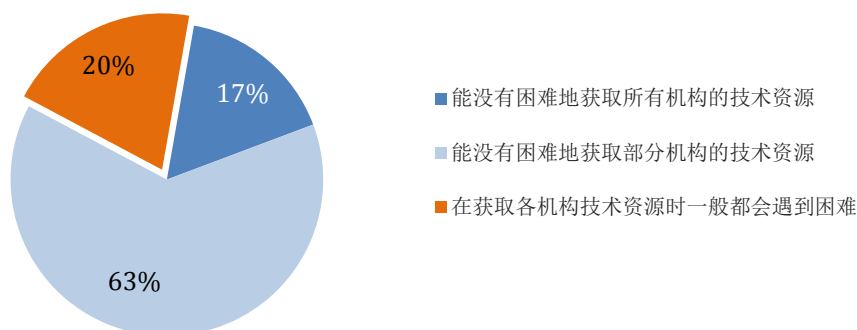
资料来源：发展业务协调办公室。

190. 对驻地协调员和联合国国家工作队的考绩已进一步改善。评估驻地协调员和国家工作队绩效的新工具“成果与能力评估”现已完成设计概念的拟订，将于 2016 年启用。这个概念经过了广泛的协商，将替代现有系统。这是一个更全面、更灵活和更有促进性的相互问责系统，所依据的是驻地协调员按照其修订职务说明商定的目标，其中包括国家工作队及其各自成员的作用和责任。

191. 驻地协调员要有效履行职责，就必须能在国家一级获得联合国各实体的技术资源。回复调查的驻地协调员中有 64% 确认他们可以没有困难地获得一些机构的技术资源，另有 20% 的人报告称，他们在获取机构的技术资源时一般都遇到了困难。

图三十
技术资源的获取情况^a

“商定的四年度全面政策审查监测指标包含对驻地协调员系统的实物捐助(指标 67(b))。考虑到这一点,请说明你们获取各机构技术资源的难易度”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

^a 2015 年对驻地协调员进行调查时提出的这个问题是指 2014 年监测与报告框架的指标 67(b), 2015 年框架中以指标 67(c)取而代之。

192. 随着实施“一体行动”方案国数目大幅增多,驻地协调员的职能已变得愈加重要,它是确保联合国发展集团在《2030 年议程》执行工作中发挥作用的重要基石。要让联合国在国家层面成为一种更加有机一体的存在,就必须为驻地协调员发挥职能配备充足的资源。在这方面,一些国家呼吁增强驻地协调员系统的能力,以便更有效地促进联合国的协调一致性,同时传递知识,确保机构记忆。许多驻地协调员办公室人手短缺,尚未配备必要的财政资源。如图三十一所示,2014 年,近半数驻地协调员办公室的年度预算在 20 万美元或以下。根据 2014 年驻地协调员费用分担模式,在共计 3 370 万美元的分摊额中,实际缴纳的总金额仅为 2 360 万美元,导致驻地协调员系统供资不足比例达到 30%。^{56、57}

193. 哥伦比亚尚未采用“一体行动”办法,该国的经验突出表明,不是只有采用“一体行动”办法才能产生协调一致性。就该国而言,领导层发挥了作用,最重要的是,驻地协调员具备要有恰当的履历、技能和权限,被视为一个中立的中介,而且在国家工作队内部、在与东道国政府和其他伙伴的关系中有着必要的合法性和影响力。驻地协调员在发挥领导作用时,也需要与国家工作队中在许多其他国家服务过的经验丰富的人员配合,以保证实地行动的必要一致性。此外,双

⁵⁶ 发展集团支持驻地协调员制度的费用分担, 2014/2015 年度捐助情况。

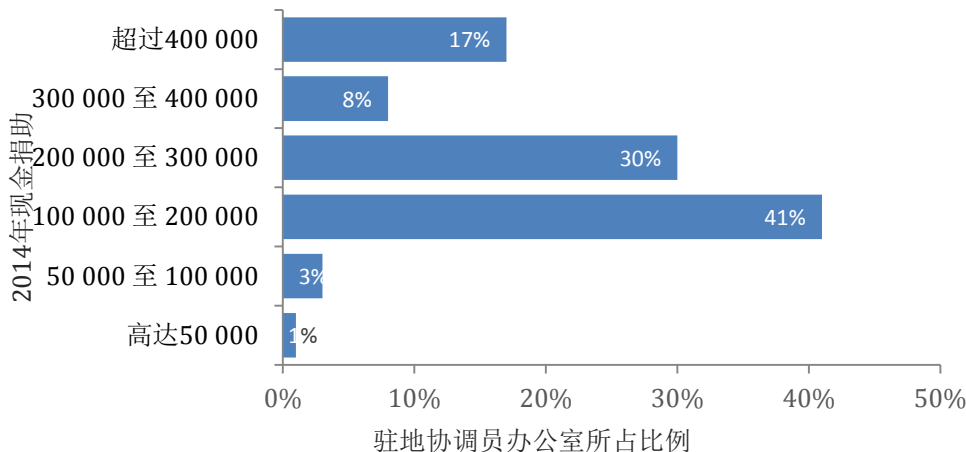
⁵⁷ 开发署作为驻地协调员制度的管理者,除分担年度费用外,还继续为该制度在全球、区域和国家层面的主体费用提供资金。2015 年,开发署上述供资总额超过 9 280 万美元,即驻地协调员制度获得总捐款的 75.6%。

边捐助方的理解以及它们对协调工作所需充足资金的支持也十分重要，因为这可确保国家工作队和驻地协调员办公室能够拥有必要的人力和财政资源来开展一致、协调和有效的行动。

图三十一

2014 年驻地协调员办公室的现金总收入，包括从全球分担费用安排收到的资金

“以美元计算，2014 年驻地协调员办公室的现金总收入，包括通过全球分担费用安排收到的资金是多少？”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行调查。

194. 今后，该制度显然需要接纳各种不同的组织模式，在可用资源有限的情况下有效满足方案国的发展需求。例如，可设立多国办公室，覆盖数个方案国，支持联合国发展系统活动的强化统筹，从而最大限度地利用现有资源。驻地协调员获得充分的配备，可确保在国家工作队没有实体派驻的若干方案国之间开展有效的协调工作。

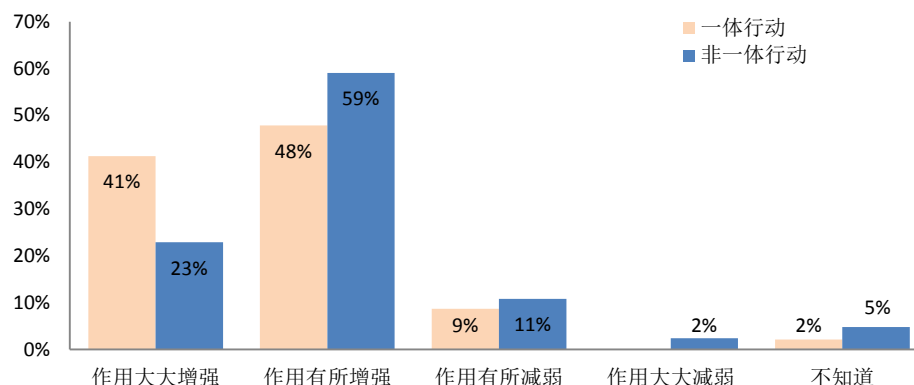
C. 一体行动

195. 为了进一步推动进一步努力促成更广泛的协调一致性，大会于 2007 年核准了“一体行动”办法，在 8 个国家开展试点。鉴于各方要求采用此办法的呼声很高，大会于 2012 年授权在任何提出了此种请求的国家采用这一办法。正式采用“一体行动”办法的国家已从 8 个增加到 50 个。

196. “一体行动”办法的最初用意是增强组织效力，不过它也强化了联合国在国家一级的战略定位和实际作用。最近对方案国进行的调查支持了这个结论。56% 的政府答复称，此办法的引入使得在国内与联合国系统打交道“容易得多”或“容易一些”。一些国家政府在答复中报告说，过去三年中，联合国对其国家发展需求的帮助作用大大增强，其中，采用“一体行动”办法的国家的认可率为 41%，而没有采用此办法的国家政府的认可率则为 23%(见图三十二)。

图三十二
联合国的作用

“综合来看，请说明联合国对贵国发展需求的作用在过去三年中有何变化”

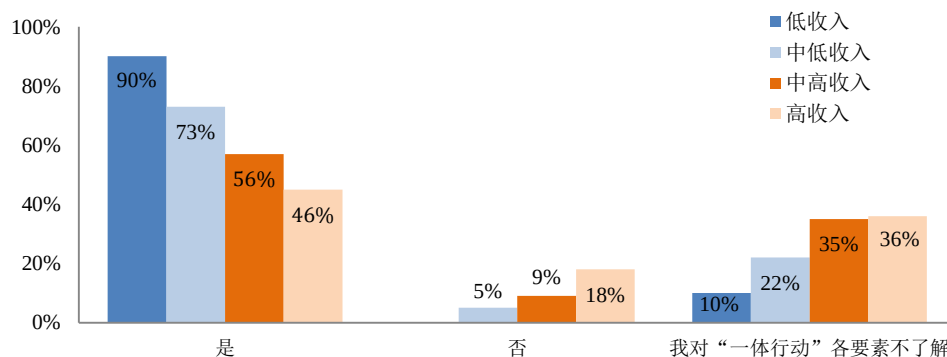


资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

197. 在 2015 年对方案国进行的调查中，69%的答复者表示有兴趣全面或部分采用“一体行动”办法。如果按收入组分列(如表三十三所示)，则调查结果显示，低收入国家对此办法更感兴趣。尽管大多数答复者表示对“一体行动”办法感兴趣，但 19%以上的国家表示不了解这个办法，10%以上的答复者表示，它们对全部或部分采用“一体行动”办法不感兴趣。反馈信息还表明，方案国仍在评估这个办法能带来哪些惠益。

图三十三
对“一体行动”办法的兴趣

“贵国是否对‘一体行动’的全部或部分内容感兴趣？”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

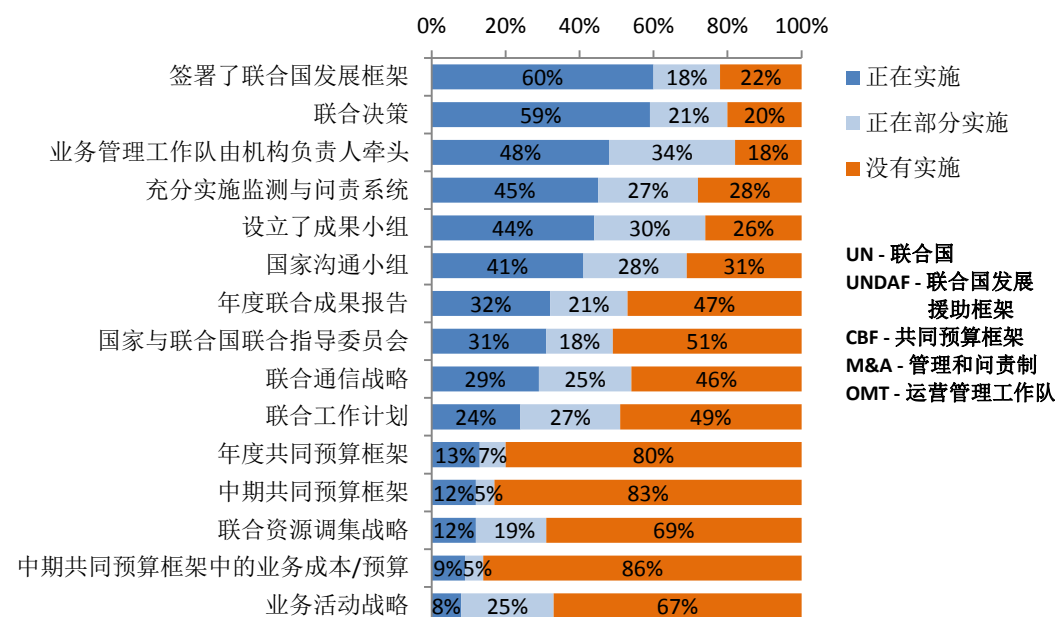
198. 对于希望采用“一体行动”办法的国家来说，标准作业程序构成一整套全面综合的支助办法。最重要的是，它也是一个问责框架，尤其适用于对联合国各实体作为联合国国家工作队的一部分进行纵向问责，而不是其特别针对具体机构的横向问责。

199. 2014 年，联合国发展集团与首协会管理问题高级别委员会密切协作，通过了《总部行动计划》，目的是缓解总部所面临的瓶颈障碍，这些障碍使得无法在国家一级充分落实“一体行动”办法标准作业程序。截至 2015 年 7 月，《行动计划》所列 49 项行动已完成 30 个，16 项行动仍在执行中，3 项行动滞后。预计，未完成的行动将于 2016 年上半年完成。在落实方面出现滞后，部分是由于某些措施的复杂性超出了发展集团的能力范围，例如订立联合国特派团与国家工作队之间在国家一级的费用回收办法。

200. 一些联合国国家工作队的工作所在国并未采用“一体行动”办法，但它们自愿采用了“一体行动”办法的某些支柱，作为单独的措施加以实行。标准作业程序中述及，全面实施此办法的所有五个支柱能让国家工作队高效力、高效率 and 一致地为东道国的需求和工作重点做出贡献。与此同时，越来越多的国家工作队正在落实此办法的各项具体要素。根据最近对驻地协调员进行调查的结果，59% 答复说，其所在国正在落实此办法中的某些要素。7% 确认它们，其工作所在国属于“一体行动”办法的最初试点国家，12% 答复说，其工作所在国不属于最初试点国家，但已经落实该办法的所有要素。标准作业程序 15 个核心要素的执行情况见图三十四。未正式采用“一体行动”办法的国家自愿采用标准作业程序，体现了这些程序的实用性，但对此办法的部分支柱的选择性适用会造成支离破碎的风险。

