



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 2018
Chinese
Original: English

大会

第七十三届会议

发展方面的业务活动：联合国系统

发展方面的业务活动

经济及社会理事会

2018 届会议*

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

2018 年大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面 政策审查的第 71/243 号决议的执行情况

秘书长的报告**

摘要

本报告根据大会第 71/243 号决议提交，包含本决议执行工作所取得的进展和遇到的挑战的第一次年度概览。

本报告是根据联合国发展系统提供的战略规划、年度报告和其他文件，并与该系统协商编写的。本报告还从经济和社会事务部负责开展的四项调查和联合国发展系统负责管理的信息管理系统受益良多。财务数据主要来自首协会管理的数据库和报告系统。

* E/2018/1。

** 因需要在整个联合国系统进行广泛磋商以及对经济和社会事务部四项调查的反馈推迟提交，本报告延迟提交。



简称

首协会	联合国系统行政首长协调理事会
发协办	发展业务协调办公室
欧洲经委会	欧洲经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
国际民航组织	国际民用航空组织
信通技术	信息和通信技术
农发基金	国际农业发展基金
国际金融机构	国际金融机构
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
海事组织	国际海事组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
非政府组织	非政府组织
官方发展援助	官方发展援助
经合组织/发援会	经济合作与发展组织/发展援助委员会
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
泛美卫生组织	泛美卫生组织
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
贸发会议	联合国贸易和发展会议
联发援框架	联合国发展援助框架
发展集团	联合国发展集团
开发署	联合国开发计划署

环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
减灾办	国际减少灾害战略机构间秘书处
训研所	联合国训练研究所
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
联合国大学	联合国大学
志愿人员组织	联合国志愿人员组织
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

目录

	页次
简称	2
一. 导言	9
二. 联合国发展系统与《2030 年议程》保持一致	10
三. 联合国发展方面业务活动的供资情况	15
A. 联合国发展方面业务活动的背景和概述	15
B. 对联合国实体的供资	18
C. 资金分配	28
D. 某些供资问题	34
四. 帮助方案国实现可持续发展目标	37
A. 消除贫穷和不让任何一个人掉队	38
B. 支持能力发展	43
C. 提供综合政策咨询	48
D. 通过规范性向各国提供协助	49
E. 加强对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助	51
F. 帮助中等收入国家处理持续存在的和新出现的挑战	54
G. 伙伴关系	55
H. 加强人道主义、发展和维持和平努力的互补性	63
I. 确保性别平等和增强妇女权能	66
五. 改进联合国发展系统的运作	68
A. 派驻和分工	68
B. 驻地协调员的职能	74
C. 为使成果最大化而提供综合支持	78
D. 统一和简化业务做法	84
E. 区域层面	89
六. 提高联合国发展系统的实效	92
七. 结论	99
附件	
四年度全面政策审查的监测和报告框架	101

表

1. 战略规划周期与四年度全面政策审查周期保持一致	11
2. 在可持续发展目标方面向联合国提出的请求	14
3. 针对特定可持续发展目标的联合方案的数目和百分比	25
4. 2016 年 16 个实体的供资流量总体细目	27
5. 2014-2016 年实际费用回收率	28
6. 按国家组分列的支出情况	33
7. 2016 年各国家组的支出和派驻情况	34
8. 2017 年按支持类型分列的各国首选外部支持提供方	38
9. 加强国家能力	44
10. 提供政策咨询	48
11. 按支助类别开列的各国首选外部支助提供方	58
12. 按业绩因素开列的各国首选外援提供方	59
13. 提供南南合作	60
14. 联合国实体将南南合作纳入其战略计划的情况	60
15. 联合国实体将南南合作纳入其年度报告的情况	60
16. 2014-2017 年联合国国家工作队为南南合作提供支助方面的挑战	61
17. 2014-2017 年在南南合作范围内所要求提供支助的类型	61
18. 政府开展的南南合作活动及对联合国提出的提供南南合作支持请求	62
19. 联合国支持南南合作的集体做法	62
20. 联合国活动的重点领域	64
21. 联合国机构之间的协作程度	64
22. 发展和人道主义行动、及发展与建设和平之间的协作程度	65
23. 根据各国政府的需求及联合国工作人员的能力和技能组合调整联合国在各国的派驻	68
24. 对联合国发展系统灵活性、成本效益和协作能力的看法	69
25. 使联合国在当地的派驻更合理	71
26. 2016 年驻斐济和巴巴多斯多国办事处的支出	72
27. 联合国各实体的分工(相对于重叠)	73

28. 驻地协调员的能力和特权.....	75
29. 2017 年联合国各机构参与国家一级管理和问责制度的程度.....	76
30. 2015 年和 2017 年国家一级执行管理和问责制度的情况.....	76
31. 2014-2017 年驻地协调员下放权力情况.....	77
32. 国家工作队向驻地协调员报告的情况.....	78
33. 联合国系统对“一体行动”的支持.....	83
34. 在拟订业务运营战略时的主要挑战.....	85
35. 管理业务活动职能.....	86
36. 2013-2017 年阻碍机构利用现有长期协议的因素.....	87
37. 业务运营战略的非货币效益.....	88
38. 区域委员会对最优先的区域/次区域问题的贡献的实效.....	89
39. 按区域分列区域委员会对最优先的区域/次区域问题的贡献的实效.....	90
40. 区域委员会对区域/次区域问题的贡献.....	90
41. 区域协调机制和联合国发展集团区域工作队对区域/次区域问题的贡献.....	92
42. 联合国各实体关于知识管理的答复.....	97

图

一. 联合国为实现可持续发展目标在国家一级已采取的综合应对措施.....	13
二. 2016 年联合国全系统活动的筹资情况.....	16
三. 2002-2016 年官方发展援助和联合国发展方面业务活动供资的增长.....	16
四. 2015 年多边援助渠道.....	17
五. 2002-2016 年联合国发展方面业务活动供资情况的逐年实际变化.....	18
六. 2016 年联合国实体收到的捐款.....	19
七. 2016 年供资来源的主要分组.....	19
八. 2016 年主要捐助方.....	20
九. 2016 年按区域分列的当地资源捐款.....	21
十. 2016 年联合国发展方面业务活动的非核心供资方式.....	21
十一. 2009-2016 年按基金类别分列的存入联合国管理的多方捐助者信托基金的款项.....	22
十二. 2016 年向机构间集合基金的最大捐助方.....	23

十三. 2016 年按专题分类对机构间集合基金的捐助情况.....	24
十四. 2010-2016 年全球纵向基金供资情况	26
十五. 2016 年联合国发展方面业务活动支出分配示意图.....	28
十六. 按支出规模分列的国家支出情况.....	29
十七. 2016 年通过机构间集合基金输送 10% 以上支出的国家	32
十八. 2008-2016 年最不发达国家支出情况	33
十九. 确保关注最脆弱群体	39
二十. 联合国为查明和惠及落在最后的群体提供支助.....	40
二十一. 联合国为惠及落在最后的群体提供支助, 按收入组分列.....	40
二十二. 联合国做出特别重大贡献(过去两年)的领域及今后需要援助的领域(今后四年).....	42
二十三. 建立国家能力的有效性	43
二十四. 联合国为建设伙伴关系提供支持.....	44
二十五. 联合国发展系统利用国家系统和机构的情况.....	46
二十六. 获得各类官方数据的程度	47
二十七. 为建设数据能力而开展协作	47
二十八. 政策咨询的协调和(或)统筹	49
二十九. 促进联合国规范性与业务性活动之间的联系.....	50
三十. 与国家需求、优先事项和计划的一致性.....	51
三十一. 查明落在最后的群体	52
三十二. 2016 年与外部伙伴的协作.....	57
三十三. 国家工作队与伙伴关系的接触情况.....	57
三十四. 联合国发展和联合国人道主义行为体之间的互动协作.....	65
三十五. 2012-2016 年联合国系统性别观点主流化整体评级的比较分析	67
三十六. 各国政府和驻地协调员关于联合国各实体之间分工问题的看法.....	74
三十七. 为减少国家伙伴工作量而采取的措施.....	79
三十八. 标准作业程序的核心要素	80
三十九. 标准作业程序的实施情况	81
四十. “一体行动”的现状	82

四十一. 按收入分组对成为“一体行动”国家的兴趣.....	83
四十二. 机构负责人的授权不同	87
四十三. 区域委员会对国家工作队工作的支助.....	91
四十四. 向政府报告联合国国家工作队成果的情况.....	93
四十五. 联合国国家工作队报告的内容、及时性和覆盖面.....	94
四十六. 提高成果管理制系统的兼容性.....	95
四十七. 支助国家成果管理制系统	95
方框	
1. 联合国发展系统.....	10
2. 惠及落在最后的群体的创新型战略.....	41
3. 建立共同房地的挑战.....	70
4. 各国政府注意到的联合国各实体间缺乏明确分工的障碍	74
5. 总部行动计划草案.....	84
6. 区域协调机制.....	91
7. 联合国发展系统的成果管理制	96

一. 引言

1. 在 2015 年达成若干项里程碑式的协议，包括《2030 年可持续发展议程》、《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，其中呼吁振兴有利于人类、地球和繁荣的全球和多利益攸关方伙伴关系，其范围之广、意义之大前所未有的。这些协议意味着发展合作范式发生根本转变。由于这一范式变化，加之发展合作格局的深刻变化，需要对联合国发展系统进行大胆反思，确保这一系统能够胜任支持会员国实现可持续发展的努力。
2. 为此，会员国在经济及社会理事会为期 18 个月的联合国发展系统重新定位问题对话期间，对该系统的职能协调一致、供资做法、治理结构、组织安排、伙伴关系办法、能力和影响力之间的相互关系所涉及的问题进行了辩论。2016 年年底，大会通过关于发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议提供指导。四年度全面政策审查旨在加强系统的一致性、有效性和效率，以应对《2030 年可持续发展议程》所指出的我们这个时代的各种发展挑战。为了制定必要的全系统应对措施，实现《2030 年议程》要求交付的共同成果，会员国扩大了四年期全面政策审查的范围，为此呼吁联合国发展系统发展方面业务活动的所有实体根据自身的任务规定、作用和专长全面执行该决议，并请秘书长在 2017 年 12 月之前就一系列关键领域提出建议。
3. 根据这一要求，秘书长在 2017 年 7 月为这一系统提出自己的设想，该设想将成为促进采取行动的催化剂、创新者、召集人和有效工作的倡导者。根据这一设想，这个系统要更具有战略性、更负责任、更透明、更加协作、拥有更高的效率和实效，以在国家一级交付成果(A/72/124-E/2018/3)。秘书长在 2017 年 12 月的报告(A/72/684-E/2018/7)中进一步详细阐述了他的设想，就如何立即改变该系统的运作方式以及对长期做法的调整提出自己的建议，供会员国在 2018 年审议。
4. 本报告旨在说明迄今在四年度全面政策审查所规定任务方面采取的步骤，而各会员国也已为此规划了前进的道路。本文件以事实和实地情况介绍为依据，评估了这一系统如何根据新的任务正在发生转变，以更好地支持国家、区域和全球各级执行《2030 年议程》。
5. 证据表明，进展情况参差不齐。将该系统的规划和活动与四年期审查保持一致的工作尚处于起步阶段，其部分原因是，需要对内部规划和管理选择进行排序，而这又需要在会员国作出决定后才能进行。第一个步骤是，在四个联合国实体 2018-2021 年战略规划中包括一个共同章节，承诺更好地携手工作，加强一致性和协作。然而，关于全系统应对措施的决定的具体内容，包括联合国驻地协调员的领导作用和权限、差异化驻留模式、共同后台办公室、以及协助完成新的《2030 年议程》所需的新技能，都是有待解决的重要决定因素。

6. 本报告的数据所证明的另一个关键挑战是，该系统的供资持续分散，而且与整合和协调原则不一致。此外，从实地获得的数据表明，联合国发展系统在围绕集体成果提供一致应对措施方面依然举步维艰。其原因是，组织文化和安排不利于采取全系统应对措施，尤其是业务做法的统一和简化进展缓慢，以及实地执行联合行动的工作彼此脱节和总部一级的努力存在差距。2017年12月秘书长报告中提出的建议旨在从系统层面应对这些挑战和差距。

7. 在心态、整套技能、结构和组织安排方面需要完成从千年发展目标向可持续发展目标的全面转变，这一转变仍在进行中，其部分原因是尚待会员国就关键要素作出决定。然而，目前正在采取一系列广泛行动，以在关键职能方面采取更加连贯一致的做法，例如借助于制定必要指导方针和工具的重大努力，支持能力发展和政策咨询，以使联合国国家工作队能够在实地更好地完成任务。

8. 本报告针对需要立即执行的任务规定，提供了对我们目前的情况作出判断的证据基础。

二. 联合国发展系统与《2030年议程》保持一致

9. 大会在2016年四年度全面政策审查(第A/71/243号决议)中要求联合国发展系统加大工作力度，实现《2030年议程》的宏伟目标。与《2030年议程》保持一致，首先是要重新定位联合国的工作，以便能够通过全系统方式交付共同成果。为此，第A/71/243号决议扩大了四年期全面政策审查的范围，将“联合国发展系统开展发展方面业务活动的所有实体”包括在内，并重申这些实体应相互协调其规划和活动，包括酌情通过各自理事机构协调规划和活动，以全面执行本决议。

10. 这意味着，除四年期全面政策审查的规定所包含的基金、方案和其他联合国实体外，13个联合国专门机构(见方框1)有可能参与全面执行联合国发展系统四年期审查，联合国发展系统包括44个接受发展方面业务活动资金的实体。¹

方框 1

联合国发展系统

基金和方案(9)

开发署(包括资发基金、志愿人员组织)、环境署、人口基金、联合国人居署、难民署、儿基会、近东救济工程处、妇女署、粮食署

¹ “联合国发展系统”和“发展业务活动”这两个术语没有共同商定的定义。为了供资分析的目的，这些定义包括与经合组织提供的官方发展援助定义相一致的、与捐款有关的实体和活动。这并不意味着，为了供资分析的目的被列为联合国发展系统供资分析一部分的实体在其他方面也是该系统的一部分。例如，除了供资分析的目的之外，秘书处人道主义援助协调厅不是联合国发展系统的一部分。

秘书处部门(12)	经济和社会事务部、非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会、西亚经社会、人道主义协调事务厅、人权高专办、贸发会议、政治事务部、减灾办、建设和平支助厅
专门机构(13)	粮农组织、国际民航组织、农发基金、劳工组织、国际海事组织、国际电联、教科文组织、工发组织、旅游组织、世界旅游组织、世界知识产权组织和气象组织
研究与培训机构(6)	联合国区域间犯罪和司法研究所、裁研所、训研所、联合国社会发展研究所、联合国系统职员学院、联合国大学
其他实体(4)	国贸中心、艾滋病署、毒品和犯罪问题办公室和项目署

11. 战略规划和预算周期保持一致是采取协调一致行动的第一步。除秘书处各部门和各区域委员会因其规划和预算周期不同不在此列外，目前有 14 个实体已经与四年度全面政策审查完全一致，有 5 个实体正在进行中，有 8 个实体尚不一致（见表 1）。

表 1
战略规划周期与四年度全面政策审查周期保持一致

实体	战略规划周期		与四年期全面政策审查周期保持一致	
	时间框架	年数	2016	2018
基金和方案				
开发署(包括志愿人员方案和资本发展基金)	2018-2021	4	是	是
环境署	2018-2021	4	是	是
人口基金	2018-2021	4	是	是
人居署	2014-2019	6	否	否
难民署	2018-2020	2	是 ^a	是
儿基会	2018-2021	4	是	是
近东救济工程处	2016-2021	6	执行中	执行中 ^b
妇女署	2018-2021	4	是	是
粮食署	2017-2021	5	是	执行中 ^c
专门机构				
粮农组织	2018-2019 2020-2021	2	是	是
民航组织	2017-2019	3	否	否
农发基金	2018-2021	4	是	是 ^d
劳工组织	2018-2021	4	是	是
海事组织	2016-2021	6	否	否

实体	战略规划周期		与四年期全面政策审查 周期保持一致	
	时间框架	年数	2016	2018
国际电联	2016-2019	4	否	否
教科文组织	2018-2021	4	是	是
工发组织	2018-2021 ^e	4	执行中	执行中
世旅组织	—	—	—	否
万国邮联	2017-2020	4	否	否
世卫组织	2014-2019	6	否	否
知识产权组织	2017-2021	5	执行中	执行中 ^f
气象组织	2016-2019	4	否	否
研究与培训机构				
犯罪司法所	—	—	—	否
裁研所	2017-2020	4	否	否
训研所	2018-2021	4	是	是
社发所	2016-2020	5	否	否
联合国系统职员学院	—	—	—	否
联合国大学	2015-2019	4	否	否
其他实体				
国贸中心	2016-2017	2	执行中	是
艾滋病署	2016-2021	6	执行中	执行中 ^g
毒品和犯罪问题办公室	2018-2019	2	是	是
项目署	2018-2021	4	是	是

说明：2016 年四年度全面政策审查所涵盖实体的完整清单见方框 1。

- ^a 两年周期与四年期全面政策审查保持一致，因此被认为是与四年期全面政策审查保持完全一致。
- ^b 近东救济工程处的业务采用 6 年期战略规划周期和大会核定的两年期方案计划，近东救济工程处计划将其下一周期同 2021 年四年期全面政策审查保持一致。
- ^c 作为一种例外情况，粮食署提前一年提交了 2017-2021 年战略计划，因为其周期为五年，可根据一般规则第六.1 条的预测，回到四年战略计划周期。
- ^d 农发基金的中期计划为三年，与三年充资周期保持一致，其原因是农发基金是一个国际金融机构，资金由资金补充所决定。
- ^e 工发组织的战略计划(最初是 2016-2019 年中期方框架)延长至 2018-2021 年，以使之与四年期全面政策审查周期保持一致。预算周期仍为两年期(目前为 2018-2019 年)。
- ^f 知识产权组织的中期战略计划 6 年(2012-2016 年)，其预算所涉期间为 2 年(2018-2019 年和 2020-2021 年)。
- ^g 艾滋病署的联合预算每两年编列一次。统一预算、成果和问责框架持续六年，与共同提案国的计划周期保持同步。

12. 各实体目前使其计划和活动与四年度全面政策审查保持一致的程度有所不同。

13. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署根据各自理事机构提出的关于以更加统筹协调一致的方式开展工作的要求，为其战略规划制定了共同章节，确定并详细阐述了具体的协作优势领域。这些实体拟将纳入主流、加快步伐和政策支持战略系统² 作为一个主要切入点，以确定活动的优先次序和投资情况，确保没有人被落在后面。应该把这种新办法看作是为联合国发展系统的战略规划指定进一步采取共同办法的第一步。

图一

联合国为实现可持续发展目标在国家一级已采取的综合应对措施



资料来源：2017 年联发援框架准则。

14. 联合国发展集团更新了指导方针和工具，以更好地支持国家工作队帮助各国政府加速实现《2030 年议程》，并确保系统的计划、战略和工具能够加强国家自主权并协调一致地满足各国的发展需求(见图一)。这包括更新《2030 年可持续发

² <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/MAPS-Concept-Note-Oct-2015-ENDORSED-BY-UNDG-on-26.10.15.pdf>。

展议程：国家工作队主流化参考指南》以及创建可搜索的在线简编，以支持制定诊断措施、方法和风险知情的规划；³ 启动全系统对国家统计机构的支持和报告可持续发展目标的准则；修订联发援框架指导方针和介绍一项实现《2030 年议程》战略对策的附带说明，⁴ 并向联合国国家工作队提供人权方面的政策和业务支持。⁵

15. 一个重要的成就是，85%的方案国政府表示，联合国系统的活动与其发展需要和优先事项“非常密切”或“密切”地保持一致，15%的方案国政府表示这些活动“有所保持一致”。答复方说，这一成就的取得是因为将联发援框架与国家发展计划保持一致；侧重于实现可持续发展目标；利用政府协调机制，例如由政府主持成果小组；有效监测和评估。制约因素包括缺乏国家计划或战略、在进行方案编制时提供和使用的数据不足、联合国工作人员没有派驻在方案国、联合国活动分散以及通过非核心资源供资的项目缺乏一致。

16. 联合国发展系统正在国家一级根据《2030 年议程》作出调整，但这一工作显然需要加快速度。这么做的理由是，36%的政府表示，联合国在过去两年中“在很大程度上”对落实可持续发展目标作出贡献，45%的受访者则表示作出“适度”贡献。

17. 下文表 2 显示了在落实可持续发展目标方面请求支持的类别，请求最少的类别是“具体的可持续发展目标”。低收入国家通常更可能要求提供所有四种类别的支持。值得注意的是，在方案支出最多的十个国家中，有三个国家没有要求提供任何种类的支持，这可能是由于这些国家目前存在人道主义状况。

18. 请求数量最多的是“总体方向和可持续发展目标主流化”，这表明方案国家正在根据新《议程》作出调整。

表 2
在可持续发展目标方面向联合国提出的请求

	贵国政府是否请求在本案落实可持续发展目标的应对措施方面提供支持？				共计
	可持续发展目标的计量与报告	就具体可持续发展目标提出的请求	关于可持续发展目标的总体方向	可持续发展目标纳入国家发展计划的主流	
收入分组					
低收入国家(31)	15	4	22	20	61
中低收入国家(49)	24	7	28	33	92
中高收入国家(43)	22	7	20	21	70

³ 加快实现可持续发展目标工具箱，可查阅 <https://undg.org/2030-agenda/sdg-acceleration-toolkit/>。

⁴ 发援会参考指南，可查阅 <https://undg.org/programme/undaf-companion-guidances/>。

⁵ 可查阅 <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/09/Policy-Operational-Support-to-UNCTs-on-HR-in-SDG-Implementation-FINAL...-1-1.pdf>。

贵国政府是否请求在本家落实可持续发展目标的应对措施方面提供支持？					
	可持续发展 目标的计量 与报告	就具体可 持续发展 目标提出 的请求	关于可持 续发展 目标的 总体方向	可持续发展 目标纳入 国家发展 计划的主流	共计
高收入国家(8)	5	3	6	3	17
共计(131)	66	21	76	77	240
区域分组					
非洲东部和南部(21)	10	5	14	12	41
非洲西部和中部(24)	9	5	16	19	49
阿拉伯(18)	9	2	5	7	23
亚洲及太平洋(24)	16	4	16	14	50
欧洲和独立国家联合体(18)	8	3	11	12	34
拉丁美洲和加勒比(26)	14	2	14	13	49
共计(131)	66	21	76	77	240

资料来源：发展集团信息管理系统。

三. 联合国发展方面业务活动的供资情况

19. 供资的质量和数量严重影响了联合国发展系统通过凝聚力量采取应对措施交付集体成果的能力。本节详细概述了联合国发展方面业务活动目前的供资情况，并提供证据说明有哪些改变可以让该系统能够更好地支持实现《2030年议程》。

A. 联合国发展方面业务活动的背景和概述

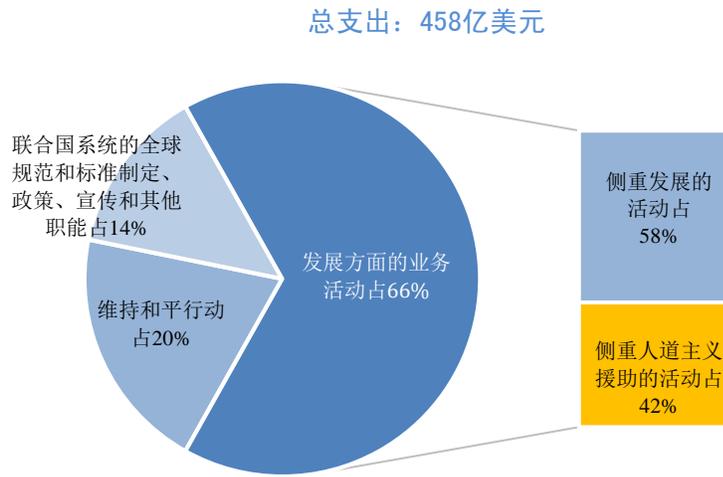
20. 联合国发展方面业务活动是联合国实体为促进发展中国家的发展和福利而开展的活动。联合国发展方面业务活动涵盖与长期发展有关的活动以及那些以人道主义援助为重点的短期活动。相关在线技术说明⁶ 包含与供资定义和分类有关的进一步信息。

21. 2016年，联合国发展方面业务活动的支出总额共计304亿美元，⁷ 占联合国全系统活动支出458亿美元的三分之二。维持和平行动占总支出的五分之一；联合国系统的全球规范和标准制定、政策、宣传和其他职能占其余14%(见图二)。

⁶ 即将印发。可查阅 www.un.org/en/ecosoc/en/node/1158673。

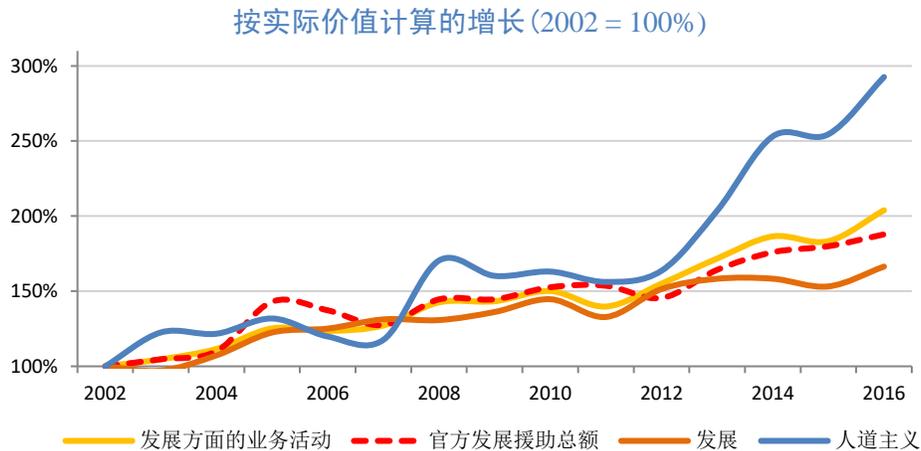
⁷ 这一数额与2016年联合国发展系统所收到的295亿美元捐款略有不同，因为捐款指出不一定发生在收到捐款的同一日历年度。

图二
2016 年联合国全系统活动的筹资情况



22. 2016 年，联合国发展方面业务活动的供资占官方发展援助总额的 19.7%。⁸ 自 2002 年以来，联合国发展方面业务活动的供资稳步增长，而官方发展援助的趋势也是如此，如图三所示。与此同时，与发展活动和总体官方发展援助相比，联合国人道主义活动的供资迅速增加。近年来情况尤其如此，2012 年至 2016 年期间人道主义援助的供资按实际价值计算增长 80%，这主要归因于伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门发生的危机。

图三
2002-2016 年官方发展援助和联合国发展方面业务活动供资的增长

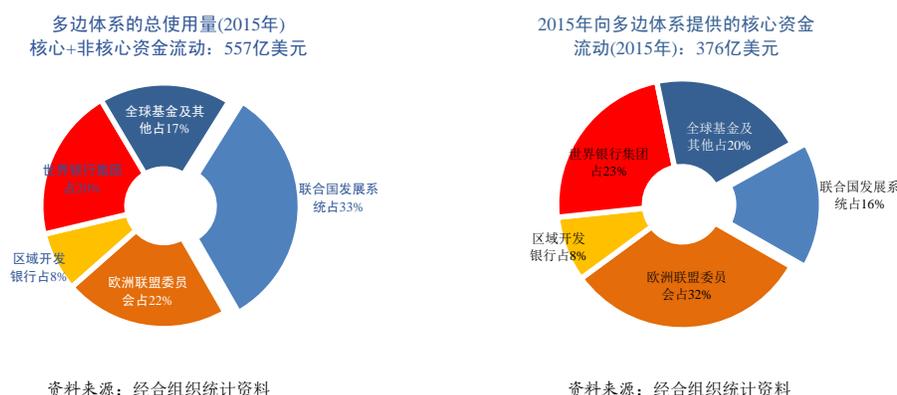


⁸ 通过联合国发展系统提供的当地资源(19 亿美元)被排除在外，因为这些资源不属于“官方发展援助”的定义范围。

23. 尽管人道主义援助供资迅速增加，但主要侧重于人道主义援助活动的联合国实体(如粮食署、难民署、近东救济工程处和人道主义援助协调厅)表示在预算所需资金和所收到资金之间存在很大差距。⁹ 这些差距突出表明，必须确保发展和人道主义活动相辅相成。这可以有助于减少人道主义需求和脆弱性，管理未来人道主义危机的风险，最终逐步缩小差距和减少长期供资需求。

24. 如果将核心和非核心资金流动合并，联合国发展系统仍然是经合组织/发援会捐助方拥有的最大一个多边援助渠道。如图四所示，该系统在向多边组织提供的所有支出中占近三分之一。多边体系的总使用量在 2015 年下降 11%，降至 557 亿美元。

图四
2015 年多边援助渠道



25. 在主要的多边援助渠道中，严重依赖非核心资源的唯有联合国发展系统。实际上，如果不包括联合国发展系统，向多边组织提供的资源中有 84%是核心资源，而联合国发展系统仅占有所有核心资金流动的 16%(图四)。

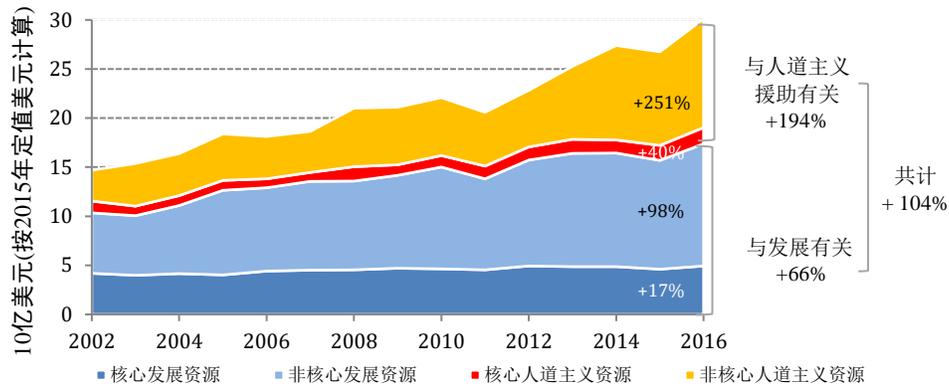
26. 2016 年，向联合国发展方面业务活动所提供捐款的总额达到 295 亿美元，比 2015 年增长近 8%。其中核心捐款增加了 5%，从而结束了核心供资连续两年下降的情况。核心捐款增至 64 亿美元，即占 2016 年总供资的 21.7%。

27. 长期趋势表明，联合国发展方面业务活动的供资自 2002 年以来实际增长一倍以上(见图五)。¹⁰ 然而，尽管大会关于四年度全面政策审查的决议非常强调核心资金的重要性，但与非核心资源的增长相比，核心资源的增长一直很小。

⁹ 见经济支出核实处，可查阅 <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2016>。

¹⁰ 在本报告中，“按实际价值”的比较和趋势分析是以 2015 年定值美元的金额为基础的。由于 2015 年以来换算系数的影响甚微，除非另有说明，否则比较将以名义价值列示。

图五
2002-2016 年联合国发展方面业务活动供资情况的逐年实际变化



28. 自 2002 年以来，核心资源在供资总额中所占的份额从 37% 下降到 22%，核心资源在与发展相关活动的供资中所占的份额从 41% 下降到 28%。在 2016 年联合国发展方面业务活动的自愿捐款总额中，仅有 18% 是核心资源。

29. 由于联合国发展系统所收到资金目前的性质，其动用资金的灵活程度受到严重限制。拟议供资契约旨在与会员国和其他潜在的合作伙伴建立信任和透明度。加强这一信任至关重要，可以为保证供资的质量和数量提供充分理由，其中包括核心供资达到可预测水平。

30. 一些联合国实体已经开始进行有规范的对话，以解决与供资有关的问题。2016 年中以来，29 个实体中有 17 个表示，其理事机构已举行了此类对话，讨论如何为其战略规划中商定的发展成果筹措资金。整个系统对话中的一些共同主题包括：激励捐助方逐步避免严格指定资源用途；加强透明度和问责制；探索新的伙伴关系模式以调动资源；激励多年期供资承诺。

31. 开发署、人口基金和儿基会举行的对话表明，实现这些目标需要加强使用核心和灵活资源定期报告的质量，包括明确由这些资金供资的职能。在粮农组织举行的对话中，审议了增加分摊会费的主题，但没有受到很多关注。相比之下，世卫组织的决策机构批准将 2018/19 年期间会员国分摊会费增加 3%。

B. 对联合国实体的供资

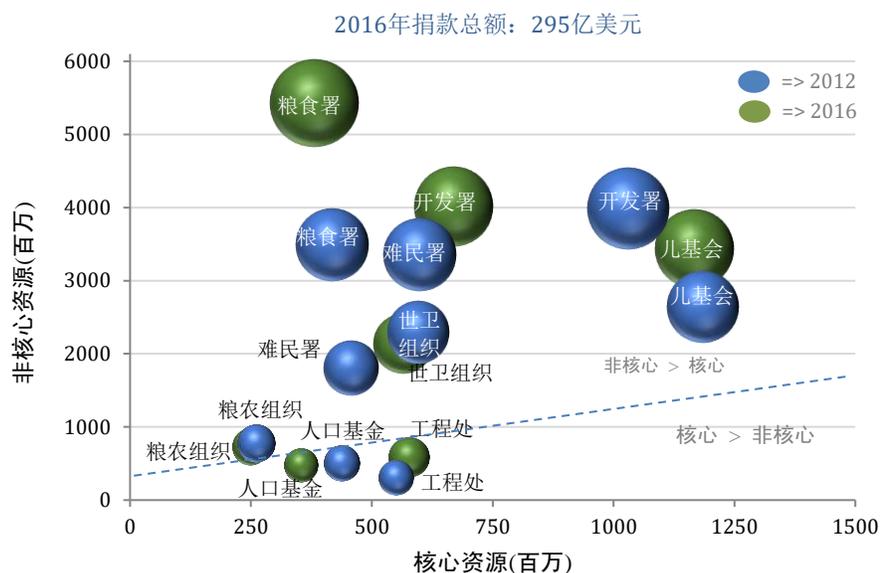
32. 供资集中在相对较少的几个联合国实体，排名前八位的实体(粮食署、开发署、儿基会、难民署、世卫组织、近东救济工程处、粮农组织和人口基金)占 2016 年所有捐款的 84%。

33. 图六显示，排名前八位的实体在 2016 年(绿圈)和 2012 年(蓝圈)收到的核心和非核心捐款。对于资金最多的五个实体而言，非核心组成部分在 2016 年大幅超过核心组成部分。此外，在所显示的八个实体中，六个实体的 2016 年核心资源比四年前减少。难民署和近东救济工程处是两个例外，两者主要侧重开展人道主义援助活动。

34. 对整个联合国发展系统而言，2012 年以来核心资源在全部供资中所占的份额已从 27.2% 下降到 21.7%，这表明图五所显示的长期趋势在短期内还在持续。

图六

2016 年联合国实体收到的捐款



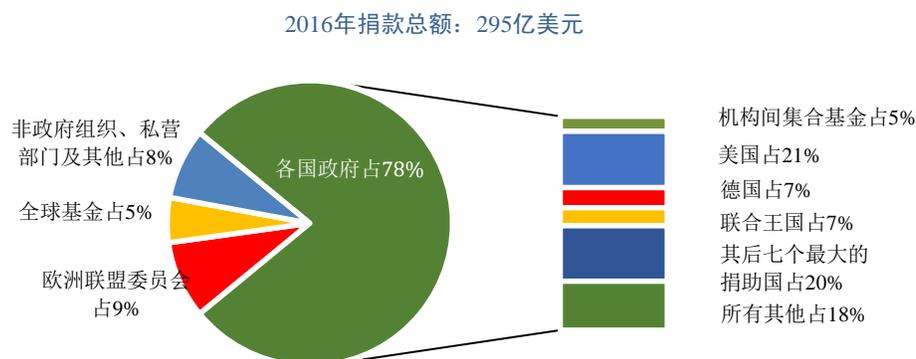
说明：圆圈的大小与相对捐款总额一致(核心资源+非核心资源)。

1. 供资来源

35. 2016 年，各国政府的直接捐款占总额的 78%(见图七)，其中包括向某一联合国实体代表联合国发展系统负责管理的机构间集合基金提供的捐款。

图七

2016 年供资来源的主要分组

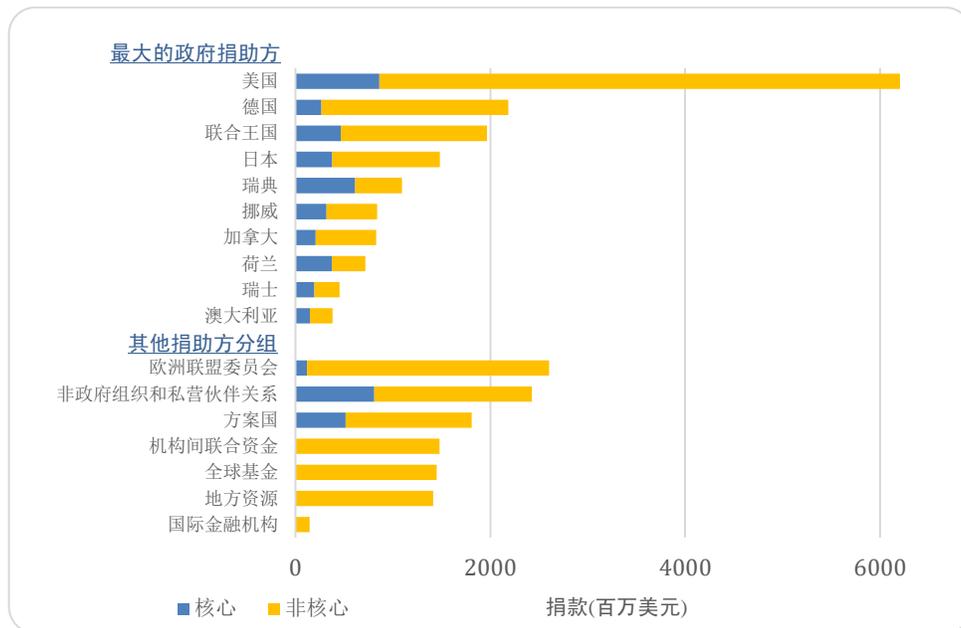


36. 2016 年，通过欧洲联盟委员会向联合国发展系统提供的资金达到创纪录的 26 亿美元，高于美利坚合众国以外的任何政府捐助方，而且比 2015 年增加了 66%。其余 13% 由非政府组织、私营伙伴关系和其他多边机构(包括全球纵向基金)提供。

