



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
21 April 2022
Chinese
Original: English

大会
第七十七届会议
暂定项目表* 项目 23 (a)
发展方面的业务活动：联合国系统发展方面的业务活动

经济及社会理事会
2022 年届会
2021 年 7 月 23 日至 2022 年 7 月 22 日
议程项目 7 (a)
联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和经社理事会政策建议的后续行动

大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查 的第 75/233 号决议的执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 72/279 和 75/233 号决议提交，介绍了全系统执行四年度全面政策审查和联合国发展系统改革的最新情况。

根据大会第 76/4 号决议，本报告还介绍了执行驻地协调员系统审查和第 76/4 号决议所载其他任务的最新进展情况。

报告显示，在发展中国家努力从冠状病毒病(COVID-19)大流行及其社会经济影响中恢复的这一年来，经过重新定位的联合国发展系统正在应各国的可持续发展需求和优先事项提供更加综合、高效和优质的支持。驻地协调员作为联合国国家工作队领导人的权能得到增强，他们提供更加定制化的支持，通过区域协作平台利用区域资产，并受益于经过改进的联合国可持续发展合作框架和其他规划工具。在重新配置联合国国家工作队方面正在取得进展，目的是确保国家工作队具备必要的专业知识和技能组合，以落实合作框架中的优先事项。

* A/77/50。



联合国发展系统的支持各国从 COVID-19 疫情中恢复的经验基础上，正在加大力度以综合方式应对各国的可持续发展需求和优先事项——它们与 2020 年四年度审查所载的优先事项相一致。这为支持各国在数字连通、粮食体系和能源领域的公正转型提供了坚实基础，而这些领域可对所有可持续发展目标产生倍增效应。

展望未来，报告概述了一些关键领域，以确保迄今在国家一级配置、区域支持、业务运作和全系统成果报告和评价领域取得的进展转化为到 2030 年取得成功而需在这个“行动十年”期间达到的足够规模的丰硕成果。充分遵守 2020 年四年度审查指导意见和作为联合国发展系统改革核心内容的双重报告，将对我们的各项努力起到关键作用。同样，借鉴 2021 年在筹备首脑会议和高级别活动方面取得的经验，我们将需要充分利用驻地协调员的召集作用，以空前规模吸引合作伙伴和资金，以实现可持续发展目标。最后，兑现供资契约中关于促进更可预测和更可持续的供资的承诺，包括为驻地协调员系统提供足额资金，是我们集体努力取得成功的必要条件。

本报告中的结论令人鼓舞。它表明联合国发展系统各实体致力于实施改革，以支持可持续发展目标。然而，考虑到明年及以后的挑战，我们决不能沾沾自喜。联合国发展系统的改革之路仅能走这么远。为充分落实《2030 年议程》，我们有集体责任使我们的行动更具规模、更加进取和更有紧迫性。现在是拯救可持续发展目标的时候了。可持续发展目标仍然是世界实现和平、有尊严和繁荣的未来的最佳机会，全球数十亿人的生活取决于我们恪守目标的承诺。

报告援用了经济和社会事务部在 2021 年 12 月至 2022 年 1 月期间开展的调查的结果，调查对象包括方案国政府、联合国发展实体总部、驻地协调员以及 2022 年被首次纳入的捐助国政府和联合国国家工作队。报告征求了全系统的意见，包括联合国可持续发展集团及其单个实体的意见。财务数据主要源自联合国系统行政首长协调理事会管理的数据库和报告系统。我感谢经济和社会事务部为支持四年度全面政策审查及其执行工作所作的持续努力。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 加强驻地协调员系统是联合国在支持实施可持续发展目标方面的一个重要变化	6
A. 驻地协调员——被赋予权能的联合国国家工作队队长	7
B. 联合国国家工作队团结一致，促进实现可持续发展目标成果	10
C. 汇集区域资产以支持国家需求	21
三. 采取大规模综合对策回应各国的可持续发展需求和优先事项	24
A. 为实现全球经济复苏和拯救可持续发展目标提供综合支助	25
B. 特殊处境国家	41
四. 前进的道路：一个综合、高效和负责任的联合国发展系统，支持向可持续、包容性的未来公正转型	43
A. 确保充分遵守四年度审查和双重报告模式	44
B. 交付高效率、有效果的业务活动	46
C. 改进全系统成果和评价，提高业绩	49
D. 履行供资契约承诺，为驻地协调员系统全额供资	51
E. 实施关键战略促进联合国发展系统业务	56
五. 结论	58