图三十四

标准作业程序执行情况



资料来源：发展业务协调办公室信息管理系统。

201. “一体行动”办法的随后实施可支持联合国发展系统为有效应对《2030 年议程》的挑战而作的各种努力。标准作业程序及其背后的监测与评价框架显示出所有国家工作队作出政治承诺以及方案国参与努力的重要性，并且表明联合国各实体必须使自己的工作实践与“一体行动”办法各支柱的要求相匹配。越南“一体行动”成果框架是这方面的一个良好范例。该国的 2012-2016 年“联合国一体化”计划促成了三个成效：(a) 与国家发展重点更好地匹配；(b) 在兑现和展现发展成果方面更有效力；(c) 降低成本，减少重复和交易费用。此办法的所有各支柱都有机相联，所选择的指标使得能够跟踪各支柱对成果的贡献大小。

202. 大多数政府都把“一体行动”办法视为在国家层面建立更连贯一致的联合国发展系统的一个重大步骤，然而，尤其是在“一体作业”概念方面依然存在局限性，因为这方面的合作可能性固然很大，但种种不同政策和程序以及机构业务支助部门的存在构成了制约。在 2015 年对业务管理工作队进行的调查中，有 73% 表示，情况就是这样。另外，此办法的成效部分取决于“联合国一体化”基金可获多少资源。

203. 采用“一体行动”办法的国家越来越多，而“联合国一体化”基金的总体资源却日渐减少，这对于如何使此办法在《2030 年议程》范畴内取得成功并进一步发展，形成了一个很大的难题。捐助方对“联合国一体化”基金的持续有力承诺依然至关重要。与此同时，还需要探索其他的可能办法。对这一办法所做的独立评估还指出了若干重要问题：总部在共同服务和共同房地方面尤其遇到瓶颈；捐助资金日渐减少；所有各级都实行强有力机构问责。在国家一级实行此办法的初始投资很大，包括投入资源用于内部改革管理、协调工作、与政府和捐助方接触联系等。

204. 经济和社会事务部在对采用“一体行动”办法的国家卢旺达进行访问过程中了解到的经验教训反映了一些新出现的挑战。在卢旺达，政府和所有伙伴都对“一体行动”工作持积极看法：联合国国家工作队所取得的成果在质量上有所不同，比以前更有战略性。联合国的特征和影响力更强，更显著，因为国家工作队越来越多地公开、协调一致地处理广受关注、高优先重点、有时很敏感的问题，以驻地协调员作为单一的代言人。与此同时，尤其是卢旺达境内的“一体行动”办法所获经验突出表明，此办法严重依赖联合国的国家一级领导层作出承诺，人事更迭也会大大影响整个进程的工作方向。捐助方对“一体行动”办法的倦怠情绪也是大问题，而且财政资源显然在缩减。

205. 卢旺达国家工作队还强调，在现有机构安排范畴内推进实施“一体行动”办法将是一个很大的挑战。该工作队在联合国各实体所设置的限度尽可能落实了此办法的所有各支柱。虽然一个方案国的经验不能概括全貌，但眼下联合国系统应当审视还需要作哪些工作来营造自愿采用“一体行动”办法的势头，积极推动实施根据具体国家状况量体裁衣的标准作业程序，并且相应地使机构方案和业务准则与标准

作业程序相匹配。与此同时，全系统应当着手采用创新、灵活和经更新的办法，便于提供各国需要联合国给予的统筹支持，协助各国落实《2030 年议程》。

206. 必须指出，“一体行动”办法是一个广泛的概念，其范围远不止于标准作业程序的应用。制定这个办法的设想是要把联合国发展系统各实体的活动重点集中于合力支持各国取得发展成果上，因此，它力求使这些活动与各国工作重点相吻合，同时最妥善地利用整个联合国系统的任务授权和专长。这个办法使得有机会更有效地利用联合国召集所有利益攸关方(包括非国家行为体和区域组织)举行会议的作用。

207. 在这方面，最近通过的可持续发展目标，以及更广泛而言的千年发展目标，具有高度统筹、跨越各领域和牵涉多部门的特性。似需对联合国发展系统进行重新思考，确保让愿意采用“一体行动”办法的国家能够充分实现这个办法的潜力，帮助这些方案国努力执行《2030 年议程》。为了强化与此办法有关的联合审计工作，联合国发展集团需要与联合国各组织内部审计事务代表开展协作，确保以适当的架构、能力和技能支持国家一级的审计行动。

208. “一体行动”办法使联合国发展系统得以更有效地处理性别平等和人权等贯穿各领域复杂问题。展望今后，此办法经过进一步演变，更统筹协商地提供必要政策支持和行动，处理《2030 年议程》的多层面、相互关联挑战，包括其规范性业务方面挑战，这可成为发展系统成功支持实现可持续发展目标的一个重要办法。经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的第一阶段对话也突出强调了这一点。对话期间有人指出，各方日益确认这个办法是为国家提供支助的平台，也是以统筹办法支持各国实现可持续发展目标的基础。然而，关于现有模式是否足以在国家和区域层面应对《2030 年议程》的挑战的问题，各方意见不一。

209. 卢旺达政府、联合国国家工作队和卢旺达“一体行动”办法各合作伙伴之间已形成以下共识：(a) 联合国系统的干预必须是战略性的，而且必须侧重少数几个领域；(b) 今后 15 年，联合国应当发挥作用，在捐助方和发展行为体之间进行协调，并且在全球规范和标准方面与各国政府进行战略接触，因为双边行为体在这方面无法做到有效；(c) 联合国必须探讨新的外地存在模式。

D. 区域层面

210. 2015 年对方案国进行的调查表明，“联合国以外的其他多边和区域组织”是最受欢迎的区域或次区域合作支持伙伴。在这方面，联合国今年从首选落到了第二位(见表 3)。

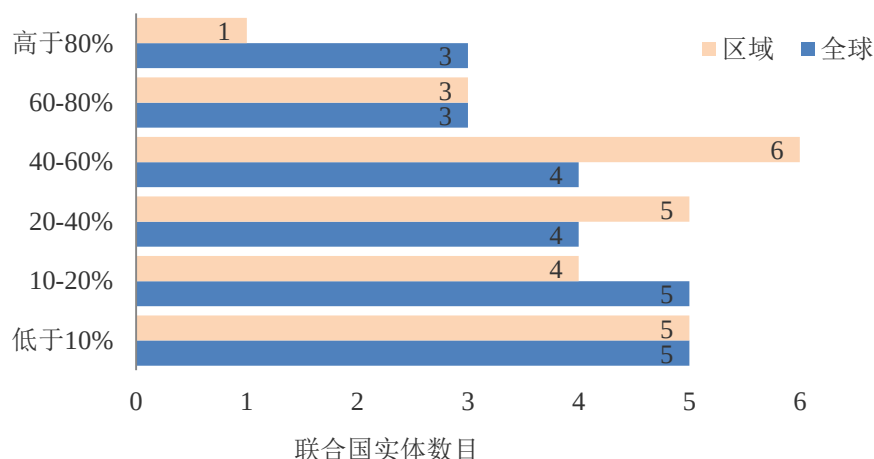
211. 总体说来，报称开展全球和区域联合行动的实体数目有所增加。不过，各实体在全球和区域层面汇集能力的程度仍然存在很大差异(见图三十五)。艾滋病署、人口基金和妇女署报告说，60%以上的全球和区域活动都是联合开展的，较之上一年有 6 个实体报称 60%以上区域活动是联合活动，实体数目有所减少。值

得指出的是，艾滋病署报告说，在全球和区域两级，其 80% 以上的活动是联合开展的。没有一个专门机构报称，在全球或区域一级，联合活动占 60% 以上，但与去年相比，开展联合活动的专门机构大幅增多。去年，绝大部分专门机构报告说，在全球和区域两级开展的联合活动均少于 20%。

图三十五

联合国实体与至少另一个联合国实体联合开展全球和区域活动的比例

“请估计一下贵机构目前在全球和区域开展的方案活动中属于与至少另一个联合国组织开展联合活动的大致百分比”



资料来源：2015 年对各机构总部进行的调查。

212. 关于区域层面的全系统协调，目前有两个主要机制，一个是由区域委员会主导的区域协调机制，另一个是联合国发展集团主持下由开发署牵头的发展集团区域工作队。

213. 联合国发展集团区域工作队的作用是为驻地协调员和联合国国家工作队提供领导、战略指导和支持，以便在国家层面取得成果，同时解决国家层面的业务问题。此作用包含四项核心职能：(a) 为国家工作队提供技术支助；(b) 联合国发展援助框架的质量保证；(c) 驻地协调员的绩效管理；(d) 解决困难国家局势中的难题。区域工作队帮助国家工作队设定战略重点，促进各国之间交流优秀经验，互利互助。区域协调机制的目标是就区域和次区域的专项问题开展规范、分析和政策工作，并将其联系和融入到国家层面发展工作中来，⁵⁸ 同时改善联合国区域实体及其发展伙伴之间在处理区域发展问题上的协调与合作。

214. 2014 年，各区域委员会召集了一系列区域会议，就新的发展议程的执行和审查工作集思广益，探索基于现有机制的各种可能办法以及可能采取的新办法。

⁵⁸ 见 JIU/REP/2009/9 和 <https://undg.org/home/regional-teams/>。

成果之一是着重指出，必须对新的议程采用多层次的执行与审查框架，对发达国家和发展中国家一视同仁。还强调必须让私营部门和民间社会部门充分参与。

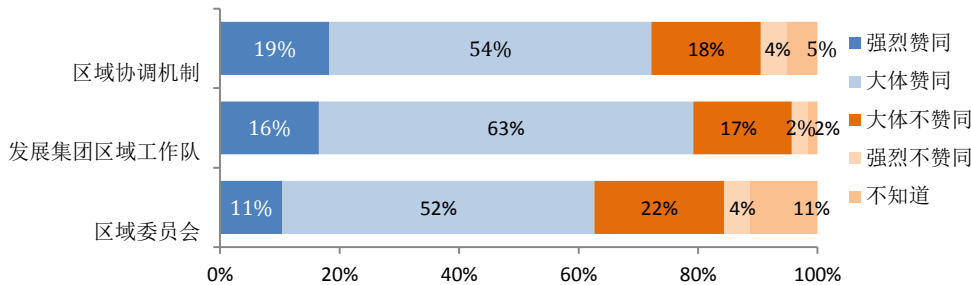
215. 发展集团区域工作队 2014 年开展的重要活动包括：积极支持“一体行动”办法标准作业程序的推出和落实；支持驻地协调员和国家工作队从千年发展目标向可持续发展目标过渡；继续推动并联合倡导人权问题；开展协调的区域支助，应对例如西非和中部非洲的埃博拉爆发。

216. 2015 年驻地协调员调查显示，70%的答复者强烈或大体赞同“发展集团区域工作队为与国家有关的最优先区域或次区域问题提供了有效的支助”；72%的答复者对关于区域协调机制的类似说法表示强烈或大体赞同。答复者强烈认为，将这两个区域机制的不同角度更好地融合起来将能加强国家与区域两层面的联系，为国家工作队和联合国发展援助框架提供支持。⁵⁹ 与此吻合的是，同一调查中显示，国家工作队中 75%的答复者强烈或大体赞同“区域同侪支助小组为制定联合国发展援助框架提供了宝贵帮助”。调查还显示，63%的答复者强烈或大体赞同“区域委员会为与国家有关的最优先区域或次区域问题提供了有效的支助”。调查结果见下图。

图三十六

区域层面的有效支助

“区域委员会为与国家有关的最优先区域或次区域问题提供了有效的支助。”



资料来源：2015 年驻地协调员调查。

217. 关于联合国次区域和多国办公室，次区域层面在体现发展集团在各级的优越性和具体职能方面发挥着基本的作用。这包括与国家和区域利益攸关方和伙伴协商，找出各国共同的难题，围绕着这些问题制定和落实区域和次区域发展方案。例如，2013-2017 年斐济和萨摩亚多国办公室的联合国发展援助框架，就是先开展多国共同分析，注重彼此相关、适用于太平洋区域各国成果领域，然后在此基础上制定的。在这方面，设立多国办公室能让发展集团更好地融入，支持区域和次区域合作与伙伴关系。同时，它将可以利用的联合国资源从集中用于一国转变为用于次区域或区域工作，使资源得到更有效的利用。

⁵⁹ JIU/REP/2015/3。

218. 为了执行 2030 年议程，有必要加强发展集团在区域层面的作用，并在协调和信息交流之外，为它赋予新的职能。必须利用与区域和次区域组织的伙伴关系，探索建立新的、强化的区域和/或次区域平台、数据和统计工具，监测和审查进展，处理跨界、区域内及区域间问题。这就尤其需要发展集团区域工作队、区域协调机制、区域委员会和联合国实体区域办公室之间的互补作用更加清晰、协调和一致。

219. 在某些环境下建立“一体行动”的次区域和区域架构可能会证明是特别有用的。现有多国办公室支持国家自主、支持与现有次区域及政府牵头的机构结成伙伴关系(例如斐济和萨摩亚的多国办公室与太平洋岛屿论坛秘书处、太平洋岛屿发展论坛及太平洋共同体秘书处结成伙伴)的工作已经获得经验教训。与区域组织的有效合作能促进知识转让，不过其目标是避免职能重叠，让联合国发展系统能获益于它特有的比较优势。