37. 图八显示了最大的政府捐助方和捐助方团体提供的核心和非核心捐款。加在一起，所提供的资金来源共占 2016 年总供资的 91%。在排名前 10 位政府捐助方中，只有荷兰和瑞典提供的核心供资多于非核心供资。

图八

2016 年主要捐助方



38. 大会关于四年度全面政策审查的决议一再敦促联合国发展系统探索扩大捐助方基础并使其多样化的备选办法。在 29 个联合国实体中，24 个实体表示每年向其理事机构报告扩大捐助方基础的具体措施。但是，联合国发展系统依然严重依赖少数捐助方。2016 年，三个捐助方——美国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和德国——占各国政府捐款的 45%，占向联合国发展系统捐款总额的 35%(见图八)。

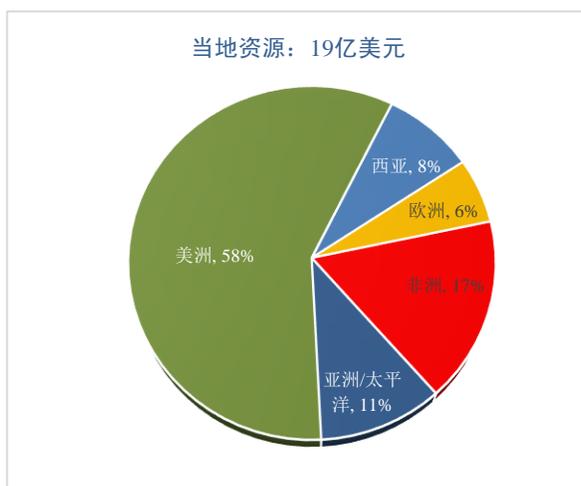
39. 核心供资的捐助方基础也取决于少数捐助方。2016 年，美国、瑞典、联合王国、日本和荷兰五国的核心捐款占各国政府全部核心捐款的近 50%，与 2011 年数据中五大核心捐助国所占的份额相同。

40. 由于如此严重依赖数量有限的几个捐助方，如果最高捐助方中任何一方改变政策，都会使联合国的整体供资突然发生变化。

41. 2016 年，方案国向联合国发展系统的捐款超过 13.8 亿美元(不包括当地资源)，比 2015 年的 15.5 亿美元略有下降。沙特阿拉伯的捐款占这笔资金的四分之一，该国向也门和巴勒斯坦被占领土的人道主义项目提供了数额可观的非核心捐款。其他方案国的捐款在核心和非核心资金之间平分。

42. 此外，方案国提供了 19 亿美元的当地资源，用于资助联合国在其本国开展的活动(见图九)。这笔资金占向联合国发展系统提供的非核心资源总额的 8%。这种方式通常用于拉丁美洲和加勒比，这在拉丁美洲和加勒比占 2016 年提供的所有当地资源的一半以上。

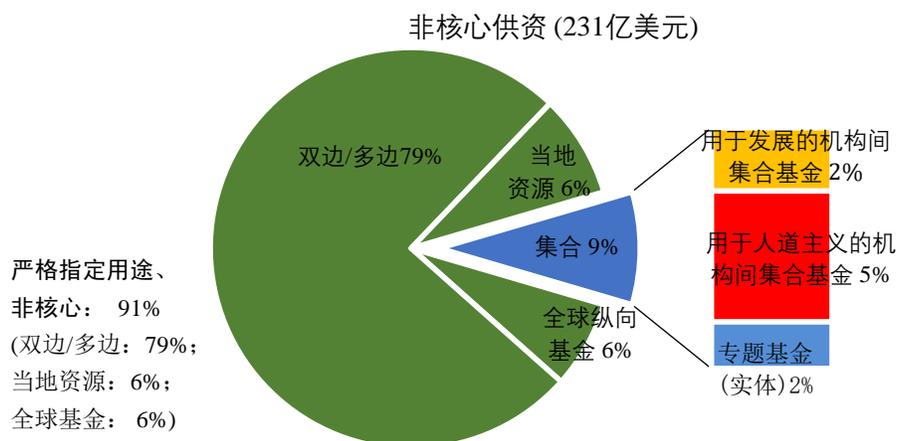
图九
2016 年按区域分列的当地资源捐款



2. 审查非核心供资方式

43. 图十显示了 2016 年联合国发展系统收到的各类非核心资源及其相对数量。91%的非核心资源总额继续被严格指定用途，用于单一实体项目。如此高额的供资被指定用途不利采取综合办法，因此经常导致交易费用上升和资源碎片化现象。

图十
2016 年联合国发展方面业务活动的非核心供资方式



44. 高额捐助被严格指定用途常常与持续存在的资源竞争、重叠和重复相关联。某些情况下，联合国实体之间的竞争显然可能是有益的。例如，2015 年发展援助委员会关于多边援助的报告¹¹ 指出，多边资金来源相互竞争，可以增强对具体机构相对优势的关注，进而提高整个多边体系的效率。然而，2017 年的调查显示，多数国家政府认为联合国实体之间的竞争是低效的。57% 的政府表示，联合国实体间的竞争是在给政府制造混乱；55% 的政府指出，竞争增加了政府官员的工作量，使联合国的注意力没有放在支助各国这一主要任务上。

45. 可持续发展目标具有不可分割、相互联系的性质，因此更有必要开展更加灵活、可预测、综合的多伙伴供资。为了提高资源的可预测性和质量，制定了若干供资模式，以在个体实体和/或实体间一级把不同来源的非核心资金聚集在一起。这些模式是联合国发展系统的努力结果，旨在提高一致性、协调性和援助实效，从而抑制碎片化现象。

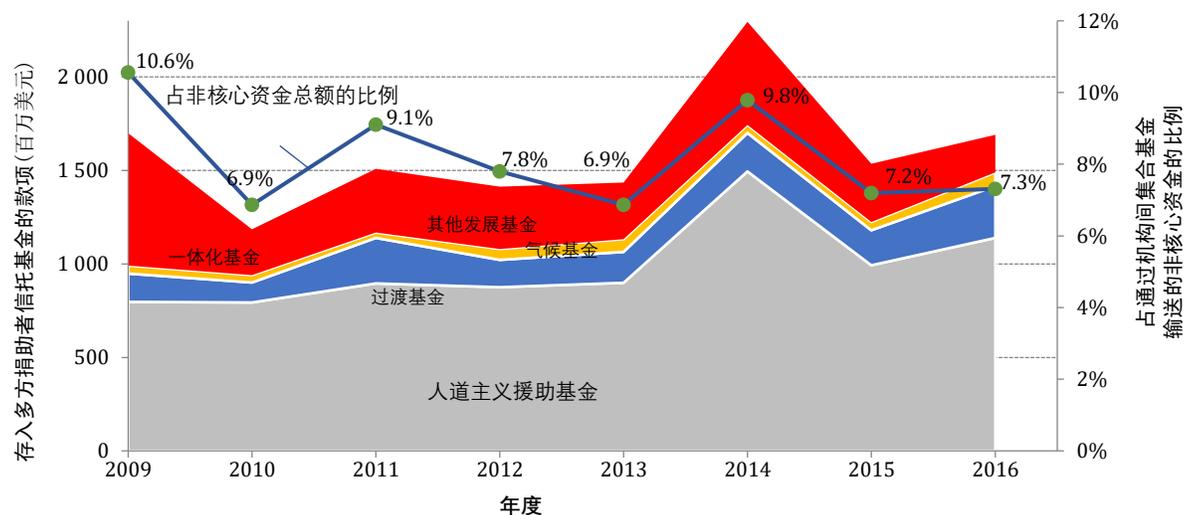
机构间集合基金

46. 机构间集合基金是一个多实体供资机制，旨在利用可混用、不供特定联合国实体专用、且由联合国基金管理人负责的捐助，为界定明确的方案范围和成果提供支持。在这方面，联合国牵头作出拨款决定并落实资金，从而使这些基金成为形式更灵活的非核心捐款。

47. 图十一按照专题概述了向机构间集合基金所提供捐款的发展趋势。2009 年以来，机构间集合基金的供资没有显著增长。

图十一

2009-2016 年按基金类别分列的存入联合国管理的多方捐助者信托基金的款项



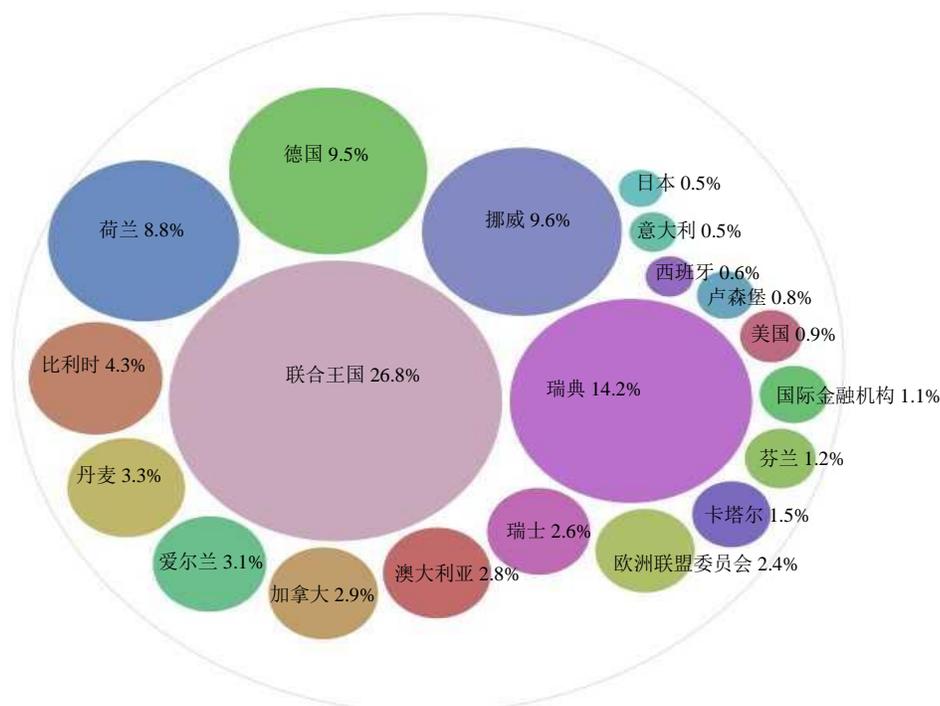
资料来源：联合国机构间集合基金数据库。

¹¹ 经合组织，《2015 年多边援助：加强 2015 年后世界的伙伴关系》（2015 年，巴黎）。

48. 对联合国机构间集合基金的供资增长有限，原因之一是支助此类供资的捐助者数量较少。2016年，三个政府捐助方——联合王国、瑞典、挪威——的供资占此类基金捐助总额的一半以上，排名前八位的捐助方的供资接近总额的80%(图十二)。¹² 其余20%的捐助来自53个政府捐助方、国际金融机构和私营部门。换个角度来看，17个捐助者将各自2016年向联合国提供的10%以上非核心捐助捐给了机构间集合基金。

图十二

2016年向机构间集合基金的最大捐助方



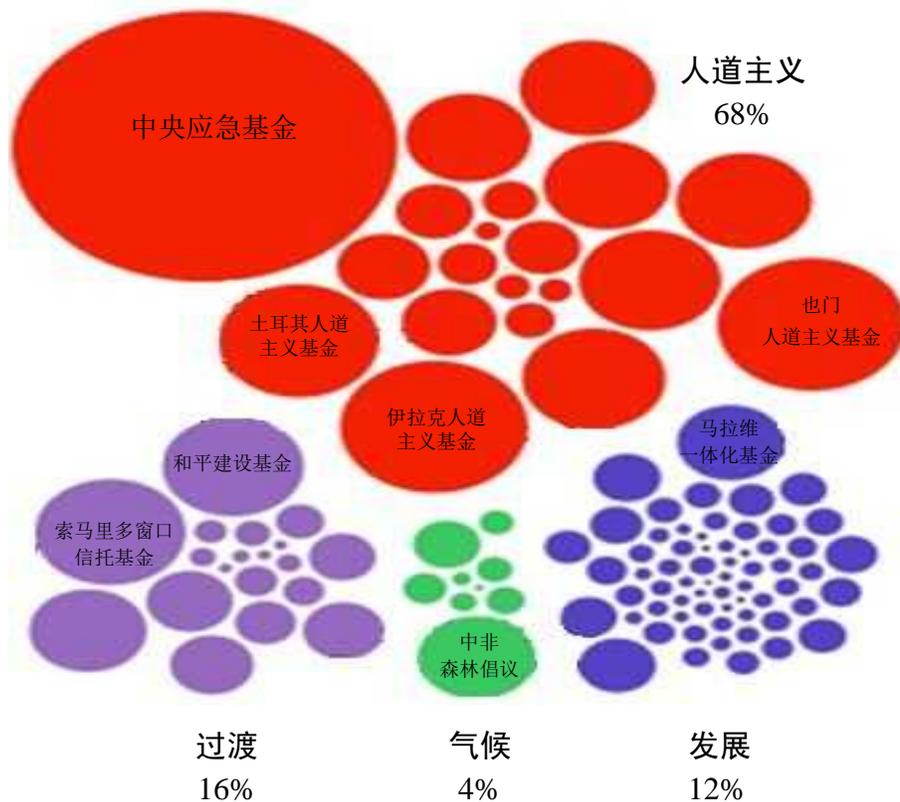
49. 设计合理的机构间集合基金吸引数量可观的资源，因此可以化解严格指定用途的非核心捐助的一些负面效应。然而，如果这些基金资本化运作不当，可能产生协调和报告方面的高额交易费用。如果此类基金数量过多且无法吸引资源形成充分的规模经济，这些基金则可能在实际上导致效率降低，加剧资源碎片化，背离这些基金的一个主要目的。

50. 在这方面，2016年向112支各类机构间集合基金分配了共17亿美元的捐助。其中四个最大的基金占机构间集合基金流入总额的40%以上。另一方面，62个基金仅占捐助的5%，平均每个基金140万美元。这些相对较小的基金中有41个属于联合方案，而联合方案的范围往往比其他类型的机构间集合基金更小。

¹² 联合王国、瑞典、挪威、德国、荷兰、比利时、丹麦和爱尔兰。

51. 图十三按照专题分类，显示了 2016 年对 112 个机构间集合基金的捐助的对比情况。其中半数以上的基金以发展为重点，共吸引了 1.68 亿美元的资源，占机构间集合基金流入总额的 12%。另一方面，21 个人道主义基金在 2016 年共获得超过 11 亿美元的资源。各个过渡基金，包括联合国建设和平基金以及其他复原和冲突后重建基金，占 2016 年向机构间集合基金所提供捐助总额的 16%。

图十三
2016 年按专题分类对机构间集合基金的捐助情况



资源来源：联合国机构间集合基金数据库。

52. 以发展为重点的集合基金相对较小，这和几个因素有关。首先，为了通过弥补“联合国一体化”方案供资缺口支持在国家一级实现全系统协调一致，建立了联合国一体化基金，但规模没有得到扩大。其次，大多数与发展有关的集合基金属于联合方案，相较于“联合国一体化”基金或许多人道主义集合基金，其方案范围更为有限。第三，联合国在发展方面到 2016 年还没有一个进入运作的大型全球集合基金，足以在发展方面与中央应急基金旗鼓相当。

面向特定实体的专题基金

53. 面向特定机构的专题基金是联合国发展系统采用的另一种集合供资机制，所收到的捐助没有严格指定用途，与某一实体的战略计划成果挂钩。此类供资允许多年期支出，有助于改进规划，提高可持续性。

54. 近年来，对专题基金的捐助有所减少。2016 年联合国专题基金共收到 4.07 亿美元，而 2014 年收到了 7.26 亿美元。减幅如此之大令人关切，因为这对联合国发展相关活动所获得的灵活非核心资源造成负面影响。

联合方案

55. 联合方案为两个或两个以上联合国实体的共同目标提供支持，实行联合预算。

56. 在至少有一个联合国联合方案的国家，85%的各国政府调查问卷回复方表示，方案有助于增进一致性，79%的回复方表示，这些方案提高了实效，另有 70%的回复方指出，这些方案提高了效率。

57. 根据发展集团投资管理处的数据，2016 年平均每个国家工作队有 2.8 个联合方案，79%的国家工作队至少有 1 个联合方案。联合方案集中于少数几个可持续发展目标。例如，109 个联合方案针对有关性别平等的具体目标 4，1 个联合方案针对有关海洋的具体目标 14。表 3 指出单个联合方案可以针对多个具体目标，显示了联合国联合方案关注最多和最少的目标。考虑到联合方案具有累积性，方案数量增加并不是衡量进展情况的一个重要标准(例如，一些联合方案可能在几年前启动，但现在可能支出很少)。相反，通过这一模式动用的年度支出金额可以更好地反映联合工作的范围。但是目前没有收集这方面信息，因此无法进行有意义的报告。

表 3

针对特定可持续发展目标的联合方案的数目和百分比

	联合方案			联合方案	
	数目	%		数目	%
具体目标 4: 性别平等	109	29.4	具体目标 14: 水下生物	1	0.3
具体目标 3: 良好健康与福祉	95	25.6	具体目标 7: 经济适用的清洁能源	11	3.0
具体目标 16: 和平、正义与强有力的机构	94	25.3	具体目标 12: 负责任的消费和生产	11	3.0
具体目标 8: 体面工作和经济增长	76	20.5	具体目标 9: 产业、创新和基础设施	12	3.2
具体目标 2: 零饥饿	63	17.0	具体目标 17: 促进实现目标的伙伴关系	15	4.0

全球纵向基金

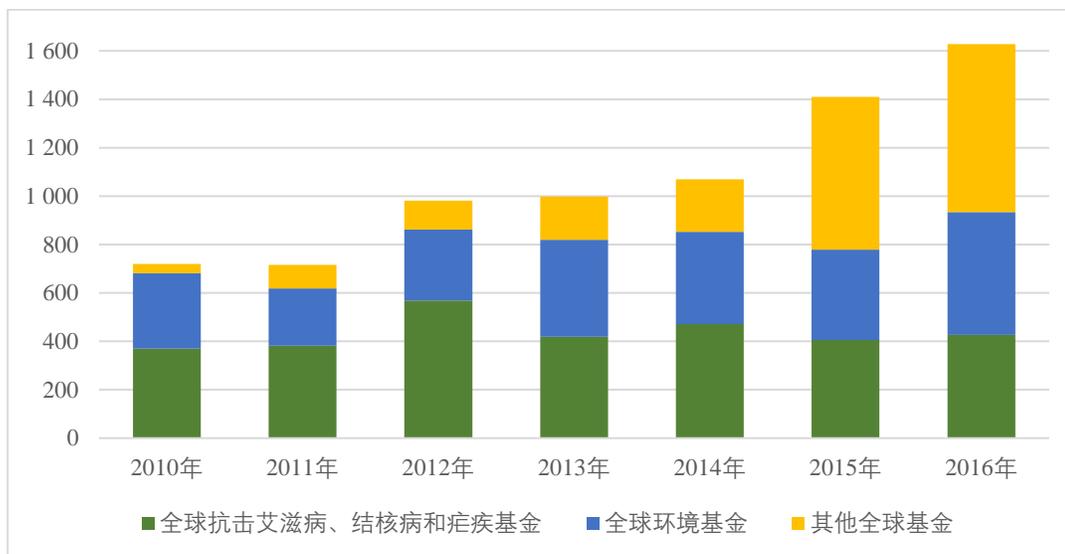
58. 过去十年，全球纵向基金已成为联合国发展系统的重要资源渠道。这些基金与全球联合国多方捐助者信托基金类似，“纵向”专注具体问题或专题，但不由联合国实体直接管理，也不要求联合国在拨款过程中发挥主导作用。因此，虽然全球基金属于集合供资形式，但从联合国的角度来看，这些基金常常被严格指定用

于特定项目，联合国只起到执行组织的作用。全球纵向基金还往往有专题侧重点，侧重于数量较少的几个可持续发展目标。

59. 2016 年，通过全球基金提供了大约 16.3 亿美元，占非核心捐助总量的 7%(见图十四)。其中 57% 的资金来自全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和全球环境基金。2010 年来，通过全球基金收到的捐助增加一倍以上。

图十四

2010-2016 年全球纵向基金供资情况



1. 费用回收

60. 大会第 71/243 号决议重申了联合国实体实现全额费用回收的重要性。这是为了避免动用核心资源补贴非核心资源供资项目，因为这一做法会减少用于方案编制的核心资源数量。

61. 2017 年的总部调查显示，除两个实体外，所有联合国实体¹³ 均已采用费用回收框架，目的是收回由核心资源供资的非核心项目的费用。这两个例外情况也表明，正在这方面采取步骤。

62. 作为总部调查的一部分，还要求各实体按照其对方案支出和非方案支出分类，开列 2016 年的支出总体细目。这项工作旨在查明，经过各实体近年的努力，是否在实现全额费用回收方面取得进展。表 4 包含了 16 个实体¹⁴ 收集的累计数据，这些实体占联合国发展方面业务活动供资总额的 70%。

¹³ 秘书处各部门也有费用回收任务，但是鉴于整个秘书处的费用回收政策由大会统一确定并批准，这项调查中的问题将这些部门排除在外。

¹⁴ 开发署(包括资本发展基金和联合国志愿人员组织)、人口基金、儿基会、项目署、妇女署、粮食署、近东救济工程处、人居署、艾滋病署、国际贸易中心、粮农组织、劳工组织、教科文组织、欧洲经委会、亚太经社会、减灾办。

63. 分析显示，与非核心资源相比，更高比例的核心资源用于资助非方案费用。具体而言，2016年用于方案活动的核心资源比例为65%，而用于方案活动的非核心资源为89%。总体而言，84%的供资用于方案活动。

表 4

2016年16个实体的供资流量总体细目

(百万美元)

供资流类型	方案活动	方案支助和管理活动	其他(别处未分类者)	共计
核心资源	3 248	1 450	324	5 022
份额	64.7	28.9	6.5	100%
非核心资源	14 310	1 343	357	16 010
份额	89.4	8.4	2.2%	100%
资源总额	17 557	2 794	681	21 032
份额	83.5	13.3	3.2	100

64. 尽管大多数联合国实体采用了费用回收框架，费用仍未全额收回，原因有三。

65. 首先，并非所有类型的非方案费用都必须回收。例如，在开发署、人口基金、儿基会、妇女署的统一框架中，对旨在惠及更广的联合国发展系统以及有关在各实体方案和机构工作领域内建立并执行规范和标准的职能，免除费用回收，完全由核心资源供资。

66. 其次，对一些捐助给予豁免，这意味着捐助者不必遵守常规费用回收率。对阿富汗法律和秩序信托基金的捐助便是一例。

67. 第三，某些类型的非核心供资实行折扣降低后的费用回收率，例如，对政府分摊费用活动的捐助，或对未严格指定用途的专题基金的捐助等。适用更低的费用回收率能激励捐助者提供特定类型而不是其他类型的捐助。降低费率虽然逻辑上合理，但是如果不相应增加对其他类型的非核心捐助所适用的基准费用回收率，必然导致用额外的核心资源补贴非核心供资项目的现象。

68. 这些因素可能导致实际费用回收率低于商定的回收率。例如，2013年，经开发署、儿基会、人口基金和妇女署执行局核可，将非核心捐助的一般费用回收率统一为8%。表5显示，2014至2016年间，实际回收率一直低于8%，导致回收费用减少，而这些款项本可以用于补充这些实体的核心预算。

表 5
2014-2016 年实际费用回收率

实体	2014 年 (百分比)	2015 年 (百分比)	2016 年 (百分比)	与 8% 标准回收率的差额 (百万美元)
开发署	6.1	6.3	6.4	167.2
人口基金	7.1	7.1	7.3	12.1
儿基会	6.3	6.5	6.7	155.1
妇女署	7.1	7.0	7.1	4.5

注：与标准回收率的差额是指，所收到的实际回收费用额与采用核定的 8% 回收率可以得到的回收费用额两者之间的差额。

69. 在避免进行交叉补贴以满足会员国需求的愿望同继续向捐助者展现竞争力以吸引自愿捐款的需要两者之间存在内在冲突，这似乎是实现费用全额回收的一个主要障碍。这进一步证明了联合国发展系统有必要更好地展示其独特优势和资金效益，通过透明报告加强问责。

C. 资金分配

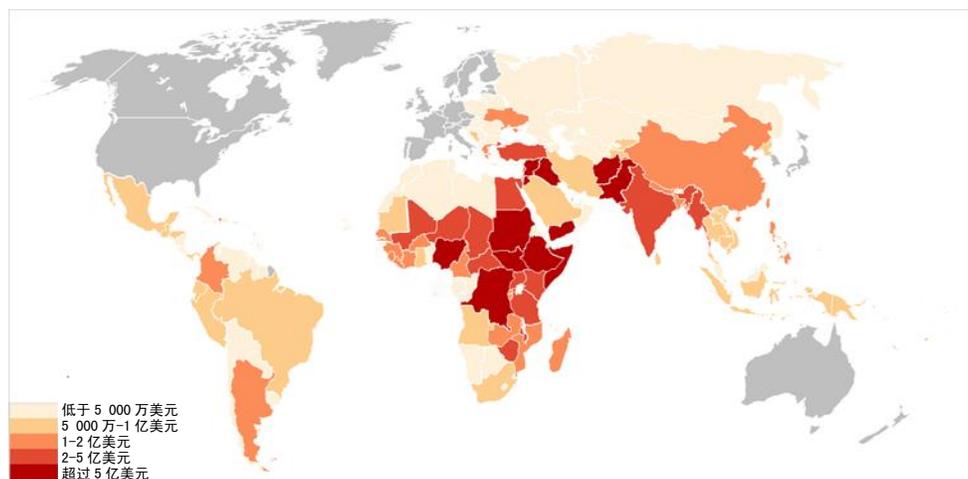
1. 2016 年资金总体分配情况

70. 2016 年，联合国发展方面业务活动的支出共计 304 亿美元；其中 222 亿美元（即 73%）用于国家一级的方案活动。27% 的支出总额涉及（或被归类于）：(a) 区域和全球一级的方案活动；(b) 方案支助和管理/行政活动；(c) 不属于上述任何一类的活动。

71. 大约 44% 的联合国国家一级支出（即 98 亿美元）发生在非洲（见图十五）。西亚是支出方面排名第二位的，占 25%。在五年前的 2011 年，西亚各国只占联合国国家一级支出的 8%。应当指出，尽管在西亚的支出大幅上升，就绝对值而言，联合国在非洲的支出持续稳步上升，从 2011 年的 85 亿美元上升到 2016 年的 98 亿美元。

图十五

2016 年联合国发展方面业务活动支出分配示意图



说明：所示边界并不意味着获得联合国正式认可或接受。

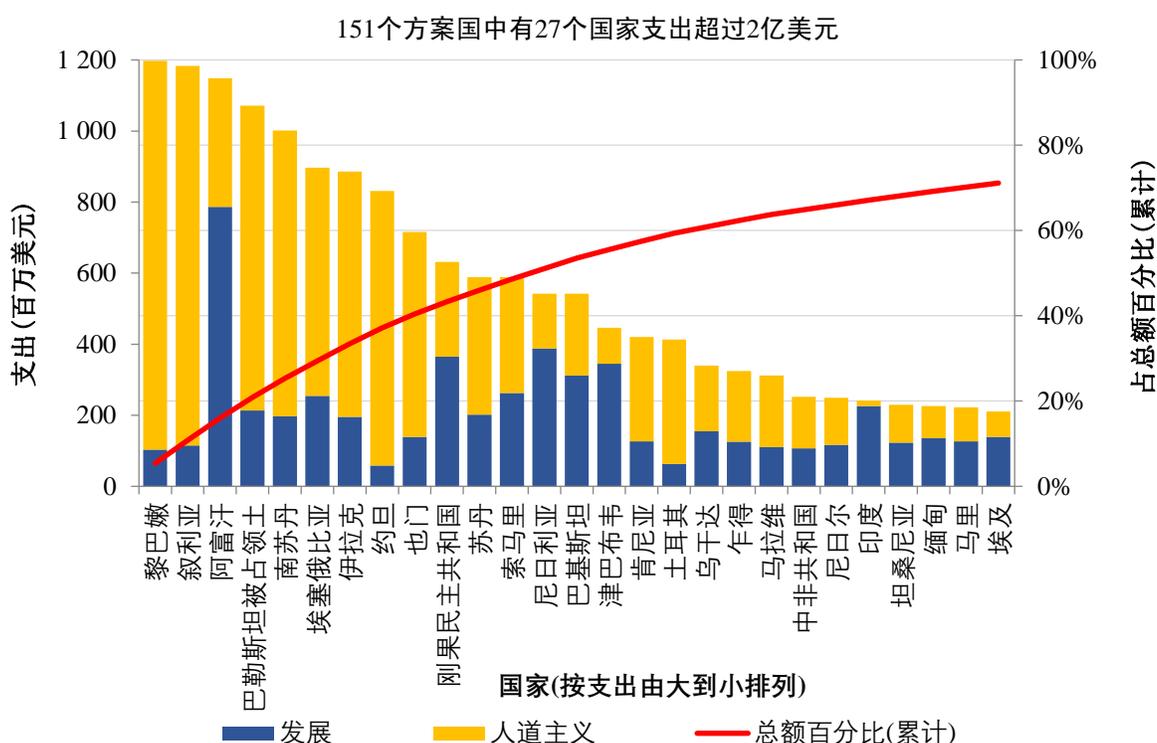
72. 图十六 (a)、十六 (b)和十六 (c)显示了 2016 年 151 个方案国国家一级的支出分配情况和集中程度, 分别按大、中、小规模方案支出划分。

73. 在拥有大规模方案支出的国家中, 有 27 个方案国支出超过 2 亿美元。这些国家的支出总和占国家一级支出总额的 71%。

74. 图十六(a)显示, 在 9 个最大的方案国中(第三大方案国阿富汗是一个例外), 在 8 个国家开展的活动以人道主义援助为主。这八个国家占国家一级人道主义支出总额的 58%。

图十六
按支出规模分列的国家支出情况

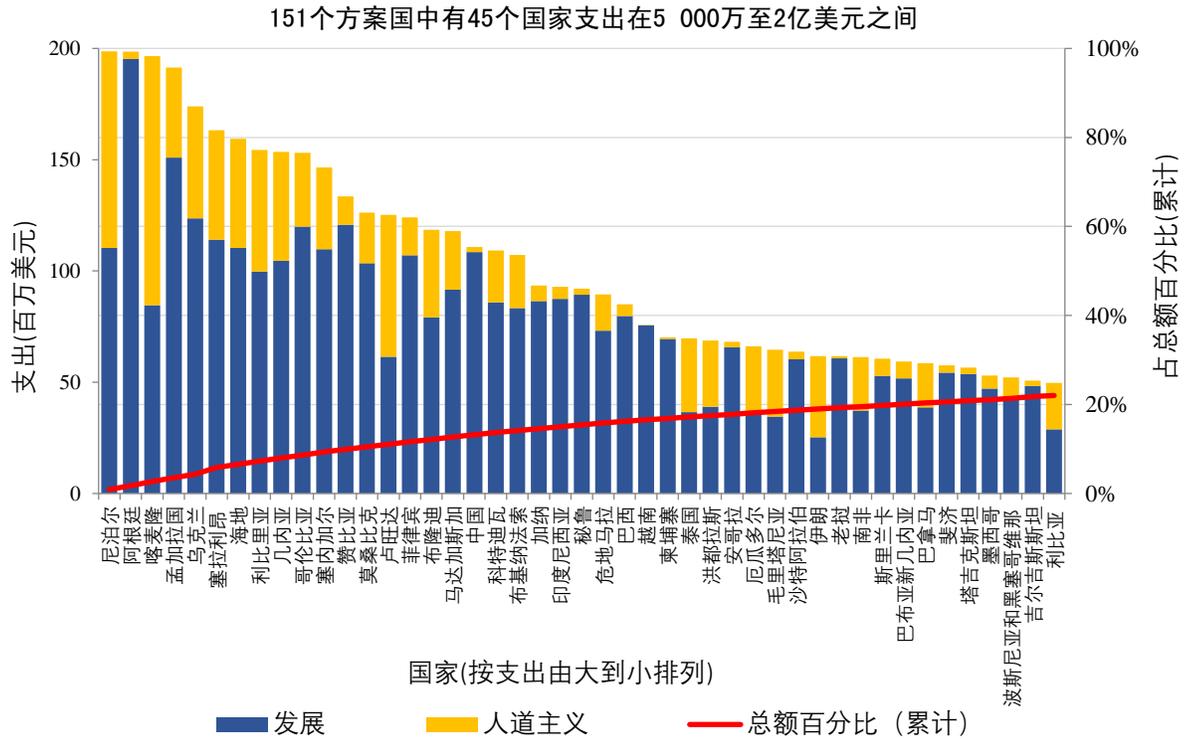
(a) 2016 年拥有大规模支出国家的支出情况(2 亿美元以上)



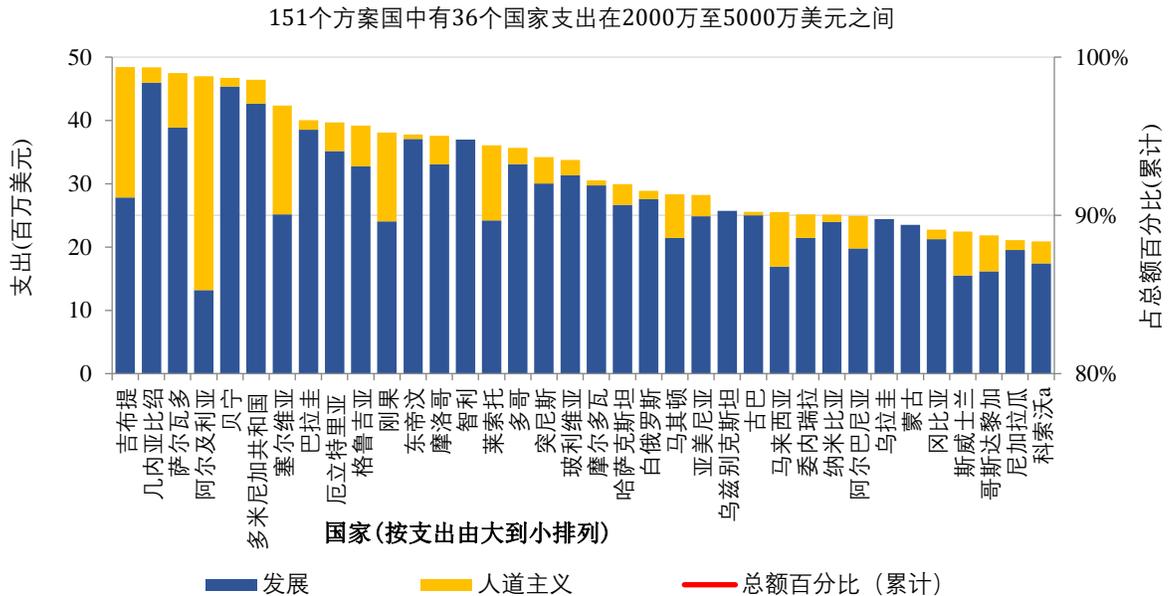
75. 图十六(b)显示, 2016 年有 45 个方案国支出在 5 000 万至 2 亿美元之间。与拥有大规模支出的国家相比, 中等支出方案国(除 3 个国家外)的发展相关活动支出高于人道主义相关活动支出。

76. 最后, 图十六(c)显示, 2016 年有 79 个方案国的联合国国家一级支出低于 5 000 万美元。其中有 43 个国家的支出低于 2 000 万美元, 共占支出总额的 1.3%。

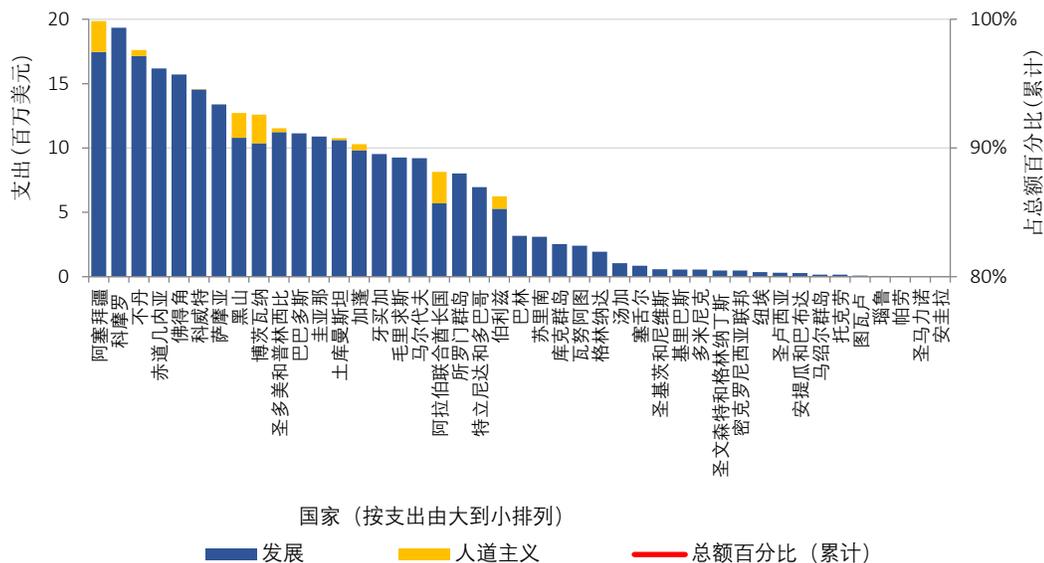
(b) 中等支出国家支出(5 000 万至 2 亿), 2016 年



(c) 2016 年拥有小规模支出的国家(5 000 万美元以下)



151个方案国中有43个国家支出低于20万美元



^a 安全理事会第 1244(1999)号决议范围内。

2. 资源碎片化

77. 秘书长在 2017 年 6 月的报告(A/72/124-E/2018/3, 第 112 段)中强调, 碎片化和波动性已成常态, 对发展系统的有效重新定位很大程度上取决于对当前供资做法的变革。

78. 图十六显示, 71%的国家一级支出集中在 27 个国家, 各国各实体的平均支出为 3 400 万美元。此外, 有 79 个方案国的支出低于 5 000 万美元。其中 57 个国家各有 1 名驻地协调员和 1 个国家工作队,¹⁵ 平均有 9 至 10 个实体派驻人员,¹⁶ 各国各实体的平均支出为 270 万美元。