一. 引言

1. 世界在 2021 年曾有望从冠状病毒病(COVID-19)大流行中实现有效和公正的复苏,从而重振采取行动实现可持续发展目标十年。世界本可以通过各级的果断和协调行动结束全球疫情,大幅增加对各国的财政支助,使天平向雄心勃勃的气候行动倾斜,并创造新的势头推动各项关键的过渡进程。
2. 尽管在许多领域做出了值得称赞的努力,但全球的雄心和行动未能达到结束疫情并促进绿色、可持续和包容性复苏所需的水平。COVID-19 大流行造成的破坏以及全球应对疫情方面的不公平使推进目标的努力倒退了许多年。例如,仅 2020 年一年,贫困人口数量估计就增加了 1.31 亿人,而在提高妇女权利方面的进展可能已倒退一代人的时间。2022 年初乌克兰冲突的影响放大了这些挑战,对全球的粮食安全、能源和金融产生了波及效应。在国际市场不稳定、供应链中断和各国财政空间受到挤压的情况下,实现《2030 年可持续发展议程》的投资缺口可能会越来越大。这些失败的后果是国家之间和内部的差距不断扩大,不信任感不断加深,对多边主义的信心也遭到广泛破坏。
3. 考虑到持续的地缘政治紧张局势、旷日持久的冲突、创纪录的流离失所者人数以及日益严重的气候变化影响,我们需要在可持续发展合作和行动中加强团结、更加进取和扩大规模。我仍然相信,我们仍有机会进行大胆变革,推动发展更加包容、公平、性别平等和低碳的经济。只要《2030 年议程》仍然是我们的指路明灯,我们就仍然能够拯救可持续发展目标。
4. 通过我们共同实施的改革,联合国发展系统现已具备更好的条件,能够支持各会员国进行迄今为止最雄心勃勃的全球发展努力。联合国发展系统的 COVID-19 应对措施证实,联合国已经为这一转变做好了准备。重振后的驻地协调员系统和新一代联合国国家工作队利用整个联合国系统的资产,向全球各国提供有效和即时的支助,解决疫情对人民生活、特别是妇女和青年生活的广泛影响。联合国国家工作队在 139 个国家部署了 121 项社会经济应对计划。我们的应对措施为确保数百万人接种疫苗、获得保健服务(包括孕产妇保健和营养)以及数百万儿童接受教育起到了帮助;这些措施还协助各国应对性别暴力激增,并保障人们获得社会保护的渠道。社会经济应对计划现已纳入各国的合作框架,以确保复苏以各国的应急措施为基础并促进实现可持续发展目标。
5. 加强联合国发展系统以支持各国实现可持续发展目标,是会员国在 2020 年四年度审查中提出的核心呼吁。会员国为联合国发展系统提供了明确指导,要求在消除贫困、优质教育、全民健康覆盖和扩大社会保护方面采取更有力的行动,并为紧急和公平地推广对全球经济复苏至关重要的 COVID-19 疫苗提供支持。会员国还要求在联合国系统的工作中加强基于权利和促进性别平等的方法,以进一步改善性别平等和残疾包容,促进青年参与和实施联合国行动,并增加对数据支持和能力的投资,以通过有针对性的发展投资做到不让任何一个人掉队,并在基线和目标提高的情况下更好地衡量进展。各国要求各实体加大对气候行动、能源转型、数字转型和生物多样性保护的支持,以加快向包容、可持续和具有复原力

的经济体转型。它们呼吁为特殊处境国家和经历冲突或脆弱的国家提供更加定制化的支助，并为各国调动实施手段提供更有力的支持。

6. 2021 年对驻地协调员系统的审查结果明确支持联合国发展系统的改革进程。会员国明确呼吁全面遵守双重报告模式和全面执行供资契约，认为这对于从经过重新定位的联合国发展系统中获得充分惠益至关重要。各国一致认为，为实现改革目标，需要为驻地协调员系统提供充足资金并保留其核心能力，它们还承诺使目前的供资安排发挥预期效果，以产生充足和可预测的资金。会员国还确定了旨在使驻地协调员系统更有效运作的优先事项，包括驻地协调员的流动、征聘和培训；业务活动效率；以及注重结果的报告。会员国的这一明确指示为改革提供了新的动力。