220. 总体来说，区域层面在落实 2030 年议程方面需要发挥重要作用，因为它是具体进程与全球、区域及国家层面集体举措之间的枢纽和桥梁，能够成为重要的反馈渠道。它将在下列方面发挥重要作用：为可持续发展战略的设计提供情况、监测和审查进展、交流优秀经验以促进政策的一致性和规范与业务职能间的互促性，支持各国落实可持续发展目标的工作。

E. 简化和统一业务做法

221. 通过执行管理问题高级别委员会 2013-2016 年战略计划，取得了相应进展。该委员会成功执行了联合国发展集团总部行动计划，包括在协同采购、供应商管理、长期协议提供和使用以及如何根据不同组织采购流程进行调整的政策和程序等方面开展工作。由于上述工作，有 19 个联合国实体报告说，它们成功利用了其他组织签发的协议。此外，该委员会明确了有关长期协议使用问题的通用内容，并将其纳入采购手册和指导文件中。目前也已完成在“一体行动”下开展信通技术合作的综合指导文件。眼下正在同与联合国有合作关系的 5 家规模最大的银行就共同协议开展谈判，11 个高费用工作地点的银行业务协议已经完成。在人力资源领域，现已在国家层面开展为共同征聘流程提供指导的试点工作，所有联合国国家工作队都可以加以利用。此外，该委员会还通过为联合国系统职员学院提供支持，提供了与业务运作战略执行工作相关工具的培训。

222. 联合国发展集团和管理问题高级别委员会还协调了其年度工作计划，以最大程度地减少重叠，加强双方活动的互补性和协作。例如，发展集团和该委员会联合为业务运作战略的推广和能力建设措施提供了支持，以提升总部、区域和国家各级联合国工作人员的技能 and 能力。

223. 在信息技术股的主导下，由独立咨询顾问进行了企业资源规划互操作性问题可行性研究。2015 年 10 月，首协会管理问题高级别委员会听取了对该研究的介绍。研究显示，尽管此种互操作性也许可行，但应将这视为一个促进因素而非

目标本身。实现此种互操作性将要求进行高费用的总体转型，协调企业资源规划系统所涵盖所有相关实体的业务流程，从而实现惠益。在这种情况下，为实现互操作性而进行的技术性变动只能带来有限的效率提升。由于现有的企业资源规划系统的设计用途是作为内部统筹协调的系统，其互操作性不会带来可观的效益提升。不过，相较于采纳针对具体机构、具有互操作性的软件解决方案的想法，业务运作上的协调与互易将使各组织在行政方面实现更强的互操作性。具体机构的规则和条例常常不会对业务支持服务的互操作性造成重大障碍，因为有关做法和程序在很多情况下是可比的。将聚焦点从系统的互操作性扩大到组织的互操作性，将有助于产生无数潜在的选择方案。

224. 高级别委员会要求委员会各成员组织从自身角度出发，从预期费用和效益着眼，对上述分析展开内部审查。该委员会还将设立跨职能工作队，以深入审查和评估研究报告中提出的结论并向委员会 2016 年春季会议提出建议。

225. 自其在 2012 年年底业务运作战略作为自愿框架推出以来，已经取得良好势头，目前正在若干方案国实施。16 个国家已开始执行各自的自愿框架(19 个国家处于深入发展阶段)。这些框架的执行对每个国家执行联发援框架的效率产生了直接影响，并为实现发展成果提供了支持。自愿框架还通过批量折扣和避免国家层面所有联合国参与实体之间的交易费用，在业务支持领域实现了效率提升。

226. 近期开展的一项中期评价得出结论认为，共同业务运作的裨益包括强化服务的获取和质量，为支持有关方案提供更快速的服务，消除业务流程中的重叠，强化风险管理，以及使联合国具有更佳的采购优势。根据管理问题高级别委员会制定的标准和导则，拟订了通用的长期协议。借助这些长期协议以及其他因素，从采购中实现的收益占国家层面业务运作战略产生总体收益的 85%。这些收益体现在以美元计的效率提升中，包括因执行长期协议和简化处理流程而使工作人员所花的时间减少。但是，这些收益并不一定会转化为财务上的节省，除非联合国系统因交易成本降低而决定削减工作人员费用。⁶⁰

227. 根据业务管理小组所进行的研究，在 119 个作出回应的联合国国家工作队中，29 个(24%)制定了业务运作战略，59 个(50%)已决定在未来制定业务运作战略。在这方面，必须解决仍在妨碍提供高质量、高效率业务支持服务的一些瓶颈问题。很多业务管理小组缺乏能力，无法有效开展成本效益分析，执行基于成果的监测和评价框架以及管理共同服务。⁶¹ 尽管现已订立协作导则，但国家工作队和业务工作人员仍时常认为，联合国各实体之间继续存在不同的业务做法，是

⁶⁰ 中期评价侧重关注 12 个试点国家中 5 个国家(埃塞俄比亚、莱索托、马拉维、卢旺达和坦桑尼亚)的业务运作战略。

⁶¹ 中期评价和业务管理小组调查(所提问题是：“在拟定和确立业务运作战略过程中最主要的挑战是什么？”——答复最多的是：缺乏财政资源，占 59%；缺乏机构承诺，占 45%；从事成本效益分析，占 59%；开展基线和需求分析，占 38%；业务管理小组缺乏能力，占 35%)。

在国家一级统一业务支持办法的主要障碍。此外，国家一级针对具体机构的业务活动的存在，使业务支持服务继续呈分散状态，削弱了共同办法带来的效果。

228. 业务运作战略以及国家层面为促成机构间协调而作的其他努力在建立一体化业务支持职能方面成效有限。虽然此战略作为共同业务的战略规划工具，创造了可观的效益，但联合国发展系统尚未实现进一步的降本和效益提升，原因是在执行层面仍然存在瓶颈和阻力。在这方面，目前所作的努力有助于深化所需的组织变革，使发展系统能充分适应《2030 年议程》的要求，但还需开展进一步工作。通过设在巴西、丹麦(哥本哈根)和越南的一体化服务中心，发展系统采取了重要步骤，在某些地点的联合国实体之间成功整合业务服务。

229. 在认识到不能“一刀切”，而且在国家层面存在能力挑战的同时，有必要建立并实行简化、标准化、创新和有效的业务运作模式，以确定如何在特定环境中开展支持服务的组织和管理。按照大会第 67/226 号决议的规定，这包括在国家一级请牵头机构承担共同职能，设立联合国共同服务中心，或在可行情况下将支持服务外包，以此整合共同支持服务。

230. 首协会管理问题高级别委员会与联合国发展集团协调，始终在推进统一协调工作。虽然取得了显著进展，特别是制定和部分执行了业务运作战略，但各基金、方案和专门机构在执行大会第 67/226 号决议各项规定方面并未取得进展，该决议要求在各个联合国实体层面开展重大的组织变革。这包括要求在全系统范围统一规章和条例，在国家一级整合支持服务。结果是，在国家层面发生的变化逐渐增加，但尚未出现实施联合业务单位的明显趋势。根据业务管理小组近期所作的调查，在 82% 以上的方案国，联合国国家工作队通过机构所属单独部门来管理行政事务。在 83% 以上的方案国，信通技术服务和采购由机构所属单独部门管理。人力资源领域的比例更高，在所有方案国家中达 87%，财务服务几乎达 91%。

231. 在增加国家层面共同服务的数量方面，有必要取得更多进展。根据所提供的年度数据，对于自 2012 年以来所监测的 35 项潜在共同服务来说，机构间协议或共同长期协议的总体数目没有发生重大变化。目前，在所有联合国国家工作队中，约有 50% 在提供安保服务方面签署了机构间协议，医疗服务为 41%，保洁服务为 34%，差旅服务为 27%。对于共同的因特网服务和车队管理等具有可观节约潜力的共同服务，建立共同服务的国家工作队数目较少。根据 2015 年对业务管理工作队进行的调查，在所有国家工作队中，只有 18% 建立了共同因特网服务，只有 3% 实施了共同车队管理。

232. 虽然在实现机构间的合理化管理方面继续面临重大挑战，但通过建立针对具体机构的全球和区域服务中心，在机构间合理化管理方面取得了重大进展。据报告，有 8 个机构设立了全球和区域服务中心。例如，开发署运作着多个全球和区域服务中心，提供财务、采购、行政、福利和津贴、工资单、信通技术和差旅方面服务；儿基会最近在布达佩斯设立了全球共享服务中心，为世界各地的儿基

会办事处提供行政和业务支持；粮食署在布达佩斯设有一个全球服务中心，在圣地亚哥和曼谷设有两个规模较小的中心，为粮食署的全球雇员和办事处提供人力资源、差旅、付款和资产管理等方面的支持。

233. 为了提高在国家层面设计和执行共同服务的效率，联合国发展集团已开始采用标准化共同服务包。这些服务包基于在国家层面得到验证的理念，由发展集团收集、审议和批准，作为最佳做法范例提供给需要特定服务包所涵盖共同服务的国家。这在国家层面降低了共同服务的交易成本，实现了更好的质量控制，因为这些服务是在总部一级由相关专家审议的。发展集团的目标是增加此类服务包的数量，使联合国国家工作队能够在国家层面越来越容易地落实共同服务。

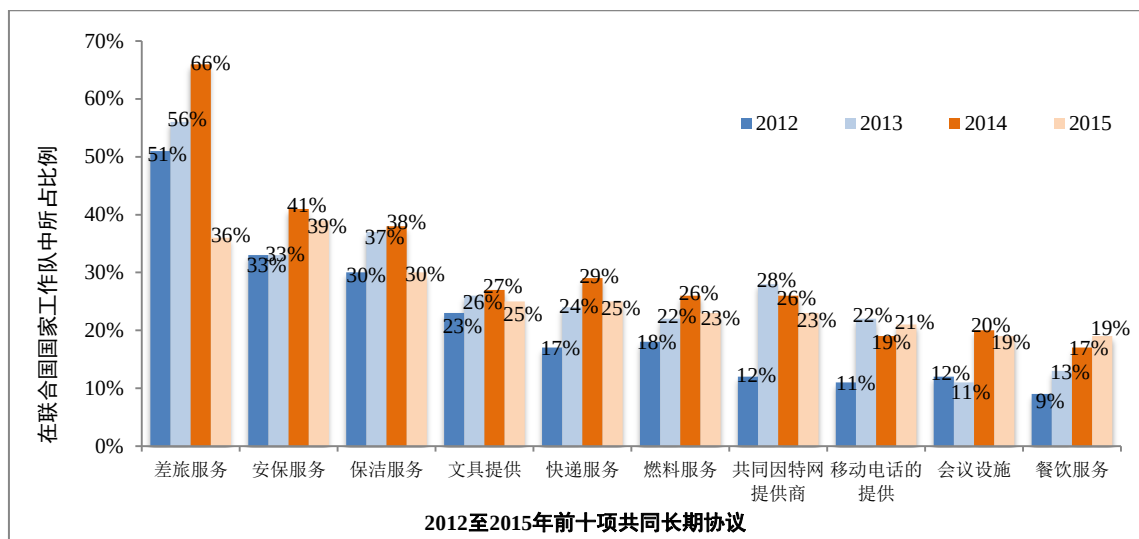
234. 执行长期共同协议被视为在国家一级节约业务支持服务费用和提高服务效率的主要推动因素之一。然而，根据业务管理小组对 2015 年调查所作的答复，尽管大会第 67/226 号决议提出了要求，在国家一级执行的长期共同协议数目并没有出现显著上升趋势。图三十七显示了国家工作队和服务提供商之间已订立长期共同协议的国家境内最具潜力的前五项共同服务。如图三十七所示，采用一个或以上此类长期协议的国家工作队数目仍然很低，只有涉及提供差旅服务的协议数目在过去四年内出现显著增加，约增加了 12%。然而，采用了业务运作战略的国家以更加系统的方式执行了长期共同协议。在联合国发展集团最近对业务运作战略试点方案进行的中期评价中接受审查的 5 个国家中，由于实行了业务运作战略，有 4 个国家至少各执行了 14 项长期共同协议，有一个国家目前正在执行 8 项此类协议。⁶² 此外，得到首协会管理问题高级别委员会“统筹采购”项目支持的国家大幅增加了对长期共同协议的使用，这显示了在国家工作队重视这项工作的情况下，可以取得何种成功。⁶³

⁶² 埃塞俄比亚(15 项协议)，莱索托(目前正在执行 8 项协议)，马拉维(14 项协议)，卢旺达(14 项协议)和坦桑尼亚(17 个长期共同协议)——资源来源：2015 年对业务管理小组进行的调查。

⁶³ 波斯尼亚和黑塞哥维那、埃塞俄比亚、斐济、科索沃、莱索托、马拉维和塞尔维亚在其提交统筹采购项目的报告中报告说，它们已订立 50 多项长期共同协议。

图三十七
2012-2015 年前十项长期共同协议

“请勾选为将下列支持服务订立为共同服务而已采取的步骤，请勾选所有适用项。” 请注意，答案选项中包括“已订立的长期共同协议”



资料来源：2015 年对业务管理工作队进行的调查。

235. 提供有效和高质量的业务支持服务是使联合国发展系统的一个基石，有能力应对《2030 年议程》的挑战，这要求联合国各实体具备清晰的战略远见和认同。尽管成功推出了业务运作战略和其他举措，迄今为止，变革仍然是渐进性的，主要由各方自愿开展。虽然各方理解联合国各实体的业务模式是根据其特定任务授权和运作环境建立的，但有必要探讨未来的最佳潜在业务模式，制定彼此商定、有时限的变革管理计划。联合国国家工作队运用业已存在的工具将是朝这个方向迈出的第一步，因为这可能会带来协作式的解决方案，可能不需要进行代价更高的结构变革。