79. 在半数以上方案国开展活动的许多实体拥有数量有限的资源, 加之这些资源大多已严格指定用途, 因此, 迫切需要解决供资碎片化问题。

80. 严格指定用途供资有可预测性低、由捐助者主导的特点, 使其很难为加强实地活动的协调一致进行战略性规划和资源分配。这在可持续发展目标时代尤为令人关切, 因为《2030 年议程》的综合性要求开展灵活供资, 以促进伙伴关系, 有能力在各方案间进行战略性资源部署。

¹⁵ 其余 22 个方案国在 MCO 中各由 1 名驻地协调员代表。

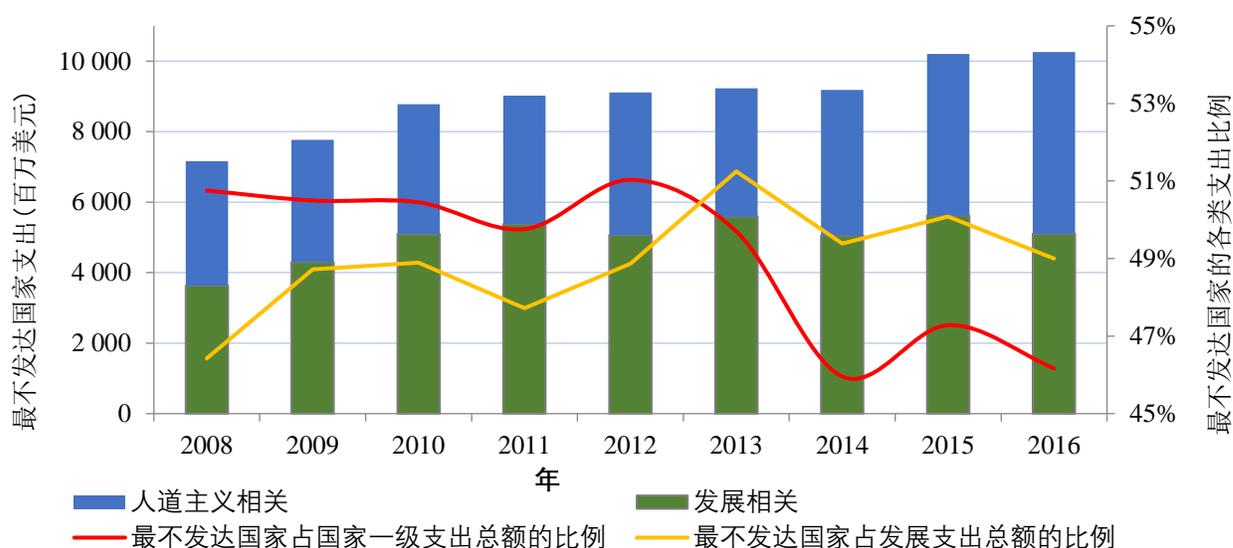
¹⁶ 这些国家还平均拥有 4.5 个隶属国家工作队的非驻地实体。

洲联盟共同发起了全球聚光灯倡议这一机构间集合基金，重点关注消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为。预计初期投资为 5 亿欧元，欧洲联盟是主要捐助方。

3. 按国家组分类的支出分配情况

85. 2016 年，最不发达国家的支出共计 103 亿美元，占国家一级支出总额的 46%。2014 年前，这一比例一直高于 50%，见下图十八。比例下降的主要原因是，伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的危机造成中等收入国家的人道主义支出增加。2016 年与发展相关的支出总额中，49%用于最不发达国家。

图十八
2008–2016 年最不发达国家支出情况



86. 2016 年，联合国在 47 个最不发达国家的平均支出为 2.18 亿美元。下文表 6 概述了不同国家组的支出分配情况。32 个内陆发展中国家获得的人均支出最高。

表 6
按国家组分列的支出情况

(美元)

国家组	国家数	占国家一级支出总额的比例		
		(百分比)	每个国家的平均支出 (百万美元)	
最不发达国家	47	46.2	218.3	12.03
中等收入国家	110	59.7	120.7	2.52
小岛屿发展中国家	58	2.6	11.5	9.66
内陆发展中国家	32	28.8	200.1	14.74
非洲	57	44.2	172.5	9.41

说明：各国家族并非相互排斥。

87. 表 7 概述了各国家组中实际存在的实体情况及其数量。联合国发展方面的业务活动对每个实体的平均支出在不同国家组之间存在很大差异，从最不发达国家的 1 800 万美元到小岛屿发展中国家的 130 万美元。下文第三.D 节按照不同的国家组对联合国援助进行了进一步分析。

表 7
2016 年各国家组的支出和派驻情况

(百万美元)

国家组	联合国在每个国家派驻实体的平均数	每个国家各实体的平均支出
最不发达国家	12.1	18.0
中等收入国家	10.7	11.3
小岛屿发展中国家	8.7	1.3
内陆发展中国家	12.1	16.5
非洲	11.9	14.5

D. 某些供资问题

1. 提高联合国发展方面的业务活动资源的影响力

88. 全球一级的讨论强调，要实现可持续发展目标，每年的供资需求在 5 万亿至 7 万亿美元之间。¹⁸ 与上述需求相比，通过联合国发展系统输送的资金虽然量小，但可以产生很大影响，因为较之流向发展中国家和在这些国家内部流动的其他资源，这些资金流往往更注重发展目标，以及将援助提供给最贫穷和最脆弱的群体。此外，联合国发展系统可以发挥其供资助的催化作用，以获得更多的资源(包括国内资源)。

89. 要实现这一潜力，国家工作队必须与各国政府密切协作，改变思维模式和国家一级方案编制的方法，而且包括国家工作队在内的联合国发展系统也必须掌握新的技能组合和能力。随着发展格局变得日益复杂，各国必须大力改善国家一级的资源协调。联合国发展系统可以发挥关键作用，支持会员国在这方面的努力，同时开展发展筹资评估，以全面了解一国的筹资状况(包括资金流动和政策)。此类评估可作为综合性国家筹资框架的参考基线。该框架应响应《亚的斯亚贝巴行动议程》和四年度全面政策审查的呼吁，考虑各类资金来源和政策，以支持更广泛的国家可持续发展战略。

90. 国家工作队还可以协助各国政府就如何将更多资金流用于立足可持续发展目标的各国发展优先事项提供备选方案。联合国虽然不是供资机构，但可以支持各国政府实施国家计划，并为此与各类伙伴和行为体协作，确定潜在的切入点和来源，调动更多的资金流。

¹⁸ 贸发会议，2014 年世界投资报告：投资于可持续发展目标(联合国出版物，出售品编号：C.14.II.D.1)。

91. 联合国发展系统在为筹集更多资源开展创新努力，同时还应在通过该系统输送的供资以外，想方设法准确衡量可以为支持可持续发展目标所调动资源的数额。各实体可借此分享知识和最佳做法，交流创新做法的成败得失。

92. 鉴于国内公共资源是大多数发展中国家最大的供资来源，调动和有效使用此类资源对于实现可持续发展目标至关重要。最近，由联合国、基金组织、经合组织、世界银行集团共同发起的税务合作平台成立，目的是加强发展中国家的税收能力，为一系列税收问题提供共同指导意见，从而使各国政府能更好地应对所面临的税收挑战。这包括帮助发展中国家减少非法资金流动造成的货币损失，通过公平、有效的方式筹集国内资源。可以在很多领域通过增加国内投资等方式帮助增加筹资流动，这是其中的一个领域。

2. 加强供资透明度和问责制方面的进展情况

93. 在一定程度上，联合国发展系统指定用途供资的比例很高是千年发展目标时代所建立的供资模式的副产品。指定资源用途也是对捐助方具有吸引力的一种选项，因为它增加了捐助方对援助资金使用情况的监督，提升了透明度，从而有助于捐助者向选民解释援助支出的合理性。

94. 然而，核心资源在供资中所占的比例下降也会引发其他问题，包括：随着新的发展行为体的出现，发展格局发生变化；重视资金效益；干预措施的影响等。要扭转核心供资下滑之势，必须进行重大努力，包括逐步实施全系统办法，以实现共同成果，采取提高派驻和业务活动的实效和效率的措施，提高系统的透明度和问责制。

95. 实现这一目标的一个关键要素是，加强实体和全系统在预算、支出和成果方面的透明度，例如通过向联合国系统行政首长协调理事会(首协会)提交准确、全面的财务报告以及加入国际援助透明化倡议。

96. 目前，14 个联合国发展系统实体¹⁹ 通过国际援助透明化倡议组织的标准提供资料，秘书长最近也呼吁“通过将全系统纳入国际援助透明化倡议，增加具体实体支出和成果的透明度”(A/72/124-E/2018/3，第 108 (b)段)。2017 年的联合检查组调查(JIU/REP/2017/2)显示，几个大的政府捐助方开始将遵守该倡议作为其继续供资的先决条件。

97. 国际援助透明化倡议的好处之一是，可以推动其他数据可视化平台，有助于确保会员国(和其他利益攸关方)清楚地了解联合国发展系统在何地、以何种方式及为何目的花费资源。开发署是国际援助透明化倡议的秘书处，联合国发展业务协调办公室在开发署支持下，负责开发联合国发展集团首个开放数据平台(www.open.undg.org)。该平台推动采用透明标准方面的共同办法，为此在同一地

¹⁹ 如将资发基金和开发署分别计算，则有 15 个联合国实体。如将中央应急基金、世界银行、国际药品采购机制(但这些实体未列入上文方框 1)也计算在内，则为 18 个联合国实体。

点实时整合了目前根据该倡议标准发布数据的 14 个联合国实体的财务和活动数据。2016 年，按照该标准发布的联合国活动总数达 39 000 次，比 2014 年增加了 50%。

98. 联合国发展集团的数据门户网站是对各实体近年开发的门户网站的补充，后者以及时、方便用户的方式详细介绍一个实体的活动和筹资情况。然而，联合检查组的调查显示，一些捐助者认为各实体提供的某些报告和数据缺乏力度和证据。显然，各实体需要进一步改进向各自的数据门户网站提供信息时所使用的监测和报告信息，确保捐助方和受援方获得关于取得的成果和结果的高质量信息，而非对各项活动和行动的一般性描述。

99. 作为全系统供资流动方面的主要平台和本报告供资分析的基础，首协会的财务统计对联合国国家一级支出的报告仍然不足。2017 年，²⁰ 共有 8 个实体(占发展方面业务活动支出总额的 10%)未向首协会报告其国家一级的支出。这一情况较之 2016 年略有改善，当时占支出总额 11% 的 12 个实体未向首协会报告其国家一级的支出细目。

100. 秘书长根据四年期全面政策审查的规定任务委托专人对联合国发展系统的职能和能力进行摸底调查，发现存在类似不足，例如许多联合国实体在支出的使用情况和地理分配方面缺少详细信息。需要为改进数据采取若干措施，这些措施预计将在重新定位工作完成后，于 2018 年推出。

101. 由首协会和开发署多伙伴信托基金办公室共同主持的联合国特设机构间小组在 2017 年底开始运作，目的是改进实体一级向首协会的报告，提升信息的完整性和准确性，满足当前的信息需求。这是因为需要在在按实体分配资源方面提供更加详细的信息，以及四年期全面政策审查规定继续提高对联合国发展方面业务活动供资情况、业绩和方案成果全系统报告的分析质量。该小组将致力于确定需要采取的具体行动，从五个方面编制供资流量的财务数据：(a) 联合国实体；(b) 提供的职能；(c) 地理位置；(d) 所用筹资工具；(e) 旨在实现的一整套可持续发展目标和具体目标。

综合成果和资源框架

102. 在总部一级，综合成果和资源框架的目的是，通过将各实体的资源与战略计划成果挂钩，使各实体对向其交付的资金负责。在参加总部调查的 29 个联合国实体中，有 27 个表示，它们根据各自战略计划中已确定的优先事项，在综合成果和资源框架内整合各自组织的所有预计资源。其他两个实体表示，将于 2018 年开始这项工作。

²⁰ 如将资发基金和开发署分别计算，则有 15 个联合国实体。如将中央应急基金、世界银行、国际药品采购机制(但这些实体未列入上文方框 1)也计算在内，则为 18 个联合国实体。

103. 总部调查的反馈显示，几乎每个实体都正在实施综合成果和资源框架。但反馈还显示，实际捐助经常低于核定该框架中的估计数。一个大型实体表示，其该框架中提出的是期望估计数而非实际估计数，从而同时确保不超出预算。这种做法降低了透明度和问责制，应当避免。

共同预算框架

104. 在国家一级，共同预算框架是联发援框架(或类似规划工具)不可或缺的一部分，使国家工作队能够说明在一地所有计划开展费用计算的联合国方案活动及其费用计算，有助于国家工作队更加协调地开展工作。年度共同预算框架是中期共同预算框架的年化版本，对资金需求、资金可用性和资金缺口进行了更符合实际的预测。

105. 正如四年期全面政策审查呼吁，应将每个方案国的中期共同预算框架视为最低要求。根据联合国发展集团信息管理系统的数据，目前 59%的国家工作队已制定中期共同预算框架，30%的国家工作队已制定年度共同预算框架，这表明仍有很大的改进余地。联合国信息——由联合国发展集团开发的新的开放数据平台——将从 2018 年开始对联发援框架及其相关共同预算框架进行数字化处理，此举可以使这些框架更加简化透明。

106. 拟议全系统战略文件(A/72/684-E/2018/7, 附件)可以有助于解决部分上述问题。

四. 帮助方案国实现可持续发展目标

107. 联合国发展系统的首要作用是支持各国政府实现以消除贫穷为总目标的《2030 年议程》。为此，大会关于四年度全面政策审查的第 71/243 号决议促请联合国发展系统履行一些关键职能，包括综合政策和规范支持、能力发展、利用伙伴关系的杠杆作用以及支持南南和三方合作。关于四年度审查的决议呼吁在更强有力的跨支柱工作基础上进行全系统响应，尤其是加强在发展、人道主义和维持和平活动之间的合作与互补。该决议还促请联合国发展系统所有实体继续推动增强妇女权能和性别平等。

108. 联合国在履行其主要职能方面仍然是会员国的首选合作伙伴。如表 8 所示，问卷请各国政府评价联合国系统相比其他发展伙伴的表现，答卷者在选定的绩效因素下选出了最能满足本国需求的前两名合作伙伴。联合国在表中所列的 7 个领域均排名第一，下文各段概述了就各项主要职能所取得的进展。

表 8
2017 年按支持类型分列的各国首选外部支持提供方

问题：为每类支持最多选择 2 个伙伴，作为您首选的支持提供方

排名	选择的次数					
	联合国系统 (机构、基金 和方案)	布雷顿 森林机构	其他不是联合 国组成部分的 多边和区域机构	经合组织/ 发援会伙伴	南方伙伴	基于主题或 联盟的伙伴 (如全球抗击 艾滋病、结核 病和疟疾 基金)
排名第一						
排名第二						
加强国家能力	74	42	27	19	7	5
提供循证政策咨询并酌情提供 综合政策咨询	68	45	17	18	8	2
通过规范和标准方面的支持 协助各国	42	41	24	23	10	6
部门方案拟订咨询和技术援助	65	41	19	18	17	9
直接支持和服务交付	51	38	16	23	—	—
和平与安全	67	6	28	17	9	4
人道主义援助	65	13	22	17	7	11

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

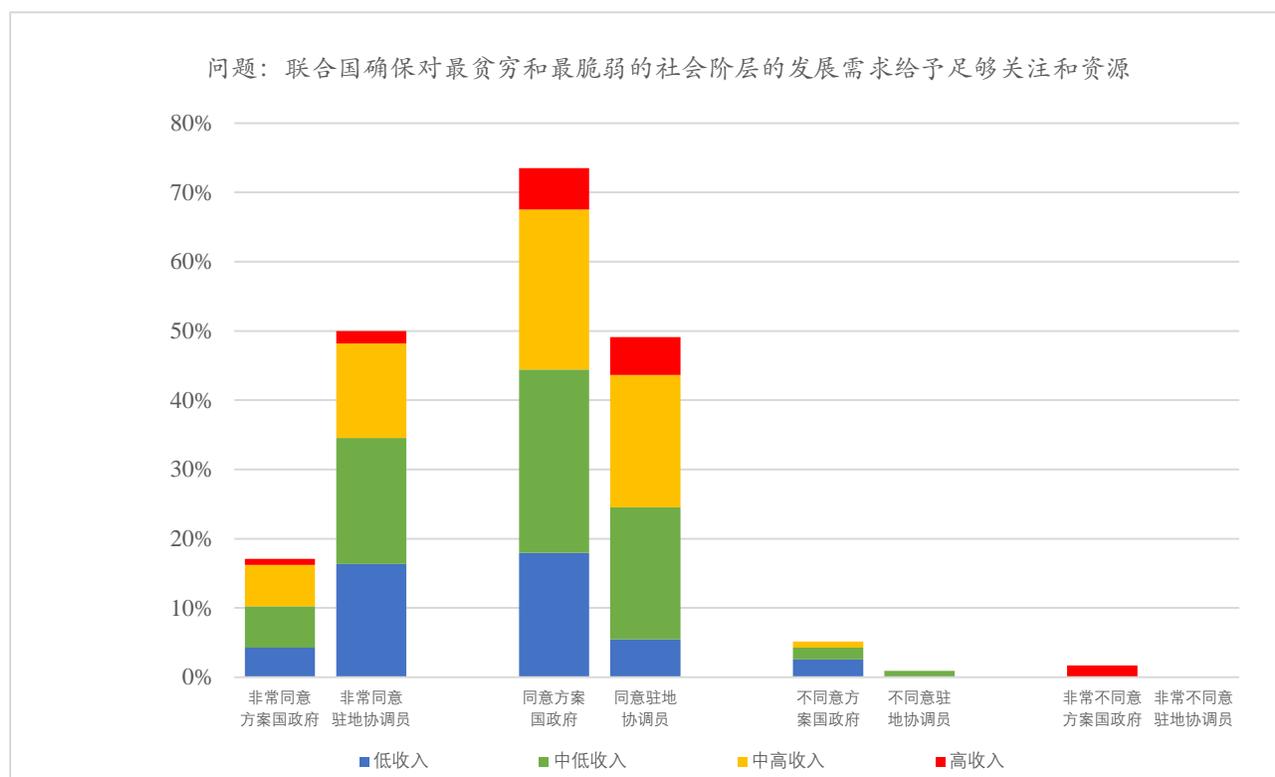
A. 消除贫穷和不让任何一个人掉队

109. 如大会关于 2012 年四年度全面政策审查的第 67/226 号决议所述以及 2016 年四年度审查(第 71/243 号决议)所重申，消除贫穷是最大的全球挑战，也是实现可持续发展必不可少的要求。会员国认识到消除贫穷是联合国发展业务活动的最高优先事项和目标，而且不应让任何一个人掉队。首先帮助落在最后的人，就是要优先考虑人的尊严，确保人人都有机会实现作为可持续发展目标基础的各项权利。

110. 许多联合国实体认为《2030 年议程》中消除贫穷的总目标和“首先帮助落在最后的人”的承诺已经涵盖在其各自的任务范围内，因此没有就此提出任何新政策。人权高专办、难民署和减灾办等没有明确的消除贫穷任务的实体正在结合其任务，运用“不让任何一个人掉队”的原则。

111. 经济和社会事务部 2015 年和 2017 年问卷调查中询问各国政府和驻地协调员在多大程度上同意以下说法，即“联合国确保对最贫穷和最脆弱的社会阶层的发展需求给予足够关注和资源”。如图 19 所示，驻地协调员对这一说法所表达的同意程度往往远高于各国政府。

图十九
确保关注最脆弱群体

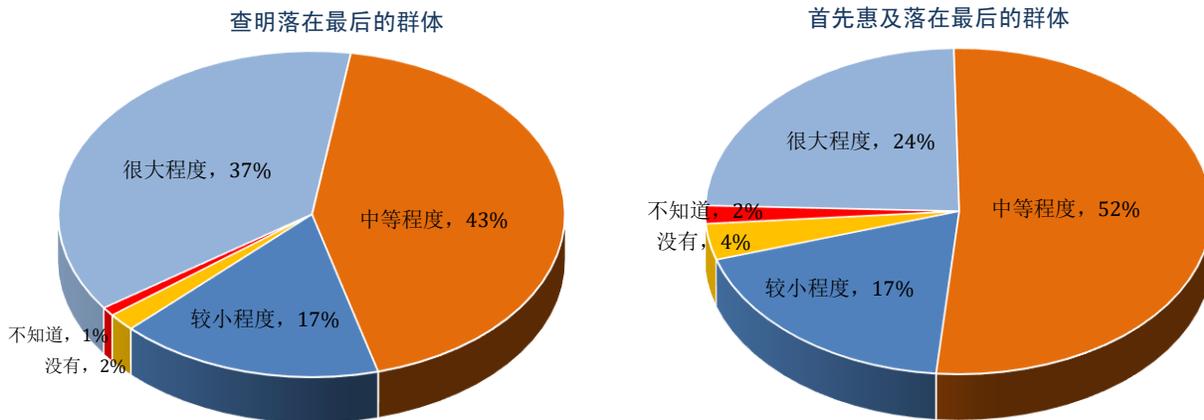


资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国的问卷调查和对驻地协调员的问卷调查。

112. 证据表明，联合国成功帮助政府查明落在最后的群体，但在通过物质支助和方案干预帮助政府切实惠及这类群体方面则成功程度较低(见图二十)。37%的政府表示，联合国在查明落在最后的群体方面为其提供了“很大程度”的支助，但只有24%的政府表示，发展系统在“很大程度”上有效惠及了这类群体。一些政府在谈及问题的原因时表示，联合国之所以无法惠及落在最后的群体，是因为资源稀缺或者没有与基层民间社会团体进行协商。一个目前正在应对大规模人道主义危机的政府在答卷中解释称，联合国把大部分资源投入到了稳定冲突地区的工作，因此未能向该国较和平地区的最贫穷人口提供援助。另一个政府表示，由于国家工作队未分享其预算或业务支出，无法评估联合国在这个领域的绩效。

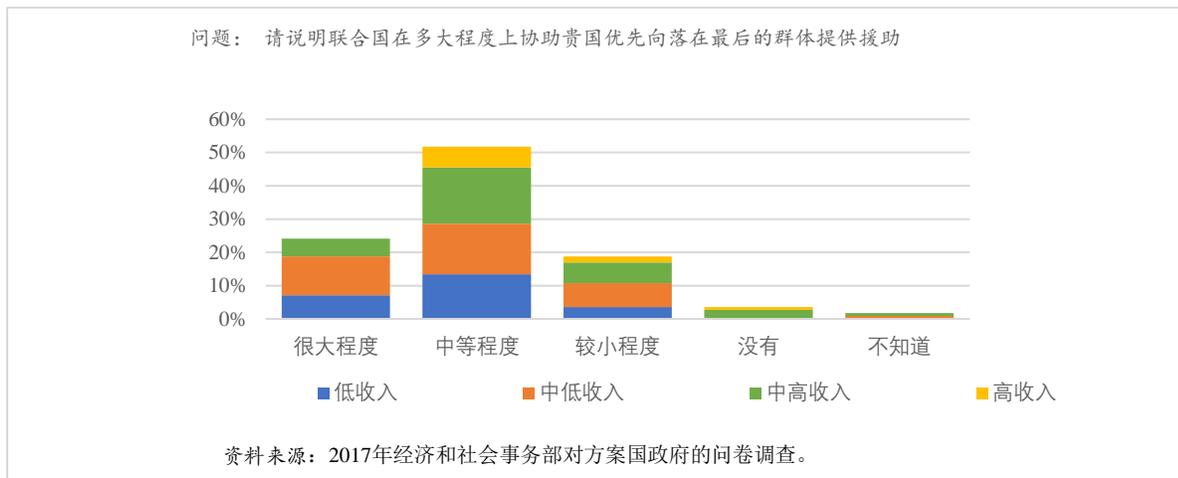
113. 低收入国家比收入较高的国家更有可能在答卷中表示联合国在“很大程度”上首先惠及了落在最后的群体(见图二十一)。约四分之一的国家对这些问题的回答是“较小程度”、“没有”或“不知道”。不过，这一比例在标准作业程序的执行程度较高的国家中明显下降，这可能说明，统筹工作方式有助于各国政府向落在最后的群体提供援助。

图二十
联合国为查明和惠及落在最后的群体提供支助



资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

图二十一
联合国为惠及落在最后的群体提供支助，按收入组分列



114. 在这项调查中，86%的驻地协调员同意，联发援框架或其同等框架²¹“述及国家工作队将如何首先惠及落在最后的群体”。然而当被请求重点介绍为此使用的创新型战略时，他们提供的战略仅限于传统或宽泛的行动(见方框 2)，这表明需要进一步想方设法加强系统援助落在最后的群体的能力。这说明必须加强系统的能力和技能组合，使其有能力完成《2030年议程》交付的任务。此外，消除数据差距对于惠及落在最后的群体至关重要。

²¹ 在本报告中，凡提及联发援框架之处均包含其同等框架。

方框 2

惠及落在最后的群体的创新型战略

问卷：请驻地协调员重点阐述国家工作队为惠及落在最后的群体而正在推行的联发援框架中的任何创新型战略。他们的回答包括：

- 加强社区参与目标群体的界定；
- 侧重于一个国家的最贫穷地区；
- “社会包容”是联发援框架的一个重要主题；
- 改善数据收集，以开展规划和衡量进展；
- 改善公众对此类数据的利用；
- 采取基于人权的做法；
- 围绕可持续发展目标开展“公众认知调查”；
- 在最困难的地区建立联合国办事处；
- 解决青年失业问题；
- 在联发援框架中纳入一项侧重于土著人民、妇女和青年的特定成果；
- 侧重于少数民族；
- 让各类利益攸关方参与共同国家分析；
- 开展脆弱性评估；
- 加强发展行动与人道主义行动之间的联系。

115. 政府问卷调查请答卷者在 17 项可持续发展目标中选择 5 个最重要领域，分别为：(a) 过去两年联合国作出了特别重要贡献的领域；(b) 需要联合国在今后四年提供协助的领域。按收入组和国家类型分列的数据分析载于第 3 节 E 和 F 部分。

116. 联合国发展系统在过去两年作出最多贡献的 5 项目标以千年发展目标的未竟事业为主。2015 年和 2017 年的调查均显示，健康是最重要领域，其次是粮食安全、营养和消除饥饿；消除贫穷；性别平等；教育。在前几次调查中，这些也是排名前 10 位的领域。具体结果如图二十二所示。

图二十二

联合国做出特别重大贡献(过去两年)的领域及今后需要援助的领域(今后四年)



资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

117. 各国政府确定的今后 4 年最需要联合国协助的领域包括贫穷(目标 1)、健康(目标 3)、生产性就业和可持续经济增长(目标 8)、应对气候变化及其影响(目标 13)以及经济适用的清洁能源(目标 7)。

118. 后 5 项目标在关于过去成绩的答卷中不是提及最多的。这说明联合国系统可能需要在千年发展目标未竟事业以外的领域加强能力。

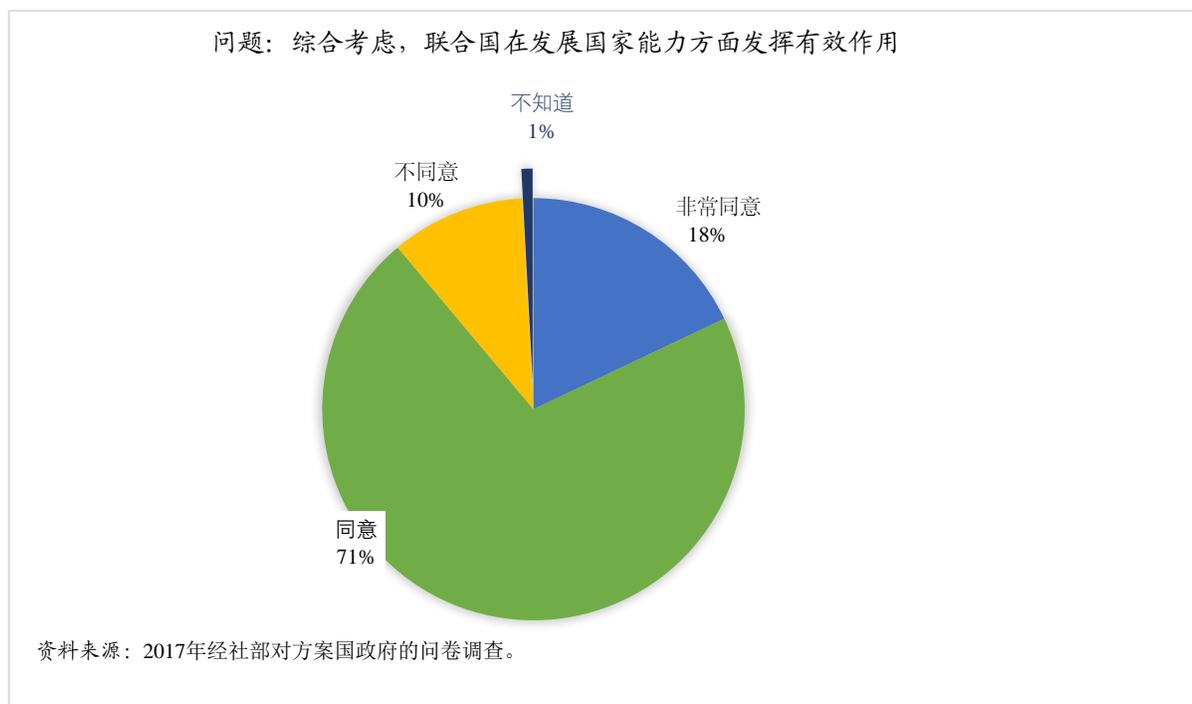
119. 没有政府选择负责任的消费和生产(目标 12)作为过去两年联合国作出了特别重要贡献的领域,这可能反映出,这项目标缺乏一个当然的机构“归属”。

B. 支持能力发展

120. 在四年度审查过程中,会员国始终重申能力发展是联合国的一项核心职能(见第 67/226 号决议和第 71/243 号决议)。大多数国家同意,联合国发展系统在发展国家能力方面发挥有效作用。如图 22 所示,18%的政府“非常同意”、71%“同意”这一说法,这符合往年的调查结果。

图二十三

建立国家能力的有效性



121. 联合国发展系统对加强国家能力的支持在“规划”领域尤其显著,但在“管理”和“评价”方面不够。如表 9 所示,大多数政府同意,联合国总体而言为加强规划、管理、评价和统计方面的国家能力作出了贡献。然而,20%的政府不认为发展系统对管理方面的国家能力作出了贡献,评价和统计所占的百分比分别为 23%和 11%。

表 9
加强国家能力

(百分比)

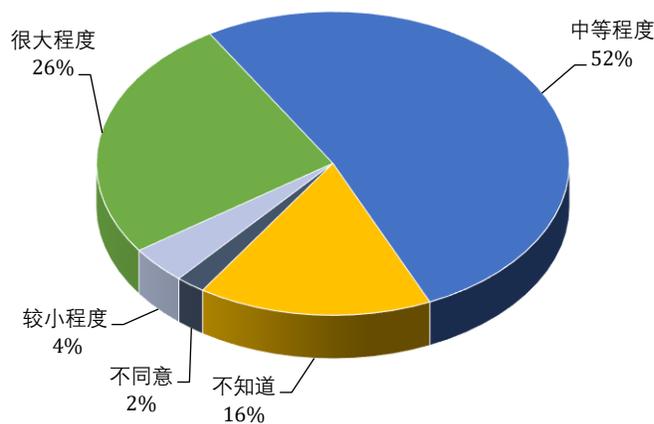
联合国为加强国家能力作出贡献:	联合国在以下方面为加强国家能力做出贡献			
	规划	管理	评价	统计
非常同意	17	12	6	13
同意	72	64	69	67
不同意	9	20	22	10
非常不同意	0	0	1	1
不知道	3	4	2	9
合计	100	100	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

122. 方案国认为，联合国既为建设各国参与伙伴关系的能力作出了贡献，也在推动建立伙伴关系方面发挥了催化作用(见图二十四)。然而，如下图所示，各国认为，相较于建设各国伙伴关系能力的作用(78%同意)，联合国直接推动建立伙伴关系的作用(87%的国家在“中等程度”或“很大程度”上同意)更为积极，这可能表明需要加强国家工作队在这方面的技能组合。

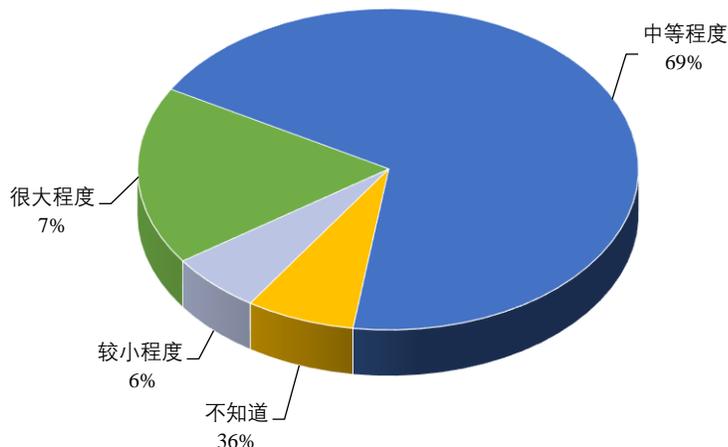
图二十四
联合国为建设伙伴关系提供支持

问题：联合国为建设各国参与伙伴关系的能力作出贡献



资料来源：2017年经社部对方案国政府的问卷调查。

问题：联合国在推动建立伙伴关系方面发挥催化作用



资料来源：2017 经社部对方案国政府的问卷调查。

利用国家机构和系统

123. 联合国发展系统在利用国家系统和机构方面尚有改进空间。虽然利用国家系统和机构是加强国家能力的关键要素，但这尚未成为联合国实体在适当情况下开展国家一级活动的默认办法。如图二十五所示，很少有政府“非常同意”联合国尽可能利用国家机构来制定方案和项目，相比而言，近半数驻地协调员“非常同意”这一说法。在采购、财务系统、监测和报告以及评估等其他领域，答卷者对国家能力已尽可能得到利用这一说法的同意程度甚至更低。来自政府的反馈表明，利用国家系统和机构是使之得到加强的一个重要方面。在这方面，数据显示全面改善的空间还很大。

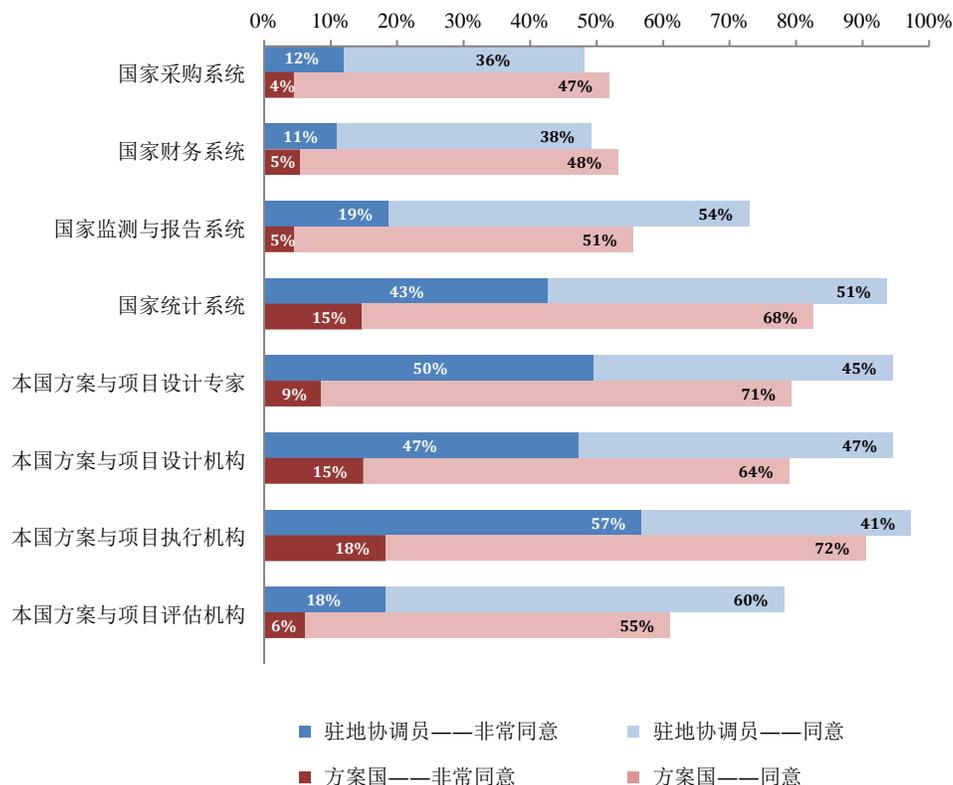
以协调办法发展能力

124. 实现《2030 年议程》需要以更系统、协调和全面的办法发展能力。2012 年四年度全面政策审查要求以通用方法和标准为基础制订联合国发展系统的能力发展联合办法；尚待就这项要求采取行动。

125. 联合检查组最近两项研究的结果表明，整个联合国发展系统没有一个能力发展方面的协调办法。在一项研究中，评估了联发援框架在 2009-2014 年期间开展的 36 项联发援框架评价(JIU/REP/2016/6)。该研究发现，作为一项方案拟定原则，能力发展在联发援框架的各项评价中鲜被提及，在联发援框架的各项活动中也“未足够明确地得到阐述”，因此造成了严重的方案缺口。另一项具体涉及加强国家统计能力的研究(JIU/REP/2016/5)发现，这些明确联合国不同实体之间各自作用和分工的努力缺乏一个总体计划。

图二十五
联合国发展系统利用国家系统和机构的情况

问题：贵国在多大程度上同意或不同意联合国已尽可能利用了以下各项



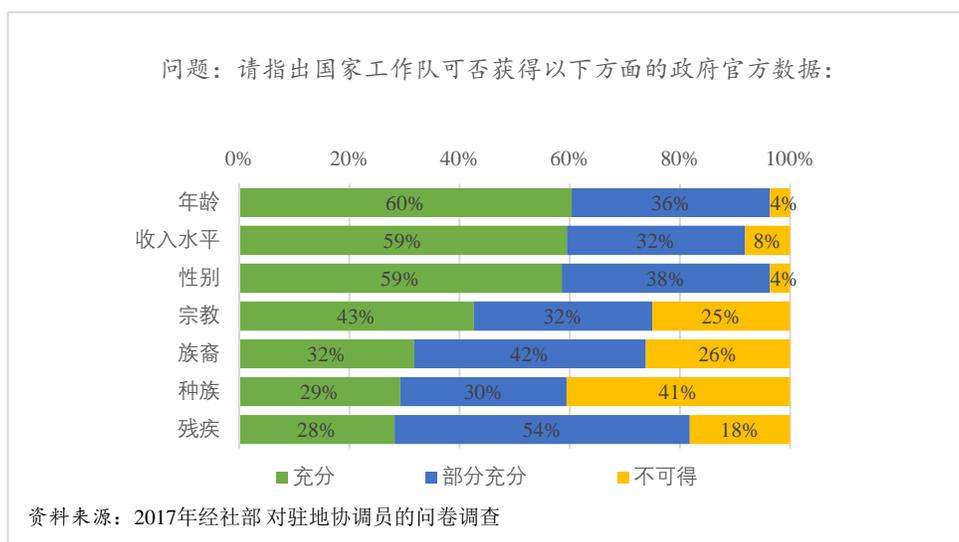
资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查和 2017 年经社部对驻地协调员的问卷调查。