236. 作为一项补充工作，联合国业务运作工作组正在制定一项“相互认可举措”，通过发展系统每个实体相互认可彼此的政策和程序来推进实现协调一致的目标。管理问题高级别委员会也承认了相互认可机构业务流程这一理念的价值，确认协调一致和相互认可并非相互排斥，并继续将简化、效力、效率和最佳做法作为指导原则。这一举措将导致制订一份行动计划以及一系列人力资源、信通技术、后勤和采购领域相关政策和程序，进而发现差异，促成对各种政策和程序背后各项原则的理解。

237. 在现有领导和治理结构下，可以通过对每一相关职能实行相互兼容的合同和程序框架，使联合国各实体能够利用一个或更多其他实体的机构基础设施，进而整合业务运作，实现最高效的全系统业务支持服务。随着商定和制定全系统职

业标准，联合国各实体将继续注重消除现有的障碍，使多个实体能够使用其他实体的机构基础设施和信息。在管理问题高级别委员会的领导下开展成功努力的现有事例包括最近通过的《国际公共部门会计准则》、全球和地方联合银行合同、相互接受采购审查程序以及共同征聘和工作人员流动人力资源框架。

F. 成果管理制

238. 联合国发展系统通过报告发展成果来体现其自身价值和贡献至关重要。系统内各实体已采用成果管理制作为一项战略，并且正在各自的这方面实践中处于不同的成熟阶段。

239. 联合国发展系统各实体在加强成果管理制方面取得了进展，主要是在其战略规划实践中。若干实体已采取步骤，在其战略规划中改进成果框架。开发署、教科文组织、儿基会、人口基金、妇女署等实体采用了“变革理论”或类似方法来改进成果的识别和建立。

240. 发展系统内的一些实体已尝试采用综合成果和资源框架，以使计划与预算更加一致。然而，在实践中，成果管理制程序与预算程序是同步展开的，而且预算普遍依赖由多个非核心来源提供的资金，致使各实体难以在他们希望取得的成果与这所要求的预算之间实现一致。

241. 大部分联合国实体使用联合国发展集团“成果管理制手册”中所述的工具和原则，并按需要对其作出调整，以适应自身的任务规定。⁶⁴ 尽管手册中提供了成果管理制概念的定义，但仍然存在着在全系统进一步统一成果管理制文字表述的空间。一个实体认为的“产出”可能会被另一个实体看作是“成果”，这造成难以在不同实体之间衡量成果。联发援框架和“一体行动”办法为统一指标和衡量成果提供了良好前景。但是，在发展系统内的 24 个实体中，只有 10 个实体被要求使成果链与联发援框架或同等框架保持一致，其中大多数是规模较大的基金和方案。6 个实体没有这一要求，8 个实体表示这项要求对它们不适用。有几个实体已采取措施，支持建立共同办法和定义，以便衡量成果，与“姊妹”实体统一指标。

242. 发展系统各实体的成果管理制实践不应与方案国的成果管理制实践相脱离。国家工作队需要就成果的定义、衡量和报告，与国家利益攸关方进行互动，确保在存在国家成果管理制实践的情况下，能够与其兼容。关于国家工作队应在多大程度上与政府探讨如何定义、衡量和报告国家工作队在各国取得的成果，以确保国家成果管理制实践与联合国成果管理制实践之间的兼容，27%的驻地协调员在回答这一问题时表示他们在很大程度上开展了此类讨论，58%表示他们在一定程

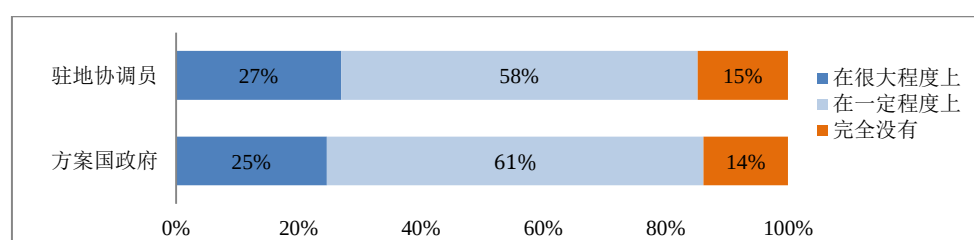
⁶⁴ 2015 年对总部进行的调查：95%答复说，“是”，他们使用了《2011 年联合国发展集团成果管理制手册》中提及的成果管理制共同工具和原则。

度上开展了此类讨论，15%表示他们完全没有开展此类讨论。在回答同一问题时，25%的方案国政府表示，国家工作队在很大程度上讨论了如何确定、衡量和报告成果，61.5%表示在一定程度上进行了此类讨论，14%表示此类讨论完全没有进行。

图三十八

关于成果管理系统兼容性的讨论

“联合国国家工作队在多大程度上与贵国政府探讨了如何定义、衡量和报告联合国发展援助在贵国所取得的成果，以便确保国家成果管理系统与联合国成果管理系统彼此兼容？”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查和 2015 年对驻地协调员进行的调查。

243. 若干实体继续投资于成果管理制方面的指导文件、工具和工作人员培训。目前存在着一种倾向，要把能力发展狭窄地集中于直接参与方案规划、监测和评价的工作人员身上，而实现成果管理制的机构化却要求采取全组织办法，纳入技术人员和业务管理人员。

244. 一些实体积极建立国家对口单位以及充当执行媒介的非政府组织的成果管理能力。在多数情况中，国家工作队在政府要求为加强国家成果管理系统提供支持的情况下，均作出了积极回应：在对驻地协调员进行的调查中，3%的答复者说国家工作队无法对此类请求作出回应，57%说国家工作队对所提请求作了积极回应，40%说政府没有表达过这方面的任何兴趣。近一半的方案国没有成果管理系统，而在支持建立或加强国家系统方面，方案国有一定的需求。⁶⁵

245. 加强国家成果管理系统要求联合国发展系统更多地利用现有的国家评价能力及监测与报告系统，为加强国家统计系统以改善数据可得性和数据质量提供支持。许多方案国需要加强统计能力，以满足广泛各种政策领域对于数据的更大需求，以执行和审查《2030 年议程》。此外，必须作出特别努力，加强国家编制分列数据的能力，以便在所需程度上达到新议程订立的宏伟目标，遵循“不落下任何人”的原则。

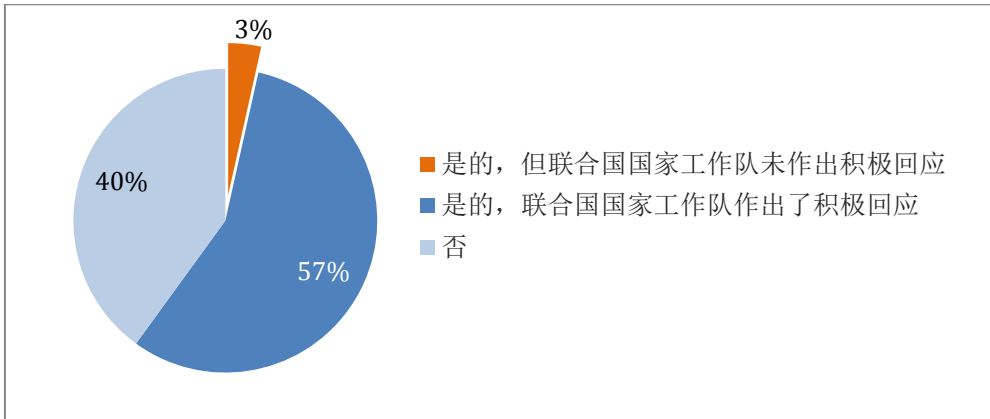
⁶⁵ 在对方案国进行的调查中：51%说它们设有国家成果管理系统，30%说它们没有这一系统，19%表示不知道。

246. 即将就联合国系统对加强国家统计能力所作贡献进行的独立全系统评价将会提供关于其作用与附加值的信息，并且将包括关于未来加强联合国系统所作贡献的战略行动建议。

图三十九

加强成果管理系统方面的支持请求

“政府是否表示希望得到联合国国家工作队的支持，以加强本国成果管理系统？”



资料来源：2015 年对驻地协调员进行的调查。

247. 建立成果管理文化不仅意味着改进系统，强化工具和提高能力，而且还意味着改变行为方式。要在联合国发展系统内建立强有力的成果管理文化，尚需作出进一步努力。

248. 发展系统内存在着一些不利于采用成果管理制的因素。一些实体指出，考绩制度会强化并鼓励支出所分配的资金，而非鼓励取得发展成果。某些报告制度强化产出报告，而且尚未根据成果报告进行调整。此外，捐助方现在更加强调“物有所值”，这造成了意料之外的后果，促使各实体集中关注那些容易实现和衡量的产出，而非较具挑战性和变革性的成果，在某些情况中导致了对成果预期及其衡量的模糊定义。成果的实现常常不能只归功于单个组织，甚至难以衡量单个实体对某项成果的贡献。一旦治理机构要求各自实体报告实现成果的情况并对其负全责，就打消了实体致力于实现变革性成果的积极性。专注于短期成果也是一个因素，不利于建立具有长期战略前景的成果文化。多个实体表达了它们的忧虑，即：在实现发展成果方面需要有一个比两年期预算或四年期战略规划更长的时间段，因此，当预期水平的影响和成果在两年或四年时间段内没能实现时，这些实体就会被评估为没有效力。

249. 联合国发展系统未有效处理在国家一级进行全系统报告的问题。发展系统的国家一级年度报告仅在“一体行动”国家实现了制度化，而且驻地协调员与方案国在发展援助框架报告频度上出现的分歧需要消除。实地对发展援助框架和全系统成果的报告力度薄弱，有损成果的透明度和相互问责。

250. 发展系统在执行成果管理制方面取得了进展，但发展系统若要有效落实《2030 年议程》，就必须弥补有关缺口。基于成果的办法将继续改变和演进，发展系统应当在现有办法无效的情况下，愿意尝试新的、不同的成果管理办法和方法。

G. 联合国发展方面业务活动评价

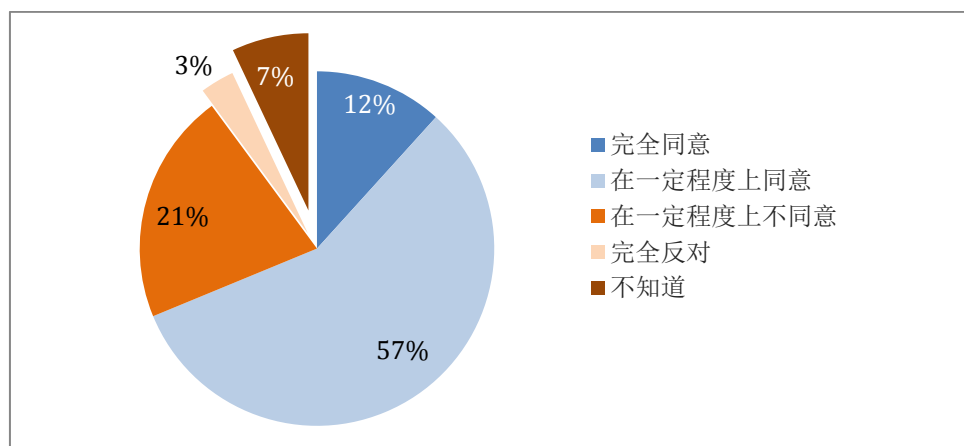
251. 根据大会第 67/226 号和第 69/237 号决议，发展系统的成员为加强方案国的国家评价能力采取了若干措施。在国家一级，若干联合国机构对协助制定国家评价政策以及监测和评价系统指导准则的请求作了回应。联合国评价小组继续在加强评价职能方面发挥核心作用，它报告说，2015 年，为配合开展“国际评价年”活动，在国际、区域、国家和地方各级举办了 80 多场活动，通过评价来促进以证据为基础的发展工作。

252. 在利用和建设国家评价能力方面，在 2015 年对方案国进行的调查中，67%(2012 年为 54%)回答说，联合国尽可能利用了国家评价能力。此外，69%同意(12%强烈同意，57%在一定程度上同意)联合国为加强国家评价能力作了贡献(见图四十)，而 97%(与 2012 年相同)认为非常重要或一定程度上很重要性的是，为了作到更加有效，联合国应改进对其各方案的监测和评价。

图四十

发展国家评价能力

“联合国为加强国家评价能力作出了贡献：”



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

253. 联合检查组 2014 年关于联合国系统评价职能的报告(JIU/REP/2014/6)赞扬了开发署、儿基会、妇女署、劳工组织和人口基金的这方面业绩，所有这五个机构都纳入了国家政府评价能力的发展。然而报告发现，虽然许多组织理解国家评价能力在战略上的重要意义，但它们并不认为自己有义务或责任发展国家评价能力。总体而言，进展情况喜忧参半，一些机构在帮助发展国家评价能力方面显示出了高水平的参与和努力，而其他机构则落在后面。

254. 根据大会第 68/229 号决议的授权, 2015 年 2 月启动了两项关于发展方面业务活动的独立全系统评估试点工作。预计到 2015 年 12 月将完成元评价和发展援助框架评价综合分析, 而且到 2016 年 4 月应可完成联合国系统为加强国家统计能力所做贡献的评价。为开展这两项评价, 目前已设立由联合检查组主持的评价管理组。