126. 为确保以系统和协调的方式发展国家能力，国家工作队需要进行联合分析和需求评估。2017 年联发援框架准则把高质量且有据可依的共同国家分析作为一项最低要求，其中包括对政府和其他利益攸关方的能力作出评估。同样，各国政府认为有必要进行更彻底的需求分析，改善联合国实体之间的协调，并采取更全面、国家自主权更高的办法来发展国家能力。

127. 要确保不落下任何一个人，采取能力建设联合办法至关重要，尤其是在数据收集和分析方面。

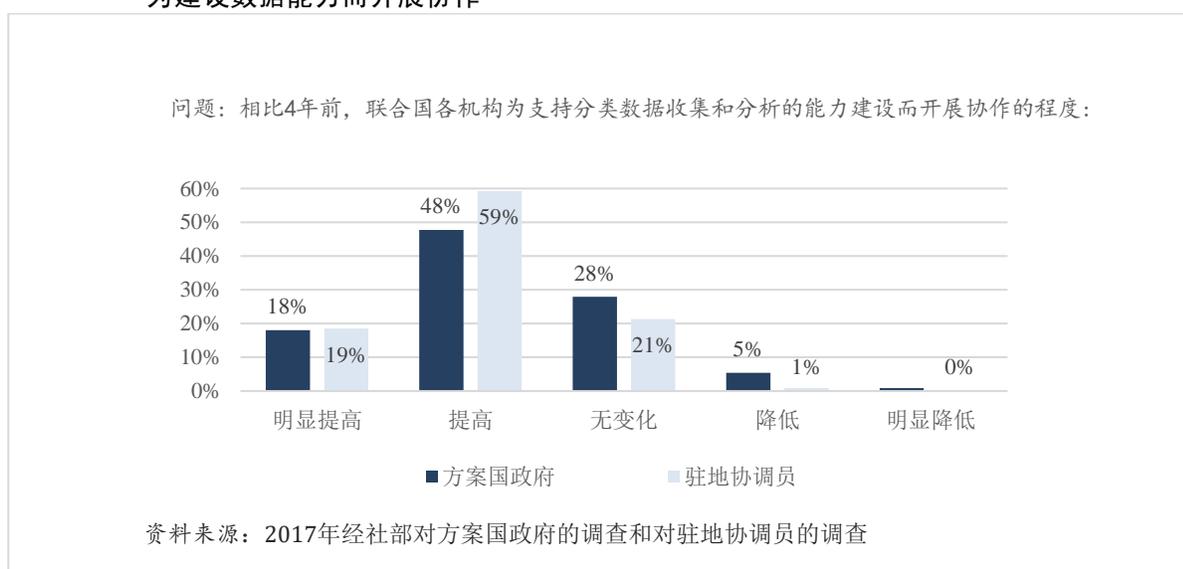
128. 调查显示，种族多样性、宗教和残疾方面的数据分类仍然有限。如图二十六所示，大多数驻地协调员认为，按收入、性别和年龄分类的官方数据是充分或部分充分的，但按照残疾人、族裔、种族和宗教分类的数据则较少，并且在很多国家则根本没有。

图二十六
获得各类官方数据的程度



129. 尽管联合国在数据方面的能力建设一体化工作有所改善，但还有很多工作要做。如图二十七所示，78%的驻地协调员同意，相比4年前，联合国各实体为支持建设分类数据收集和分析能力而开展协作的程度有所提高或明显提高。然而，政府中同意这一说法的比例仍然较低(66%)。28%的政府没有注意到任何改变，这进一步说明，在很多国家还有更多工作要做。

图二十七
为建设数据能力而开展协作



130. 联合国发展系统正在根据可持续发展目标加强自身在分类数据一级的知识、技术、收集和分析能力。2017年联合国-发协办对2015年至2017年间签订的23

个联发援框架的案头审查发现，20 个联发援框架计划对国家统计局提供能力发展支持，以开展循证政策制定和方案设计。这项研究没有显示，这些框架中提及的能力发展支持是国家工作队协调努力的一部分还是某一特定实体的活动。2017 年 2 月，发展集团公布各项准则，以支持各国提交关于可持续发展目标的报告。此外，发展集团与联合国全球脉动举措及其隐私咨询小组合作，设计数据隐私和保护方面的通用原则，以通过优化利用“大数据”来推动落实《2030 年议程》。

131. 此外，许多国家的政府请求联合国发展系统为自愿国别评估的编写工作提供支助。自 2016 年以来有 65 个国家提交了自愿国别评估。其中 40 个国家在回答经济和社会事务部的问卷时表示已提交自愿国别评估，其中 35 个国家表示得到了联合国的支助。

C. 提供综合政策咨询

132. 关于四年度全面政策审查的决议促请联合国发展系统提供高质量、以循证为基础的综合政策咨询。

133. 如表 10 所示，各国政府大都认为，联合国的政策咨询立足于证据并根据按各国需求和优先事项定制，但在酌情以统筹方式提供政策咨询方面还有改进空间。

表 10
提供政策咨询

(百分比)

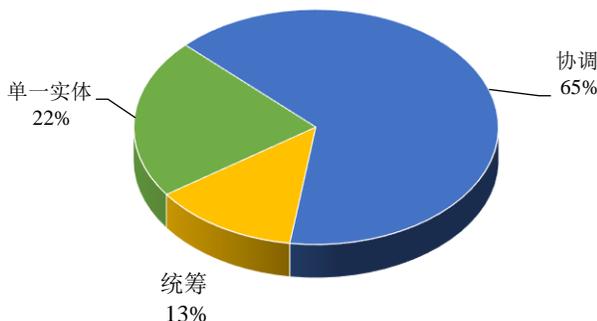
按方案国政府分列的对调查问卷的答复	以循证为基础	以联合方式提供
非常同意	25	17
同意	68	63
不同意	2	10
非常不同意	—	—
不知道	5	11
共计	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查

134. 不同联合国实体进行了不同程度的政策咨询协调。如图二十八所示，65% 的驻地协调员同意，国家工作队一般通过协调进程提供政策咨询，另有 22% 提到单一实体的各种进程，13% 提到联合进程。驻地协调员指出，协调程度依专题而异。就性别暴力等交叉问题而言，开展良好协调的可能性更高。一些驻地协调员还指出，国家工作队成果小组有助于确保以协调方式和在必要时以统筹方式提供政策咨询。

图二十八
政策咨询的协调和(或)统筹

问题：国家工作队提供的政策咨询一般是通过哪类进程制订的：



资料来源：2017年经社部对驻地协调员的问卷调查

135. 2017年7月的秘书长报告指出，加强联合国发展系统的“政策基石”是一项紧迫任务，并确认，提供综合政策咨询需要发展系统以新的方式运作，需要这一系统以一个声音提供多学科咨询意见，还需要加强国家一级的数据管理和创新解决方案能力。

D. 通过规范性向各国提供协助

136. 关于四年度审查的决议促请联合国发展系统提供规范性支持，向各国提供协助。这涉及支持制定全球规范和标准，协助会员国整合国家立法和政策并使其符合商定的准则和标准，以及建立鼓励合规的监督和审查机制。对很多实体、特别是对专门机构来说，这类工作是其任务的核心内容。

137. 联合国发展系统中的大多数组织都在不同程度上参与了规范性工作，包括各基金、方案、专门机构和附属组织。

138. 联合国在促进全球规范和标准方面的规范性工作是其主要的比较优势之一，为和平与安全、经济和社会文化发展、人权、法治、健康和环境可持续性等领域制定了普遍适用的规范和标准。规范性工作的范围广泛，包括拟订规程、制定规范和准则、监测和报告公约执行情况、开展宣传、传播规范性产品等。

139. 在国家一级，发协办2017年对23个联发援框架的案头审查发现，所有框架均努力运用立足人权的方针并界定为实现人权所作的具体贡献。联合国发展系统的良好表现得到了各国政府的认可(表8)，在通过规范和标准方面的支持提供协助项下，联合国发展系统被42个方案国政府选为两个首选提供方之一。有些意外的是，布雷顿森林机构紧随其后，是排名第二的优选提供方。

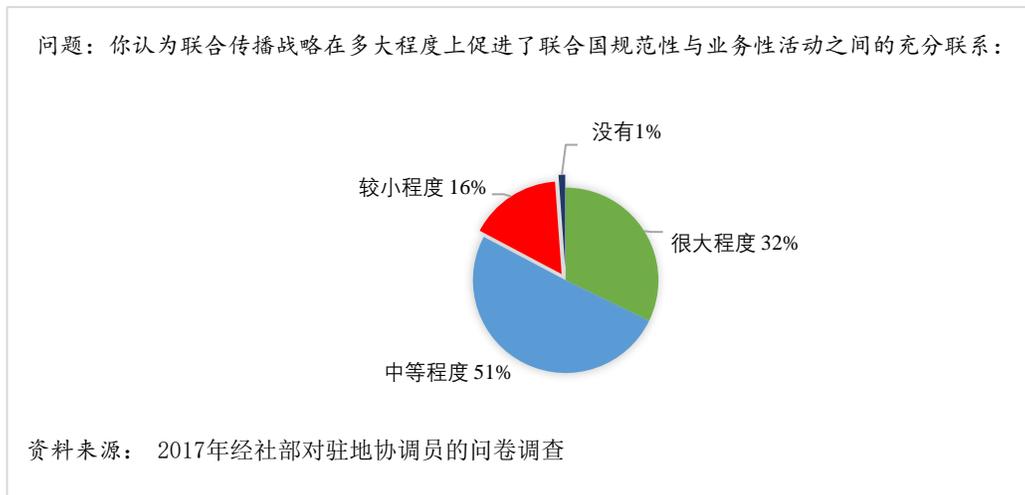
140. 发展集团的信息管理系统显示，2016年，61%的国家工作队参与了普遍定期审议的编写、报告或后续行动，73%促进了政府就条约机构建议开展后续行动，38%促进了政府就人权特别程序机制提出的建议开展后续行动。

141. 联合检查组的最近一项研究(JIU/REP/2016/6)发现，尽管国家工作队在运用立足人权的方针和促进性别平等方面作出大量努力，但在如何将这些原则纳入联发援框架的方案制订方面还不够明确，研究建议采取系统的办法弥补这一差距。发展集团在组织一级通过以下渠道支持与国际人权机制接触、向国际人权机制提交报告和采取后续行动：出版和推出关于与国际人权机制接洽的网络版指南；²² 每年给驻地协调员寄发信函，介绍即近期与联合国人权机制接触的机会。

142. 由于传播是支持在国家工作队规范性工作与业务性工作之间建立更加紧密联系的关键，问卷请驻地协调员评价国家工作队联合传播战略(如已制定)对这一目标的贡献程度(见图二十九)。

图二十九

促进联合国规范性与业务性活动之间的联系



说明：87名驻地协调员回答了这个问题。其余驻地协调员表示，国家工作队未制订联合传播战略。

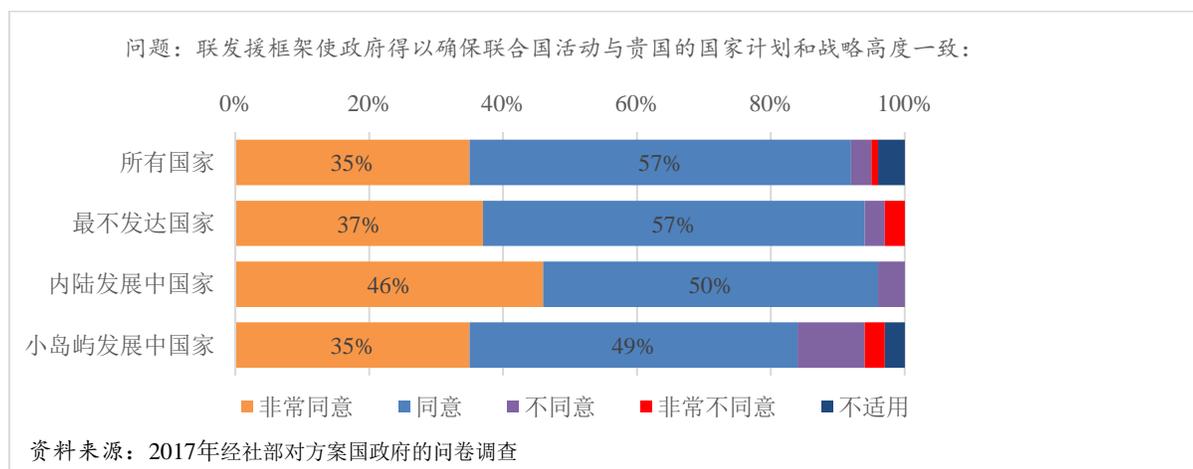
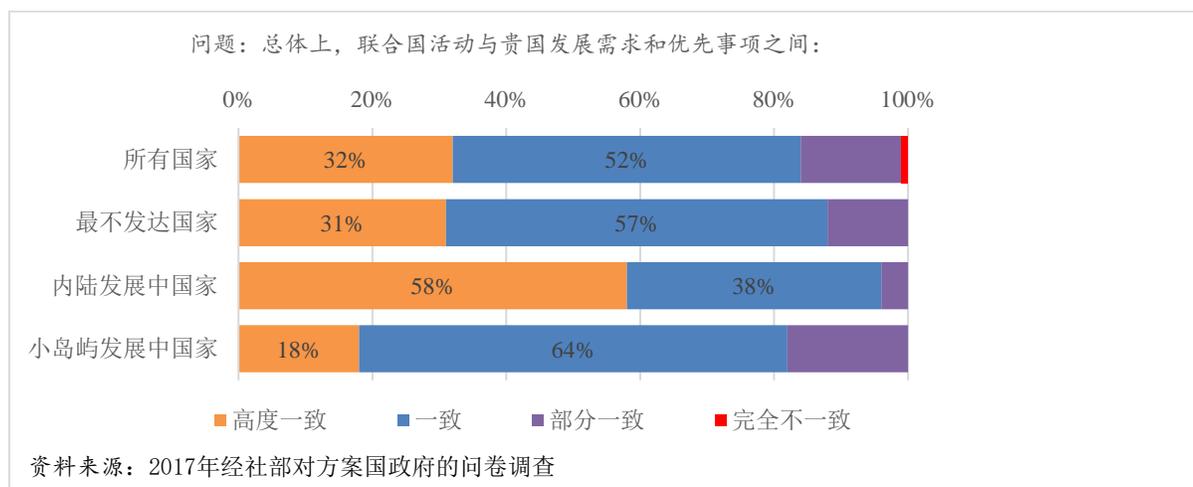
143. 尽管2017年发协办对23个联发援框架的案头审查表明，将立足人权的方针运用于共同国家分析取得了进展，但在加强规范与业务之间的联系方面还有很大的改进空间，为此可进一步加强将人权标准与原则纳入分析，将立足人权的方针纳入国家工作队在实地的方案制订工作，并且鉴于可持续发展目标的综合特点，以跨越部门之间和专题之间的传统边界的方式共同开展这些工作。

²² 可查阅 <https://undg.org/human-rights/strengthening-engagement-with-the-international-human-rights-mechanism/>。

E. 加强对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的援助

144. 2016 年四年度审查促请联合国发展系统应对最脆弱国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家在执行《2030 年议程》时面临的特殊挑战。这些挑战包括机构能力有限、人力资产的积累少、对官方发展援助的依赖、气候变化、对外部冲击的高度脆弱性等。这些会员国共有 91 个，加在一起占世界人口的六分之一。

图三十
与国家需求、优先事项和计划的一致性



145. 联合国系统活动被政府视为符合本国需求和优先事项的程度因国家而异(见图三十)。调查数据显示，内陆发展中国家认为联合国发展系统活动与本国需求和优先事项“高度一致”的可能性是小岛屿发展中国家的三倍以上；46%的内陆发展中国家“十分同意”联发援框架为确保一致起到了帮助，这一比例显著高于小岛屿发展中国家(35%)和最不发达国家(37%)。

最不发达国家

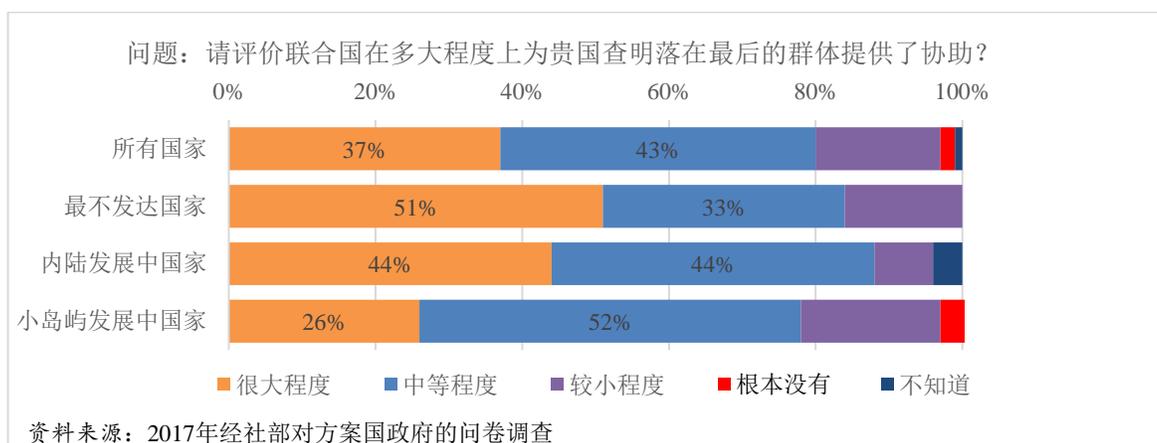
146. 最不发达国家在国家一级总支出中占近一半的份额(见第二节 C.3)，在面对的主要挑战，包括人力发展水平低、经济和结构脆弱性以及增长不利因素对复原力造成限制，获得了联合国发展系统的特别关注。

147. 四年度审查敦促联合国发展系统以协调一致的方式为支持技术库开展工作，技术库是大会于 2016 年 12 月创立的新实体，旨在改善科学和技术解决方案在最贫穷国家的使用并促进这些国家融入知识经济。随着与土耳其政府签订东道国协议，技术库已投入运作。迄今为止，土耳其已承诺为技术库提供 200 万美元的年度捐款，其他 4 个国家共认捐 455 000 美元。

148. 最不发达国家对联合国在帮助查明落在最后的群体方面的评价远比内陆发展中国家、尤其是小岛屿发展中国家积极正面(见图三十一)。该系统在这方面更多关注最不发达国家，这可能是这类国家需求更多而且更容易获得资源这两方面原因所致。

图三十一

查明落在最后的群体



149. 一些联合国发展系统实体还没开始在发展援助分配和支持措施中使用最不发达国家类别。发展政策委员会调查了联合国发展系统各实体对最不发达国家类别的认可情况。对问卷的回答表明，各实体认可这一类别，并且所有实体都在不同程度上为这类国家的发展作出贡献。然而，对这一类别的认可似乎并未体现在以一贯之地适用优先事项安排和预算拨款。大部分实体没有在业务准则中提出清晰的预算目标，也缺乏向最不发达国家提供预算拨款的规则。这可能导致流向最不发达国家的资源不可预测。此外，大多数联合国发展系统实体把最不发达国家与其他国家组相提并论，并给予其类似的优先地位和特别优先待遇。特定的最不发达国家援助在类型和水平上也有很大差别，这往往取决于实体自身的政策、优先事项和标准，而未必与最不发达国家地位有关。

150. 2016 年四年度审查请联合国发展系统加强支持即将毕业的国家制定和执行本国国家过渡战略。2017 年有 1 个国家(赤道几内亚)毕业, 到 2021 年可能还会有十几个国家达到毕业标准。对方案国政府的问卷调查包含了过去 4 年从最不发达国家地位毕业(或预定毕业)的 6 个国家。对问卷的回答表明, 联合国为制定国家过渡战略所提供的支持是普遍有效的: 2 个国家“非常同意”支持有效, 3 个国家“同意”, 1 个国家“不同意”。发展政策委员会秘书处正在开发一项网络工具, 以帮助有望从最不发达国家毕业的国家更好地了解毕业过程, 在它们享受特别国际支助措施的资格即将结束之际, 支持它们制定过渡战略。

内陆发展中国家

151. 大会认识到内陆发展中国家面临的具体挑战, 并敦促联合国发展系统继续加强对它们的支持, 包括执行《内陆发展中国家维也纳行动纲领》。顾名思义, 内陆发展中国家没有入海口, 但它们通常还受到基础设施不足和贸易便利化程度差的影响, 造成过境和贸易成本高昂, 这通常导致经济增长乏力, 整体社会经济发展有限。

152. 在 32 个内陆发展中国家中, 有半数(16 个)位于非洲, 亚洲、拉丁美洲和欧洲分别有 10 个、2 个和 4 个。超过半数(17 个)的内陆发展中国家同时也是最不发达国家, 其中 13 个位于非洲。最不发达国家中的内陆发展中国家通常表现更弱, 反映出其生产能力和竞争力更有限, 对邻国经济和政治形势的依赖程度更高。

153. 对方案国政府的问卷调查询问了联合国活动与国家优先事项之间的一致程度。图三十显示, 内陆发展中国家对联合国活动与国家优先事项之间的一致程度最为满意, 其中 58%表示“高度一致”, 而小岛屿发展中国家的满意度最低(18%)。对内陆发展中国家来说, 感知到的一致程度与方案国整体水平类似。

小岛屿发展中国家

154. 鉴于小岛屿发展中国家特定的社会、经济和环境的脆弱性, 2016 年四年度全面政策审查还敦促联合国发展系统加强对此类国家的支持, 包括对实施《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》的支持。小岛屿发展中国家大多在地理上分散、人口稀少、国内市场小、经济规模有限、公用事业服务昂贵, 并由于距离遥远, 进入外国市场的交通运输费用也很高昂。小岛屿发展中国家对抵御自然灾害的能力也较有限, 这不仅为灾后恢复造成费用, 而且也冲击到通常是小岛屿发展中国家一大经济部门的旅游业, 由此往往带来灾难性的经济影响。

155. 小岛屿发展中国家对联合国的活动与本国的需求和优先事项保持一致这一问题明显所持的看法比其他国家组更为负面, 仅有 18%的小岛屿发展中国家表示, 两者密切保持一致, 而所有其他国家中的 37%表示密切保持一致(见图十五)。同样, 仅有 10%的小岛屿发展中国家“非常同意”如下观点: 联合国提供的循证政策咨询意见系专门针对国家的需求和优先事项提出的, 而所有其他国家政府中非常同意这一观点的比率是 30%。这些差异表明, 在根据小岛屿发展中国家的需求量身定制发展系统的支持方面尚有改进余地。

156. 联发援框架看来是各国政府一直认为可在这方面提供帮助的一种工具。与最不发达国家和内陆发展中国家相比，小岛屿发展中国家较不可能认为联发援框架有助于保持一致，但 84% 的小岛屿发展中国家“非常同意”或“同意”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保持一致，包括在实现可持续发展目标方面。

157. 对于过去两年里联合国发展系统在哪些方面作出了特别重大的贡献这一问题，小岛屿发展中国家指定遏制气候变化为首要的支助领域。事实上，小岛屿发展中国家将遏制气候变化确定为首要支助领域的可能性(72%)远大于其他会员国(44%)。过去两年中对于小岛屿发展中国家而言第二个最重要的支助领域是健康和福祉(69%)，再次是性别问题(62%)，小岛屿发展中国家在这方面的总体数字比所有国家高出至少 10 个百分点(详情见调查报告)。²³

158. 在考虑未来四年哪些领域将最需要联合国援助的问题上，66% 的小岛屿发展中国家再次认定遏制气候变化为需要支持的最重要领域，其次是生产性就业和可持续经济增长，随后是消除贫穷问题。

159. 正如关于人员在国家派驻问题的第四节所着重指出的，已通过多国办事处模式向大约 24 个小岛屿发展中国家提供了联合国的支持。其中最大的是设在斐济和巴巴多斯的多国办事处，每个办事处的服务范围包括 10 个小岛屿发展中国家。

160. 方案国政府的调查显示，79% 的小岛屿发展中国家表示“同意”，联合国的派驻情况适当地回应了国家的具体挑战。此比例包括 11% 表示“非常同意”的国家。对于非小岛屿发展中国家而言，89% 的国家表示同意，其中 15% 的国家表示“非常同意”。小岛屿发展中国家表示同意的比率较低并不奇怪，因为只有 18% 的小岛屿发展中国家认为联合国发展系统的努力与本国的需求和优先事项“非常密切保持一致”，而非小岛屿发展中国家中的这一比率为 37%。

F. 帮助中等收入国家处理持续存在的和新出现的挑战

161. 中等收入国家是一个异质性群体，其中包括 54 个中低收入国家和 56 个中等偏上收入国家。中等收入国家组群内在官方发展援助的分配标准有很大差别(有 18 个最不发达国家、18 个内陆发展中国家和 28 个小岛屿发展中国家)和区域多样性(26 个国家在非洲、25 个在美洲、36 个在亚洲和太平洋地区、10 个在西亚)。对中等收入国家的多样性有所认识是按照四年度全面政策审查的要求，根据这些国家原有和新的具体挑战而提供有效支助的一个关键方面。

162. 鉴于中等收入国家的组群占有方案国家的三分之二，2016 年这一多元的组群在所有国家一级支出中占 60% 就不足为奇了。或许更有意思的是，核心资源开支中将近一半、即 48.5% 用于中等偏下收入国家，该组中有 17 个最不发达国家。

²³ 即将发布。可查阅 www.un.org/en/ecosoc/en/node/1158673。

163. 中等收入国家面临着复杂而多样化的现实。这一情况反映在中等收入国家政府对今后四年最需要联合国援助的优先领域所作的选择之上(中等收入国家所选优先领域的完整清单见调查报告。由此所反映出,消除贫穷是所有中等收入国家的最高优先领域。遏制气候变化及其影响(可持续发展目标 13)被大多数中等收入国家视为今后四年联合国援助的最优先领域;这与高收入方案国家对联合国援助的需求情况契合,这类国家也将遏制气候变化放在清单的最前列。教育(可持续发展目标 4)被中等偏下和中等偏上收入两类国家认定为联合国援助关键所在的前五大领域中的另一领域,高收入国家对此也有相同的认定,但低收入国家却持不同观点。

164. 中等收入国家的驻地协调员特别指出了稳步脱离直接支助,而更进入围绕为可持续发展目标调动资源作出政策建议和创新思维的趋势。一名驻地协调员还表示,专门知识、方法和资金筹措分散在许多不同的实体里,从而阻碍了国家工作队就各项目标提供综合、高级别的政策支持。

165. 实现《2030 年议程》的宏伟目标需要对联合国发展系统的运作方式进行大胆变革。在向中等收入国家提供支助方面,这就意味着逐步摆脱直接支助和服务的传统模式,走向更加注重综合的高质量政策咨询、能力发展及在借力伙伴关系和筹资方面提供的支持。

G. 伙伴关系

166. 《2030 年议程》若要取得成功,关键是提出一个愿景,由各国政府、私营部门、民间社会和联合国共同寻找新的方法,借力真正的伙伴关系来促进可持续增长,其方式包括调动所有可用资源。

1. 全球和机构一级伙伴关系

167. 联合国继续通过全系统内的多种途径与伙伴关系进行接触。联合国伙伴关系办公室、全球契约办公室、世卫组织和经济和社会事务部及其他机构都有责任促进全球和多利益攸关方伙伴关系。联合国发展系统各实体还积极参与了全球一级的多利益攸关方伙伴关系的共同谋求,包括“每个妇女每个儿童”倡议、“人人享有可持续能源”倡议及“为青年创造体面工作机会全球倡议”。

168. 联合国发展系统实体也都与许多合作伙伴接触。例如,难民署表示,在世界各地有 929 个执行合作伙伴,并与非政府组织、联合国、学术界、私营部门、政府机构、政府间组织、基金会、智库签订 310 项战略协定,而且建立了 60 个私营部门和企业的伙伴关系。同样,粮食署也表示目前有 1 500 项伙伴关系安排。

169. 然而,很少有联合国的实体报告对伙伴关系的现状和结果进行跟踪的情况,也很少分享关于其现有伙伴关系和战略的知识和最佳做法。难民署每年进行一次关于伙伴关系的独立调查,同时监测整个一年的绩效。该署还建立了一个伙伴门户网站并正在扩大网站,以便供儿基会和粮食署使用。此外,儿基会的监测和报

告平台每年都跟踪其伙伴关系的状况，包括伙伴关系的成果。这些倡议是其他实体可资借鉴的模式。

170. 此外，根据四年度全面政策审查的规定，联合国发展系统负责协助各国政府凭借本身的伙伴关系获益，并担负各支持方的利益攸关召集人的角色。为了有效发挥这一作用，国家工作队需要发展必要的技能组合，并更好地了解可利用的资源。在其他重要领域中，包括在调动技术、知识和专门知识的伙伴关系中，联合国发展系统在支持各国政府利用多样化和创新型资金来源方面发挥关键作用，以此补充传统资源，并将私人资金流与《2030年议程》挂钩。若要将私人资金流动与《2030年议程》，各国政府和市场必须提高认识和建立信任，统一各种法规，使创新手段能够促进风险分担和问责制。在这方面，开发署设立了一个被称为“发展融资评估”的工具，用以向规划和财政部门提供关于一国不断变化的发展筹资情况的数据和分析。“发展融资评估”还就一国的发展筹资如何能够更好地支持实现包括可持续发展目标在内的国家优先事项和成果提出建议(见第二.D.1节)。

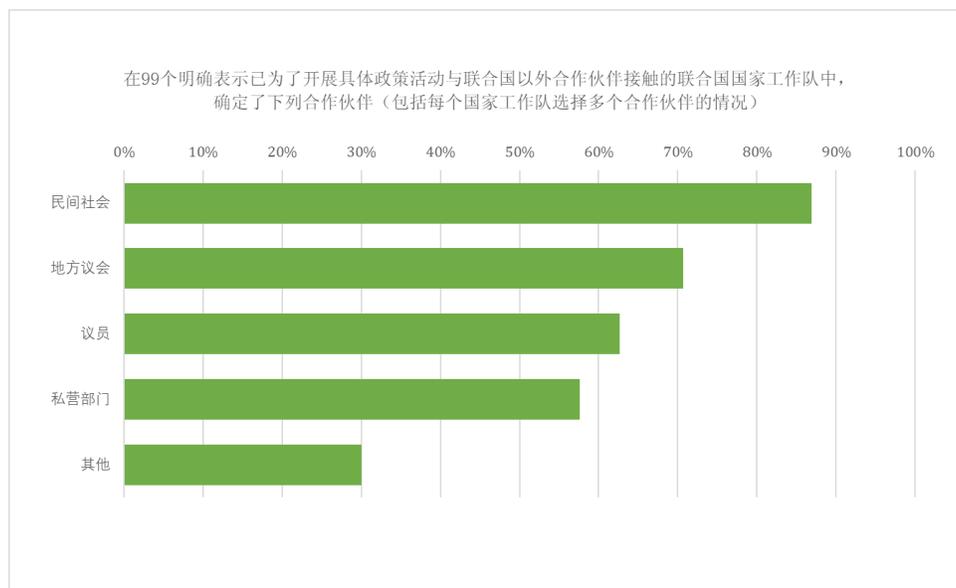
171. 尽管有一些显著的例子，但明显地还要开展许多工作，以确保联合国发展系统拥有可帮助会员国的适当技能组合。总体而言，必须制定适当的全系统政策、机制和指导方针，以：(a) 在面对新的伙伴关系、尤其是与私营部门的伙伴关系时，应对联合国在维护其合法性、诚信和独立性方面的风险；(b) 最大限度地实现伙伴关系的效益和效率。

2. 国家一级的伙伴关系

172. 在国家一级，2016年，76%的国家工作队在性别平等教育、健康、和平、司法与强有力的机构、创造就业和体面工作等一系列领域与外部伙伴协作。在99个表示已与合作伙伴接触的国家工作队中，大多数伙伴关系是与民间社会(87%)、地方政府(72%)、议员(63%)、私营部门(59%)和其他行为体(30%)结成的关系，其中包括捐助方/发展伙伴和学术界，宗教伙伴和国际非政府组织(见图三十二)。与发展伙伴、捐助者和学术界的协作水平要低很多，此情况在2017年联发援框架案头审查的调查结果中得到进一步证实，该调查表明，多边银行和国际金融机构与联发援框架的总体联系似乎狭隘地集中在筹资阶段，而不是贯穿于整个联发援框架进程。此外，加强与学术界的进一步互动对于了解不断变化的知识创新和政策研究的最新情况仍然至关重要，这是实现《2030年议程》的基础。

173. 在加强接触、特别是与私营部门行为体的接触方面仍有余地(见图三十三)。各国政府和驻地协调员被问及，国家工作队是否“尽可能”与合作伙伴接触。驻地协调员在评估中往往认为当前的接触水平评估较高，特别是在与双边和多边行为体接触方面，如下图所示。驻地协调员认为与民间社会开展了大量接触，但认为与私营部门的接触要少很多。总的来说，各国政府认为，该系统与所有合作伙伴还有很多接触的余地，特别是与私营部门的接触。事实可以证明，审查《全球契约》的作用及其在国家工作队工作范围内的执行情况，包括为了加强与企业家和私营部门的接触，使进一步推动与私营部门接触的一项有益措施。

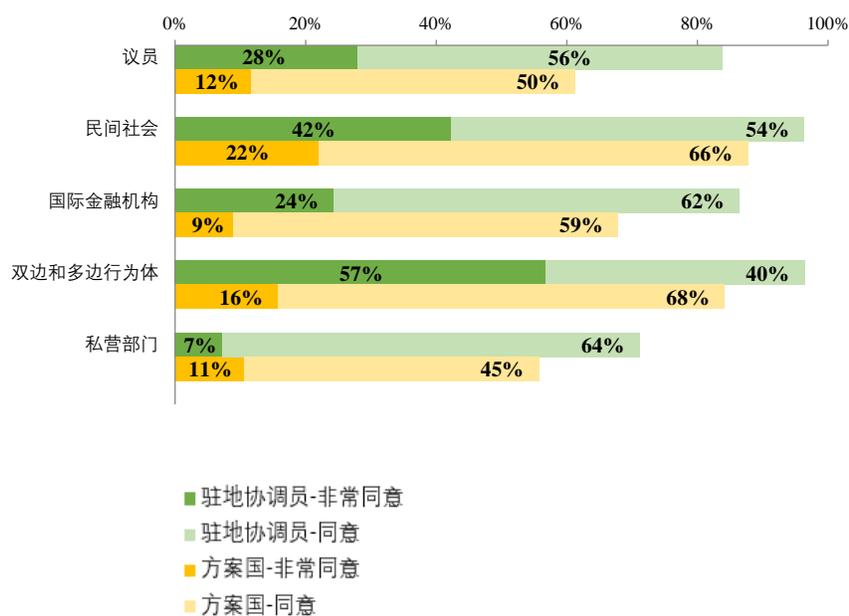
图三十二
2016 年与外部伙伴的协作



资料来源：发展集团国际监测系统。

图三十三
国家工作队与伙伴关系的接触情况

问题：联合国国家工作队尽可能多地与以下各方进行接触



资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查和 2017 年经社部对驻地协调员的调查。

174. 联合国总体上仍然是方案国政府在全球、区域和国家问题上获得资助的首选合作伙伴(见表 11)。已请各国政府将联合国系统的绩效与其他类型发展伙伴的绩效进行对比评估, 选定最有助于国家不同类别需要的两个最主要的发展伙伴。

表 11
按资助类别开列的各国首选外部资助提供方

问题: 选定最多两个你认为是每一援助类别的首选援助提供方。

	联合国系统 (机构、基金 和方案)	布雷顿森林机构	不属于联合国 的其他多边和 区域机构	经合组织/ 发援会伙伴	南方合作伙伴	专题或基于联盟的 合作伙伴(如全球抗 击艾滋病、结核病 和疟疾基金)
排名第 1 位	选择次数					
排名第 2 位	选择次数					
需要采取共同行动的全球性挑战(例如气候变化、水、移民)	79	32	24	19	9	17
支持区域或次区域合作	41	18	46	21	22	6
支持南南合作和三角合作	57	7	29	14	46	4
协助各国政府利用伙伴关系的杠杆作用	65	36	23	14	9	—
调动外部发展资源	57	48	22	30	7	—
政府对此类合作伙伴没有足够的经验	9	7	11	18	30	24

资料来源: 2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

175. 就各种业绩因素而言, 联合国系统在与国家优先事项保持一致、信任度、公正和对受益者负责方面优于其他机构(见表 12)。虽然结果令人鼓舞, 但仍有取得进展的余地。事实上, 其他调查结果特别显示出在保持一致与问责两方面仍有加强的余地。

176. 联合国被认为业绩欠佳的方面是“按时实现计划成果”和“透明地作出决定”。关于按时实现成果方面, 对联合国与布雷顿森林机构两者的看法没有重大差异。透明度被认为是联合国系统的薄弱环节, 这与调查中其他部分所述的方案国反馈意见相一致, 尤其是在向国家当局报告方面。2017 年的调查结果很接近 2015 年的结果。

表 12
按业绩因素开列的各国首选外援提供方

问题：选择最多两个在每一种绩效因素上最能满足贵国政府需求的合作伙伴：

	联合国系统 (机构、基金 和方案)	布雷顿森林机构	不属于联合国的 其他多边和区域 机构	经合组织/ 发援会伙伴	南方合作伙伴	专题或基于联盟的 合作伙伴(如全球抗 击艾滋病、结核病 和疟疾基金)
排名第 1 位						
排名第 2 位						
	选择次数					
公正	44	21	8	10	9	6
向受援方负责	54	28	13	13	4	3
得到国家合作伙伴的信任	55	29	12	13	8	9
援助与国家需要和优先事项保持一致	66	33	17	16	7	4
迅速应对新的发展需要和优先事项	48	33	14	13	8	7
按时实现计划成果	31	30	9	13	2	2
透明地作出决定	43	28	12	10	6	4
乐于与国家一级其他外部发展伙伴协作	50	27	14	12	2	4
政府对此类合作伙伴没有足够经验	17	6	9	13	26	18