255. 到 2015 年年中收到的财政资源共计约 398 000 美元, 支出共计 140 441 美元。爱尔兰、瑞士和儿基会提供了资金, 预计政府会在 2015 年年底另收到 200 000 美元的政府捐款。联合检查组为专门秘书处提供了支持, 人道主义事务协调厅为此目的向外借调了一名工作人员。为独立全系统评价提供的资金迄今为止一直很有限, 所以总体战略是首先为成本较低的发展援助框架评价提供资源。

256. 2010 年到 2014 年间, 在处于发展援助框架活跃周期内的 88 个方案国家中, 有 33 个(37.5%)按照 2010 年指导准则所述要求发表了发展援助框架评价报告。虽然此类评价自 2009 年起就一直在联合国发展集团授权下进行的, 但评价的普及程度在 2015 年略有下降。预计对发展援助框架评估的全系统元评价将可解决评价质量和使用的问题。

H. 后续行动和监测

257. 大会第 67/226 号决议请秘书长向经社理事会提交分析报告, 说明在确保充分落实该决议方面取得的成果和采取的后续措施与程序。自 2013 年以来建立了监测和报告框架, 并提交了概述该决议执行进展的年度分析报告。

258. 监测和报告框架在 2015 年略有调整, 原因是发现若干指标需要完善, 使其可以衡量, 并充分获取关于第 67/226 号决议执行情况的有价值信息。此外, 在 2015 年启动了新的联合国发展集团信息管理系统, 以此替代此前的驻地协调员年度报告。这一系统要求对某些指标的来源和所调查的问题进行调整, 以避免出现重复, 给驻地协调员系统造成额外的报告负担。监测和报告框架列在本报告的附件中。

259. 2015 年, 经济和社会事务部对方案国政府、驻地协调员、业务管理工作队和联合国发展系统各实体总部进行了调查, 以便为本报告收集数据。另外还通过联合国发展集团新的信息管理系统获取了其他数据。

260. 调查问卷的完成率高于以往任何年度。方案国的完成率为 87%, 驻地协调员为 89%, 业务管理工作队为 92%。完成总部调查的联合国发展系统各实体合计占与发展有关活动总支出的 97%。

261. 调查所得数据可与前两次调查做比较, 以明确在 2012 年通过第 67/226 号决议后所取得的进展和有关的趋势。在使用了不同数据来源(例如, 以信息管理系统的启用取代经济和社会事务部的调查)的情形下, 应当注意到, 采用了不同的收集方法和规程, 因而在比较来自不同数据源的相同指标数据点时, 应谨慎对待。在尽可能的情况下对数据进行了调整, 以便与往年具有可比性。

262. 在少数情况中，经济和社会事务部收到或获得的新信息显示往年的某些指标存在计算错误。这些错误在本监测框架中得到了纠正。例如，根据该部今年所获新信息，联合国发展集团的区域同行互助组在前一报告期间仅审查了拉丁美洲和加勒比地区 6 项新的发展援助框架。对根据这一信息所作的计算均作了纠正。

五. 联合国发展系统的效力

A. 联合国发展系统当前的能力和贡献

263. 许多方案国家的能力和发展需求以及发展挑战的性质自 2000 年通过《联合国千年宣言》以来已发生重大变化。虽然减轻贫困的核心挑战依然是发展合作努力的中心，但其他挑战，包括因全球化进程以及技术渗透到社会和经济各个方面、日益相互依存、气候变化和城市化而导致的挑战的重要性也有所增大。帮助各国把诸如此类的挑战转化为机遇，将成为联合国发展系统能否发挥现实作用的试金石。发展系统需要加紧努力，为会员国实施《2030 年可持续发展议程》提供所需的统筹支持。

264. 联合国发展系统仍然是方案国的一个首选合作伙伴，力求为一些业务领域的行动提供支持。如表 3 所示，各国政府应要求就 10 个具体领域所获支持力度对首选合作伙伴进行评估时，在除两个领域以外的所有领域中发展系统所获的评级最高。

265. 评级最高的是“需要采取共同行动的全球挑战”，其次是“和平、安全和人道主义援助”、“关于国家战略和计划的政策咨询”及“机构能力建设”。在“促进民间社会和国家非政府组织参与国家发展进程”方面，联合国发展系统的排名远高于其他伙伴。同前次调查一样，发展系统在“调集外部资源促进发展”方面仍然排名第二，布雷顿森林机构在其中发挥着主要作用。一个不利的发展是，在“支持区域或次区域合作”方面，发展系统不再是排名第一的首选提供方。其他多边和区域机构的排名大幅超过联合国系统。

表 3

(在提出答复的 128 个国家中) 选择每个合作伙伴作为两个首选外部支助提供方之一的国家数目

外部支助的可能领域	联合国发展系统 (基金、方案和 专门机构)	布雷顿森林机构 (世界银行、货币 基金组织等)	非联合国所 属其他多边 和区域机构	经合组织/发援 会合作伙伴(传 统双边捐助方)	南方合 作伙伴	专题或联盟伙伴 (例如全球基金)
需要采取共同行动的全球挑战	91	40	34	34	17	46
和平、安保和人道主义援助	85	13	40	20	13	16
关于国家战略和计划的政策咨询	84	33	34	27	7	17
机构能力建设	83	49	54	46	17	25
促进民间社会和国家非政府组织 参与国家发展进程	77	26	37	33	14	19

外部支助的可能领域	联合国发展系统 (基金、方案和 专门机构)	布雷顿森林机构 (世界银行、货币 基金组织等)	非联合国所 属其他多边 和区域机构	经合组织/发援 会合作伙伴(传 统双边捐助方)	南方合 作伙伴	专题或联盟伙伴 (例如全球基金)
部门方案拟订咨询和技术援助	68	60	42	33	15	28
支持南南合作和三角合作	62	12	36	39	52	12
调动外部资源促进发展	62	74	34	43	17	28
支持区域或次区域合作	49	27	63	35	28	16
提供设备和服务	42	27	38	40	18	24

266. 迄今进行的各次调查(2012、2014 和 2015 年)均要求方案国说明联合国发展系统所作贡献被认为“特别重要”的专题领域情况。各国政府一直把保健、性别平等、环境和治理列为四个最常选的主题。与之相对照，获选最少的是知识和技术转让、权力下放以及产业、贸易和投资。

表 4
联合国作用最突出的专题领域

(百分比)

专题领域	2012	2014	2015
保健	80	64	69
性别平等	69	67	64
环境和自然资源	84	61	59
治理和公共行政	74	60	54
人权和公平	66	46	49
人道主义援助	51	36	47
农业和农村发展	55	39	47
教育	66	44	46
粮食安全和营养	52	46	45
减贫	62	46	44
可持续发展政策	N/A	49	43
减少灾害风险	45	41	42
社会保护	N/A	39	40
建设和平及早期恢复	38	27	26
经济增长和就业	31	27	19
知识和技术转让	24	19	18
权力下放	34	24	17
产业、贸易与投资	14	16	11

资料来源：2012 年、2014 年和 2015 年对方案国政府进行的调查。

267. 要求方案国说明的另一个问题是，方案国未来四年需要联合国发展系统在哪些领域提供援助(见表 5)。2015 年，环境和自然资源列于清单之首，其次是可持续发展政策、农业和农村发展、经济增长和就业以及保健。

表 5
未来四年需要联合国援助的专题领域
(百分比)

专题领域	2012	2014	2015
环境和自然资源	74	51	52
可持续发展政策	N/A	48	47
农业和农村发展	34	34	44
经济增长和就业	42	52	43
保健	61	41	40
教育	51	37	38
治理和公共行政	39	37	38
减贫	55	42	35
粮食安全和营养	11	28	33
减少灾害风险	20	25	30
性别平等	26	21	19
知识和技术转让	23	13	19
人权和公平	22	21	18
社会保护	N/A	18	16
权力下放	12	20	15
产业、贸易和投资	11	17	13
建设和平及早期恢复	11	23	11
人道主义援助	7	9	9

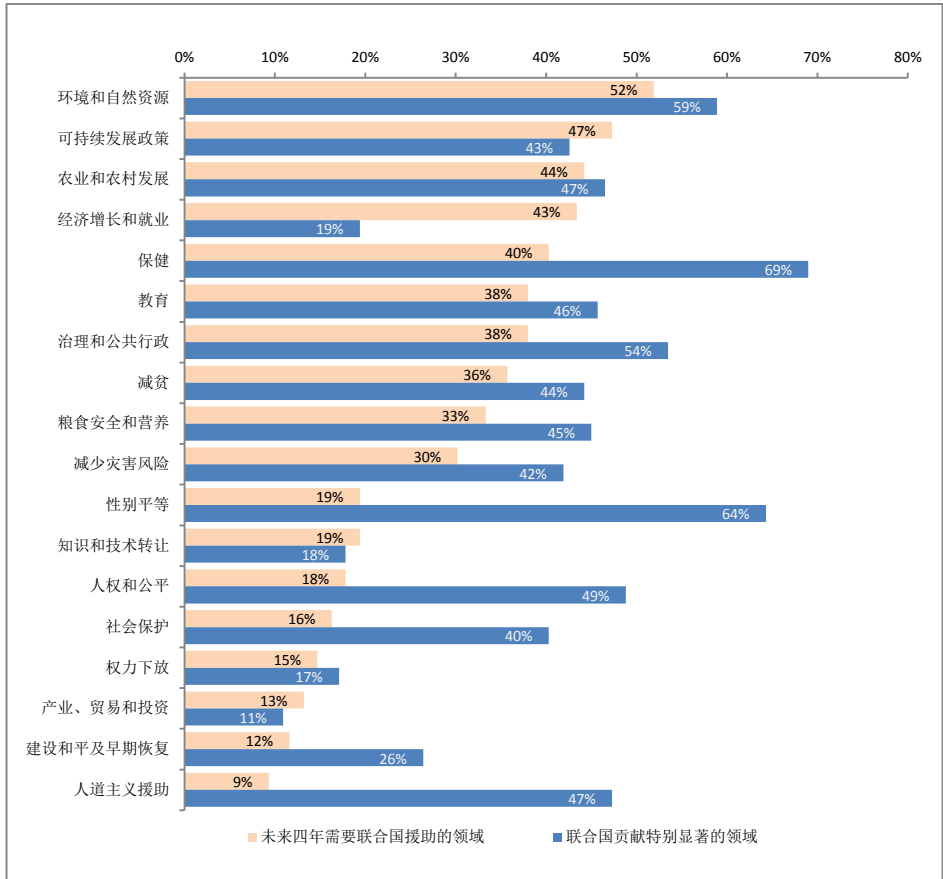
资料来源：2012 年、2014 年和 2015 年对方案国政府进行的调查。

268. 图四十一明晰地对方案国认为联合国发展系统尤其起到作用的领域作了并行排列，与未来几年需要联合国援助的那些领域进行了比较。

图四十一
回应比较

(百分比)

请从以下清单中选出联合国贡献特别显著/未来四年中贵国需要联合国援助的五个最重要领域



资料来源：2015 年对方案国家政府进行的调查和 2015 年对驻地协调员进行的调查。

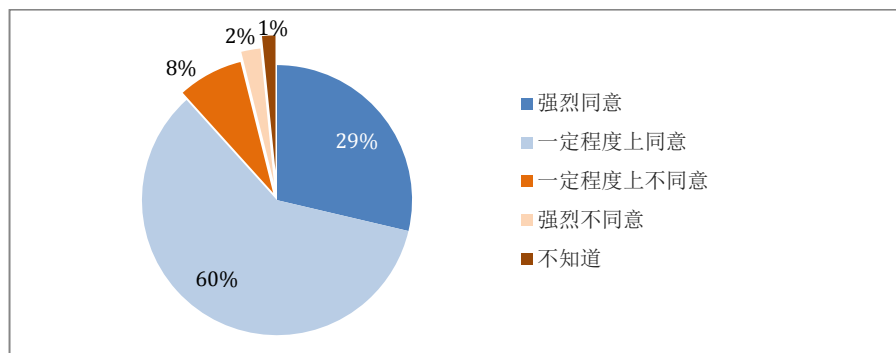
对国家发展的帮助作用及贡献

269. 关于该系统的帮助作用，共有 84%的方案国认为，过去三年中，联合国对国家发展需求的帮助作用要大得多(29%)或在一定程度上加大(55%)。

270. 关于其对国家发展的贡献，89%的国家政府(29%强烈，60%一定程度上)同意认为，联合国发展系统大大促进了其国家的发展。

图四十二
联合国发展系统对发展的贡献

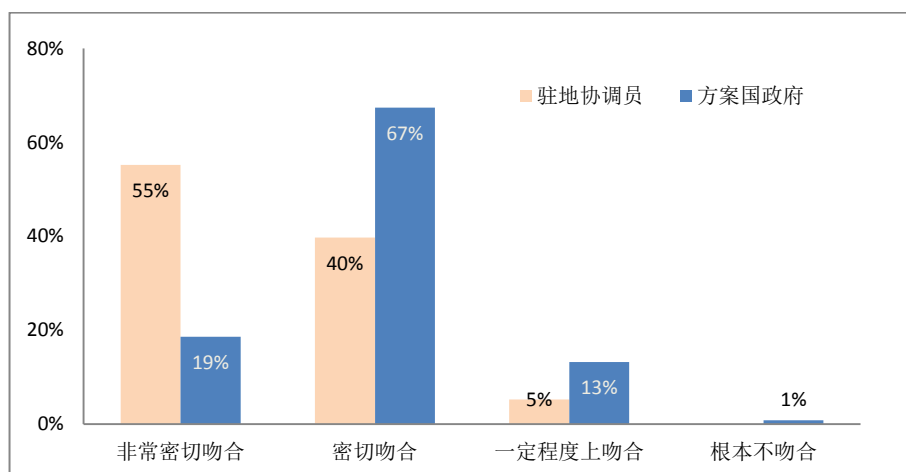
(百分比)



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

271. 关于国家需求和优先事项，86%的方案国(19%“非常密切”和 67%“密切”)同意认为，联合国发展系统的活动与国家的发展需求和优先事项吻合。驻地协调员被问及同一问题，他们中的 95%同意认为，那些活动与国家发展需求和优先事项吻合(55%“非常密切吻合”，40%“密切吻合”)。

图四十三
联合国与国家需要和优先事项相吻合



资料来源：2015 年对方案国政府进行的调查。

272. 最后，但绝非最不重要的是，91%的方案国(其中，32%“强烈”，58%“一定程度上”)同意，发展系统有效确保社会最贫困和最弱势群体的发展需求得到了适当关注和资源。就“一体行动”国家而言，43%表示“强烈同意”，而未采取“一体行动”举措的国家则为 26%。

273. 总体而言，“强烈”同意与“一定程度上”同意的同意合在一起，很好表明了发展系统有能力大大促进方案国的发展，与这些国家的优先事项和需求保持一致，既促进发展国家能力也有助于帮助最弱势群体。与没有参与“一体行动”倡议的国家相比，“一体行动”国家对发展系统表现的认可要强烈正面得多。光是审视一下表示“强烈”同意的国家所作的答复，就可以发现一些问题，因为只有 29% 的回应政府表示强烈同意发展系统大大促进了国家发展，而且仅有 21% 的国家政府表示强烈同意发展系统有效发展了国家能力。不过，尽管如此，对在方案国所取得成果进行的调查显示，这方面的比例数字自 2012 年以来一直保持一致，有 30% 的方案国认为，这些年来，发展系统所起的作用已加大许多。

B. 联合国发展系统在支持执行《2030 年可持续发展议程》中的预期作用

274. 鉴于联合国发展系统的现实作用和相对优势，该系统对《2030 年可持续发展议程》各项宏伟目标的回应有几项具体考虑。发展系统各实体共同承担着一项核心责任，即运用这个系统的道德权威、召集力和业务能力，“不落下任何人”，从而使每个国家的所有人都能实际享有尊严和人权。

275. 为确保该系统有能力应对今后的挑战和机遇而需要探讨的第一个问题涉及职能——即联合国发展系统应做“什么”以及“如何去做”。它还涉及该系统不要做什么的问题。在确定“什么”和“如何”的时候，必须确保为不同国家量身定制解决办法，为此必须有力地立足于国家领导和自主，并基于各个具体国家的能力、需求和优先事项。

276. 联合国系统的一个特点是，它集调解方、召集方、倡导方以及众多普遍适用的规范和标准的储存库等职能于一身。这个系统可以做更多的工作，包括借助非驻地机构的重要工作，在全球、区域和国家各级加强其发展方面业务活动与规范层面之间的联系。

277. 新《2030 年议程》环境的特点是，有一类发展挑战只能通过集体承诺和回应才能妥善应对，而这类发展挑战日益重要。联合国系统有着独特的优势，可支持发展和谈判建立平衡、公正和公平的伙伴关系，以应对需要采取集体行动的全球、区域、跨界和国家挑战。

278. 联合国系统有宣传和召集能力，可以采用协调一致的多利益攸关方办法来汇集全球和区域主要发展行为体和机构，支持实现可持续发展目标，为此运用全球和区域能力，通过监测和报告支持数据、统计、知识平台以及支持各国执行可持续发展目标。

279. 目前的广泛共识是，在国家层面需要有经过量身定制的解决方案，以便符合各个具体国家的能力、需求和优先事项以及国际法所赋义务。在一些国家，这可能要求进行重大转型，从提供服务转向更“上游”的支持，以支持各国努力执行、监测、评价和报告《2030 年议程》执行情况，包括借助侧重于政策整合和协

调一致的举措，并为此将本组织规范和标准的合法性引入国家政策对话；提供技术援助，确保不落下任何人；运用伙伴关系及增进南南合作和三角合作。

280. 此外，对于那些存在特殊挑战的发展中国家(包括最不发达国家、内陆发展中国家、低收入国家和小岛屿发展中国家以及其他脆弱国家和受冲突影响国家)，有必要将长期发展和复原力以及视情况将人道主义和建设和平方面应对行动更广泛地整合到一起。在这些国家，可能需要有更全面但有针对性的支持，包括极其可能在提供服务方面。

281. 联合国在国家和区域层面的业务模式和组织安排在许多情况中并未经过系统反思以更好地满足日益增强的能力以及各不相同的优先事项和需要。现在是应对这些挑战的时候了。

282. 最后，在国家一级，取得成功的主要构成要素是领导，而领导工作必须得到充分支持。经验丰富和包容各方的驻地协调员发挥作用，而且驻地协调办公室提供适当资源，是非常重要的，必须配以总部层面的相应必要措施。另一个基本要素是，国家工作队内部必须具备坚实和有经验的领导，包括具备与方案国需求、相关愿景和专门知识相称的公众形象和技能，以积极让广泛各种国家利益攸关方参与。最后，机构实体一级的领导能力以及理事机构内部的领导能力不可或缺，可借以在各个具体实体所有各层面和整个联合国系统奠定基调并提供所需指导。

283. 在普遍性和一体化的时代，所有行为体都必须为实现可持续发展目标做出贡献，联合国系统必须发挥重要作用，帮助动员各类行为体努力应对广泛一系列挑战。这需从内部开始。

284. 有各种途径可促进全系统更有效力和更有效率地开展合作，包括横向问责。目前，这方面的大多数努力是在国家一级进行的，而且所依据的是关于联合国国家工作队职能运作的广泛协议。机构一级所面临的挑战是联合国发展系统各实体理事机构各自相对于其他联合国政府间结构的独立性以及长期以来的各自为政式供资做法。讨论的核心是，治理架构极有必要提供战略指导，行使监督，而不是进行微观管理，同时确保成果问责。若干会员国提出要审查代表性、能力和工作方法以确保公正、连贯和有效的治理。

285. 过去几年来，发展系统的活动出现了变化，这些活动随着《2030 年议程》的通过而急剧增加。发展系统必须逐步脱离在职能上交付平行举措的模式，转而实行一套连贯一致的系统以提供统筹支持，从而体现新《2030 年议程》的基本构想。

286. 发展系统需要改善协调，如此才能转而采取真正统筹的对策来支持落实《2030 年议程》。协调工作固然需要对干预措施进行合理排序，寻求实现增效并尽可能减少费用，但是没有必要为了做到这一点而去审查干预措施内容本身，无论是战略、计划、政策还是其他行动。协调一致的具体目标在实现其宗旨方面更有效率和效力，因为这可确保在一个领域或部门开展的干预措施不会损及甚至不

会重复其他领域的干预措施。然而，一体化行动意味着需要对目标及其相互联系以及其所依据的规范框架形成共识，而且所采取的干预措施以共同构想、战略和计划为依据，从而起到协同增效作用和作出利弊权衡，以确保整体大于其各部分之和。

287. 在国家一级，这可能需要审视现有各种工作，如“一体行动”办法、联发援框架以及驻地协调员和国家工作队的作用，以便评估它们是否适合 2015 年后的时代，决定如何最妥善地强化这些工作，以及决定国家和区域一级是否需要新一代工具和机制来作为旧工具和旧机制的补充。

288. 在全球一级，这可能需要考虑把四年度全面政策审查用来作为全系统框架，使得能够对各方案进行规划、编制预算、执行、监测、评价并报告给会员国。把政策审查作为这样一种系统或制定一个新系统的复杂性不能低估，但好处可能大于挑战。对联合国系统而言，这种框架有巨大的潜力，可阐明未来构想、战略、分工和成果层面定向结果，使整体大于其各个部分之和。对会员国而言，把政策审查转变化一个全球框架或订立一个新框架，将使得能够更好地评估系统业绩并提供其所需的那种战略指导。这样，2016 年关于四年度全面政策审查的决议便可以提供指导，反映联合国系统《2030 年议程》实质与精神的框架。

289. 联合国发展系统需要在适当的地方配有适当的人员、能力和激励措施，以确保全球愿望转化为成果。在这方面，兑现《2030 年议程》所载承诺的基本要素是，必须全球配置工作人员，包括进行不同形式的人员驻留和方案编制安排，以有效应对国家需求，同时使成果优先于代表性。

290. 确保联合国发展系统精干、灵活，而且能应对国家需求的责任包括优化利用有限资源。当前面临的难题是如何为一项连贯一致而且统筹的议程提供资金，特别是在其核心职能中，同时激励该系统发挥和保持非核心资源常常可提供的必要灵活性，这仍然是一个基本问题。通过采取能确保与会员国目标和任务相吻合的透明、负责任伙伴合作方法来运用所有发展行为体的优势，也仍然极端重要，这也是执行手段方面辩论中一个根本事例。

六. 展望未来：联合国发展系统在《2030 年可持续发展议程》方面的长期定位

291. 本报告侧重于一个新时代。其中既作了回顾，审查了联合国发展系统及其各实体和伙伴应会员国请求为改革其工作方法而一直开展的工作以及工作的方式，而且还作了展望，审查了这些行动以及新改革和改进可如何推进《2030 年议程》和可持续发展目标激发启动的雄心勃勃的工作。

292. 2015 年通过的可持续发展目标具有高度统筹、跨领域和多部门性质。在制定一项既具有宏伟改革意义又务实且可实现的议程时，必须在联合国各会员国之

间统一审议世界发展界的情况，并且比以往任何时候都要更多地借助众多非国家行为体的专门知识和热情。

293. 联合国发展系统被赋予了普遍任务，因而具备合法性，它已彰显了自身的适应能力。新的《2030 年可持续发展议程》的通过开启了一个时代，既有新的挑战 and 新的机遇，也有新的行为体和新的业务方式，而发展系统需要进行相应调整，以妥善地提供会员国所需要支持。

294. 在《2030 年议程》获得通过之前，发展系统就已启动工作，在内部以及在联合国发展集团“胜任使命”讨论期间审查了自身应对可持续发展目标挑战的能力，并以此作为发展系统对经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的对话的一项投入。2015 年 9 月通过的《2030 年议程》要求相关理事机构采取行动，审查此类支持，开展执行工作并报告进展情况和所遇障碍。随着该议程的通过，现在有必要就发展系统在相互依存的和平、发展和人权工作支柱内部和跨支柱提供统筹对策的最佳途径，深化和加快这一分析并就有关行动作出决定。

295. 一个精干、灵活、能够满足人民需求的联合国发展系统确实意味着必须最佳利用有限资源并进一步加强规范职能和业务职能之间的政策一致性和协同作用，为各国落实可持续发展目标提供支持。经济及社会理事会第 2014/14 号决议授权进行的经社理事会关于发展系统长期定位的对话启动了对该系统的审查。第一阶段对话于 2015 年 7 月结束，其间所形成的一个共识是，发展系统必须抓住这一历史性变革的机遇，从根本上作出改进，从而实现自身转型。

296. 面对不断变化的世界经济和会员国日益提出的要求以及《2030 年议程》提出的要求，发展系统正在出现若干新的职能。该议程的普遍性质以及其对于不落下任何人的承诺也会对联合国在中、高收入国家的职能产生影响，因为在这些国家，不同形式的不平等正在加深政治、经济和社会鸿沟。

297. 一方面要决定如何为一项连贯一致的统筹议程特别是为其核心职能提供资金，另一方面要激励该系统保持非核心资源常常可提供的必要灵活性，这种压力依然是一个根本的问题。目前的筹资架构已变得过于不平衡，不利于加强现在需要联合国发展系统发挥的规范、平衡和召集作用。非核心资源的质量必须提高，同时发展系统也需要探讨创新模式，以改善核心供资的数量和可预测性。对资金流动情况的全系统总体审查将使捐助方能更好地了解在哪些方面需要资金，以及所提供的捐助如何契合协调一致力求实现《2030 年议程》各项目标的联合国发展系统的所有活动。这还将向发展中国家提供有效规划和管理资源所需的最新信息。

298. 未来将需要采用不同的组织模式以及不同形式的区域、次区域和国家存在及方案拟订安排，以便高效力和高效率地使方案国的不同能力和需求与有限的可用资源相匹配。确保发展系统在适当地方有适当的人员、能力和激励措施，将有助于未来 15 年实现雄心勃勃的全球诉求。

299. 通过采取能确保符合会员国各项目标与任务的透明、负责任伙伴合作办法来运用所有发展行为体的优势，也依然是关于执行手段的辩论的一个基本课题。

300. 这些讨论所依据的是，治理架构必须提供战略指导，实施监督并确保成果问责，同时不要进行微观管理，以免扼杀主动性。在这方面，一些会员国呼吁对代表性、能力和工作方法进行审查，以确保公正、连贯一致和有效的治理。

301. 经济及社会理事会关于联合国发展系统长期定位的第二阶段对话预计将提出具体备选办法供会员国讨论，内容涉及必须作出哪些变革才可使联合国发展系统能够迎接《2030 年议程》带来的挑战。现在有一个广泛共识，那就是，这要求认真审视现在还需要哪些基本条件来进一步夯实业已打下的基础。

302. 在一个以普遍性和一体化为特色的时代，所有行为体都必须为实现可持续发展目标做出贡献，联合国系统需要采取行动，在共同分析、规划、预算编制、执行、监测、评价和报告方面采取实际的统筹应对措施。

303. 协调的宗旨是要最大限度地提高效率和减少费用。连贯一致性把协调工作向前推进了一步，以活动价值作为着眼点，进而使影响最大化。另一方面，统筹行动着眼于促成一种以对规范性框架的集体认可为基础建立的共同愿景，这反过来又促成了一项共同战略，该战略反映在超越各实体特殊性并将其发扬光大以促进普世公益的各项活动中。