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

1. 对南南合作的支持

177. 虽然太南南合作并不取代南北合作，但它在发展中国家发展产生了积极的影响。《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》要求加强对南南合作和三角合作的支持，作为国际发展合作的不同形式。在这一领域，联合国发展系统能够实现可持续发展目标最大限度地发挥其杠杆作用并调动资源。

178. 南南合作呈现日益增长的趋势(见 A/72/297)。越来越多的国家已设立专门负责南南合作的机构或在其合作机构内加强了南南合作能力。2017 年方案国政府的调查显示，有 74% 的调查答复者向其他国家提供发展合作(表 13)。在这些国家中，有 84% 的答复者交流了利用科学、技术和创新促进可持续发展方面的信息和最佳做法。

表 13
提供南南合作

活动	是		否		不了解		共计	
	次数	百分比	次数	百分比	次数	百分比	次数	百分比
我们向其他国家提供发展合作	81	74	22	20	7	6	110	100
我们与南南合作伙伴交流科学、技术和创新方面的信息和最佳做法，以帮助实现可持续发展的目标	68	84	6	7	7	9	81	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

179. 联合国发展系统大多数实体将南南合作纳入其战略计划，但在报告南南合作方面进展比较有限。过去三个报告周期内，总部调查报告了在何种程度上将南南合作纳入发展系统各实体的规划工具、战略计划及年度报告的情况(见表 14 和 15)。2017 年，南南合作纳入了除四个联合国实体(即人权高专办、人居署、联合国减灾办公室和近东救济工程处)外所有其他实体的战略计划。此外，72%作出答复的联合国实体在其年度报告中报告了南南合作的情况(未报告情况的答复者包括西亚经社会、贸发会议、难民署和世卫组织)。

表 14
联合国实体将南南合作纳入其战略计划的情况

答复	贵实体是否将南南合作纳入战略计划？		
	2014 年	2015 年	2017 年
是	20	23	25
否	1	3	4
未答复	1	—	—
共计	22	25	29

资料来源：2017 年经济和社会事务部对联合国实体总部的调查。

表 15
联合国实体将南南合作纳入其年度报告的情况

答复	贵机构是否在年度报告中报告南南合作的情况？		
	2014 年	2015 年	2017 年
是	18	20	21
否	3	5	8
未答复	1	—	—
共计	22	25	29

资料来源：2017 年经济和社会事务部对联合国实体总部的调查。

180. 联合国实体概述了在南南合作的主流化和对南南合作的支持中所面临的主要挑战。一些实体提到缺乏可据以汲取经验教训的管理和评价及报告方面的程序或制度。一个实体指出，一些南南活动没有被设置为已规划方案的组成部分，而是往往被当作一次性、小规模活动，因此难以评估这些活动的影响力。一些实体提到缺乏支持南南合作的资源，而其他实体则指出，这一合作模式所要求的业务程序不为人们所熟知。

181. 驻地协调员还被问及国家工作队在提供南南合作和三角合作所要求的支持方面所面临的挑战(见表 16)。驻地协调员认为，缺乏资源和能力依然是主要挑战。对体制性战略和政策的需要在 2015 年似乎不那么重要，但在 2017 年再次成为第二大挑战。

表 16
2014-2017 年联合国国家工作队为南南合作提供支助方面的挑战

挑战种类	2014 年 次数	2014 年 百分比	2015 年 次数	2015 年 百分比	2017 年 次数	2017 年 百分比
缺乏专门的资源和能力	65	81	55	61	39	64
请求的性质	19	24	18	17	10	16
业务规则和程序	17	21	15	20	10	16
对体制性战略和政策的需要	24	30	14	16	15	25
其他	13	16	22	24	14	23

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

182. 各国政府的答复证实，在适当的执行和监测程序及在供资方面存在类似挑战。一个主要的南方合作伙伴提到，一些联合国实体似乎难以理解南南合作是一种多边合作模式，而且在提供在实地开展工作的指导方针和惯例方面也有困难。

183. 尽管如此，联合国在国家一级对南南合作的支持取得显著进展，有 84% 的国家政府表示，联合国开展了支持南南合作和三角合作的各种活动，仅有 5% 的国家政府表示没有这样的支持。根据驻地协调员的调查，对知识共享和相互学习的支持是请求提供的南南合作援助的主要类型，同时对南南合作管理提供财政和能力支持的要求也有所增加(见表 17)。

表 17
2014-2017 年在南南合作范围内所要求提供支助的类型
(百分比)

支助类别	2014 年	2015 年	2017 年
提供学习其他发展中国家知识和专长的机会	84	86	88
确定合作伙伴	56	56	51
跨界或跨区域项目或方案的交付	35	46	42
对实现区域一体化的支助	38	46	47

支助类别	2014 年	2015 年	2017 年
财政支助	38	37	55
南南合作管理的能力建设	30	32	43
对谈判能力建设的支持	25	29	27
以行政代理机构身份管理合作项目	21	21	25
其他	6	1	9

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

184. 在通过联发援框架鼓励以协作方式开展南南合作方面还有改进余地。在对驻地协调员调查中，87%的答复者指出各国政府开展了南南合作活动，仅有 56%的驻地协调员表示，联发援框架“切实涉及”南南合作和三角合作问题。联合国发展系统的目标是，通过在 2017 年修订联发援框架指导方针来消除这一差距，而指导方针要求联发援框架考虑采用南南合作当作发展伙伴关系的合作模式。

表 18

政府开展的南南合作活动及对联合国提出的提供南南合作支持请求

答复	政府是否开展了任何南南合作方面的活动？		政府是否请联合国系统就该国与其他发展中国家合作提供支持？	
	次数	百分比	次数	百分比
是	95	87	82	84
否	5	5	14	14
不清楚	9	8	2	2
共计	109	100	98	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

185. 通常，并不是请求整个联合国系统对南南合作提供支持，而是向个体的国家工作队成员提出这一请求，并在一些国家方案文件中提及(见表 19)。关于联合国支助采取集体办法的情况所作调查的结果与上述情况相一致，该项调查显示，各实体是以颇为彼此独立的方式运作的。若干驻地协调员认为可以加强这一领域的协调并提到正在为此作出的努力。

表 19

联合国支持南南合作的集体做法

是否存在联合国支持南南合作的集体做法	次数	百分比
联合国国家工作队已商定支持在这一领域联合活动的战略	4	4
一些实体共同开展了南南合作活动	28	26
南南活动是由各实体独立开展	76	70
共计	108	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

186. 2017年7月，洪都拉斯政府、驻洪都拉斯联合国国家工作队和联合国南南合作办公室签署了首项此类的谅解备忘录，所有三方从而能够共同促进和加强南南合作和三角合作。谅解备忘录根据各方的相对优势，规定了每一缔约方承诺的任务。根据该备忘录，洪都拉斯政府将同时成为南南合作和三角合作的受益者和提供者。此后，巴拿马政府也签订一项类似协定。国家工作队对南南合作的这种制度化、全系统支持可以作为其他国家的模式。

187. 总体而言，显然存在一种加强南南合作的趋势，而且各国政府正越来越多地要求联合国在这一领域提供支持。然而，在调整专门知识和体制安排方面仍有许多工作要做，以支持会员国在这方面的努力。

H. 加强人道主义、发展和维持和平努力的互补性

188. 四年度全面政策审查要求采取全系统综合对策，包括在“发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平之间增强合作与互补”，并表示根本在于最切实有效地满足需要和实现可持续发展目标。

189. 目前正在机构一级作出一些努力，以便加强发展、人道主义、人权和建设和平的行动各个领域之内及跨越这些领域的统一性和协调性。发展集团设立了一个成果小组，由开发署和建设和平支助办公室联合主持，专门负责政策和业务对话，集聚了来自发展和建设和平领域的关键利益攸关方。该小组与其他关键的对口部门、关于表达共同的价值观和规范的发展集团成果小组(由人权高专办和教科文组织共同主持)、人道主义机构间常设委员会及其人道主义与发展之间关联性工作队密切协调，以促进采取协调一致的办法，包括通过提供一套共同的信息和指导产品。目前正在制定新的发展集团安排，这可能改变这一小组及其他发展集团成果小组的组成结构。此外，秘书长还设立一个负责人指导委员会，以推进发展和人道主义活动之间的协同增效作用。

190. 2017年初设立了一个联合国和世界银行应对受危机影响局势的新的伙伴关系框架。该框架扩大了协作，以涵盖可能发生暴力冲突的情况；正在进行的冲突；大量人员遭强迫流离失所情况；旷日持久的局势和危机后局势。联合国-世界银行伙伴关系信托基金指导委员会在2017年初提出一项人道主义-发展-和平之间关联性的倡议，该倡议在少数几个试点国家为各活动供资，以确定集体成果，并提供综合对策。此外，联合国、世界银行和欧盟在2016年协同完善和采用了一种评估恢复及建设和平需求的共同方式。

191. 在国家一级也出现了加强协作的伙伴关系协定。根据发展集团的成果报告，到2016年，34%的联合国国家工作队正式确定了与包括世界银行的各关键合作伙伴所进行的协作，以提供协调一致的应对危机援助。其中近三分之一的合作伙伴与上述伙伴联合开展了共同风险管理评估。此外，在联合国索马里和黎巴嫩战略框架中提出两项最佳做法。联合国索马里临时战略框架²⁴旨在对“人道主义挑战

²⁴ 联合国索马里临时战略框架可查阅：<https://ims.undg.org/downloadFile/d4f0bf65d752499a60d04e8bf4e82e26b63a6ac096f4907199b32742a320f0fd>。

(如粮食无保障问题)作出应对措施,同时并处理和平与安全关切。联合国黎巴嫩战略框架²⁵成为联合国系统派驻该国人员的参考文件,综合了对安全、发展和人道主义应对行动的支持。

192. 如表 20 所示,对于加强合作的需求体现在国家一级开展的各种发展、人道主义与和平活动上。在这方面,57%的国家政府表示本国拥有在国家工作队支持下协调发展和建设和平工作的国家机制;这些国家机制中,84%已经制度化,81%由国家主导。

表 20
联合国活动的重点领域

哪些活动领域适用于贵国所处的地点?	答复(百分比)
发展	92
减少灾害风险	66
人道主义行动	39
维持和平	32

资料来源:2017年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

表 21
联合国机构之间的协作程度

对参与一个以上领域工作的联合国机构彼此协调的评估:	答复(百分比)
协作非常密切	18
协作密切	66
协作不密切	11
完全没有协作	1
不清楚	2
不适用	2

资料来源:2017年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

193. 从各国政府的角度来看,在加强联合国机构之间跨部门协作方面还需要做很多工作,尤其是在拥有大型跨部门方案的国家(见表 21)。总体而言,18%的国家政府表示联合国各机构之间开展了密切的跨部门协作合作;66%的国家表示开展了密切协作;11%认为各机构之间的跨部门协作并不密切;1%则表示没有任何协作。值得注意的是,10个最大的联合国方案国家中的4个国家属于未表示存在密切或非常密切合作的国家之列,而这些国家在发展方面业务活动的支出中占42亿美元(即国家一级支出总额的19%)。总体而言,方案国家似乎认为,联合国系统尚有改善跨部门合作的余地。

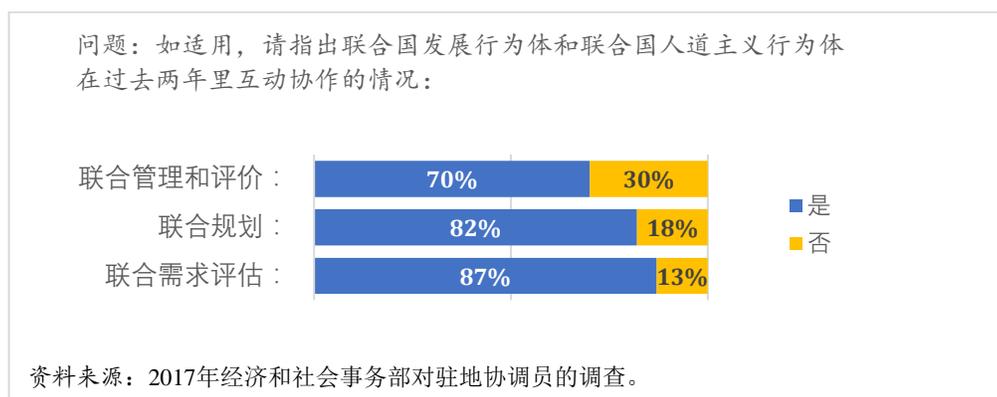
²⁵ 2017-2020年联合国黎巴嫩战略框架可查阅:<https://ims.undg.org//downloadFile/cb89cd57a4afdc70256588a757670074aef2c9ac3296c240e53f0914e5756355>。

194. 曾请方案国政府说明，驻地协调员是否编制了一份人道主义和发展联合需求评估，以指导战略性决定。53%的国家政府指出需要处理具有人道主义后果的情况，仅有41%的国家政府表示为指导战略性决定提供了全面的联合评估。在9%的情况中没有进行这类评估，而50%的国家政府表示“不清楚”或“不适用”。

195. 然而，驻地协调员对于协作和一致性的看法似乎与各国政府的观点相左。共有87%的驻地协调员指出，过去两年来，联合国的发展和人道主义行为体参与了联合需求评估，82%的驻地协调员表示进行了联合规划工作(见图三十四)。70%的驻地协调员表示，在工作进展和集体成果进行联合管理和评价方面开展协作的比率比以前有所降低。此外，82%的驻地协调员指出，国家工作队成员为其提供了充分和及时的信息，以确保发展和人道主义活动密切协调一致；在27个被确定为“大型”的方案中，仅有一名驻地协调员不同意这一说法。

图三十四

联合国发展和联合国人道主义行为体之间的互动协作



196. 驻地协调员对人道主义、发展与建设和平的关联性等各方面的协作持积极看法，但他们表示，发展与人道主义行动之间的协作好于发展与建设和平之间的协作，不过这两方面仍有改进的余地(见表22)。

表 22

发展和人道主义行动、及发展与建设和平之间的协作程度

在何等程度上与人道主义[第1栏]/建设和平[第2栏]行为体共同开展在以下领域开展了发展工作		人道主义 (百分比)	建设和平 (百分比)
集体和(或)互补成果	很大程度	51	26
	很小或中等程度	46	45
	完全没有	3	29
联合分析	很大程度	48	34
	很小或中等程度	50	40
	完全没有	2	26
联合规划	很大程度	45	29

在何等程度上与人道主义[第 1 栏]/建设和平[第 2 栏]行为体共同开展 在以下领域开展了发展工作	人道主义 (百分比)	建设和平 (百分比)
联合协调机制		
很小或中等程度	52	42
完全没有	3	28
很大程度	44	32
很小或中等程度	52	39
完全没有	3	29

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

197. 在大会第 67/226 号决议、第 71/243 号决议中以及通过《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》和《新城市议程》一再呼吁，相关联合国实体应不仅通过预防性方式管理灾害风险并避免陷入冲突，而且将减少灾害风险纳入各自的活动。

198. 对于这一呼吁，行政首长协调会 2016 年在全球一级核可了将《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》，将此作为一种全系统的机制，用以增强对减少灾害风险所提供支助一致性和质量，并且拟定了一个监测系统，用以审查和指导工作的进展。此外，行政首长协调会核可了风险和复原力分析框架，其目的是对风险、预防和复原力的理念形成统一理解，作为协调一致地开展联合分析和规划的基础。

199. 在国家一级，减少灾害风险纳入规划框架的工作正在进行。在对调查作出答复时，89%的驻地协调员表示，联发援框架切实地处理了减少灾害风险问题，89%的协调员表示联发援框架处理了需求、风险和脆弱性的驱动因素，另有 48%的协调员指出，建设和平/维持和平行动已列入联发援框架。²⁶ 各国政府的经验进一步验证了优先处理减少灾害风险的正确性。超过半数(53%)的国家政府表示，本国在过去四年中曾需要解决具有人道主义后果的情况。

200. 面对日益频繁、严重和复杂的自然和人为的威胁，人们日益担忧，如果风险、复原力和预防的原则不得到适当的优先重视，这些危机就会使在实现可持续发展目标道路上来之不易的成果发生逆转。

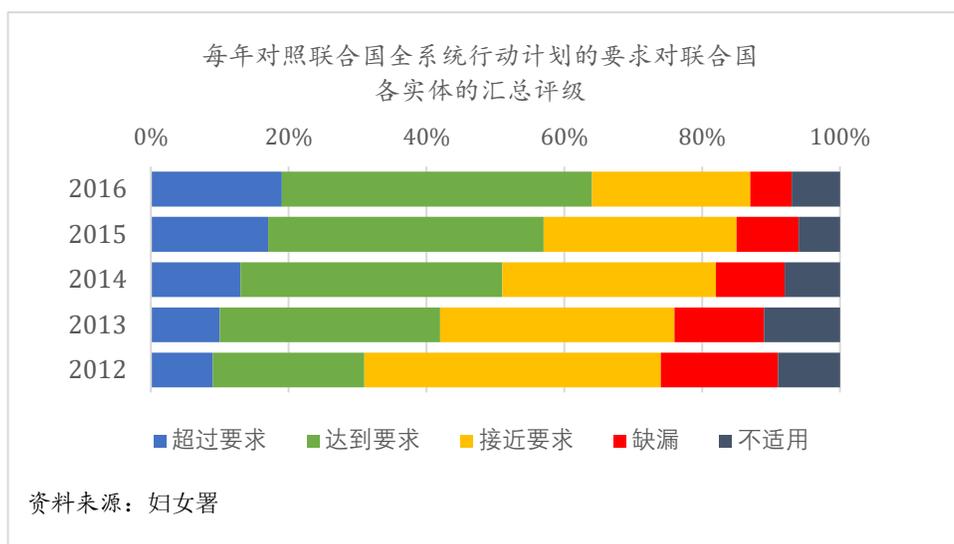
1. 确保性别平等和增强妇女权能

201. 四年度全面政策审查促请联合国发展系统作出进一步努力，以促进增强妇女权能和性别平等，方式包括充分执行《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》、以性别平等记分牌评估和加强国家一级性别问题主流化工作的进展以及继续努力在整个系统(包括驻地协调员制度)内实现性别均衡。

202. 《全系统行动计划》继续在性别观点主流化方面取得进展(见图三十五)。自行动计划在 2012 年推出以来，全系统的业绩有所改善，在 2016 年所有的评级中，64%的评级属于“达到”或“超过”类。

²⁶ 共有 39%的驻地协调员表示，建设和平/维持和平不适用于其联发援框架。

图三十五
2012-2016 年联合国系统性别观点主流化整体评级的比较分析



203. 妇女署协调了广泛的全系统磋商进程，以制定新一代的全系统行动计划，定于 2018 年推出。该框架采用新的指标以监测全系统对性别平等成果的贡献，强化了现有的要求，并强调工作进展的关键驱动因素。联合检查组对第一代《全系统行动计划》的审查是自 2012 年四年度全面政策审查以来的一项持续任务，已被推迟到 2018 年。

204. 促进性别平等和增强妇女权能对于实现可持续发展具有倍增效应。2016 年，性别平等问题仍是联合国联合方案关注的首要问题，有 62% 的联发援框架在在成果层面包含专门涉及性别问题的成果。性别平等记分牌也正在更新，使之与《全系统行动计划》相统一，并与新的联发援框架指导相统一。更新后的框架在六个国家工作队(埃及、印度、伊拉克、乌干达、乌克兰和越南)试行。性别平等记分卡仍是促进国家工作队改善业绩的一个重要工具。

205. 由于性别不平等和歧视会导致妇女经历危机和遭受危机冲击的情况与男子不同，目前正拟定新的全系统办法，以确保促进性别平等的人道主义行动，据此加强救济、发展和复原力之间的关联性。

206. 联合国全系统性别均等战略于 2017 年 9 月启动，其目标是到 2021 年在高级职等实现平等，到 2028 年实现全面平等。该战略是对《全系统行动计划》的补充，旨在与具体实体的执行计划接轨，并能够对进展情况加以追踪和报告。对此，发展集团已决定专门为女性候选人召开一次驻地协调员评估中心会议，会议定于 2018 年举行。

五. 改进联合国发展系统的运作

A. 派驻和分工

207. 《2030 年议程》需要有新一代的联合国国家工作队，其在构成、技能、职能和重点方面的组合能够满足各国独特且日益多样化的需求。

208. 四年度全面政策审查尤其确认，应该根据各国的具体挑战和需求调整派驻联合国发展系统各实体在国家一级的派驻。然而，联合国发展系统的派驻高度分散，联合国各机构在不同地点开展业务，往往彼此孤立。这与其他因素一起限制了联合国发展系统以高效率和见成效的方式向各国提供综合支持的能力。

209. 各国政府和驻地协调员表示，对于提供有针对性的支持，仍有进一步改进的空间，包括在工作人员的能力和技能方面(见表 23)。方案国和驻地协调员都被问及，是否已为满足各国需求而适当调整了联合国的派驻。²⁷ 各国政府和驻地协调员中有六分之一(分别为 14% 和 15%)“非常同意”已对联合国的派驻进行“适当调整”，各国政府中仅有 14% 表示“非常同意”联合国工作人员具备支持该国发展的适当能力和技能组合。

表 23

根据各国政府的需求及联合国工作人员的能力和技能组合调整联合国在各国的派驻

(百分比)

	“适当调整”联合国在 各国的派驻以满足国家的需求		联合国工作人员具备 支持国家发展的适当能力和技能组合
	政府	驻地协调员	政府
非常同意	14	15	14
同意	72	60	62
不同意	9	24	13
非常不同意	3	1	1
不知道	2	0	10
共计	100	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

²⁷ 调查中的“联合国派驻”是指实体数量、办事处的数量和地点、工作人员的人数和专门知识等。

210. 在调整联合国派驻以满足国家具体需求的挑战方面，一些驻地协调员提到驻地协调员办公室能力有限、对联合国系统活动的影响力很弱，以及对哪些实体在该国派驻代表没有影响力。另一些驻地协调员强调了政府一方的挑战，如数据不足、规划和协调机制薄弱以及行政能力有限。

211. 此外，驻地协调员指出，国家工作队在经济分析能力、可持续发展目标执行能力和综合发展等各方面存在技能差距。他们还报告称，缺乏基于成果、灵活且以上游政策咨询为导向的管理结构。多个方案国政府也赞同要求联合国发展系统更加重视经济分析的呼吁。

212. 如下文表 24 所示，各国政府和驻地协调员对系统的成本效益和灵活性所持的观点相似，但政府对系统具有成本效益和灵活性的认可度似乎略高于驻地协调员。一些驻地协调员在阐述后一方面时指出，缺乏成本效益和灵活性的主要原因包括维持实体各自的代表机构产生费用、业务活动战略进展不足，以及实体的派驻更多由总部考虑而非国家需求决定。所有行为体一致认为，派驻应当基于对国家当前需求进行的深思熟虑的评估。

213. 拉丁美洲和加勒比区域的一个国家政府强调，“至关重要是联合国将整合其每个方案、基金和机构职权范围内的技术和专业小组作为优先要务。联合国还需要简化流程并优化其行政领域，包括调整行政工作人员的规模。”

表 24

对联合国发展系统灵活性、成本效益和协作能力的看法

(百分比)

联合国：	有灵活性		具有成本效益		以协作方式运作	
	政府	驻地协调员	政府	驻地协调员	政府	驻地协调员
非常同意	19	12	8	9	15	17
同意	67	59	58	47	71	72
不同意	12	26	18	38	12	10
非常不同意	1	3	2	3	1	1
不知道	2	0	14	3	1	0
共计	100	100	100	100	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

214. 驻地协调员报告说，虽然联合国总体而言以协作方式运作，但仍有改进余地。在这方面强调了联合拟订方案、专题基金和共同动员战略，以及有必要消除在分别筹集资金来维持其方案和办事处方面存在的制约。然而，这些改进可能还不足以满足《2030 年议程》的要求。

215. 94 名驻地协调员对可提高人力、财务和实物资源效率的协同增效发表了意见。很多驻地协调员呼吁加强联合拟订方案，或将其作为“默认模式”，并设立有两个或多个实体参与的专题基金，以鼓励对话和互补、联合资源调动战略和做法并加强联合工作规划。许多驻地协调员就如何加强实地派驻提供了建议。许多人建议审查代表处的数目，最大限度地减少各自后台办公室的数量和范围，并协调关于办公空间所作的决定，最大限度地合署办公。他们还建议，对于那些派驻非常之少的实体，可将其工作人员并入较大组织的管理结构，以确保效率和资源最大化。非驻地机构或派驻人员非常少的机构在开展新活动前可与驻地协调员协调，以探讨能否由已派驻人员的实体开展所计划的活动。他们指出，在最大限度利用具体实体的技术专长方面，有人指出人权高专办向一些驻地协调员办公室提供了专业人员，这种做法被认为很“成功且符合成本效益”。

216. 鉴于《2030 年议程》具有综合性，预计在今后几年中将越来越多地要求驻地协调员系统根据国家优先事项利用和调动联合国的专门知识。几乎所有驻地协调员办公室(97%)都对非驻地机构提供支持，66%的驻地协调员办公室协助区域参与国家方案拟订工作并作为对外代表。

217. 联合国各实体合署办公是使派驻合理化的一部分(见方框 3)。合署办公这一措施不仅节约成本，还能加强方案拟订方面的协同增效作用。按照发展集团目前的定义：

(a) **联合国之家**是指两个或两个以上联合国驻地实体以及驻地协调员办公室合署办公。联合国之家这一名字来自发展集团的建议，在任何国家只能有一个联合国之家。

(b) **共同房地**特指两个或两个以上联合国驻地实体合署办公。共同房地可在国家一级和国家以下一级建立,单一实体房地和共同房地并不相互排斥。

方框 3

建立共同房地的挑战

2014 年发展集团任务小组关于 2014-2017 年建立联合国共同房地战略的报告着重指出了建立共同房地的挑战。由于联合国没有为外地办事处房地提供基本建设资金的正式政策，以及没有足够的技术能力来管理房地产项目，这都可能构成障碍。安全问题是另一个障碍，根据针对具体国家的最低运作安保标准要求，不宜安排所有联合国机构在共同房地办公。国家工作队出现成员更替、重点发生变化以及缺乏承诺也可能使建立共同房地的工作偏离方向。

218. 发展集团任务小组正在审查全系统数据库，以建立关于房地的全球数据，从而增加共同房地的数量。下表为按方案支出分列的联合国派驻情况数据。

表 25
使联合国在当地的派驻更合理

	所有国家	支出较大的国家	支出适中的国家	支出较少的国家
驻地国家工作队成员平均数	12.0	15.6	12.5	7.8
单一实体房地平均数	16.1	34.3	22.3	5.7
共同房地平均数	3.0	7.2	4.0	1.0
每个共同房地中联合国实体平均数 ^a	4.1	3.7	3.9	5.9
属于共同房地的房地所占的比例 ^a	15.9	17.4	15.3	14.4
设有联合国之家的联合国国家工作队的比数 ^b	62/131	6/27	11/45	40/59

资料来源：2017 年经济和社会事务部业务管理小组调查、发协办和发展集团共同房地任务小组。

说明：报告的房地数字是根据一个数据库，其中包含安全和安全部收集的数据。在数据库中，12%的数据不够详细，不足以确定用作审查的分类是否适当。

^a 发协办提供的资料。

^b 发展集团共同房地任务小组提供的资料。

219. 表 25 说明联合国实体房地合署办公的程度。平均而言，拥有单一实体房地数最多(34.1)的是支出较大的国家，可能原因是每个实体的业务规模较大且相关人员数目较多，这也可能导致难以找到符合安全政策要求的大型房地。每个共同房地中实体数最多的是支出较少的国家，比平均数多出近 1.5 个实体。与驻支出较大或支出适中国家的实体(分别为 22%和 24%)相比，驻支出较小国家的实体更有可能设在联合国之家中(67%)。随着时间的推移，(a) 单一实体办公房地减少、(b) 共同房地数增加和(c) 设在每个共同房地中的实体平均数增加等因素结合，将大大增强对办事处派驻的整合。

220. 这一数据进一步印证了 2017 年 7 月秘书长在关于重新定位联合国发展系统的报告中提出的建议，即强调需要建立客观的标准，以根据各国的情况使实体派驻更为合理。

221. 目前，多国办事处模式主要用于人口较少的方案国，这些国家资源量也少(尽管人均资源可能还很多)，且往往是小岛屿发展中国家。驻斐济和巴巴多斯的多国办事处分别在各自区域的 10 个小岛屿发展中国家开展工作。表 26 列出了多国办事处覆盖的每个国家的联合国发展方面业务活动支出。斐济多国办事处覆盖的 10 个国家共支出 7 000 万美元，巴巴多斯多国办事处覆盖的十个国家共支出 1 500 万美元。

表 26
2016 年驻斐济和巴巴多斯多国办事处的支出

(千美元)

国家 (驻斐济多国办事处)	支出			国家 (驻巴巴多斯多国办事处)	支出		
	核心	非核心	共计		核心	非核心	共计
斐济	12 988	44 586	57 574	巴巴多斯	7 830	3 308	11 138
基里巴斯	463	95	558	安提瓜和巴布达	62	214	276
马绍尔群岛	163	0	164	安圭拉	0	0	0
密克罗尼西亚	441	37	478	英属维尔京群岛	0	0	0
瑙鲁	67	0	67	多米尼克	482	66	548
帕劳	41	0	41	格林纳达	76	1 858	1 934
所罗门群岛	1 612	6 407	8 020	蒙特塞拉特	72	0	72
汤加	626	413	1 039	圣卢西亚	133	186	319
图瓦卢	60	31	92	圣基茨和尼维斯	118	463	582
瓦努阿图	774	1 641	2 416	圣文森特和格林纳丁斯	105	381	485
共计	17 237	53 210	70 447	共计	8 878	6 476	15 354

资料来源：经济和社会事务部。

222. 有 20 个驻地实体是驻斐济多国办事处的成员，这意味着 2016 年这些实体的平均支出为 350 万美元。7 个驻地实体是驻巴巴多斯多国办事处的成员，这些实体的平均支出是 220 万美元，高于所有小岛屿发展中国家每个实体的平均支出。就驻斐济多国办事处而言，实体的平均支出也高于小方案国的 270 万美元平均值。

223. 上述分析多国办事处能产生规模经济，让一个国家工作队负责几个方案国，进而使这些国家的方案受益。应考虑审查在支出较小的其他方案国(不一定是小岛屿发展中国家)实施这种方法的潜在利弊，以确保最大限度地提供支持。

224. 与此相关的是，对微小国家以及资源稀缺国家而言，**多国办事处模式的好处**在于，该模式可能提供综合愿景、领导能力、决策权以及更大的覆盖面和更多机会。特别是覆盖面和机会不仅指效率，即节约人力资源和财政资源，而且还指在政府间等层面接触和利用区域和次区域机构、网络、机制和手段的机会。在这方面，可能有必要重新考虑经社部赴驻斐济和巴巴多斯多国办事处访问团的一些重要结果和结论(见 A/71/63-E/2016/8)。

225. “派驻”作为一种组织模式，重要的是不能将其等同于“实体”存在。有多种不同的派驻模式和方案拟订安排模式，而且并非所有联合国实体在每个国家环境中都一定具有相对优势。此外，多国办事处为有效实施旨在覆盖多个国家的

方案提供了机会。²⁸ 如上文所述，2016 年驻斐济多国办事处覆盖的十个国家核心和非核心支出合并共计 7 000 万美元，巴巴多斯多国办事处覆盖的十个国家合并共计 1 500 万美元。

226. 这突出表明，所有发展伙伴都需要达成一个共识：多国办事处模式并不意味着将减少实体代表机构等同于减少联合国发展系统的参与；该模式实际上能够通过可以发挥覆盖面和机会及联合资源等优势的多国联合举措，提供最好的支持；各国政府和国家工作队已经表示，若要做到这一点，需要改变那种往往支持单一国家、单一实体项目的现行捐助方做法。对所有方案国、特别是方案较小的方案国，多国办事处必须能够在各个层面上借助于联合国系统的全部能力。

227. 关于联合国各实体之间的分工，驻地协调员和各国政府的回答相似。如表 27 所示，各国政府和驻地协调员“不同意”联合国各实体间存在明确分工的比例很高(分别为 27%和 35%)，这强烈表明联合国发展系统内的工作派驻重叠。

表 27
联合国各实体的分工(相对于重叠)

(百分比)

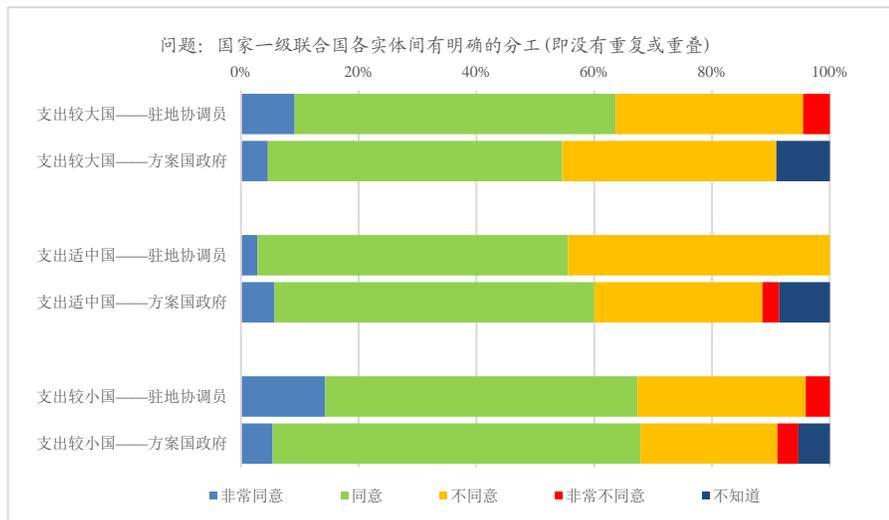
问题：联合国各实体的活动有明确分工：		
	方案国政府调查	驻地协调员调查
非常同意	5	9
同意	58	54
不同意	27	34
非常不同意	3	3
不知道	7	—

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

228. 按方案支出分列答复会产生更多关切(见图三十六)。在被归为支出较大国家的 27 国中，不同意分工说法的政府比例远远高于平均数；最不发达国家和低收入国家不赞同这一说法的比例也高于平均数。

²⁸ 2015 年，驻斐济和萨摩亚多国办事处总共覆盖了 14 个国家和地区，15 个机构中有 8 个表示其举措中 75% 以上覆盖不止一个国家，4 个机构表示其活动中约 50% 以类似方式开展。12 个机构覆盖超过 11 个国家，但只有 4 个机构报告称工作人员派驻于超过 5 个国家。

图三十六
各国政府和驻地协调员关于联合国各实体之间分工问题的看法



资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

方框 4

各国政府注意到的联合国各实体间缺乏明确分工的障碍

- 缺乏协调
- 预算拨款“各自为政”
- 单独而非集体制定工作计划
- 任务重叠
- 总部给实地的各种指示互相矛盾
- 争夺资源
- 一些机构的派驻没有必要
- 与政府之间协商不足，政府内部缺乏协调
- 许多发展挑战具有“横向”性质

说明：驻地协调员大体上附合各国政府的意见。

B. 驻地协调员的职能

229. 会员国已通过大会第 71/243 和第 67/226 号决议呼吁完善驻地协调员制度，秘书长已对 2016 年关于四年度全面政策审查的决议作出回应，提出了变革愿景。

本报告只介绍四年度全面政策审查中关于驻地协调员制度的其余任务、包括 2012 年起依然相关的任务的实施进度。

230. 第 71/243 号决议等文件中最常提到驻地协调员制度面临的一个挑战，即驻地协调员在人力资源和财政资源方面有效领导国家工作队以及在实施联发援框架方面缺乏权限、能力和特权。驻地协调员和各国政府都赞同这一观点。

231. 驻地协调员一直表示，他们的能力和特权有限，无法避免国家工作队中的工作重复问题，如表 28 所示。那些提到国家工作队中合作良好的驻地协调员通常将此归因于个人关系和善意，而非任何机构规定。这表明存在一种根本性差距，需要在全系统的体制层面加以消除，包括要明确规定角色、责任和相互问责。如同表所示，各国政府对驻地协调员特权的看法更为积极；然而各国政府的经验仅限于驻地协调员特权的“外在”表现，因此与驻地协调员评估没有可比性。

表 28
驻地协调员的能力和特权

(百分比)

	驻地协调员有足够的		政府
	能力	特权	
	驻地协调员	驻地协调员	
非常同意	23	15	27
同意	37	34	56
不同意	27	33	8
非常不同意	12	16	0
不知道	1	2	9
共计	100	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

232. 大多数国家政府希望看到驻地协调员发挥更大作用，因为这将减少国家合作伙伴的工作量和交易费用。为此，驻地协调员需要能够对联发援框架中的战略目标作出最后决定，64% 的政府称这“非常重要”。此外，一半以上(56%)的政府指出，要加强驻地协调员对联合国在该国活动的问责，联合国“巩固其国家派驻”“非常重要”。

管理和问责制度

233. 2008 年，发展集团开发了一个称为“管理和问责制度”的工具，目的正是解决国家工作队成员对公正性的关切问题，同时加强驻地协调员的权力。管理和问责制度包括旨在解决公正性问题的“功能防火墙”概念，其基础是表 29 所列的四个关键部分。

表 29
2017 年联合国各机构参与国家一级管理和问责制度的程度

	作为各机构负责人的国家 工作队成员的工作说明 承认驻地协调员的作用		作为各机构负责人的 国家工作队成员的考绩 需要驻地协调员的投入		各机构承认有义务 向驻地协调员报告 方案执行情况		各机构承认有义务 向驻地协调员报告 关于资源调动的活动	
	反应							
	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
是	17	63	12 ^a	48	15	58	12	46
否	10	37	13	52	11	42	14	54
共计	27	100	25	100	26	100	26	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部总部调查。

^a 在这 12 个机构中，6 个机构报告称这适用于所有方案国，其余机构报告称这适用于‘大多数’或‘某些’国家。

234. 近十年后，管理和问责制度仍然只得到片面执行并存在许多差距。所有相关实体(有国家办事处的实体)都执行了管理和问责制度的第一部分：修订工作说明。对其他部分的执行程度不一。在实地有大规模存在的多个实体提到，驻地协调员向其国家代表考绩提供的投入不系统，而另有一些实体指出，派驻协定规定有义务向驻地协调员报告方案执行情况(58%)和资源调动(46%)。