304. 可持续发展目标和《2030 年议程》固然很雄心勃勃，但却是可以实现的。会员国完全有理由要求联合国发展系统团结一致，谋求实现这些目标和具体目标。大会已把这些目标和具体目标宣布为“一个整体，不可分割，并兼顾了可持续发展的三个方面，而且这些目标和具体目标将会推动今后十五年在对人类和地球极其重要的领域采取行动。为实现这些目标采取的行动将始于联合国发展系统内部。

305. 在 70 年后的今天，《联合国宪章》中关于“运用国际机构，以促成全球人民经济及社会之进展”的要求仍然有效，但在取得这一进展过程中所面临挑战的性质已经发生巨大变化。随着可持续发展目标的通过，联合国系统在完全切实推动发展领域取得进展方面有着前所未有的机遇。发展系统在各国政府领导下，以及在其民间社会伙伴、慈善组织、学术界和私营部门的配合下，必须适应当今世界的现实。

306. 我们已经制定了目标：本报告就联合国可如何帮助实现这些目标提出了初步规划。现在正是时候。

附件

四年度全面政策审查监测和报告框架

大会第 67/226 号 决议段落		指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
二. 发展方面业务活动供资							
二. A. 总则							
1	24	发展方面业务活动供资总额	首协会数据库	每年	239 亿美元	264 亿美元	284 亿美元
2	11, 24	发展方面业务活动供资占官方发展援助总额百分比	(a) 首协会数据库 (b) 经合组织统计	每年	17.0	18.0	18.3
3	11, 24	发展方面业务活动占多边官方发展援助总额百分比	(a) 首协会数据库 (b) 经合组织统计	每年	29.1	不详 ^b	30.6(2013)
4	24, 33, 77	非经济合作与发展组织(经合组织)/发援会国家供资总额(不包括当地资源)	首协会数据库	每年	11.93 亿美元	15.31 亿美元	21.30 亿美元
5	24, 33, 77	非经合组织/发援会国家供资额占全球南南合作资金估计总额(不包括当地资源)的百分比	(a) 行政首长理事会数据库 (b) 国际发展合作报告	每年	9.1	不详 ^c	不详 ^c
6	24, 37	非国家伙伴供资总额	首协会数据库	每年	59.46 亿美元	65.48 亿美元	65.30 亿美元
7	24, 37	非国家伙伴对发展方面业务活动供资总额百分比	首协会数据库	每年	24.9	24.8	23.1
二. B. 增加总体供资							
8	25, 33	发展方面业务活动核心供资总额	首协会数据库	每年	67.09 亿美元	67.22 亿美元	67.43 亿美元
9	26, 29	政府为与发展有关活动提供的核心资金(不包括当地资源)百分比	首协会数据库	每年	45.9	45.0	44.4
10	27, 28, 44	与发展有关活动非核心资源用于全球、区域和国家各级的集合、专题和联合供资机制的百分比	首协会数据库	每年	10.2	9.5	11.4
11	118, 124(g), 135, 141	20%以上的联合国资金用于联合方案并需经集合或过手和/或多捐助方信托基金资金管理安排(而不是并行供资)的方案国百分比	对经济和社会事务部驻地协调员进行的调查 (a) 首协会数据库; ^d (b) 多伙伴信托基金办公室	每年	23.9%	14.6%	不详
12	35	每年向其理事机构报告为扩大捐助群体而采取的具体措施的联合国实体数目	经济和社会事务部的总部调查 ^f	每年 ^g	不详	17(共 22)	23(共 25)

	大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
13	39	到 2014 年界定了核心资源必要数额概念共同原则的联合国基金和方案数目 ^b	总部调查；	一次 (2014 年)	不详	7(共 12)	不详 ⁱ
二. C. 提高资源可预测性和质量							
14	41	把所有预期核心与非核心资源纳入一个综合预算框架的联合国实体数目	驻地协调员调查 ^g	每年	不详	17(共 22)	21(共 25)
15	42	在国家一级实施共同预算框架的联合国国家工作队百分比	驻地协调员调查 ^d	每年	28	21	34
16	24, 33, 40	核心捐款与前一年相比变化至少 20%的基金和方案的 10 大捐助方捐款额百分比	首协会数据库	每年	18	36	21
17	46	每年在各自理事机构就如何为新战略规划周期商定的发展成果筹措资金而举行结构式对话的联合国实体数目	总部调查 ^g	每年 ^f	不详 ^j	13(共 22)	17(共 25)
18(a)	10, 11, 13, 19, 30	用于最不发达国家的国家一级方案核心支出总额(不包括当地资源)的百分比	首协会数据库	每年	41(2011)	46	42
18(b)		用于最不发达国家的国家一级方案支出总额(不包括当地资源)的百分比			51(2012)	48	49
二. D. 确保费用全额回收							
19	47, 53	已采用统一费用回收框架的联合国实体数目	总部调查 ^g	每年 ^j	不详 ^j	11(共 22)	17(共 25)
20(a)	43, 48, 51, 53	各基金和方案用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比	总部调查	每年	64(2011)	不详	65
20(b)		各基金和方案用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比			92(2011)		91
21(a)	43, 48, 51, 53	各专门机构和联合国其他实体用于方案活动的发展活动核心支出总额的百分比	总部调查	每年	69(2011)	不详	58
21(b)		各专门机构和联合国其他实体用于方案活动的发展活动非核心支出总额的百分比			83(2011)		92
22	54	在定期财务报告中汇报费用回收金额的联合国实体数目	总部调查	每年	13	13(共 22)	20(共 25)

	大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
三. 联合国发展方面业务活动对国家能力建设及业务效力的贡献							
三. A. 能力建设和发展							
23	14, 57-63	切实处理国家能力发展问题的新联发援框架(或同等系统)的百分比	区域发展集团(自助小组)	每年	不详	96	100
24	57-63	“强烈同意”联合国系统在发展国家能力方面工作有效的方案国政府百分比	经济和社会事务部对方案国政府进行的调查 ^k	每两年一次	24	30	21
25	64	“强烈同意”联合国系统尽可能利用国家监测和报告系统的方案国政府百分比	方案国政府调查 ^k	每两年一次	10	17	18
26	64, 66	“强烈同意”联合国系统尽可能避免使用平行执行单位的驻地协调员百分比	驻地协调员调查	每年	不详	17	25
27	63	制定了用于衡量能力发展成果方面进展情况的共同办法和框架	发展集团/方案工作组	每年, 直至完成	不详	无	否
28	63	采用发展集团共同能力衡量办法(全面制定后)的各机构国家办事处平均数 ¹	不详, 直至制定(见上文指标 27)	每年(全面制定后)	不详	不详	不详
29	14, 15	发展集团成员战略计划所反映的可持续发展三个层面	各实体战略计划(A/70/62-E/2015/4) 总部调查(A/71/63-E/2016-8)	每年	不详 ^j	是	是 (25 个中的 22 个)
三. B. 消除贫穷							
30	70, 71	实质性处理消除贫穷问题的新联发援框架或类似安排百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)	每年	不详	96	78
31	19, 73	“强烈同意”联合国对消除多层次贫穷和实现国际发展目标做出“重要”贡献的方案国政府百分比	方案国政府调查 ^k	每两年一次	不详	26	32
三. C. 南南合作							
32	74, 77	将南南合作纳入其战略计划的联合国实体数目	总部调查 ^g	每年	不详 ^j	20(共 22)	23(共 25)
33	74, 77	积极在其年度报告中报告南南合作情况的联合国实体数目	总部调查 ^g	每年	不详 ^j	18(共 22)	20(共 25)
34	74, 77	实质性处理南南合作和三角合作问题的新联发援框架或类似安排百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)	每年	不详	32% ^m	43%

大会第 67/226 号 决议段落			指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
三. D. 性别平等和妇女赋权								
35	81, 85, 88, 91	包含促进性别平等方面具体成果和资源的新联发援框架或类似安排百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)	每年	不详		82 ^m	91
36	81, 82, 83, 85	在性别平等记分卡至少一半的领域达到最低标准(评级 4)的实行性别平等记分卡制度国家百分比	驻地协调员调查 (A/70/62-E/2015/4) 发展集团信息管理系统 (A/71/63-E/2016/8) ⁿ	每年	不详		52	不详
37	86, 89	使用性别平等标记跟踪和报告拨款和支出情况的联合国实体数目	妇女署	每年	不详		11	15
38	83, 90	联合国统计委员会制定并认可的供全系统使用的一套最基本性别平等指标	妇女署	一次	不详		核准	
39	86, 92	在一般事务人员和高级员额职等(P-4 及以上)中实现了性别平衡的实体数目	联合国性别平等和增强妇女 权能全系统行动计划 ^p	每年	不详		一般事务： 23/28 ^m P-4 及以上： 1/28	一般事务： 23/28 P-4 及以上： 1/28
40	87	就性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的效力、增值作用和影响进行全系统评价的实施状况	联合检查组	从 2016 年起每 年一次	不详		不详	推迟 ^q
三. E. 从救济过渡到发展								
41	93, 94	已有效整合灾害和气候风险的新联发援框架或类似安排百分比	发展集团区域小组(同行支持小组)	每年	不详		89 ^m	96
42	93, 94, 108-110	每两年提交减少灾害风险进展情况报告的方案国百分比	减灾战略	每两年 一次	不详		74	不详 ⁱ
43	104, 105	与布雷顿森林机构等主要伙伴订有应对危机协定/安排/倡议的国家数目	驻地协调员调查 ^d	每年	不详		42	73
44	107	秘书处各实体与联合国发展系统核准标准化文书, 以支持联合国特派团所在国家的联合方案拟订和业务活动	统筹指导小组	核准以 前每年 一次	不详		综合评估和规划于 2013 年 4 月得到核准 ^r	
45	102	已建立由国家主导协调对国家过渡时期优先事项所提供支持的包容性机制的国家数目	驻地协调员调查 (A/70/62-E/2015/4)	每年	不详		81	不详

大会第 67/226 号 决议段落 指标			来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
			发展集团信息管理系统 ⁿ (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	33 ^o
四. 联合国发展系统更好地运作							
四. A. 联合国发展援助框架							
46	4, 5, 7, 12, 21, 113, 114	过去 12 个月中由一个国家联合指导委员会(或类似机构)进行年度联发援框架(或类似安排)审查的方案国百分比	驻地协调员调查 (A/69/63-E/2014/10 和 A/70/62-E/2015/4) 发展集团信息管理系统 ⁿ (A/71/63-E/2016/8)	每年	53	64	不详
47	130(b), 171	已向所在国政府提交联合国发展援助框架进度报告的联合国国家工作队百分比 - 过去四年中一次 - “一体行动” 每年一次	驻地协调员调查 ^d	每年	不详	72	75 ^s
48	9, 12	强烈同意联合国在促进民间社会和国家非政府组织参与国家发展进程的工作很有效或非常有效的方案国政府百分比	方案国政府调查 ^k	每两年 一次	不详	80	84
49	9, 12, 20, 114, 124(一)	“强烈同意” 联合国 “尽可能” 与民间社会和国家非政府组织进行协作的民间社会组织/方案国政府百分比	民间社会组织调查 (A/67/320-E/2012/89) 方案国政府调查 ^k (A/71/63-E/2016/8)	每两年 一次	44(2012)	不详	46
50	5, 7, 12, 113, 115	认为联合国活动与本国需求和优先事项 “非常密切” 或 “密切” 吻合的政府百分比	方案国政府调查 ^k	每两年 一次	83	93	86
51	18, 116	对联合国从包括非驻地机构在内整个联合国系统提供相关专门知识的能力表示 “满意” 或 “非常满意” 的政府百分比 ^t	方案国政府调查 ^k	每两年 一次	54	56	50
52	23, 58	表示在国家分析阶段已充分利用分类数据, 即收入水平、性别、年龄、残疾、少数群体(族裔、宗教、语言等)和土著人方面数据的联合国国家工作队百分比	驻地协调员调查 ^d	每年	收入: 81 性别: 83 年龄: 88 残疾: 39	收入: 87 性别: 79 年龄: 83 残疾: 51	收入: 76 性别: 76 年龄: 84 残疾: 49

大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
				少数群体： 48 土著人：30	少数群体：47 土著人：24	少数群体： 44 土著人：27
53	23	依照发展集团关于将残疾人权利纳入联合国国家一级方案拟订工作的指导说明提及残疾人需求的新联发援框架(或类似安排)百分比	发展集团区域小组 (同行支持小组)	每年	不详	61 ^m 87
54	58	把立足人权的方针作为新联发援框架主要方案的联合国国家工作队百分比	发展集团区域小组 (同行支持小组)	每年	不详	86 ^m 96
55	14	依照发展集团方案编制准则把可持续发展作为战略优先领域纳入其中的新联发援框架(或类似安排)百分比	发展集团区域小组 (同行支持小组)	每年	不详	93 ^m 96
56	119	已制定措施简化并统一针对具体机构的方案拟订工具(请说明工具类型)的联合国实体数目	总部调查 ^f	每年	不详 ^k	13 (共 22) 14 (共 25)
57	117, 119	编制新联发援框架所需平均月数	发展集团区域小组 (同行支持小组)	每年	不详	13 ^m 12
58	117, 120	“强烈”或“在一定程度上”同意联合国各机构在国家一级有明确分工的方案国政府百分比	方案国政府调查 ¹	每两年 一次	不详	67 69
59	117	“强烈同意”联发援框架或另一个联合国规划框架有助于改善成果重点的方案国政府百分比	方案国政府调查 ¹	每两年 一次	48	47 37
60	121	规划和预算编制周期与四年度全面政策审查时间保持一致的联合国机构的数目	总部调查 ^f	每年	12 (共 22)	15 (共 22) 15 (共 25)
四. B. 驻地协调员制度						
61		充分执行管理和问责制度下列要素：				
61(a)		- 修订联合国国家工作队成员职务说明以确认驻地协调员作用的联合国实体百分比	总部调查 ^d	不详 ^j	55 (12, 共 22)	56 (14, 共 25)
61(b)	42,124(h),	- 确认有义务向驻地协调员报告关于有关机构所主导的联发援框架/“联合国一体化”方案任何构成部分资源调动和方案执行情况的联合国实体百分比		不详 ^j	64 (14, 共 22)	68 (17, 共 25)
				每年		

	大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
61(c)	130(a),130(c), 131	- 将驻地协调员的意见纳入其联合国国家工作队成 员考绩制度的联合国实体百分比			不详 ^j	55 (12, 共 22)	48 (17, 共 25)
61(d)		- 将联合国国家工作队的成果纳入机构代表考绩制 度的联合国实体百分比			不详 ^j	59 (13, 共 22)	60 (15, 共 25)
61(e)		- 与驻地协调员/驻地代表签署了授权信(包括资源调 动授权信等)的开发署国家主任百分比	驻地协调员调查 ^d		不详	85	88
62	124(b)	女性驻地协调员百分比	发展业务协调办公室 (人力资源数据库)	每年	40	39	42
63	124	来自方案国的驻地协调员的百分比	发展业务协调办公室 (人力资源数据库)	每年	44	44	44
64	125	认为联合国工作人员(机构主管)“很好兼备了包括高 质量政策和方案咨询方面所需能力和才干以及高水 平领导技能”的政府百分比	方案国政府调查 ^k	每两年 一次	不详	78	84
65	128	充分执行费用分摊安排的联合国实体数目和百分比	发展业务协调办公室	每年	不详	11 (共 18)/60	11 (共 18)/60
66	128	2013 年向经济及社会理事会和大会提交的关于驻地 协调员系统供资模式的提案	发展集团	一次 (2013 年)	否	执行中 ^u	不详 ^v
67(a)	128	为驻地协调员系统提供的现金捐款 ^w	发展业务协调办公室	每年	不详	不详 ⁿ	2360 万 美元
67(b)		为驻地协调员系统提供的实物捐助 ^x	不详	不详	不详	不详	不详
67(c)		表示可毫无困难地获得所有联合国实体的部分或所 有技术资源的驻地协调员百分比	驻地协调员调查	每年	不详	85	80
68	124(a), (b), 127(c)	对驻地协调员评估中心进行了审查和改进, 最终目标 是引入高素质的领导人	发展业务协调办公室	一次	不详	已完成	
69(a)	124(j)	具备适当授权、可代表其所属机构作出决策的联合国 国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/70/62-E/2015/4) ^d	每年	不详	24	不详 ⁿ
69(b)		“强烈同意”联合国系统外地代表得到充分授权, 可 切实有效地应对国家需求和优先重点的国家百分比	驻地协调员调查 (A/70/62-E/2015/4 和 A/71/63-E/2016/8)		不详	17	24

大会第 67/226 号 决议段落		指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
四. C. 一体行动							
70	134	“一体行动”国家的数目	发展业务协调办公室	每年	33	43	50 ^y
71	134	采用标准作业程序组成部分的国家数目	驻地协调员调查 ^d	每年	不详	72	79
72	130(b)	每年提交联合国国家成果报告的国家百分比	驻地协调员调查 ^d	每年	不详	51	49
73	138	考虑采用“一体行动”办法，并满意驻地协调员/联合国国家工作队向其提供有关信息以便其作出关于此种办法的知情决定的方案国百分比	方案国调查 ^k	每两年一次	不详	78	73
74	141	表示在“一体行动”方面已得到总部有效支持的驻地协调员/联合国国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/70/62-E/2015/4) ^d	每年	不详	53	不详
			驻地协调员调查 (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	66
75(a)		发展集团核可了《总部行动计划》，以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法所产生增效裨益的各种挑战和瓶颈，尤其是在总部一级。		一次	不详	已完成	已完成
	137		发展业务协调办公室				
75(b)		发展集团执行了《总部行动计划》，以应对阻碍“一体行动”国家充分利用“一体行动”办法所产生增效裨益的各种挑战和瓶颈，尤其是在总部一级。		每年一次（自2015年起）	不详	执行中	执行中
76	143	审查及核准 2014 年“一体行动”国家提交经济及社会理事会的共同国家方案文件的备选方案	开发署、儿基会、人口基金和妇女署联合进行	一次 (2014 年)	否	否 ^z	否 ^{aa}
四. D. 区域层面							
77	146,147	区域协调机制/发展集团区域小组旨在倡导关键发展问题的联合共同立场(文件)数目	区域协调机制/发展集团区域小组报告	每年	不详	15	8
78	148,149	“强烈同意”认为区域同行支助小组为联发援框架制定工作提供了增值效应的驻地协调员/联合国国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/70/62-E/2015/4) ^d	每年	不详	5	不详
			驻地协调员调查 (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	路线图：47 国家情况分析：26

大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
						战略规划: 36 监测和评 价: 20
79	146-150	指出区域协调机制为处理与国家相关最优先区域/次区域问题提供了有效支持的驻地协调员/联合国国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/70/62-E/2015/4) ^d 每年	不详	53	不详
		驻地协调员调查 (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	72%
80	146-150	指出区域发展集团为处理与国家相关最优先区域/次区域问题提供了有效支持的驻地协调员/联合国国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/71/63-E/2016/8) ^d 每年	不详	50	不详
		驻地协调员调查 (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	79
81	146-150	指出区域委员会为处理与国家相关最优先区域/次区域问题提供了有效支持的驻地协调员/联合国国家工作队成员百分比	发展集团协调支助调查 (A/70/62-E/2015/4) ^d 每年	不详	42	不详
		驻地协调员调查 (A/71/63-E/2016/8)		不详	不详	63
四. E. 简化和统一业务流程						
82	161	到 2013 年年底制定了发展集团战略, 以支持在希望加以采用的方案国建立共同房地	发展集团报告(共同房舍问题工作队)	每年, 否 直至完成	否	是
83	152	2014 年向理事机构提交国家一级综合共同支助服务计划, 所涉领域包括财务管理、人力资源、采购、通信技术及其他服务	总部调查	每年, 否 直至完成	否	否
84	155	首协会管理问题高级别委员会和发展集团提交全系统所有业务职能领域统一条例、细则、政策和程序的计划, 供经济及社会理事会在 2014 年年底之前审查	发展集团/管理问题高级别委员会	每年, 否 直至完成	否	否 ^{bb}

大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a	
85	159	2014 年提交的关于业务费用共同定义以及共同(和标准)费用控制系统的提案	管理问题高级别委员会/发展集团	每年，直至完成	否	否	是
86	156	联合国所资助年度采购量有 25%或以上由政府进行的国家百分比	经济和社会事务部业务管理小组调查	每年	24	22	18
87(a)	160	关于建立企业资源规划系统互操作性的可行性研究报告	管理问题高级别委员会	每年，直至完成	否	否	是
87(b)	160	关于在 2016 年充分实现企业资源规划系统互操作性方面进展的报告	管理问题高级别委员会	一次 (2016 年)	不详	不详	执行中 ^{ee}
88(a) ^{cc}	152, 154	在实施机构间和共同长期协议的基础上执行五项或以上共同事务的国家百分比	业务管理小组调查 ^d	每年	不详	7(6)	5(6)
88(b)		至少执行五项共同长期协议的国家百分比			不详	43(36)	33(39)
89	64, 152	完全遵循统一现金转移方式框架的国家百分比	统一现金转移方式框架咨询委员会	每年	不详	不详	不详 ^{dd}
90	153	已于 2013 年年底前向理事机构提交关于本机构内部业务活动合理化计划的联合国实体数目	总部调查	一次 (2014 年)	不详	7 (共 22)	10 (共 25)
四. F. 成果管理制							
91	171	编制年度成果报告的非“一体行动”国家境内联合国国家工作队百分比	驻地协调员调查 ^d	每年	不详	44	36
92	166,168	采用发展集团成果管理制手册中所述共同成果管理工具和原则的联合国实体数目	总部调查	每年	不详 ^j	15 (共 22)	23 (共 25)
93	170	为 2014 年战略计划执行制定了明确有力成果框架的联合国实体数目	总部调查	一次 (2014 年)	不详 ^j	15 ^{ee} (共 22)	不详 ⁱ
94	172	供在 2016 年年底之前审查的联合国全系统成果管理制和全系统成果报告	联合检查组	一次 (2016 年)	否	否	执行中 ^{ff}

大会第 67/226 号 决议段落	指标	来源/收集方法	频率	A/69/63- E/2014/10 (2014) ^a	A/70/62- E/2015/4 (2015) ^a	A/71/63- E/2016/8 (2016) ^a
95	170	在政府已经表示有兴趣接受联合国国家工作队支持，以加强国家成果管理系统的国家中，对此作出积极回应的联合国国家工作队百分比	驻地协调员调查 (2016 年)	一次 (2016 年)	不详 (2016 年)	94
四. G. 发展方面业务活价						
96	173	已建立包含评价落实情况和管理层所作回应现状的评价跟踪系统的实体数目	总部调查	每年	不详 ^j	18 (共 22)
97	181	已制定全系统独立评价政策，并且已提出全系统试点评价建议，供 2013 年经济及社会理事会届会讨论	联合检查组(代表临时协调机制) ^a	一次 (2013 年)	否	20 (共 25)
98	175	“强烈同意”联合国为加强国家评价能力做出了贡献的方案国百分比	方案国政府调查 ^k	每两年一次	10	16
99	182	联发援框架评价获得(来自联发援框架国家小组)管理层答复的百分比	驻地协调员调查 (A/70/62-E/2015/4) 发展集团信息管理系统 ⁿ (A/71/63-E/2016/8)	每年	不详 不详	59 28 ^o

^a 秘书长 2014 年、2015 年和 2016 年关于 2013 年、2014 年和 2015 年所收集数据的报告。

^b 多边援助数据可供用于 2014 年 12 月。

^c 2013 年和 2014 年南南合作数据不详。

^d 数据源以前在 A/70/62-E/2015/4(2015)中报告为协调支助调查或驻地协调员年度报告。可用的数据分为两行。若有替代数据源取代了先前数据源，则会提供正确数据源，而且相应数据也取自该来源。

^e 由于数据源出现变化，在比较这一指标各年数据点时应谨慎行事。

^f A/69/63-E/2014/10 印发后，数据源从经济和社会事务部对机构战略计划进行的案头审查转为经济和社会事务部对总部进行的调查，因为经证明，案头审查并非对所有联合国实体都切实可行。

^g 经济及社会理事会第 2015/15 号决议要求提交年度报告，而非一次性报告。

^h 虽然已确认妇女署既不是一个基金也不是一个方案，但仍以此进行归类。

ⁱ 不适用，因为指标数据要么仅收集一次，要么每两年收集一次。

^j 经济和社会事务部 2013 年总部调查中要求提供定性资料，但这一数据并未提报。

^k 经济和社会事务部于 2012 年、2014 年和 2015 年开展了方案国调查。

^l 发展集团能力衡量办法尚未充分制定。

^m 由于经济和社会事务部获得新的资料，数字作了订正(见 A/71/63-E/2016/8，第四节 H)。

ⁿ 发展集团信息管理系统于 2015 年启动。该系统取代了驻地协调员年度报告和协调支持调查。经济和社会事务部修订了其驻地协调员和业务管理工作队的调查内容，以避免增加报告负担。由于所用各种工具采用不同的收集方法和规程，在比较不同数据源指标数据点时应当谨慎从事。只要有可能，数据均作了调整，以便能与往年比较，如无调整，下文均会提供数据点。

^o 见脚注 n，另见 2015 年经济和社会事务部对驻地协调员进行调查后就所报数字下降作出的详细说明。

^p 资料来源：妇女署就一般事务人员以及首协会就 P-4 及以上职等提供的数据。

^q 相关评价据报已列入 2017/2018 年联合检查组登记表。

^r 在当前报告所述期间没有采取进一步行动。

^s 2015 年经济和社会事务部对驻地协调员进行调查时要求“在过去五年中”。

^t 该项指标的数据反映了认为“在广泛各类专题领域提供专门知识”是联合国系统起“非常大作用”的属性的方案国政府百分比。

^u A/70/62-E/2015/4，第四节 B。

^v 见 A/71/63-E/2016/8，第四节 B。

^w 联合国发展集团费用分摊协议下的捐款。

^x 因缺乏对“实物”捐助的统一定义，无法为该指标收集数据；增加了指标 67(c)以显示相关趋势。

^y 截至 2015 年 9 月。

^z 2014 年 9 月举行了开发署-人口基金-儿基会-粮食署联合非正式协商。

^{aa} 见关于联发援框架的 A/71/63-E/2015/6，第四节 A。

^{bb} 见 A/71/63-E/2016/8，第四节 E。

^{cc} 因无法进行计量，故而已删除指标 88(c)-88(f)。

^{dd} “遵循统一现金转移方式框架的国家”这一概念被认为无法衡量，因此已随 2014 年 2 月《发展集团统一现金转移方式框架》的发表而正式停用。见 A/71/63-E/2016/8 中关于能力建设与发展的第四节 A。

^{ee} 数据点揭示“贵机构当前战略计划在何种程度上展示了完整的成果链？”。

^{ff} 见 A/71/63-E/2016/8 中关于成果管理制的第四节 F。