235. 值得强调的是，虽然经社部 2015 年和 2017 年的调查就管理和问责制度的执行情况询问过驻地协调员，但并未发现在此期间有重大变化(见表 30)。

表 30
2015 年和 2017 年国家一级执行管理和问责制度的情况

	作为各机构负责人的国家工作队 成员的工作说明承认驻地协调员的作用		驻地协调员在过去 12 个月中为 国家工作队成员的考绩作出贡献	
	2017	2015	2017	2015
所有机构	18	29	16	11
大多数机构	20	30	17	19
一些机构	49	38	53	52
无	13	3	14	18
共计	100	100	100	100

资料来源：2015 年和 2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

236. 为加强防火墙而已经采取的一套措施是驻地协调员/驻地代表将开发署业务活动(见第 71/243 号决议第 57(c)段)和资源调动(见第 67/226 号决议第 122(h)段)的责任尽可能下放给开发署在该国级别第二高的工作人员。

237. 表 31 显示,将资源调动权下放的驻地协调员所占的比例目前为 81%,高于 2015 年的 79%和 2014 年的 59%。此外,88%的驻地协调员表示,他们专门下放了业务活动的权责。这表明,在几乎全部有足够高级别的开发署工作人员的国家,驻地协调员现都已下放权力。

表 31

2014-2017 年驻地协调员下放权力情况

	驻地协调员已正式将资源调动权下放给排名第二位的开发署官员						驻地协调员已正式将业务活动权下放给排名第二位的开发署官员	
	2014		2015		2017		2017	
	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比	数目	百分比
是	44	59	91	79	88	81	97	88
否	31	41	24	21	21	19	11	12
答复总数	75	100	115	100	109	100	108	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

238. 然而,联合国各实体的反馈表明,尽管为应对实施功能防火墙的挑战采取了各种措施,但所有驻地协调员兼任开发署驻地代表,因而负责开发署的业务,这被视为存在严重的利益冲突,也是赋予驻地协调员负责国家工作队、方案拟订和其他国家一级决策的实际权力的主要障碍。

239. 在对能力和权力进行的进一步调查中,79%的驻地协调员表示,国家工作队定期报告方案执行情况,而只有 28%的驻地协调员收到国家工作队成员定期提供的关于资源调动的信息(见表 32)。这一结果凸显了各国政府对供资缺乏透明度的关切。此外,驻地协调员对收到的信息不完全准确或不及时、包括在获得资源后才报告提出了关切。

表 32
国家工作队向驻地协调员报告的情况

联合国国家工作队成员 定期向驻地协调员报告：	资源调动		由该机构牵头的联发援 框架部分的方案执行情况	
	数目	百分比	数目	百分比
非常同意	5	4	12	11
同意	26	24	74	68
不同意	62	57	18	16
非常不同意	16	15	5	5
共计	109	100	100	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

240. 当被问及采取什么措施可让联合国工作更加契合本国需求时，各国政府再次回到一致性问题，呼吁联合国加强自身协调，并给予驻地协调员更多权力。

241. 最后，要使驻地协调员制度有效运作并取得预期结果，不能低估必要财政支持的作用。发展集团的驻地协调员制度费用分摊协议仍然存在持久的供资缺口。2016 年，发展集团的驻地协调员制度费用分摊协议存在资金困难已进入第三年。与 2014 年和 2015 年一样，2016 年这一资金短缺得以缓解，是因为捐助者资助的联合国国家协调基金部署了战略储备。

C. 为使成果最大化而提供综合支持

242. 在 2016 年四年度全面政策审查中，会员国呼吁加强使用作为战略工具的联发援框架，同时简化联发援框架进程，以减少碎片化、重叠和交易成本。会员国还要求国家工作队在适当的情况下采用标准作业程序和业务活动战略。下文所列的证据表明，各国使用这些工具的情况喜忧参半。

联合规划

243. 1997 年为加强一致性推出了联发援框架，该框架已几乎普遍使用，越来越多国家进行共同国家评估，这是制订联发援框架所需进行的初步分析。在对调查作出答复的 110 名驻地协调员中，只有 5 人表示驻在国没有联发援框架，这 5 个国家要么是高收入国家，要么面临着严重的人道主义挑战。此外，70% 的国家工作队报告说，它们已为目前的联发援框架进行了共同国家评估。这一数字与 2014 年的 58% 和 2015 年的 61% 形成了鲜明对照。这是一个重要趋势，因为共同国家评估旨在协助国家工作队找出落在最后面的地方并将其作为工作对象。

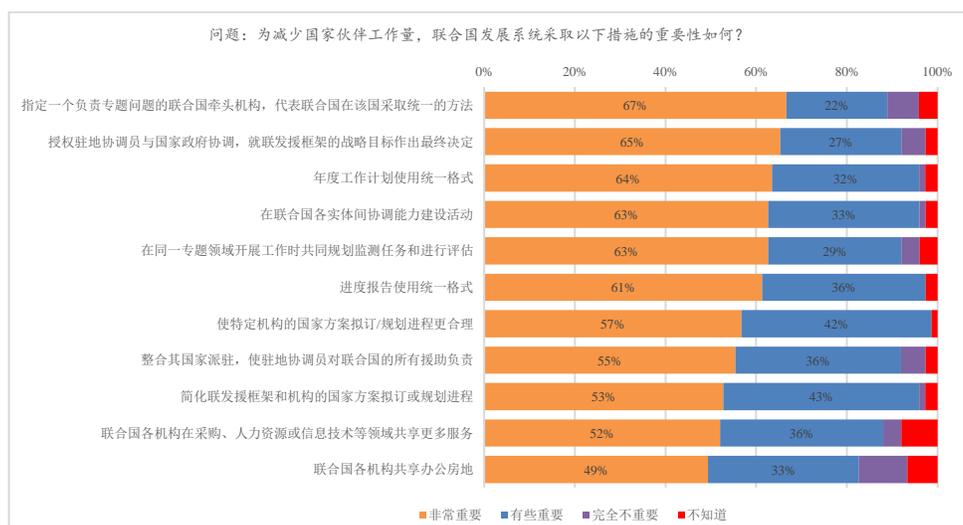
244. 作为新一代国家工作队整体愿景的一部分，更好地与国家优先事项挂钩并且围绕共同战略目标的战略性联发援框架是核心要素。调查为驻地协调员说明如何改进联发援框架和实体国家方案拟订程序提供了机会。许多答复中包括的一项

建议是，国家工作队成员在制定各自的国家方案和计划时应尽早相互协商，以确定潜在的协同作用和联合拟订方案的机会，并避免重复工作。多名驻地协调员呼吁取消国家方案文件，用联发援框架和年度联合工作计划代替，而另一些驻地协调员则建议各国政府核准联合工作计划，而非各机构本身的国家方案文件。目前最后确定联发援框架的平均时间是 14 个月，对流程进行修改后这一筹备时间可能缩短。

245. 各国政府还表示，可以简化和统一联合国系统的方案拟订进程，包括作为减少政府工作量的一种手段。各国政府特别表示强烈支持方案工作计划和进度报告采用统一格式，进行联合监测和评价，以及以协调的方式开展能力建设。例如，64% 的政府认为联合国系统的年度工作计划采用统一格式“非常重要”。另有 32% 的政府指出，采取此类措施“有些重要，如图三十七所示。

图三十七

为减少国家伙伴工作量而采取的措施



资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

246. 这些年来已对联发援框架指导方针进行了修订，包括 2006 年进行的一次大规模审查，其中除其他外，提议在外地一级进一步自愿加强被称为“一体行动”的协调安排(见图三十八)。2014 年在“一体行动”国家强制推行标准作业程序，其他国家则自愿推行。2017 年初修订了共同国家评估和联发援框架指导方针，以确保规划进程与《2030 年议程》完全一致，并反映通过标准作业程序取得的进展。

图三十八
标准作业程序的核心要素

“一体行动” 支柱	核心要素
首要工作	政府和联合国之间就共同监督和共同所有达成一致，并在国家/联合国联合指导委员会商定的职权范围(通用职权范围)中进行概述； 每年在联合国国家成果报告中共同汇报联合国成果；
一个方案	在成果层面签署联发援框架，并酌情提供法律文本； (成果小组的)联合工作计划符合联发援框架，并且由联合国有关实体签署(这并不排除必要时针对具体机构的工作计划)(联合工作计划提示和模板)； (由各机构负责人主持的)成果小组侧重于符合国家协调机制(通用职权范围)并依据该机制确立的战略政策和方案内容；
共同预算框架 (和“一体化基金”)	将符合联发援框架/一体方案的中期共同预算框架作为以成果为导向的联合国资源配置框架(共同预算框架指南)； (作为联合工作计划一部分的)年度共同预算框架每年更新关于所需要、可获得、可预期和可调动的财政资源的透明数据(工具和材料)； 国家工作队批准符合本国国情的联合资源调动战略(可适当考虑一体化基金这一选项)，并在联合国国家成果报告中监测和报告；
一个领导	国家工作队坚定致力于并有强烈意愿通过充分实施并购系统和执行国家工作队行为守则和工作安排，努力实现共同成果和问责； 授权国家工作队就涉及方案拟订的活动和财务事项作出共同决定；
一体运作	强烈建议国家工作队认可的业务活动战略，根据当地需求和能力对该战略进行调整，通过消除共同流程的重复内容加强一体运作进程，从而提高效率并最大限度地实现规模经济； 将权力赋予(由机构负责人主持的)业务管理小组； 业务费用和预算纳入总体中期共同预算框架；
一体化宣传	国家工作队批准符合本国国情的联合宣传战略，并在联合国国家成果报告中监测和报告(一体化宣传指南)； 国家宣传小组由机构负责人主持，区域和总部两级在必要时提供支持。

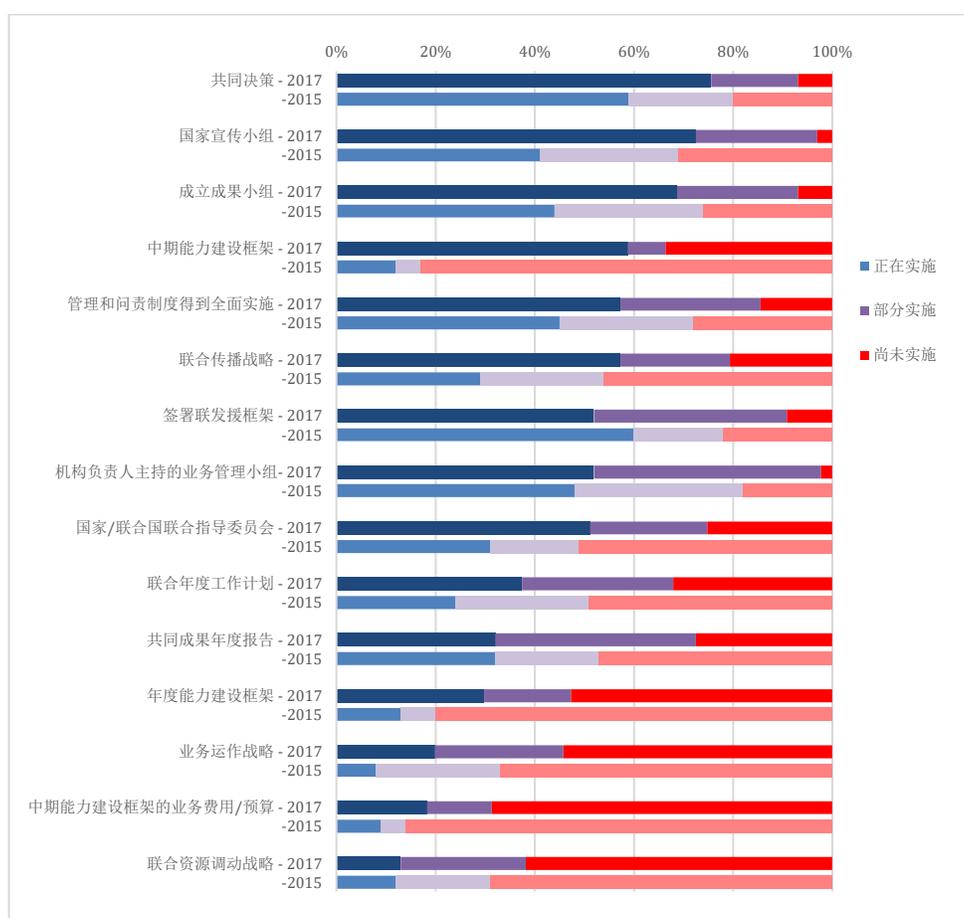
资料来源：联合国发展集团。

247. 标准作业程序是使各国家工作队更好开展合作的基本要求。作为从实践经验中总结出的一套良好做法，标准作业程序旨在使联合国全系统对一国的贡献与该国发展的优先事项保持一致，同时也使联合国发展系统更加透明、更注重成果和更加负责。会员国认识到标准作业程序对所有方案国的价值，在 2016 年四年度全面政策审查中鼓励逐步实施标准作业程序和业务运作战略。

248. 2012年四年度全面政策审查特别对共同预算框架提出了要求，这是标准作业程序的一个要素。图三十九显示2015和2017年采用标准作业程序的程度。

249. 一些标准作业程序得到了妥善实施：在成果层面签署的联发援框架；共同决策；国家宣传小组；联合传播战略；管理和问责制度得到全面实施；成果小组成立；机构负责人主持的业务管理小组。然而，涉及编制预算和统一做法的下列标准作业程序进展有限：联合资源调动战略；将业务费用包括在能力建设框架内；业务运作战略的实施；制定年度能力建设框架。

图三十九
标准作业程序的实施情况



资料来源：发展集团信息管理系统。

250. 驻地协调员被问及特别是在标准作业程序方面从总部获得的信息和支持，尤其是业务运作战略。大多数驻地协调员认为对标准作业程序和业务运作战略给予“充分”或“非常充分”的支持，只有约 10%的驻地协调员表示这一支持“不充分”。总体而言，与标准作业程序支持相比，驻地协调员更多地关切对业务运作战略的支持。少数驻地协调员提到，取得的进展有限是因为一些实体缺乏承诺。

“一体行动”

251. 2016 年四年度审查要求联合国发展系统加强发展合作，在选择采用“一体行动”办法的国家最大限度地实行这一办法，包括汲取经验教训，整合方案和业务职能，以提高国家一级努力的一致性、实效、效率和影响。

252. 共有 37%的方案国现已正式采用“一体行动”方法，而在 2014 年为 26%(见图四十)。在调查答复方中，37%正在实施“一体行动”方法，12%已申请采用该方法，另有 21%表示对该方法有兴趣。表示不感兴趣的只占 8%。考虑到 2012 年四年度审查以来所有国家都可使用“一体行动”方法，表示“不熟悉一体行动各部分”的国家占很大比例(23%)似乎令人惊讶。

图四十

“一体行动”的现状

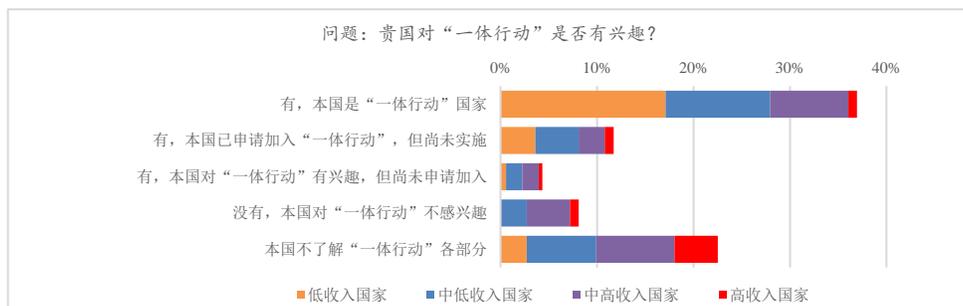


资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查

253. 各国政府认为，实施“一体行动”的制约因素包括联合国各实体缺乏承诺、与国家评价体系不匹配以及问责不当。一些国家政府指出，一些联合国实体被认为没有致力于“一体行动”，而另一些国家政府提到，各实体未调整程序以及国家工作队成员对区域负责人“纵向问责”。联发援框架报告与国家管理和评价制度不匹配的问题也被提及。当被问及联合国如何让自己“更有效”时，多个国家敦促更加充分地实施“一体行动”。一个国家政府提出了一个共同主题，呼吁“深化联合国改革，以便建立能够协调一致地处理贯穿各领域主题的统一的国家工作队”。按国家收入对这些答复进行分组后显示，收入水平较低的国家对于“一体行动”的兴趣尤其浓厚。

254. 对该问题的答复的另一个显著特点是，实施“一体行动”的低收入国家对调查作出答复的比例(66%)高出很多，而所有国家中有 37%答复了调查。图四一显示有多少国家对“一体行动”有兴趣，并按照国家收入水平对答复进行比较：

图四十一
按收入分组对成为“一体行动”国家的兴趣



资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

255. 方案国被问到它们对联合国系统支持“一体行动”的满意程度，包括在提供关于“一体行动”的信息方面，以及在支持执行进展方面(见表 33)。联合国系统在两个层面上仍未充分满足方案国的需求：协助表示有兴趣的国家采用“一体行动”；在已经采用“一体行动”的国家扩大“一体行动”。不满意的国家指出，联合国实体缺乏承诺是进展不足的一个原因。

表 33
联合国系统对“一体行动”的支持

(百分比)

对联合国系统支持“一体行动”的满意程度，涉及：	驻地协调员和其他联合国官员提供的信息	在充分执行“一体行动”方面迄今取得的进展
非常满意	4	12
满意	30	60
不满意	13	23
非常不满意	—	—
不知道	53 ^a	6

^a 这些答复大部分来自表示不熟悉“一体行动”内容的国家。

向国家一级代表下放权力

256. 在向国家一级代表下放权力方面的进展有限。在 11 个至少在 50 个国家派驻人员的实体中，6 个实体已授权所有国家代表作为联合方案的一部分承付资金，2 个实体根据国家情况下放权力，其余 3 个实体下放权力，但不得超过预先设定的数额。在授权使用联合工作计划和联合报告方面进展有限。除人口基金和艾滋病署外，在这 11 个实体中，只有 4 个实体授权使用联合工作计划，2 个实体授权使用联合报告。

257. 虽然在机构间存在差异，但大多数驻地协调员认为国家工作队中各实体的负责人有足够的授权。当被问到联合国系统外地代表总体上是否享有充分授权，

可以切实高效地应对国家需求和优先事项时，72%的驻地协调员“同意”，15%“强烈同意”。在各实体间存在很大差异，基金和方案的权力分配趋于分散，专门机构往往把权力集中在总部或区域一级。必须提高一致性，因为在充分下放权力的情况下，可以更高效地执行活动。

258. 自 2014 年以来，首协会通过发展集团和高级别管理委员会，一直在处理总部的瓶颈问题。2016 年，首协会报告说，在 49 项规划行动中，30 项行动已在 2015 年底前完成。正在为解决瓶颈问题采取新行动，预计将由此通过总部行动计划第三修订稿。

方框 5

总部行动计划草案

依据 2016 年四年度全面政策审查，旨在作为一套连续的总部改革措施，总部措施第三修订稿包括 36 项行动，其中 18 项是新行动。这些措施围绕以下领域安排(括号内的数字指措施数量)：

- (a) 一个方案(4)；
- (b) 一个领导(7)；
- (c) 一体运作(8)；
- (d) 一体传播(1)；
- (e) 联合供资和融资(2)；
- (f) 《联合国宪章》一致性(2)；
- (g) 未来执行的补充措施(11)。

D. 统一和简化业务做法

259. 2016 年四年度全面政策审查重申 2012 年决议关于简化和统一业务做法的呼吁。

260. 按照 2012 年四年度全面政策审查的要求，发展集团和高级别管理委员会调整了自己的工作计划，以联合管理联合国业务做法的统一议程。在 29 个作出答复的联合国实体中，约一半实体已向各自理事机构提交了理顺机构内部业务活动的计划。这是积极的动态，与 2015 年上一次总部调查相比猛增了 20%。

261. 高级别管理委员会确定了背景调查和职务分类全球事务的服务提供者模式和定价模式，其他服务提供者模式目前正在审查中。客户服务和服务交付的主要业绩指标预计在 2018 年准备就绪。

262. 至于发展集团的业务运营战略，已有更多国家工作队开始采用这一中期规划工具来开展共同业务。发展集团的信息管理系统显示，有 26 个框架已完全符合已制定的业务运营战略，另有 34 个国家目前正在制订业务运营战略的不同阶

段。去年，发展集团注意到，16 个业务运营战略框架已经完成，19 个国家正在制订业务运营战略。签署业务运营战略的国家工作队目前占国家一级支出的 19%。

263. 列入业务运营战略频率最高的共同服务线是：信通技术服务解决方案(26 个国家工作队中，有 25 个已全面执行业务运营战略)和共同采购举措(24/26)。其余 4 个服务线在业务运营战略下使用频率较低：共同行政和后勤服务(19/26)；共同财务解决方案和共同人力资源服务(在业务运营战略框架中各为 18/26)；包括共同房地在内的共同设施服务(仅为 14/26)(见监测和报告框架指标 75(见附件)。应当指出，在实施业务运营战略初期，业务管理小组往往难以量化非数据驱动服务线的成本效益。然而，在业务运营战略周期结束时，这些效率可能变得明显。

264. 一些驻地协调员表示，应在更大程度上推动业务运营战略，甚至将此作为硬性规定，以在运输、差旅、采购、信通技术、会议管理和人力资源管理方面扩大规模经济。驻地协调员进一步表示，很难节约人力和财政资源，因为缺乏追求此类机会的激励措施。

265. 2017 年业务管理小组调查力求查明妨碍实施高质量、高效率业务支助服务的瓶颈问题。结果显示，在过去四次调查中持续存在一个趋势：许多业务管理小组依然缺乏有效开展业务分析的资源和能力。至于在拟订业务运营战略方面的主要挑战，65% 作出答复的业务管理小组表示“正在进行成本效益分析”，42% 选择“正在进行基线和需求分析”，35% 报告“缺乏资金”(见表 34)。

表 34
在拟订业务运营战略时的主要挑战

答案选项	答复的百分比
正在进行成本效益分析	65
正在进行基线和需求分析	42
缺乏资金	35
制订成果框架	35
缺乏机构承诺	31
缺乏机构总部的支持和指导	31
缺乏业务管理小组能力	31
缺乏业务管理小组成员的承诺	31
制订监测和评价框架	31
其他	27
未向业务管理小组成员下放权力	15
制定业务管理小组工作计划	12
缺乏发协办的支持和指导	4
缺乏国家工作队的支持和指导	—
缺乏驻地协调员的支持和指导	—

资料来源：2017 年经济和社会事务部对业务管理小组的调查。

266. 此外，调查结果证实，80%的业务管理小组依然认为不同的政策和程序是统一国家一级业务做法的最大障碍，75%的国家工作队认为不同的规则和条例是最大的障碍。然而，这可能是人们认为的障碍。高级别管理委员会已对各业务活动领域的政策和程序进行了一次全系统协调，此外，当要求业务管理小组提供具体实例，说明不同的规则和条例以及政策和程序如何阻碍联合业务活动时，只有一个业务管理小组可以做到。简言之，一方面是在组织一级开展的协调努力，另一方面是工作人员认为他们能够在外地一级切实执行的内容，二者之间似乎相互脱节。发展集团和高级别管理委员会目前正在努力改善与外地的交流。

267. 2013年至2017年经济和社会事务部对业务管理小组的调查实际上显示，通过机构所属部门管理的业务活动有所增加，因此，实际上逆转了最近的进展。调查还表明，除采购外，在表35中的所有领域，由一个牵头机构管理的业务活动现在正转向更加碎片化办法。这一趋势可用一种可能性解释，即在整个联合国发展系统整合各项业务前，联合国一些实体正在整合各自的业务服务。在外地一级继续存在的规则和条例、政策和程序不统一的看法也可能是一个促成因素。

表 35
管理业务活动职能

(百分比)

问题：联合国国家工作队如何管理以下业务活动职能领域？

职能	通过机构所属部门管理			通过牵头机构管理			通过共同的联合国服务中心管理		
	2017年	2015年	2013年	2017年	2015年	2013年	2017年	2015年	2013年
财务	92	91	88	27	25	34	7	8	6
人力资源	95	87	92	24	30	28	5	8	3
采购	87	83	87	45	35	41	12	12	9
信通技术	84	83	84	33	30	42	16	16	8
行政和后勤	92	82	88	20	29	36	9	18	12
设施服务 ^a	92	—	—	24	—	—	19	—	—

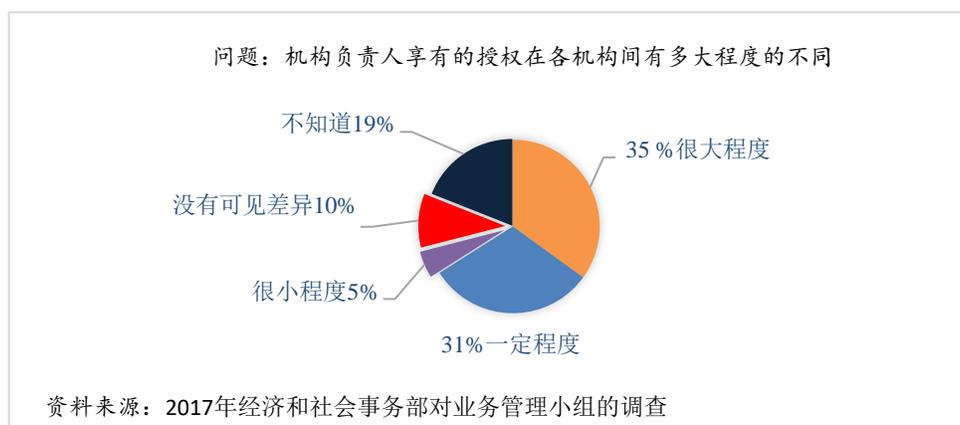
资料来源：2017年经济和社会事务部对业务管理小组的调查。

^a 2017年增加了这一业务活动领域。

268. 随着业务运营战略框架的数量不断增加，联合国发展系统在国家一级整合支助服务和实现增效方面取得了一些进展。但是，如果不解决组织一级的协调努力与在实地实际执行联合行动之间的沟通隔阂，这一进展不会持续下去。

269. 制约协作的另一个因素是，国家工作队和业务管理小组的权限水平不同：36%的业务管理小组认为，各机构负责人的授权水平存在适度至巨大的差异(见图四十二)，66%的业务管理小组表示，不同的授权水平对联合业务行动产生适度至严重的限制。

图四十二
机构负责人的授权不同



270. 尽管长期协议是在业务支助服务方面节省成本和实现增效的一个重要动力，但大部分长期协议不是共同订立的(见表 36)。62%的业务管理小组调查答复者指出，现有长期协议是为满足某一特定机构的要求订立的。因此，24%的答复者认为，这些合同不符合自己组织的需求，所以他们不能参加现有的长期协议。38%的调查参与者表示，由于政策和程序的差异，联合国实体无法对现有协议采取“搭便车”作法。首协会报告说，在现实中，高级别管理委员会采购网已消除了所有阻碍各实体对现有长期协议采取“搭便车”作法的障碍，不管是对机构特有的协议，还是对共同订立的协议。因此，这可能是政策协调未有效传达到实地的另一个例子。业务运营战略框架的数量不断增加，有可能扭转订立具体机构的长期协议的趋势，因为实施业务运营战略可以营造共同订立长期协议的环境。

表 36

2013-2017 年阻碍机构利用现有长期协议的因素

(百分比)

答案选项	2017 年	2015 年	2014 年	2013 年
联合国实体继续订立具体机构的长期协议	62	69	54	73
联合国实体不允许其他实体利用其长期协议	2	19	8	15
长期协议不符合所有机构的政策或程序	38	50	46	39
联合国实体不同意现有长期协议的服务规定	24	60	8	18
外部服务提供者拒绝在现有长期协议中加入其他实体	6	13	8	9
其他 ^a	31	—	—	—

资料来源：2017 年经济和社会事务部对业务管理小组的调查。

^a 在 2017 年增加此答案选项。

271. 关于政策、程序、规则和条例不统一的看法也对全面实施共同服务造成损害。近来，接受程度在逐渐增加，不过，如果联合国发展系统要达到第 67/226 和

第 71/243 号决议的规定要求，需要取得重大进展。发展集团应继续制订各种可适合当地情况并随时可以执行的业务服务解决方案。在 2015-2016 两年期，启动了标准化成套共同服务。然而，这项举措已被搁置，因为优先级从实际执行业务运营战略转向“相互承认”等其他举措。

272. 通过在巴西利亚、哥本哈根、河内和普拉亚的综合服务中心，联合国发展系统采取重要步骤，进一步整合具体地点的业务服务。联合检查组最近对这些中心在重新设计行政服务交付方面的作用开展了一次研究(JIU/REP/2016/11)。联检组发现，尽管在服务中心之间开展专门合作，但“几乎不存在系统的机构间努力，以计划、开发或运作有利于共同利益的设施，或使各组织利用其他组织发展的基础设施和能力”。这个问题已被作为优先事项，列入高级别管理委员会下一个战略计划，此后，全球服务中心之间的机构间协作已有所增加，表明一些中心在提供内部服务方面正在达到一定程度的成熟和稳定，可能使它们能够为联合国系统其他组织提供服务。

273. 与此同时，发展集团业务创新小组一直在努力制定建立共同后台办公室的战略。这一长期愿景包括建立一个全球后台办公室，其中，现有共享服务中心提供不受地点限制的业务服务(也称“纵向一体化”)，而在国家的共同后台办公室为受地点限制的职能和流程提供支助(也称“横向一体化”)。这就要求，除相互承认彼此的流程外，还必须商定共同运作原则。

274. 此外，应继续通过发展集团业务运营战略简化并统一业务做法，从而实现多种效益：在作出答复的业务管理小组中，73%报告加强了对共同业务议程的管理控制，62%报告服务质量提高，58%报告共同业务作法更加一致(见表 37)。

表 37
业务运营战略的非货币效益

(百分比)

答案选项	2017 年	2015 年
加强对共同业务的管理控制	73	45
服务质量提高 ^a	62	—
共同业务作法更加一致	58	58
增强监测和跟踪共同业务影响的能力	54	48
加强战略规划	54	34
更好地安排用于共同业务的人力和财政资源支出的优先次序	38	59
方案和业务活动之间建立更好的联系	27	48

资料来源：2017 年经济和社会事务部对业务管理小组的调查。

^a 按照发协办的要求，在 2017 年增加此答案选项。

275. 联合国发展系统必须响应四年度审查的要求和会员国的一再呼吁，致力于采用系统性方法，在国家一级建立共同支助事务。2017 年总部调查显示，仅有 50% 的联合国实体向各自理事机构提交了在国家一级整合共同支助事务的计划，并且(或)拟订了理顺机构内部业务活动的具体计划。

276. 此外，联合国实体似乎难以报告业务活动的成本效率。只有 43% 作出答复的联合国实体报告通过协作采购实现增效。其余 57% 的实体报告，它们目前正在利用另一实体的长期协议，或已经完全把采购职能外包给另一个联合国组织。

277. 最后，许多联合国实体指出，由于没有关于如何量化通过协作采购(以及其他业务领域)节约的成本的商定方法，因此，无法恰当地报告共同业务做法的成本效率。

E. 区域层面

278. 会员国一贯强调，区域层面在联合国发展系统工作中十分重要，因此，在不同区域行为体之间必须采取协调一致的方法，以此为桥梁，为本组织的全球政策、决定和其他工作提供信息，并反过来帮助将其转变为对区域有意义的指导。

279. 本报告仅述及区域一级工作的实效在支助和配合国家一级工作方面取得的进展。报告特别侧重于区域委员会和两个区域协调机制。在秘书长关于重新定位联合国发展系统的报告的后续报告(A/72/684-E/2018/7)中，提议改进区域办法，更好地支持各国努力实现《2030 年议程》。

280. 在比较联合国系统与区域或次区域支助的其他外部援助来源(见表 11)时，各国政府更有可能选择“不属于联合国的多边和区域机构”，而不是联合国发展系统。这是联合国系统未被选作首选来源的唯一支助领域，也是联合国连续第二年在调查中未被列在这一类别的首位。此外，支助需要超越传统的提交报告作法，因为 57% 的政府表示，已经收到支持它们完成执行《2030 年议程》使命的“报告或研究报告”。

281. 关于区域委员会在区域问题上对各国政府的支助，仍有改进的余地。约有一半国家政府报告，区域委员会为解决国家面临的最紧迫区域问题做出了贡献。表 40 显示，7% 的政府认为这种支助“非常有效”，50% 认为“有效”。然而，三分之一的政府答复“不知道”，另有 10% 报告未得到任何支助。各国政府的答复似乎比驻地协调员的答复更为积极(见表 39 和表 40)，这可能是因为在区域委员会和国家政府之间存在直接互动，驻地协调员和国家工作队可能对此不知情。

表 38

区域委员会对最优先的区域/次区域问题的贡献的实效

区域委员会对与国家相关的最优先区域或次区域问题的贡献的实效	百分比
非常有效	7
有效	50

区域委员会对与国家相关的最优先区域或次区域问题的贡献的实效	百分比
不力	2
未得到支助	10
不知道	32
共计	100

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

表 39
按区域分列区域委员会对最优先的区域/次区域问题的贡献的实效

(百分比)

区域委员会对与国家相关的最优先区域或次区域问题的贡献的实效					
发展集团区域分组	非常有效	有效	不力	未得到支助	不知道
非洲——东部和南部非洲	15	45	5	10	25
非洲——西部和中部非洲	5	47	5	11	32
阿拉伯国家	0	33	0	27	40
亚洲及太平洋	0	78	0	0	22
欧洲和中亚	11	33	0	11	44
拉丁美洲和加勒比	12	44	0	8	36

资料来源：2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

282. 关于区域委员会在协助解决与国家相关的区域和次区域问题方面的实效，驻地协调员的答复总体上不太积极，37%的驻地协调员表示不同意或强烈不同意，17%回答“不知道”（见表 40）。

表 40
区域委员会对区域/次区域问题的贡献

区域委员会对与国家最为相关的区域或次区域问题做出了有效贡献：	区域协调员的答复(百分比)
强烈同意	5
同意	41
不同意	25
强烈不同意	12
不知道	17
共计	100

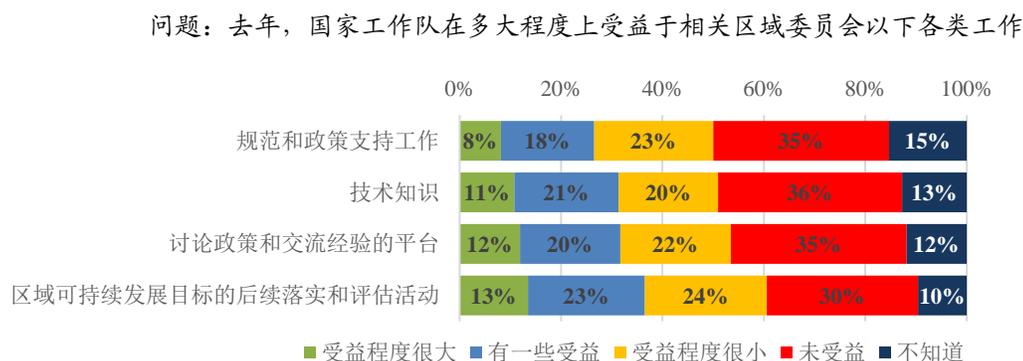
资料来源：2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

283. 此外，如图四十三所示，区域委员会在四个特定领域对联合国发展系统国家一级工作的支助表明，大多数驻地协调员认为获益有限。这些领域是：(a) 规

范和政策支持；(b) 技术知识；(c) 讨论政策和交流经验的平台；(d) 区域可持续发展目标的后续落实和评估活动。

图四十三

区域委员会对国家工作队工作的支助



资料来源：2017年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

284. 需要在国家工作队和区域委员会之间建立更清晰的界面。驻地协调员表示，与区域委员会的互动相对较少，区域委员会常常直接与国家政府接触。目前，43名驻地协调员(39%)表示，有一个区域委员会参加国家工作队的活动，其中一半活动是作为驻地机构参与的，另一半作为非驻地机构参与的。

285. 有两类区域协调机制：区域协调机制和发展集团区域工作队。

方框 6

区域协调机制

经社理事会第 1998/46 号决议规定区域委员会在各区域定期举行机构间会议，由常务副秘书长主持，以改进联合国系统的协调。区域委员会自 1999 年以来一直召集举行这些会议，依照区域优先次序，重点关注区域性政策和方案拟订问题。2006 年，全系统一致性高级别小组呼吁联合国区域设置围绕两套相互关联的职能进行重组：

- 第一套侧重于分析和规范工作和跨界性活动，对此，区域委员会将除其他外，利用在政府间和秘书处两级的召集力，发挥催化剂作用，这样五个联合国区域各有一个区域协调机制。
- 第二套侧重于协调联合国国家工作队的服务，开发署作为驻地协调员制度的管理者，在其中发挥催化剂作用，这样发展集团有六个区域工作队，非洲有两个，其他区域各有一个。

286. 在就区域或次区域问题向驻地协调员提供支助方面(见表 41), 发展集团区域工作队比区域协调机制得到更好的评价。这可能是因为, 发展集团区域工作队的业务性强得多。尽管如此, 2017 年调查发现, 自 2015 年以来, 对区域协调机制和发展集团区域工作队的好评都有所下降。

表 41

区域协调机制和联合国发展集团区域工作队对区域/次区域问题的贡献

(百分比)

对与国家最为相关的区域或次区域问题做出了有效贡献:	区域协调机制		发展集团区域工作队	
	2015 年	2017 年	2015 年	2017 年
强烈同意	19	8	16	8
同意 ^a	54	41	63	68
不同意 ^a	18	26	17	16
强烈不同意	4	6	2	4
不知道	5	19	2	4
共计	100	100	100	100

资料来源: 2017 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

^a 2015 调查的答案选项是“有些同意”和“有些不同意”。

287. 在 2016 年四年度审查中, 会员国呼吁充分执行联合国发展集团与区域委员会的合作声明。尽管各实体表示正在逐步落实合作声明, 但声明中的一些承诺仍未兑现, 此外, 由于被确定为已取得进展的行动的性质的性质, 无法量化报告进展情况。

288. 指标 69c 通过一个代用指标, 评估区域协调机制/发展集团区域工作队倡导重大区域发展问题的联合区域共同立场文件的数量, 以此跟踪发展集团区域工作队和区域协调机制的合作进展。发展集团区域工作队的反馈意见表明, 与其他区域相比, 一些区域在全系统协作方面投入了更多努力。在 2016 年和 2017 年, 欧洲和独立国家联合体的发展集团区域工作队和区域协调机制报告了三份关于可持续发展问题的联合文件; 阿拉伯国家的发展集团区域工作队和区域协调机制报告了一份联合文件。

六. 提高联合国发展系统的实效

A. 成果管理

289. 会员国呼吁联合国发展系统各实体改进对所实现成果的报告, 包括在联合拟订方案方面。在系统为落实《2030 年议程》提供共同支助的领域, 四年度审查规定的全系统战略文件预计有助于实现这一目的。坚实的成果管理和报告, 辅之以得到管理层回应的评价, 也有助于提高决策过程的客观性。如果经验得到内部吸收, 政策方针更有可能立足于发展实效。通过利用问责明确的国家方案拟订进程, 以及为今后方案拟订工作提供信息的反馈机制, 可以进一步加强这一周期。

统一和简化国家方案拟定和报告

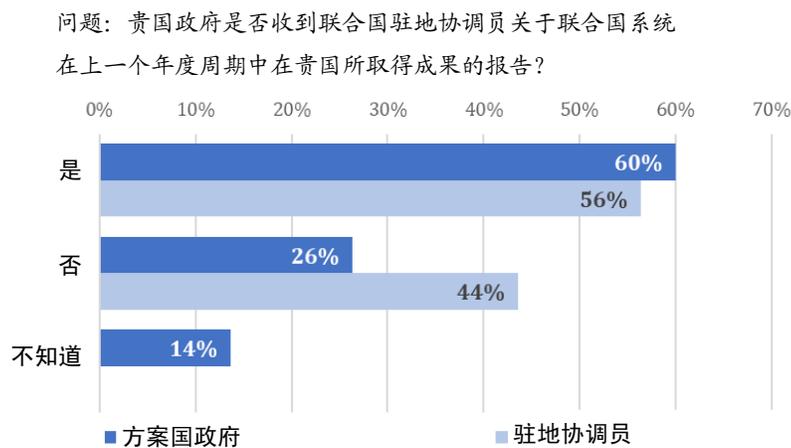
290. 在建立方案拟订标准方面，一个有意义步骤包括统一并简化联发援框架和各实体的国家方案拟订文件。

291. 如图三十七所示，53%的政府认为，联合国系统简化联发援框架和机构的国家方案拟订或规划流程，以此减少国家合作伙伴的工作量，是“非常重要”的，另有43%的政府表示，这样的措施“有些重要”。同样，57%的答复者表示，联合国实体“理顺机构特有的国家方案拟订和规划流程”是“非常重要”的，42%认为“有些重要”。在这方面，必须确保每个流程的文书含有相同的计划成果，减轻所有合作伙伴的负担。

292. 总部调查询问，是否要求实体的国家方案文件显示联发援框架下完整的成果链。令人鼓舞的是，14个实体做出肯定答复，几乎囊括所有使用国家方案或开展大量国家一级方案拟订活动的实体。然而，在将成果从联发援框架逐字“复制”到国家方案文件一事上，各实体的做法并不一致。虽然这被视为最佳做法，一些机构也就此提出要求，但这项工作似乎依然缺乏指导。不过，就开发署而言，不仅联发援框架成果被完全复制在国家方案文件中，而且国家方案文件的成果指标就是开发署负责监测的联发援框架指标。

293. 在报告国家工作队成果方面，进展缓慢(见图四十四)。此前要求所有国家工作队至少每五年一次向政府提供关于所实现成果的年度报告。自2014年8月以来，发展集团标准作业程序要求将年度报告作为一项核心内容，而且大会第71/243号决议(第50(f)段)规定，所有国家必须做到这一点。去年，只有56%的驻地协调员表示已向政府提供报告。这一信息得到政府的证实：60%的政府表示在去年收到国家工作队的报告。

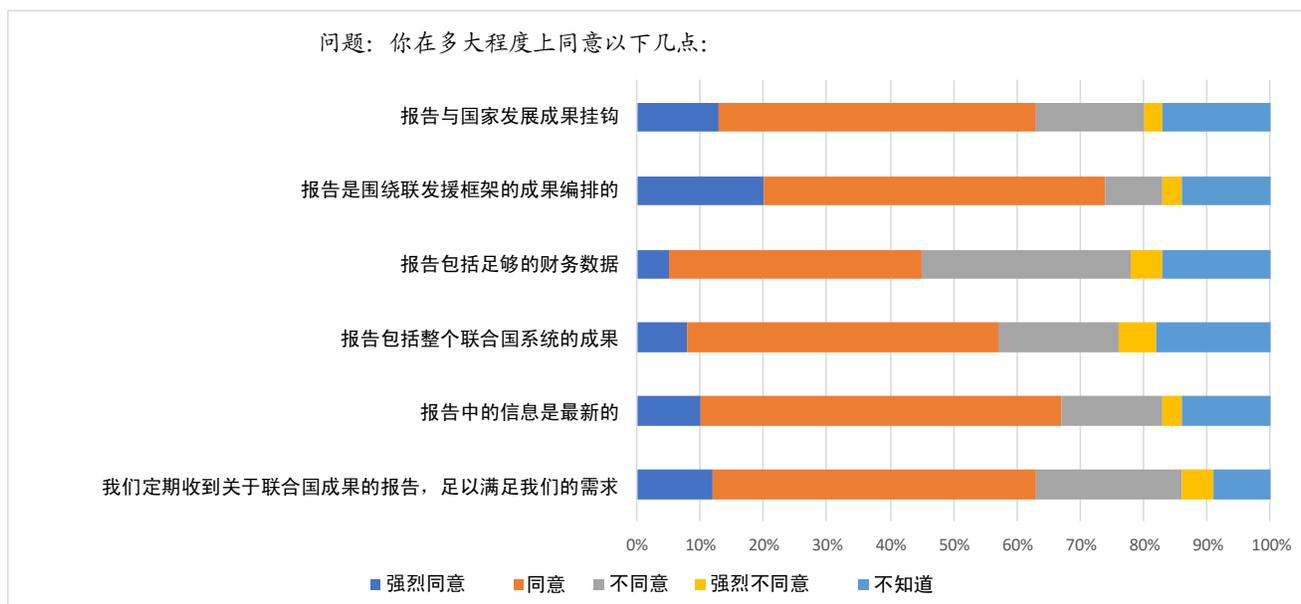
图四十四
向政府报告联合国国家工作队成果的情况



资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国政府的调查和对驻地协调员的调查。

294. 就国家工作队提供的报告的内容和覆盖面,也存在令人关切的问题(见图四十五)。63%的政府表示足够频繁地收到报告,57%指出报告包括联合国全系统成果。对于是否列入了足够的财务数据,提供的答复较为不利,仅有48%表示同意。不过,有更高比例(74%)的答复表示,联合国报告是围绕联发援框架成果编排的,63%认为报告与国家发展成果挂钩。虽然在所有这些方面都有改进余地,但需要特别注意提供更多财务信息;确保更完整地覆盖整个联合国系统;与国家发展成果建立更牢固的联系。

图四十五
联合国国家工作队报告的内容、及时性和覆盖面



资料来源: 2017 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

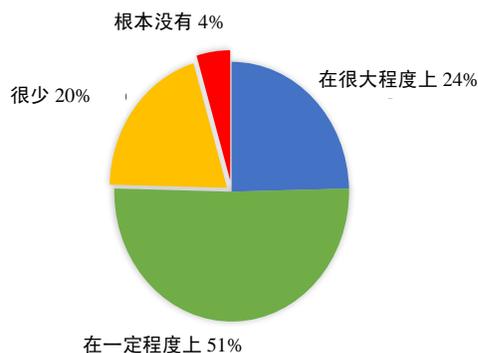
成果管理制

295. 在四年度审查中,会员国强调了成果管理制的重要性,并要求联合国发展系统制订共同方法,以规划和报告成果,改善综合成果和资源框架并加强成果文化。

296. 各国政府被问到是否建立了国家成果管理制系统,62%的政府对此做出肯定答复。调查还询问,国家工作队有多大程度上与政府一起分析如何界定、衡量和报告联合国在国家实现的成果,以确保国家成果管理制系统和联合国成果管理制系统相互兼容。在65个建立成果管理制系统的国家中,75%的国家同意(适度或在很大程度上)联合国与它们合作提高成果管理制系统的兼容性(见图四十六)。

图四十六
提高成果管理制系统的兼容性

问题：联合国国家工作队多大程度上与贵国政府一起研究如何界定、衡量和报告联合国发展援助在贵国实现的成果，以确保国家成果管理制系统和联合国成果管理制系统相互兼容？

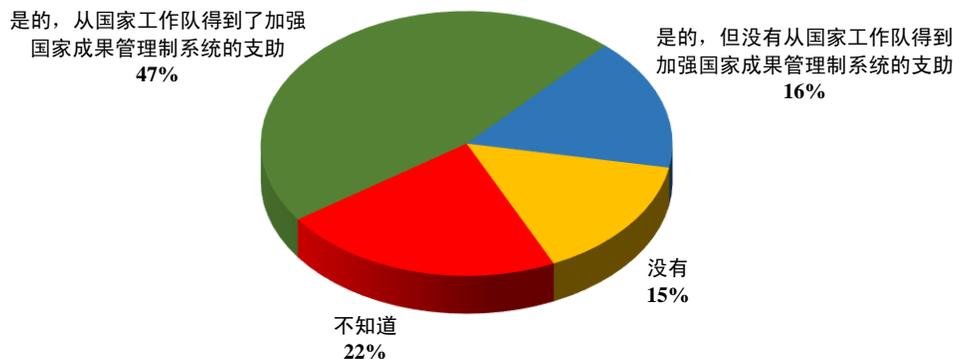


资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国的调查。

297. 各国政府和驻地协调员也都被问到，在加强国家成果管理制系统方面获得联合国支助和请求联合国支助的情况(见图四十七)。47%的已建立成果管理制系统的政府表示，曾请求国家工作队支助加强成果管理制系统并得到支助，16%的政府在提出请求后没有得到支助。另有15%的政府没有请求支助。另一方面，57%的驻地协调员指出，在政府表示有兴趣获得国家工作队支助以加强成果管理制系统后，系统做出了积极回应，超过三分之一(36%)的驻地协调员表示，政府未曾表示有兴趣。另有7%的驻地协调员指出，在政府表示有兴趣后，联合国系统未能做出积极回应(见图四十七)。

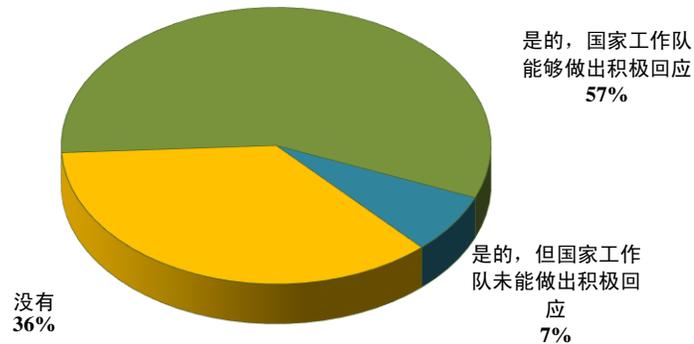
图四十七
支助国家成果管理制系统

问题：贵国政府是否曾请求国家工作队支助加强国家成果管理制系统？



资料来源：2017年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

问题：在加强国家成果管理制系统方面，政府是否曾表示有兴趣接受国家工作队的支助？



资料来源：2017年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

298. 如结果所示，一些国家在政府提出申请支助加强国家成果管理制系统的请求后，没有得到恰当回应。此外，数位驻地协调员指出，迄今为止，回应是单个实体做出的。总的来说，国家工作队似乎可以为成果管理制相关举措提供更多共同支助，以补充或代替单个实体的回应。

方框 7

联合国发展系统的成果管理制

2015年，经济和社会事务部委托开展了一项独立分析研究，以调查联合国发展系统在执行2012年四年度全面政策审查与成果管理制有关的内容方面取得的进展。研究发现，在整个联合国系统有进一步协调成果管理战略的空间。报告还发现，尽管取得了一些进展，但是存在来自捐助方的压力，要把成果归属于联合国发展系统实体，而不是作为全系统成果报告。报告的主要建议包括：

- 联合国发展系统应利用通过建立和维持成果文化在落实成果管理制方面取得的进展，途径是：扩大能力发展的范围，不限于战略规划、监测和评价方面；确保报告系统符合成果管理制原则；探讨成果管理制的新的创新办法。
- 国家工作队应消除在联发援框架年度报告方面的差距。联发援框架年度报告应反映在实现联发援框架成果方面取得的进展，依据准确可靠的信息，包括关于资金的信息。
- 《2030年议程》对政府和联合国发展系统如何构想和实施成果管理制产生影响，这将需要大量投资于拟订商定一致的全系统办法，就成果进行规划、预算编制、管理和报告，包括采用共同成果和通用指标。

- 联合国发展系统有独特的优势，可以支助各国政府努力建立实现可持续发展目标的国家成果框架，加强国家统计系统，改进数据和报告的质量。

资料来源：独立专家的报告可查阅 <http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/sgr2016-studies-rbm-8jan2016.pdf>。

知识管理

299. 联合检查组最近的报告(JIU/REP/2016/10)指出，知识管理仍是联合国系统各组织面临的一个难题；它还不是战略优先事项，也没有以全系统方式实施的统一做法。尽管在联合国系统存在广泛的知识管理经验，但它往往局限于单个组织内，甚至局限于一个组织的不同部分内。报告除其他外建议所有实体都应制定实现全系统知识管理的政策和战略。经济和社会事务部总部调查载列了数个关于知识管理的问题(见表 42)。

表 42

联合国各实体关于知识管理的答复

知识管理各项内容	是	否	略过	共计
实体的战略计划是否包括知识管理战略的规定？	22	6	1	29
实体是否使用允许无缝安全访问的通用认证系统(如“通用连接”)？	15	12	2	29
实体是否已采取措施，与其他联合国实体分享知识管理战略？	22	7	0	29

资料来源：2017 年经济和社会事务部总部调查。

300. 大多数实体制定了正式的知识管理战略，也有些实体拟订了各种知识管理政策。值得注意的是，儿基会表示，计划到 2018 年制定全面知识管理战略。此外，开发署和人口基金表示，它们是通用认证系统的成员，其他实体解释说，它们没有遇到与加入“通用连接”的其他实体分享信息系统的要求。有几个实体使用“Yammer 平台联合国一体化知识交流网络”，该网络托管发展集团的跨机构同业交流群。此外，为了促进同行学习并加强政策与实践之间的反馈环路，发展集团在开发署支助下，推出了一个在线知识共享平台。至 2016 年底，这一“联合国一体化知识交流”平台已有 500 多个用户，联合检查组指出，它可能成为主要的全系统网上合作平台。

全系统评价

301. 在更加严格地评价联发援框架和改进管理层回应方面，仍有采取行动的余地。

302. 最近一次对联发援框架的元评估审查了在 2009 年至 2014 年期间开展的评价,发现在 2010 年至 2014 年期间运行的联发援框架中,仅对 37.5%的框架开展了评价。指出的制约因素包括缺乏资源,与其他评价重叠,以及缺乏承诺。

303. 研究还发现,在 36 项评价中,仅有 23 项评价有足够高的质量,值得对其内容进行更深入的检查,这突出说明很难评估联发援框架评价在多大程度上为组织学习提供信息。联发援框架进程的一个重大缺陷是缺乏政府的参与。研究的结论是,在联发援框架评价进程中,缺乏利益攸关方的承诺,突出表现为:评价要求的合规程度低;遵守质量标准的问题;联合国实体在国家一级开展的评价活动存在协调与合作的问题。报告提出的建议是,扩大参加和参与,增强驻地协调员对这项工作重要性的认识,提高各实体间的协调,更新联发援框架指南。

304. 就联发援框架评价的数量而言,正在取得进展。去年,按照发协办的报告,开展了 67 次联发援框架评价。然而,只有三分之一(23 项评价)通过管理层回应得到确认。

305. 2017 年 5 月,完成了 2012 年四年度审查要求的对全系统独立评价机制政策进行的独立审查。报告的结论是,联合国发展方面业务活动亟需建立有效、独立的全系统评价职能。报告深入探讨了把全系统评价职能分配给联合检查组的方案,简要探讨了分配给现有评价办公室(开发署评价办公室或内部监督事务厅)或是向大会报告的独立评价专员的方案。报告不同意这些备选方案,认为它们不够充分,而是提出新设立一个全系统独立评价办公室,由助理秘书长领导,配置 9 名新工作人员,每年大约需要 350 万美元,负责一年开展两次全系统独立评价。秘书长关于设立全系统业绩和成果评价能力的建议响应了以较少的人力物力开展独立全系统评价的呼吁。

B. 后续行动和监测

306. 大会要求就落实第 71/243 号决议所取得的成果、采取的措施和所做的工作提交分析报告,以确保决议得到全面执行。经济及社会理事会第 2013/5 号决议请经济和社会事务部同联合国发展系统协商,制定四年度全面政策审查的监测和报告框架。

307. 本报告及监测框架(见附件)依据从以下来源收集的数据:发协办、首协会秘书处、发展集团、高级别管理委员会、国际援助透明化倡议、经合组织统计数据库、多伙伴信托基金办公室、人权高专办、妇女署、最不发达国家技术库、减灾办、联合检查组、区域协调机制、发展集团区域工作队以及 4 次经济和社会事务部专门的四年度审查调查。关于数据方法和限制的详细内容载于每一份调查报告,并酌情载于监测框架。

308. 与发协办和联合国发展系统合作,在 2017 年对监测和报告框架做出重大修订,以纳入第 71/243 号决议载列的新任务规定,并改善对第 67/226 号决议规定

的正在进行的任务的监测。框架还尽可能利用发展集团信息管理系统。前些年的可比数据如果有的话，都列入基线栏。

309. 对于未在其他地方报告或未以能够进行全系统跟踪的方式报告的任务，通过四项针对方案国政府、驻地协调员、业务管理小组和实体总部的调查收集了资料，以连贯一致地跟踪这些任务的进展情况。所有四项调查已全面修订，以符合2016年关于四年度审查的决议的要求，包括监测框架指标。2017年7月至9月进行了四项调查。

310. 这些调查的完成率非常高：方案国为80%；驻地协调员为85%；业务管理小组为88%。综合起来，完成总部调查的联合国发展系统实体占发展方面业务活动支出总额的98%。

七. 结论

311. 很明显，两年前通过的三个主要协议对联合国发展系统提出了很高的要求。这已得到广泛承认，包括在四年度全面政策审查中，并对该系统如何不断发展以实现《2030年议程》的宏伟目标提供了指导。

312. 联合国发展系统一直在重新调整，本报告根据四年度审查要求立即执行的任务规定，提供了关于执行现状的证据基础。

313. 分析表明，联合国发展系统已采取初步步骤，以适应《2030年议程》的宏伟目标。虽然取得了一些进展，但整个系统在提供《2030年议程》所要求的综合一致的支持方面，结果喜忧参半。

314. 千年发展目标的未竟事业是联合国发展系统在过去两年内贡献最大的领域。然而，方案国政府所确定的今后4年需要联合国援助的首要优先领域并不是频繁提到的业绩最佳的领域。与此密切相关的是，各国政府的反馈意见指出，联合国成功地帮它们查明了落在最后面的人，但在帮助它们向这些民众提供实际援助方面差强人意。为援助最落后群体采取的创造性办法十分有限。这不仅说明在技能组合、能力和方法方面存在差距，而且表明从千年发展目标到可持续发展目标的全面过渡仍有待完成。

315. 就联合国发展系统的主要职能而言，有证据表明，联合国在发展国家能力方面的工作是有效的，但各国政府认为，需要在更全面分析和强有力的基础上并且已国家自主权为依托，采取更加系统、全面和协调的能力建设办法。就提供优质、循证和综合的政策咨询而言，证据显示，该系统尚未改变基于部门实体的办法，仅有八分之一的驻地协调员报告说，政策建议是以综合方式提供的。关于伙伴关系，该系统通过全球一级多利益攸关方伙伴关系和国家一级许多具体实体伙伴关系等进行参与。然而，很少有联合国实体报告说它们对伙伴关系的状况和结果进行跟踪，或分享信息和知识——这是一个重大差距，而《2030年议程》的成

功取决于能否找到新方法，使所有利益攸关方共同努力，利用真正的伙伴关系来实现可持续增长。

316. 来自各国政府和联合国系统的证据仍显示，各实体之间的分工可以加以改进，更好地根据国家需求具体调整派驻情况。迫切需要在国家和区域两级探索提供支持的替代方案模式，确保以灵活协作的方式提供支持，利用信息和通信技术的进步，并具有成本效益。若要根据需要调整本组织的规模，必须将方案协调同加速和深入整合的后台办公室职能相结合。实地业务管理小组进一步证实了这一点，它们还认为二者相结合的好处不仅是节约开支，关键优势在于提供更优质的服务。

317. 驻地协调员一直报告说，他们缺乏有效领导国家工作队的能力和权力，难以避免重复工作，而国家合作伙伴继续呼吁驻地协调员和联合国发展系统降低交易成本，特别是涉及多重规划和报告程序的交易成本。在过去十年里，该系统力求在保持公正的同时加强驻地协调员的权威，取得了逐步进展，但人们普遍认识到这些努力的回报正在减少，此外，驻地协调员制度成本分摊协议所面临的资金困境如今已步入第三年。

318. 上述一些问题的根源在于供资架构，资金用途继续被严格限定，从而增加了潜在竞争和重复工作，削弱了联合国发展系统为实现集体成果开展战略性工作的能力。资源数量的增加和质量的改善主要体现在人道主义方面，而与发展有关的活动仍普遍面临资金分散的问题。尽管资金流动的透明度和问责制有所加强，但迄今仍进展缓慢。

319. 本报告关注的重点是联合国发展系统为执行四年度全面政策审查正在采取的步骤。与此同时，重新定位联合国发展系统显然需要采取长期措施。本报告的分析是对秘书长 2017 年 7 月和 12 月关于重新定位联合国发展系统的报告的补充。

320. 所有分析都表明，目前正处在逐步过渡过程中，因此该系统和会员国必须秉持使联合国发展系统更加切合实际和更加具有实效的共同理念与承诺，坚定不移地采取行动——一个不断演进的联合国才能确保不让任何人掉队。

附件

四年度全面政策审查的监测和报告框架

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
A. 与可持续发展目标保持一致						
1	19		至迟于 2017 年 6 月提供一份全系统概述, 说明从事发展方面业务活动的联合国所有实体的现有职能和现有能力并提出建议[是/否—日期]	秘书长办公厅 ³		是 (2017 年 6 月)
2	a	20	至迟于 2017 年底编制一份全系统战略文件, 将全系统概述中的建议转化为行动, 并提交经济及社会理事会 2018 年届会的发展方面业务活动部分审议[是/否—日期]	秘书长办公厅 ³		是 (2017 年 12 月供经社理事会在 2018 年审议)
	b		至迟于 2017 年底制定与联合国发展系统职能相一致的筹资办法备选方案, 并提交经济及社会理事会 2018 年届会的发展方面业务活动部分审议[是/否—日期]			是 (2017 年 12 月供经社理事会在 2018 年审议)
	c		在各实体新的战略计划和类似规划文件中反映与联合国发展系统职能相一致的筹资办法备选方案(一经提出)[实体/实体总数的比例]	总部调查 ³		
3	1、2、 49、59	5、7、12、 113、115	认为联合国发展系统活动与国家需求和优先事项保持一致的方案国政府百分比: (一) 紧密保持一致 (二) 非常紧密保持一致	方案国政府调查 ⁴	(2015)	67% 52% 19% 32%
4	a	17(a)、6	概述了如何首先帮助落在最后面的人的联合国发展系统实体(在适用情况下 ⁵)的比例: (一) 在各自的战略计划中 (二) 在提交各自理事机构的年度报告中	总部调查		23/24 117/24 ⁶
	b		概述了如何首先援助落在最后面的人的联发援框架的百分比	驻地协调员调查 ⁷		86%
	c		“同意”联合国确保对社会上最贫困和最脆弱群体的发展需求给予足够关注和资源的方案国政府百分比: (一) 同意 (二) 强烈同意	方案国政府调查 ⁴		74% 17%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
d			纳入了解决不平等问题(可持续发展目标 10)的联合方案的比例	发协办	36/365 (2016)	39/373
5	17b		当发展集团恢复为落实第 71/243 号决议执行部分第 17 (b) 段计划采取的行动时, 可在此插入新指标			
6	18、78、 79		在各自战略计划中, 确定了如何采取具体行动, 按照《2030 年议程》的要求提供综合协调支持的联合国基金、方案和专门机构的比例	总部调查		26/29
7	16		已提交可持续发展高级别政治论坛并从联合国发展系统支持中受益的方案国自愿国别评估的比例	方案国政府调查 ⁷		35/40
			由下列区域委员会提供的作为可持续发展区域论坛一部分的区域知识产品的数量:	总部调查		
			(一) 非洲经委			127
			(二) 欧洲经委会			36
			(三) 拉加经委会			3
			(四) 亚太经社会			18
			(五) 西亚经社会			(不适用)
			协助政府编制国家可持续发展目标报告的国家工作队 ⁷ 的比例	驻地协调员调查		31/34
8	a	8	69-73	认为消除贫困是过去两年联合国发展系统贡献尤为显著的领域的方案国政府百分比	方案国政府调查 ⁴	53%
	b			在战略计划中概述了计划如何将消除贫困纳入主流的联合国发展系统实体(在适用情况下 ⁵)的比例	总部调查	22/24
	c			在战略计划中纳入了实现消除贫困目标的联合国发展系统实体(在适用情况下 ⁵)的比例		24/25
B. 统一规划流程						
9	a	48、 50f、 21c、 22、49	9、124、5、具有下列机制的国家工作队的百分比: (一) 由政府主持的国家/联合国联合指导委员会 (二) 已签署的成果一级联发援框架, 并酌情附有法律文本或同等文件 (联合国发展系统标准作业程序、指标要素 1 和 2)	发协办		
					42%	50%
					38%	50%
	b			同意联合国发展系统“有效”和“非常有效”地协助下列利益攸关方参与制定联发援框架的方案国政府百分比:	方案国政府调查 ⁴	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(一) 议员			55%
			(二) 民间社会			85%
			(三) 国际金融机构			57%
			(四) 双边和多边行为体			77%
			(五) 私营部门			52%
c			“同意” ⁸ 国家工作队尽可能与下列利益攸关方协作的方案国政府百分比：			
			(一) 议员			62%
			(二) 民间社会			88%
			(三) 国际金融机构			68%
			(四) 双边和多边行为体			85%
			(五) 私营部门			56%
d			在过去 12 个月内进行年度联发援框架审查的联合国指导委员会(或类似小组)的比例	发协办	45%(2016)	38%
e			最近完成并已得到下列反馈的联发援框架的比例：		(2016)	
			(一) 已对框架进行评价		62/131	67/131
			(二) 已编写管理层对框架的回应		23/62	26/67
f			新联发援框架质量标准平均分：	发协办案头审查 (2017 年)		
			(一) 关联性和战略重点			3.0/5.0
			(二) 有原则的			3.3/5.0
			(三) 成效			2.6/5.0
			(四) 效率			2.6/5.0
			(五) 可持续性			2.8/5.0
10	17c		[当发展集团恢复为落实第 71/243 号决议执行部分第 17(b)段计划采取的行动时，可在此插入新指标]	待确认		

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
11	a	50b、62	“同意”过去一年国家一级联合国发展系统各实体对共同成果的关注有所提高的方案国政府百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	方案国政府调查 ⁴		69% 16%
	b		“同意”过去一年国家一级联合国发展系统各实体对共同成果的关注有所提高的驻地协调员百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	驻地协调员调查		76% 19%
	c		成果小组与国家协调机制保持一致的联合国国家工作队的百分比 (联合国发展集团标准作业程序、指标要素 5)	发协办	53%	69%
	d		(成果小组的)联合工作计划与联发援框架保持一致并由所有相关实体签署的联合国国家工作队的百分比(标准作业程序、指标要素 4)		24%	36%
C. 供资						
一. 概览和趋势						
12	a	25、7、 26、27	24、26、 29	发展方面业务活动的供资情况： (一) 共计 (二) 核心 (三) 核心资金百分比	经社部	(2015) 274 亿美元 295 亿美元 61 亿美元 64 亿美元 22.4% 21.9%
	b		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		(2015)42%	43%
	c		认为核心资金与国家发展需求和优先事项“紧密保持一致”的方案国百分比： (一) 紧密保持一致 (二) 非常紧密保持一致	方案国政府调查 ⁴	(2015)	55% 56% 15% 10%
	d		认为非核心资金与国家发展需求和优先事项“紧密保持一致”的方案国百分比： (一) 紧密保持一致		(2015)	45% 50%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	2018年 基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(-) 非常紧密保持一致		8%	7%
e			与方案国国家规划和预算周期保持一致的联发援框架百分比:	驻地协调员调查 ⁷	(2015)	
			(-) 保持一致		66%	62%
			(-) 计划在下一周期保持一致		21%	16%
13	28		为官方发展援助提供至少 0.7% 国民总收入的会员国数量	经合组织统计	(2015) ⁶	8
14	7	11、24	联合国发展方面业务活动资金占下列项目份额百分比:	经社部+经合组织数据库	(2015)	
			(-) 官方发展援助总额		20.0%	19.7%
			(-) 多边官方发展援助总额		31.3%	32.8%
15	a	33、25、118、36、39、50g	机构间集合资金捐助共计:	多伙伴信托基金办公室	(2015)	
		124(g)、135、141、27、28、44	(-) 国家集合资金		9.24 亿美元	11 亿美元
			(-) 全球/区域集合资金		6.11 亿美元	5.89 亿美元
b			通过机构间集合资金分配了下列比例非核心资金的方案国百分比:	经社部+多伙伴信托基金办公室	(2015)	
			(-) 10% 以上		24.8%	29.8%
			(-) 15% 以上		14.8%	20.5%
			(-) 20% 以上		10.7%	12.6%
c			通过联合国机构间集合资金捐赠了下列比例联合国非核心捐款的会员国数量:		(2015)	
			(-) 10% 以上		15	17
			(-) 15% 以上		13	14
			(-) 20% 以上		10	12
d			从机构间集合资金接受了下列比例非核心资源的联合国发展系统实体的比例:		(2015)	
			(-) 10% 以上		5	4
			(-) 15% 以上		3	2

序号	大会第 71/243 号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226 号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018 年 秘书长的报告
			(三) 20% 以上		2	2
e			通过机构间集合资金向下列活动分配的非核心资源百分比:	经社部	(2015)	
			(一) 与发展有关的活动		6.4%	4.5%
			(二) 与人道主义援助有关的活动		10.1%	10.3%
f			向主题资金提供的资金:		(2015)	
			(一) 共计		5.29 亿 美元	4.07 亿美元
			(二) 占非核心资金总额百分比		2.6%	1.7%
g			方案支出总额的 20% 以上构成联合方案一部分的联合国发展系统实体的比例	总部调查		6/24
16	32		联发援框架完成情况中位数(即与发展相关的国家一级实际支出占总占联发援框架指示性 预算的百分比), 按年份分解累计:	发协办: 指示性 预算		
			(一) 第 1 年	经社部: 完成情 况		18%
			(二) 第 2 年			46%
			(三) 第 3 年			57%
			(四) 第 4 年			93%
			(五) 第 5 年			129%
17	34(a)、 31、32	33	表示至少有 50% 的捐款是多年承诺一部分的联合国发展系统实体的比例:	总部调查		
			(一) 所有实体			12/25 ⁹
			(二) 基金和方案			1/6
			(三) 专门机构			5/8
			(四) 其他实体			6/11
18	a	34(c)、 37	24、33、77、方案国提供的资金:	经社部	(2015)	
			(一) 核心		4.67 亿美元	4.94 亿美元
			(二) 非核心(不包括当地资源)		10.81 亿美元	8.88 亿美元

序号	大会第 71/243 号 决议执行部分段落		大会第 7167/226 号 决议执行部分段落		指标	来源/责任 ^{1,2}	2018 年	
	部分段落	部分段落	部分段落	部分段落			基线(年)	秘书长的报告
					(三) 当地资源		14.06 亿美元	19.20 亿美元
	b				非国家伙伴供资总额:		(2015)	
					(一) 核心		6.62 亿美元	8.08 亿美元
					(二) 非核心		32.42 亿美元	32.34 亿美元
	c				非国家伙伴供资占供资总额百分比		(2015)14.6%	13.7%
	d				每年向其理事机构报告关于扩大捐助者基础的具体措施的联合国发展系统实体比例	总部调查	(2015)23/25	215/20
19	43	46			在各自理事机构开展下列活动的联合国发展系统实体的比例:	总部调查	(2015)	
					(一) 过去一年就如何资助新战略规划周期中商定的发展成果举行了结构性对话		17/25	17/27
					(二) 为改善结构化筹资对话的功能和效果提出了备选方案		不适用	9/27
20	a	38			在定期财务报告中对“创新筹资方式”产生的资源进行报告的联合国发展系统实体的比例	总部调查		13/27
	b	38			在定期财务报告中纳入关于创新筹资知识共享和最佳做法信息的联合国发展系统各实体的比例			10/27
21	a	39、62	42		联合资源调动战略经国家工作队批准并根据联合国国家成果报告进行监测和报告的国家工作队的百分比(标准作业程序指标要素 8)	发协办	13%	13%
	b				共同预算框架具有下列特征的国家工作队的百分比:			
					(一) 中期并与联发援框架保持一致		37%	57%
					(二) 每年更新一次(即年度共同预算框架)		19%	28%
					(标准作业程序、指标要素 6 和 7)			
	c				将规划国家整体资金流动(即公共、私人、国内和国际)作为支持国家政府实现可持续发展目标一部分的国家工作队 ² 的百分比	驻地协调员调查		10%
22		63			采用一体行动后国家一级与发展相关的支出中位数的变化(百分比)(基于前后三年的平均支出) ¹⁰	经社部		增加 19.6%
二. 实行全额费用收回								
23	a	47、53、43、			已采用统一费用回收框架的联合国发展系统实体的比例	总部调查	17/25(2015)	19/29
	b	48、51、54			用于方案活动的支出占支出总额的百分比:		(2015)	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(一) 核心		68%	65%
			(二) 非核心		92%	89%
c			每年向各自理事机构报告已批准的费用回收政策和费用回收率执行情况的联合国发展系统实体的比例		17/29 ¹¹ (2015)	15/29
24	a	34(b)、 29、25、 43	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发展系统实体的比例	总部调查		27/29
	b		联合国发展系统实体综合预算实现情况的中位数百分比(实际与指示性之比)			96%
三. 加强资金流动的透明度和问责制						
25		30、47、 50(h)、 69、70	按照国际援助透明化倡议的数据标准公布数据的联合国发展系统实体的比例:	国际援助透明化 倡议网站		
			(一) 所有实体		10/39	14/39
			(二) 基金和方案		5/9	6/9
			(三) 专门机构		3/13	5/13
			(四) 其他实体		2/17	3/17
26	a	29	38、39 为核心资源“必要数量”的概念确定共同原则的联合国发展系统实体的比例:	总部调查		
			(一) 所有实体		不适用	12/29
			(二) 基金和方案		7/12(2015)	5/9
			(三) 专门机构		不适用	2/8
			(四) 其他实体		不适用	5/12
	b		已经确定并报告其核心资金“必要数量”的联合国发展系统实体的比例:			
			(一) 所有实体			8/29
			(二) 基金和方案			2/9
			(三) 专门机构			2/8
			(四) 其他实体			4/12

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
D. 职能						
一. 职能和相对优势						
27	21	57-63	“同意”联合国基金、方案和专门机构有效地发展了国家能力的方案国政府百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	方案国政府调查 ⁴		71% 18%
28	a	21a	“同意”联合国发展系统根据国家需求和优先事项提供循证政策咨询的方案国政府百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	方案国政府调查 ⁴		68% 25%
	b		“同意”联合国发展系统根据国家需求和优先事项(酌情)提供综合政策咨询的方案国政府百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意			62% 17%
	c		认为国家工作队通常提供经下列途径确定的政策咨询建议的驻地协调员百分比： (一) 单一实体进程 (二) 协调一致的进程 (三) 综合进程	驻地协调员调查		21% 66% 13%
	d		在下列领域支持各国政府的国家工作队(占收到支持请求的国家工作队)的比例： (一) 将可持续发展目标纳入国家发展计划主流 (二) 衡量与报告可持续发展目标 (三) 关于可持续发展目标的总方向 (四) 关于具体可持续发展目标的请求	发协办		77/114 66/114 75/114 21/114
29	a	15、58 21(b)	过去一年开展下列工作的国家工作队的百分比： (一) 完成人权分析 (二) 制定战略并相继采取行动解决人权分析中提出的问题	发协办和人权高专办	(2016)	61/131 36/61 61/131 36/61

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
b			过去一年开展下列工作的国家工作队的百分比： (一) 支持政府编写供普遍定期审议的报告 (二) 协助政府后续落实普遍定期审议建议 (三) 支持政府编写给人权条约机构的报告 (四) 协助政府后续落实条约机构的建议 (五) 支持政府筹备特别程序的访问 (六) 协助政府后续落实特别程序的建议		(2016)	63% 50% 60% 75% 50% 50%
c			借鉴下列任一机制提出的人权建议的国家工作队百分比： (一) 普遍定期审议 (二) 人权条约机构 (三) 供联合国分析、方案拟订或宣传战略参考的特别程序	发协办	(2016)	55% 78% 39%
30	a	21(c)、23、58 50(h)	“同意” ⁸ 联合国基金、方案和专门机构对加强下列领域国家能力起到促进作用的方案国百分比： (一) 规划 (二) 管理 (三) 评价 (四) 统计	方案国政府调查 ⁴		89% 76% 75% 80%
	b		“同意” ⁸ 联合国基金、方案和专门机构对加强下列领域国家能力起到促进作用的驻地协调员百分比： (一) 规划 (二) 管理 (三) 评价 (四) 统计	驻地协调员调查		98% 90% 84% 96%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
c			开展下列活动的国家工作队的比例： (一) 为国家统计能力提供支持 (二) 通过机构间工作提供这种支持	发协办	(2016) 125/131 77/125	127/131 78/127
d			表示能获得关于下列类别的充分政府官方数据的国家工作队 ⁷ 的百分比： (一) 收入水平 (二) 性别 (三) 年龄 (四) 残疾 (五) 民族 (六) 宗教 (七) 种族	驻地协调员调查		60% 59% 61% 28% 32% 43% 30%
e			已实施共同办法来加强国家一级数据和统计资料(一旦就绪)的联合国发展系统实体的比例	总部调查		尚未就绪
31	a	50(h)、 21(c)、 47、69、 70、71	认为联合国比四年前“更密切”合作支持分类数据收集和分析方面的能力建设的方案国政府百分比： (一) 更密切 (二) 远为更加密切	方案国政府调查 ⁴		48% 18%
b			认为联合国发展援助系统各实体比四年前“更密切”合作支持分类数据收集和分析方面的能力建设的驻地协调员百分比： (一) 更密切 (二) 远为更加密切	驻地协调员调查		59% 19%
c			参加政府正式机制以便与发展伙伴协调统计发展工作的国家工作队(根据联合国工作队,占有这种机制政府的)百分比	发协办	53% (2016)	57%
32	23		从实质上解决残疾人需要的联发援框架的百分比	驻地协调员调查 ⁷		65%
33	a	22、 30、	20、57 “同意”联合国发展系统为促进伙伴关系的发展发挥了催化作用的方案国政府百分比：	方案国政府调查 ⁴		

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
	38、		(一) 同意			69%
	39、		(二) 强烈同意			18%
	40、	49				
b			认为联合国发展系统有助于加强国家参与伙伴关系的能力的方案国政府百分比：			
			(一) 一定程度上			53%
			(二) 很大程度上			26%
c			建立了正常运作的监测和报告伙伴关系的平台或机制，每年跟踪每个伙伴关系的状况和结果的联合国发展系统实体的比例	总部调查		21/29
二. 支持最不发达国家和其他特殊处境国家						
34	a	28、10、 40、11	10、11、13、 19、30	向支持最不发达国家的官方发展援助提供至少下列比例的国民总收入的会员国数量：	经合组织统计	(2014) (2015)
			(一) 0.15%			8 7
			(二) 0.20%			6 5
	b		用于下列国家的支出占国家一级方案支出总额的百分比： ¹²	经社部	(2015)	
			(一) 最不发达国家			47.2% 46.2%
			(二) 内陆发展中国家			24.2% 24.3%
			(三) 中等收入国家			58.0% 58.8%
			(四) 小岛屿发展中国家			2.7% 2.6%
			(五) 非洲			45.8% 44.2%
			(六) 人道主义应急计划国家			48.3% 50.7%
	c		用于下列国家的支出占国家一级核心方案支出的百分比：		(2015)	
			(一) 最不发达国家			38.5% 41.3%
			(二) 内陆发展中国家			20.3% 21.8%
			(三) 中等收入国家			63.2% 63.6%
			(四) 小岛屿发展中国家			3.8% 3.7%
						40.3% 44.8%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(五) 非洲		40.4%	42.8%
			(六) 人道主义应急计划国家			
35	a	41	最不发达国家技术库投入运作(是/否)	最不发达国家		是(2017年9月22日)
	b		为技术库提供年度捐款	技术库		245 万美元 ¹³
36		40	最近从最不发达国家地位毕业或预计将毕业的方案国政府中，“同意”联合国发展系统在制定国家过渡战略方面提供了有效支持的比例	方案国政府调查 ⁴		
			(一) 同意			3/6
			(二) 强烈同意			2/6
三. 加强人道主义、发展和保持和平努力的互补性						
37	a	14、24	97、106 以下人员总数： ¹⁴		(2016)	
			(一) 秘书长特别代表		无	11
			(二) 秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员/驻地代表	发协办(二)至(四)	12	11
			(三) 驻地协调员/人道主义协调员/驻地代表		16	18
			(四) 驻地协调员/驻地代表		89	88
			(五) 人道主义协调员		无	1
	b		表示与联合国发展系统实体在发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平(如适用 ⁵)方面存在“密切协作”的方案国政府所占比例：	方案国政府调查 ⁴		
			(一) 密切协作			20/109
			(二) 非常密切协作			76/109
	c		表示与联合国发展系统实体在发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平(如适用 ⁵)方面存在“密切协作”的驻地协调员所占比例：	驻地协调员调查		
			(一) 密切协作			28/109
			(二) 非常密切协作			56/109
38	a	24、24(a)、106、107、24(b)、56 102	在发展集团恢复执行计划行动以交付这些任务时，可在此加入新指标	待定		

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
b			开展了以下工作的联合国国家工作队所占比例： (一) 支持国家减少灾害风险的努力 (二) 支持机构间减少灾害风险的努力	发协办	116/131 94/116	117/131 98/117
c			参与政府与发展伙伴协调减少灾害风险正式机制的联合国国家工作队所占比例		95% (2016)	93%
d			在有人道主义援助需求的国家(如适用 ⁵)的联合国国家工作队 ⁷ 中，人道主义和发展行为体在过去两年中开展以下方面工作的比例： (一) 联合需求评估 (二) 共同规划 (三) 联合监测和评价集体成果进展情况	驻地协调员调查		74/85 68/83 52/74
e			在面临冲突局势或冲突后局势国家(如适用 ⁵)的联合国国家工作队 ⁷ 中，由国家主导的制度化国家机制对国家工作队所支持的发展和建设和平努力进行协调的比例	驻地协调员调查 ⁷		46/53
f			在各国(如适用 ⁵)的联合国国家工作队 ⁷ 中，联合国人道主义和发展活动基于以下内容的比例： ¹⁵ (一) 集体和(或)互补结果或成果 (二) 联合或共同分析 (三) 共同规划 (四) 联合协调机制	驻地协调员调查		46/91 44/92 41/92 40/90
39	56、24(a)	104、105	具备以下内容的联合国特派团所占比例： (一) 涵盖特派团整个生命周期协调和分工的多年度联合(特派团-国家工作队)战略，包括初步规划和战略评估 (二) 联合国特派团缩编和(或)撤出联合计划	驻地协调员调查		— ¹⁶ 2/25
40	a	56、24	93、94	联发援框架中实质性地处理以下问题的比例： (一) 减少灾害和气候风险 (二) 需求、风险和脆弱性的驱动因素 (三) 保持和平行动(如适用 ⁵)	驻地协调员调查	94/106 95/107 48/62

序号	大会第 71/243 号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226 号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018 年 秘书长的报告	
b	24	93、94、 108至110	就减少灾害风险进展情况每两年报告一次的方案国政府所占百分比	减灾办 ⁴	74% (2015)	— ¹⁷	
四. 贯穿各领域的层面							
41	a	13、 72、73	87、81、82、 83、85、86、 89、88、91、 92	完成对性别平等和增强妇女权能问题全系统行动计划的效力、增值和影响的全系统评价	联检组 ³	推迟 (2015)	否
	b		达到或超过性别平等和增强妇女权能全系统行动计划全部最低标准的联合国发展系统实体比例	妇女署	0/41 (2015)	1/41	
	c		在过去 4 年中至少进行 1 次性别平等记分牌工作的联合国国家工作队比例		19/131 (2015)	35/131	
	d		在过去 4 年中进行 1 次性别平等记分牌工作、并且达到或超过至少一半业绩指标要求的联合国国家工作队所占比例		3/19 (2015)	9/35	
	e		使用性别平等政策标志跟踪和报告拨款和支出情况的联合国发展系统实体所占比例		15/41 (2015)	19/41	
	f		试行联发援框架性别平等政策标志方法(一旦制定)	妇女署 ³	—	否	
	g		在成果一级展示性别平等结果的联发援框架所占百分比	妇女署	61%(2015)	62%	
	h		以下职等工作人员中，女性所占百分比： ¹⁸	首协会			
			(a) 国际专业工作人员				
			(一) P-1			65.5%	
			(二) P-2			59.4%	
			(三) P-3			47.6%	
			(四) P-4			44.2%	
			(五) P-5			38.1%	
			(b) 本国工作人员				
			(一) 本国专业干事 A 级			50.3%	
			(二) 本国专业干事 B 级			45.3%	
			(三) 本国专业干事 C 级			46.3%	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告	
			(四) 本国专业干事 D 级			44.7%	
			(五) 本国专业干事 E 级			33.3%	
			(c) 高级别员额				
			(一) D-1			34.7%	
			(二) D-2			33.7%	
			(三) 助理秘书长			29.4%	
			(四) 副秘书长			28.6%	
			(d) 一般事务人员				
			(一) G-2			3.7%	
			(二) G-3			22.9%	
			(三) G-4			58.2%	
			(四) G-5			68.2%	
			(四) G-5			62.6%	
			(五) G-6			60.2%	
			(六) G-7				
i			由方案国国民担任高级职位(D-1 及以上)的联合国发展系统实体比例, 按性别分列: ¹⁹	高管会		女性	男性
			- 低于 25%			16/39	6/39
			- 25%至 50%			14/39	22/39
			- 高于 50%			9/39	11/39
42	a	23、 74、77	将南南合作纳入战略计划的联合国发展系统实体所占比例	总部调查		25/29	
	b	21(e)	在年度报告中积极报告南南合作情况的联合国发展系统实体所占比例			21/29	
	c		实质性地处理南南和三方合作问题的联发援框架所占百分比	驻地协调员调查	43%(2016)	56%	
	d		表示联合国在该国开展活动支持南南合作或三方合作的方案国政府所占百分比	方案国政府调查 ⁴		67/119	
	e		表示联合国发展系统是支持南南合作和三方合作的首选伙伴的方案国政府所占百分比			55%	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
E. 运作						
一. 全系统问责制和协调						
43	45		秘书长关于改进联合国发展系统各实体问责制和总体协调以及会员国监督情况的报告： (一) 在2017年6月底之前提交给经社理事会审议(是/否——日期) (二) 提交大会第七十二届会议，供审议和采取进一步行动(是/否——日期)	秘书长办公厅		是——2017年6月 是——2017年10月
二. 适用于外地派驻的灵活、符合成本效益的协作模式						
44	a	50(b)、 68、61、 120 17(c)、 64、50、	“同意” ⁸ 以下说法的方案国政府所占百分比： (一) 联合国发展系统的派驻充分适合于满足该国的具体挑战 (二) 联合国发展系统各实体在国家一级有明确的分工	方案国政府调查 ⁴		86% 63%
	b	50(b)、 68、	“同意” ⁸ 以下说法的驻地协调员所占百分比： (一) 联合国发展系统的派驻充分适合于满足该国的具体挑战 (二) 联合国发展系统各实体在国家一级有明确的分工	驻地协调员调查		75% 63%
	c		“同意” ⁸ 联合国发展系统的派驻符合以下特点的方案国政府所占百分比： (一) 灵活 (二) 符合成本效益 (三) 以协作方式运作	方案国政府调查 ⁴		86% 67% 86%
	d		“同意” ⁸ 联合国发展系统的派驻符合以下特点的驻地协调员所占百分比： (一) 灵活 (二) 符合成本效益 (三) 以协作方式运作	驻地协调员调查		70% 56% 89%
45	a	50(c)、 57(f)、 50、67、 74	认为“容易”从整个联合国系统中获得技术知识的方案国政府所占百分比： (一) 容易 (二) 非常容易	方案国政府调查 ⁴		65% 5%
	b		每个国家驻地协调员办公室工作人员平均人数(不包括驻地协调员)， 按方案国支出分列： ^{20,21}	发协办	(2016)	1.6 1.7

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(一) 全部		2.0	2.1
			(二) 大型		1.7	1.8
			(三) 中性		1.4	1.4
			(四) 小型			
46	a	68、64、18、116 50(d)、 50(e)、 50(f)、 51、52、 61、62、	联合国国家工作队驻地成员平均人数，按方案国支出分列： ²¹	发协办		
			(一) 全部		12.0	12.8
			(二) 大型		16.4	17.5
			(三) 中性		13.4	14.4
			(四) 小型		9.0	9.6
	b	66	每个国家的单一实体办公房地平均数目，按方案国支出分列： ^{20,21}	发协办 ²³		
			(一) 全部			16.1
			(二) 大型			34.3
			(三) 中性			22.3
			(四) 小型			5.7
	c		每个国家的共同房地 ²⁴ 平均数目，按方案国支出分列： ²¹	发协办		
			(一) 全部			3.0
			(二) 大型			7.2
			(三) 中性			4.0
			(四) 小型			1.0
	d		设在每个共同房地的联合国发展系统实体平均数目，按方案国支出分列： ^{21,25}	发协办		
			(一) 全部			4.1
			(二) 大型			3.7
			(三) 中性			3.9
			(四) 小型			5.9
	e		设有联合国之家 ²⁶ 的联合国国家工作队比例，按方案国支出分列： ²¹	共同房地工作队		

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(一) 全部			62/131
			(二) 大型			6/27
			(三) 中性			11/45
			(四) 小型			40/59
f			设在每个联合国之家的实体平均数目，按方案国支出分列： ²¹	发协办		不适用 ²⁷
			(一) 全部			
			(二) 大型			
			(三) 中性			
			(四) 小型			
47	a	50(i)、 21	64、66 “同意”联合国发展系统尽可能利用国家系统的方案国政府所占百分比：	方案国政府调查 ⁴	(2015) ²⁸	
			(一) 同意		45%	59%
			(二) 强烈同意		22%	19%
	b		“同意”联合国发展系统尽可能减少使用平行执行单位的驻地协调员所占百分比：	驻地协调员调查	(2015)	
			(一) 同意		37%	52%
			(二) 强烈同意		25%	18%
三. 驻地协调员制度						
48		54, 55	“同意”驻地协调员有效和高效地领导和协调联合国国家工作队为国家计划和优先事项提供战略支持的方案国政府百分比：	方案国政府调查 ⁴		
			(一) 同意			62%
			(二) 强烈同意			30%
49	a	55	“同意”驻地协调员有足够特权以有效履行任务的方案国政府所占百分比：			
			(一) 同意			56%
			(二) 强烈同意			27%
	b		表示驻地协调员展现出公正性的方案国政府所占百分比：			
			(一) 有成效			54%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(二) 很有成效			34%
c			表示驻地协调员展现出管理技能的方案国政府所占百分比:			
			(一) 有成效			53%
			(二) 很有成效			32%
50	56		表示驻地协调员/人道主义协调员提供了公正、全面的联合(人道主义和发展)需求评估的方案国政府比例(如适用 ⁵)	方案国政府调查		45/85
51	57、 57(c) 57(a)	42、124h、 130a、 130c、131	充分执行管理和问责制的下列要素: 开展了以下工作的联合国发展系统实体所占比例: (一) 更新驻国家代表的职务说明, 以确认驻国家代表对驻地协调员的作用; (二) 在所有方案国将驻地协调员的投入纳入联合国国家工作队机构负责人的考绩制度; (三) 将联合国国家工作队的成果纳入实体代表的考绩制度 (标准作业程序指标要素 8)	总部调查	(2015)	
					14/25	17/29
					12/25	6/27 ²⁹
					15/25	14/27 ³⁰
52	57(a)		“同意” ⁸ 在联合国国家工作队中得到以下方面充分权能的驻地协调员所占百分比: (一) 就联发援框架的战略目标作出最后决定 (二) 大幅增加公共资源调动 (三) 分配公共资源	驻地协调员调查		
						86%
						66%
						61%
53			协助进行 - 低于三分之一 - 三分之一到三分之二 - 高于三分之二	驻地协调员调查		
						65%
						19%
						16%
			的联合国国家工作队驻地负责人考绩的驻地协调员所占百分比			
54			“同意” ⁸ 联合国国家工作队所有成员定期向驻地协调员报告以下方面的驻地协调员所占百分比: (一) 资源调动 (二) 由该实体牵头的联发援框架构成部分的方案执行情况	驻地协调员调查		
						29%
						79%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
55			57(b) “同意”其从联合国国家工作队成员获得足够经常和有用的信息以确保就联合国发展系统的实地活动与政府进行有效沟通的驻地协调员所占比例： (一) 同意 (二) 强烈同意	驻地协调员调查		51% 18%
56	a	57(c)	124j、42、124h、130a、130c、131 “同意”联合国系统外地代表享有充足授权以便有效和高效地应对国家需要和优先事项的驻地协调员所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	驻地协调员调查		71% 15%
			b 向开发署副职官员签署开发署业务授权书的驻地协调员所占百分比，包括以下方面： (一) 资源调动 (二) 业务活动职责		(2015)	88% 81% — 90%
57			57(d) 在过去两年中有驻地协调员离任并被适当告知即将离任的驻地协调员任期结束日期的方案国所占比例	方案国政府调查 ⁴		54/57
58	a	57(e), 72	124b、124、92 女性驻地协调员所占百分比： (一) 共计 (二) 来自方案国 (三) 来自非方案国	发协办	(2016)	43% 45% 19% 19% 24% 26%
			b 来自方案国的驻地协调员的地域多样性： (一) 亚洲/太平洋 (二) 阿拉伯国家 (三) 欧洲和独立国家联合体 (四) 拉丁美洲和加勒比 (五) 非洲		(2016)	6% 7% 4% 4% 1% 1% 10% 9% 18% 18%
			c 来自非方案国的驻地协调员		(2016)	61% 61%

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			来自开发署以外实体的驻地协调员所占百分比		43% (2016)	39%
59	a	57(f)、 55、54	“同意”驻地协调员帮助最大限度地减少联合国发展系统重复工作的方案国政府所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	方案国政府调查 ⁴		61% 16%
	b		“同意”其有能力避免重复工作的驻地协调员所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	驻地协调员调查		37% 23%
	c		“同意”其有特权避免重复工作的驻地协调员所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意			33% 15%
	d		“同意”联合国国家工作队在过去4年中减少了工作重叠和重复的驻地协调员所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意			75% 9%
	e		“同意”驻地协调员有足够机会获得联合国发展系统现有专门知识的驻地协调员所占百分比： (一) 同意 (二) 强烈同意	发协办		52% 21%
60	a	57(g)	128 向发展集团驻地协调员制度费用分摊安排全额缴款的发展集团实体所占比例	发协办	13/19	13/19
	b		向各自理事机构报告发展集团驻地协调员费用分摊机制的使用和缴款情况的发展集团实体所占比例	总部调查		14/29
	c		支付给发展集团驻地协调员费用分摊安排的捐款总额	发协办	2 750 万 美元 (2016)	2 940 万美元

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告	
d			发展集团驻地协调员费用分摊安排的不足数额		840万 美元 (2016)	770万 美元	
61	a	57(h)	42、 124(h)、 130(a)、 130(c)、131	承认有义务向驻地协调员报告以下方面的联合国发展系统实体所占比例： (一) 规划 (二) 资源调动 (三) 方案执行情况	总部调查	— — 17/25 (2015) ³¹	14/29 12/29 15/29
	b			在有人道主义援助需求国家的驻地协调员中，“同意”联合国国家工作队成员定期向驻地协调员报告联发援框架情况以确保发展和人道主义活动紧密协调一致的比例： (一) 同意 (二) 强烈同意	驻地协调员调查		61% 20%
62	a	57(i)		具备包含以下方面的风险评估政策文件的联合国发展系统实体所占比例： (一) 安保风险 (二) 医疗风险 (三) 信息技术灾后恢复风险 (四) 业务连续性风险	总部调查		24/29 20/29 23/29 23/29
63	b	58		联合国发展系统实体的风险评估政策遵守率中数(一旦制定政策) 进一步改善驻地协调员制度的综合提案： (一) 在2017年底前提交经社理事会，供提出建议(是/否) (二) 提交大会第七十二届会议，供采取进一步行动(是/否)	秘书长办公厅 ³		不适用 (一) 是 (2017年12月) (二) 是(2017年12月)
四. 方案和业务的一致性和效力							
64		50(e)、 50(d)、 62、64、 52、66、 61	117、119	从制定联发援框架路线图到最后草案的平均月数	发协办	14个月	14个月

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告	
65	a	50(f)、 50(e)、	130b、 171	确认在上一个年度周期中收到整个联合国国家工作队成果报告的方案国政府所占比例	方案国政府调查 ⁴	61/128 (2015)	66/110
	b	48、39、 50(d)、 62、64、 52、66、 61、48、 50(b)	就提交给他们的年度报告而言，“同意” ⁸ 以下内容的方案国政府所占百分比： (一) 定期收到报告以满足需要 (二) 信息是最新的 (三) 包括整个联合国系统的成果 (四) 包括充足的财务数据 (五) 报告采用联发援框架成果的结构 (六) 报告与国家发展成果挂钩			63% 68% 58% 45% 74% 63%	
	c		公开提供年度成果报告的联合国国家工作队所占百分比	驻地协调员调查		87%	
66		50(d)、 50(e)、 50(f)、 62、64、 52、66、 61	152 向各自理事机构提交涉及财务管理、人力资源、采购、信通技术和其他服务等领域的国家一级综合共同支助服务计划的联合国开发系统实体所占比例： (一) 所有实体 (二) 基金和方案 (三) 专门机构 (四) 其他实体	总部调查		5/29 3/9 0/8 2/12	
67	a	60	141, 137 在考虑采取“一体行动”的方案国政府中，对驻地协调员/联合国国家工作队向其提供信息以使其能够就“一体行动”作出知情决定感到“满意”的比例： (一) 满意 (二) 非常满意	方案国政府调查 ⁴		42/88 22/88	16/53 2/53
	b		表示从总部获得了执行标准作业程序方面“充分”信息和支持的驻地协调员所占百分比： (一) 充分 (二) 非常充分	驻地协调员调查		58% 32%	
	c		根据2016年四年度全面政策审查的任务规定，更新总部行动计划	发协办		否	
	d		为处理与推出标准作业程序相关的挑战和瓶颈，发展集团最新总部行动计划所采取行动的 执行状况比例：			(2016) ³²	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(一) 完全执行		11%	
			(二) 部分执行		70%	
			(三) 未执行		19%	不适用
68	61	141	当发展集团恢复为交付综合支持一揽子方案计划采取行动时，可在此插入新指标，包括：	待定		
			(一) 方案拟订			
			(二) 监测、评价和报告			
			(三) 集合和灵活的资金			
			(四) 对驻地协调员的支持			
			(五) 简化和统一业务做法			
			(六) 灵活和有区别的多国派驻			
69	a	69 146 150	表示区域委员会为与该国最相关的区域或次区域问题提供“有效”支持的方案国政府所占百分比：	方案国政府调查 ⁴		
			(一) 有效			50%
			(二) 非常有效			7%
	b		表示发展集团区域小组为与该国最相关的区域或次区域问题提供“有效”支持的驻地协调员所占百分比：	驻地协调员调查	(2015) ³³	
			(一) 有效		63%	68%
			(二) 非常有效		17%	8%
	c		区域协调机制/联合国发展集团区域工作队倡导关键发展问题的区域共同立场(文件)数目：	区域协调机制		
			(一) 共计	发展集团区域工	8 (2015)	4
			(二) 阿拉伯国家	作队	不适用	1
			(三) 欧洲和中亚		不适用	3
			(四) 亚洲-太平洋		不适用	0
			(五) 拉丁美洲和加勒比		不适用	0
			(六) 非洲		不适用	0

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
d			表示联合国国家工作队”在很大程度上”受益于区域委员会以下方面工作的驻地协调员所占百分比： (一) 规范和政策支持工作 (二) 技术知识 (三) 政策讨论和经验交流平台	驻地协调员调查		26% 31% 31%
e			有区域委员会参与的联发援框架所占百分比	发协办	32%	34%
f			有相关区域委员会担任其成员的联合国国家工作队所占百分比		24%	24%
g			在秘书长的区域审查后，可在此加入指标	待定		
70	经社理事 会第 2015/15号 决议第37、 104、105和 46段		具备以下内容的联合国国家工作队所占比例： (一) 联合评估 (二) 协议 (三) 联合战略框架 (四) 与布雷顿森林机构的联合供资机制	驻地协调员调查		54% 27% 24% 11%
五. 统一和简化业务做法						
71	50(d)、 50(e)、 50(f)、 62、64、 52、66、 61	155	已向各自理事机构提交本机构内部业务活动合理化计划的联合国发展系统实体所占比例	总部调查	10/25 (2015)	17/29
72	a	51	119	完成发展集团/管理问题高级别委员会关于剖析和调整共同业务流程以进一步简化和统一业务做法所需行动的联合分析	发协办和高管会	否
	b			制定并通过发展集团/管理问题高级别委员会关于共同业务流程的政策	高管会	否
	c			制定并通过服务提供模式以及关于客户服务、定价和交付的标准化主要业绩指标	发协办和高管会	否 ³⁴
	d			实施简化和统一业务做法的其他行动(将逐步确定细节)		
73	62、39	140、 141、4、	具备以下内容的联合国国家工作队所占百分比：	发协办	(2016)	

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
	50(d) 、	5、7、12、	(一) 国家宣传小组(由实体负责人担任组长)		59%	73%
	50(f)	21、113、 114	(二) 经联合国国家工作队核准的联合传播战略,并在联合国国家成果报告中对其进行监测和报告		44%	57%
			(三) 纳入全面中期能力建设融资机制的业务费用和预算		11%	18%
			(标准作业程序指标要素 14、15、13)			
74	a	52	采用发展集团/管理问题高级别委员会相互承认政策(一旦制定)的联合国发展系统实体比例	总部调查		尚未制定
	b		完成发展集团关于可能相互承认的业务流程的联合分析和政策	发协办和高管会		尚未完成
75	a	50(d) 、 50(e) 、 50(f) 、 62、64、 52、66、 61	符合以下描述的联合国国家工作队所占百分比: (一) 拥有经核准的业务活动战略(得到监测并对节约费用情况进行报告) (二) 制定了业务活动战略,但该战略没有获得参与的联合国国家工作队实体签署(或没有得到执行/监测) (三) 尚未制定业务活动战略	发协办	12% 17% 68%	20% 26% 54%
			(标准作业程序指标要素 11)			
	b		拥有经核准业务活动战略的联合国国家工作队,按方案支出分列: (一) 全部 (二) 高 (三) 中 (四) 低		(2016) 17/131 7/34 4/39 6/58	26/131 6/27 11/45 9/79
	c		每个经核准的业务活动战略所涉联合国国家工作队成员所占平均百分比	经社部 案头审查 ³⁵		95%
	d		在具备业务活动战略的国家中交付的国家一级发展方面业务活动支出总额所占百分比		20% (2016)	19% ³⁶
	e		每个得到执行的业务活动战略中采用的共同服务线所占比例: (一) 共同采购服务 (二) 共同财务服务 (三) 共同信通技术服务	发协办	(2016) 15/17 9/17 16/17	24/26 18/26 25/26

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告
			(四) 共同后勤服务		10/17	19/26
			(五) 共同人力资源服务		14/17	18/26
			(六) 共同设施服务, 包括共同房地		13/17	14/26
f			表示在执行业务活动战略方面从总部获得“充分”信息和支持的驻地协调员所占百分比:	驻地协调员调查		
			(一) 充分			61%
			(二) 非常充分			26%
g			业务管理小组组长来源所占百分比:	业务管理小组 调查		
			(一) 机构负责人			31%
			(二) 驻地协调员			1%
			(标准作业程序指标要素 12)			
h			满足发展集团关于增强业务管理小组权能的 10 条标准中至少 7 条的业务管理小组所占百分比	发协办	50% (2016)	52%
76	a	64	具体机构纵向中心扩大为机构间联合服务中心的数量	高管会		不适用 ³⁴
	b	50(d)、 50(e)、 50(f)、 51、52、 61、62、 66	国家一级的机构间服务中心数量	发协办和高管会	4(2016)	4
77	a	65 154 66、65 156	在实施机构间协议和共同长期协议的基础上, 实施 5 项或 5 项以上共同服务的国家所占百分比	业务管理小组 调查	5% (2016)	4%
	b		实施至少 5 项共同长期协议的国家所占百分比		33% (2016)	58%
	c		联合国资助的年度采购有 25%或 25%以上由政府进行的国家所占百分比			23%
	d		向各自理事机构报告协作采购增效的联合国发展系统实体所占比例	总部调查		12/29

序号	大会第 71/243号 决议执行 部分段落	大会第 7167/226号 决议执行 部分段落	指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018年 秘书长的报告	
六. 成果管理							
78	a	12、81	172	审查整个联合国发展系统的成果管理制和全系统成果报告	联检组 ³	执行中 (2015)	执行中
				符合以下条件的联合国发展系统实体所占比例:	总部调查	(2015)	
				(一) 满足联合国评价小组的独立性标准		20	25/29
				(二) 具备包括评价状况和管理层答复在内的评价跟踪系统		20	27/29
	b			修订发展集团成果管理制手册, 反映以下方面的共同方法:	发协办 ³		
				- 基于成果的规划(是/否)		23/25 ³⁷	否
				- 基于成果的报告(是/否)			否
				- 综合成果和资源框架(是/否)			否
	c			使用经修订的成果管理制手册中以下方面共同方法的联合国发展系统实体所占比例:	总部调查		
				- 基于成果的规划			不适用
				- 基于成果的报告			不适用
				- 综合成果和资源框架			不适用
79	a	70		在战略计划中纳入知识管理战略条款的实体所占比例	总部调查		22/29
	b			执行发展集团关于采用全系统开放数据办法以创建共同知识库的政策(一旦制定)的联合国发展系统实体比例	发协办		尚未制定
	c			使用共同认证系统的联合国发展系统实体所占比例	总部调查		15/29
80	a	71	106	使用首协会数据管理平台(一旦启动)以收集全系统数据并满足首协会秘书处报告需求的联合国发展系统实体比例	首协会		尚未开发
	b			执行数据机器可读性共同标准(一旦制定)的联合国发展系统实体比例	发协办		尚未制定
	c			执行包括一套最低标准在内的共同开放数据政策(一旦制定)的联合国发展系统实体比例			尚未制定
81	a	74	125	联合国发展系统机构间工作人员调动数量(百分比) ³⁸	高管会		1 415 (2%)
	b			“同意” ⁸ 以下说法的方案国政府所占百分比:	方案国政府调查		
				(一) 联合国国家工作队工作人员具备支持国家发展的适当能力和技能组合			76%
				(二) 联合国国家工作队的机构负责人具备最高标准的领导技能			85%

序号	大会第 大会第 71/243 号 7167/226 号		指标	来源/责任 ^{1,2}	基线(年)	2018 年 秘书长的报告
	决议执行 部分段落	决议执行 部分段落				
82	75	181	经社理事会审议对全系统独立评价机制的独立审查(是/否)	经社部 ³		否
F. 四年度全面政策审查的后续行动、监测和报告						
83	79	121	使其规划和预算周期与四年度全面政策审查时限“保持一致”的联合国发展系统实体所占比例： ³⁹	总部调查		
			(一) 完全保持一致		15/25 ⁴⁰	14/27
			(二) 部分保持一致			5/27
			(三) 未保持一致			8/27
84	78、79		向各自理事机构报告第 71/243 号决议执行情况的联合国发展系统实体所占比例：	总部调查		
			(一) 基金和方案			6/9
			(二) 专门机构			5/8
			(三) 联合国发展系统其他实体			6/12
85	a	80	单独向首协会提交财务数据的联合国发展系统实体所占比例：	首协会	(2016)	
			(一) 基金和方案		9/9	9/9
			(二) 专门机构		13/13	13/13
			(三) 联合国发展系统其他实体		5/17	5/17
	b		正在国家一级开展活动并向首协会报告按国家分列支出情况的联合国发展系统实体所占比例		18/39	18/39
	c		按可持续发展目标分列报告支出情况的联合国发展系统实体所占比例	总部调查		6/29

(附注脚注)

简称(除报告主要部分所列的简称外): 助理秘书长, 助理秘书长; 经社部, 经济和社会事务部经社部; 非洲经委会, 非洲经济委员会; 欧洲经委会, 欧洲经济委员会; 拉丁美洲和加勒比经济委员会; 经社理事会, 经济及社会理事会; 秘书长办公厅, 秘书长办公厅; 亚太经社会, 亚洲及太平洋经济社会委员会; 西亚经社会, 西亚经济社会委员会; 国民总收入, 国民总收入; 高管会, 管理问题高级别委员会; 总部, 总部; 国际援助透明度倡议, 国际援助透明度倡议; 联合检查组, 联合检查组; 多伙伴信托基金办公室, 多伙伴信托基金办公室; 官方发展援助, 官方发展援助; 业务管理小组, 业务管理小组; 驻地协调员, 驻地协调员; 区域协调机制, 区域协调机制; 联合国发展集团区域工作队, 联合国发展集团区域工作队; 可持续发展目标, 可持续发展目标; 待定, 待定; 共同房地任务组, 共同房地任务组; 联发援框架, 联合国发展援助框架; 毒品和犯罪问题办公室, 联合国毒品和犯罪问题办公室; 副秘书长, 副秘书长。

说明: 监测和报告框架附有方法说明, 可从经济和社会事务部网站查阅 <https://www.un.org/ecosoc/en/node/1158673>。

- ¹ 每年报告一次各项指标, 除非另有说明。
- ² 总部调查答案的分母各不相同, 因为它反映了问题与具体实体是否相关, 或某些实体选择不回答问题。
- ³ 报告频率为一次或每年一次, 直至完成。
- ⁴ 报告频率为每两年一次。
- ⁵ 由调查答卷者自我评估。
- ⁶ 粮食署、农发基金、海事组织、国际电联、世旅组织、万国邮联、世卫组织、国际贸易中心和毒品和犯罪问题办公室没有对要求提供的数据作出答复。
- ⁷ 在驻地协调员调查中, 要求答卷者仅针对其所在国家作答。因此, “国家工作队比例” 是国家总数的子集。
- ⁸ 系“强烈同意”与“同意”之和。
- ⁹ 不包括主要从事人道主义工作的实体。
- ¹⁰ 这一指标的目的在于不是要证明因果关系。只是说明最近选择了一体行动办法的国家的平均资金流量是否下降。
- ¹¹ 题为“已采用统一费用回收框架的联合国发展系统各实体的比例”基线报告。
- ¹² 这种分类列出了一些重叠的国家组, 即一些国家同属两个或两个以上类别。
- ¹³ 该数额中的 200 万美元认捐是作为自 2017 年开始的 5 笔等额年度分期付款中的第一笔认捐的。
- ¹⁴ 第(-)部分和第(II)部分基于在线案头审查, 而不是正式数据库。
- ¹⁵ 指标显示回答“在很大程度上”的答复者所占的比例。
- ¹⁶ 将根据经济及社会事务部 2018 年调查的结果报告的新指标。
- ¹⁷ 由于从《2005—2015 年兵库行动框架: 加强国家和社区的抗灾能力》过渡至《2015—2030 年仙台减少灾害风险框架》, 这一数据尚未提供。
- ¹⁸ 截至 2016 年 12 月 31 日的数据。
- ¹⁹ 截至 2016 年 12 月 31 日的数据。
- ²⁰ 包括所有期限的全部工作人员合同。不包括以国际咨询人、本国咨询人、服务合同、国际联合国志愿人员、本国联合国志愿人员、初级专业干事和驻地协调员特别助理合同方式聘用的人员。包括全球资金来源(发展集团费用分担、捐助者和开发署)。

- 21 出于分析目的，一些指标按 2016 年国家一级联合国发展方面业务活动方案支出分列。有 27 个高支出方案(高于 2 亿美元)、45 个中支出方案(高于 5 000 万美元且低于 2 亿美元)和 78 个低支出方案(低于 5 000 万美元)。关于国家一级支出全面细目，见统计附件，表 B-4，可查阅 <https://www.un.org/ecosoc/en/node/1158673>。
- 22 在比较指标 46b 和 46c 时，需要注意的是，单一实体房地和共同房地并不互斥，即联合国实体可以设在共同房地，并且在其他地点拥有单一实体办公室。单一实体办公房地减少，共同房地增加，设在每个共同房地中的实体平均数增加，这些情况表明办事处的合并。
- 23 报告的房地数字是根据一个数据库，其中包含安全和安全部收集的数据。在数据库中，12%的数据不够详细，不足以确定用作审查的分类是否适当。
- 24 共同房地意味着两个或两个以上的联合国驻地实体在一个国家内同地办公。根据发展集团业务活动工作组 2017 年 2 月通过的共同房地定义，共同房地可在国家和国家以下一级设立。
- 25 在表示拥有共同房地的业务管理小组中，只有约 80%提供了关于设在每个共同房地的联合国发展系统实体数目的信息，因此，这里是所有答卷业务管理小组的一个子集。
- 26 联合国之家意味着两个或两个以上的联合国驻地实体以及驻地协调员办公室在一个国家内同地办公。联合国之家不一定是独立建筑物，可能有卫星房地，可能被称作联合国之家附属建筑。在任何国家只能有一个联合国之家。联合国之家的名称按照发展集团的建议授予。
- 27 这一指标将从 2019 年开始报告。
- 28 基线显示了对于使用(一) 国家采购系统、(二) 国家财政系统、(三) 国家监测和报告系统以及(四) 国家统计系统的平均回答情况。
- 29 在 2015 年的调查中，总部实体在这一次级指标下回答了“是/否”问题。在 2017 年的调查中，要求答卷者提供更多详细信息。6/27 是指回答“是，在所有方案国都这样做”的实体数目。见经济及社会事务部的总部调查报告(可查阅 www.un.org/ecosoc/en/node/1158673)。
- 30 农发基金、海事组织、国际电联、世旅组织、万国邮联以及毒品和犯罪问题办公室没有对数据请求作出回应。
- 31 承认有义务就由该实体牵头的联发援框架/“一体行动”方案构成部分的资源调动和方案执行情况向驻地协调员报告的实体所占比例。
- 32 这些数字反映了发展集团 2016 年 6 月核准的总部行动计划 2.0 版的执行状况。发展集团预计将在本四年度审查周期核准最新的总部行动计划 3.0 版，其中包括结转的行动，并反映 2016 年四年度全面政策审查的任务规定。
- 33 2015 年的答卷选项为“非常同意”、“有些同意”、“有些不同意”或“非常不同意”。
- 34 管理问题高级别委员会已经决定审查全球服务中心(见 [CEB/2017/3](http://www.un.org/ecosoc/en/node/1158673))。
- 35 基于发展协调办提供的 26 项业务活动战略中的 13 项，如签字页所列示。
- 36 报告数字出现下降，原因是阿富汗国家工作队报告其 2017 年不再拥有经核准的业务活动战略。如 2016 年数字不包括阿富汗在内，则为 14%。
- 37 使用 2011 年《发展集团成果管理制手册》中确定的成果管理制共同工具和原则的联合国发展系统实体的数目。
- 38 基于 2016 年与 2015 年数据对比的机构间调动情况，包括所有组织间工作人员调动(秘书处各部门之间的调移不计入机构间调动)。
- 39 不含包括各区域委员会在内的 12 个秘书处部门，因其规划和预算周期不同。
- 40 报告数字出现下降，原因是答卷针对周期为两年的实体增加了“部分保持一致”的选项。