7. 经济和社会事务部首次发起了一项面向联合国国家工作队的调查，来自联合国发展系统 30 个实体的 626 名成员完成了这项调查；经社部还扩大了政府调查的对象范围，使其包含联合国发展系统的自愿捐助方，共收到来自这些捐助方的 68 份答复，其中包括前 20 大捐助方中的 14 个。除对方案国政府的年度调查(有 72% 的方案国政府完成)之外，还进行了对各发展实体总部的调查(受调查实体加在一起占发展方面业务活动资金总额的 92%)、对驻地协调员的调查(有 92% 的驻地协调员完成)以及外部评估，这些近期收到的反馈证明，各方对联合国发展系统提供的集体支持的满意度不断提高。这是一个重要迹象，表明改革正在实现会员国的预期目标。但近期的调查也揭示了有待改进的领域。这些调查结果，加上 2020 年四年度审查和驻地协调员系统审查报告中规定的额外任务，为撬动五个关键领域的行动提供了杠杆。

8. 首先，联合国国家工作队已在加强政策一致性和提供综合性的专家支持方面取得成果，在此基础上，我们必须确保联合国发展系统完全有能力支持各国在能源、粮食体系和数字连通方面着手进行公正转型。这意味着，我们在履行使合作框架与可持续发展目标相一致和重新配置联合国国家工作队的共同承诺方面必须取得更切实的进展，以确保国家工作队具备必要的专业知识和技能，可对国家需求和优先事项作出综合反应，并确保各项目标取得进展，不让任何一个人掉队。这将需要我们大力调整在适当一级为各国提供专业知识的工作。

9. 其次，我们必须充分利用联合国的召集作用，帮助各国政府以前所未有的规模吸引合作伙伴、知识技能、资金和发展解决方案。在这方面，一个被赋予权能和更公正的发展协调职能的好处显而易见。各国驻地协调员正在以前所未有的方式召集各方。我们目前必须以强烈的紧迫感使这种召集作用再上一个台阶。

10. 第三，我们必须作为紧急事项巩固尚未完成的改革要素。在改革已进行四年之际，我们必须确保业务活动的卓越性和有效性，确保这些活动能够为整个联合国发展系统提供专业和综合支持，并推动进一步提升效率。在已取得的进展基础上，我们的区域资产必须兑现为驻地协调员和联合国国家工作队提供实时专业知识和支持的承诺。我们必须建立新的全系统评价办公室并使其投入运作，以弥补现有的系统工作问责缺口，共同帮助各国推进可持续发展目标。

11. 第四，我们必须继续努力，确保联合国发展系统的改革带来行为、文化和思维模式的改变，从而最大限度地发挥联合国的集体作用。双重问责模式是使联合国发展系统能够全心协力地支持目标的一个重要因素；目前全系统都已深入了解该模式的价值和裨益。在各理事机构的持续支持和监督下，我们必须确保修订后的管理和问责框架得到充分执行，以推动对各国的全系统支持，同时每个实体都根据自身的相对优势做出贡献。应会员国在审查驻地协调员系统时提出的要求，目前正在制定联合国发展系统改革清单，该清单将是这方面的重要工具。

12. 第五，我们需要显著改变供资和业务模式。为了建立合适的激励机制以促进大规模支持实施可持续发展目标所需的集体工作和整合，充分履行在供资契约中作出的承诺，确保高质量和可预测的供资是不可或缺的第一步。这首先是要为驻地协调员系统提供足额资金。

13. 本报告中的结论令人鼓舞。它表明，联合国各实体在会员国各级的持续指导和支持下，致力于将改革付诸实施，以支持可持续发展目标。然而，考虑到明年及以后的挑战，我们决不能沾沾自喜。现在是拯救目标的时候了，全球数十亿人的生活与多边主义的信誉都取决于此。可持续发展目标仍然是世界实现和平、有尊严和繁荣的未来的最佳机会。

14. 我关于《我们的共同议程》的报告(A/75/982)提供了一些工具和想法，可帮助在联合国发展系统的支持下大力提振《2030年议程》。会员国可以相信，我有绝对的决心继续推进这方面工作，我也相信会员国将继续发挥领导作用。

二. 加强驻地协调员系统是联合国在支持实施可持续发展目标方面的一个重要变化

15. 重新定位联合国发展系统的核心目标从一开始就是超越该系统工具、架构和技能组合的渐进式变化，确保我们为各国实现可持续发展目标所提供的支持发生影响深远的变革。我们的共同愿景预见了一条前进道路，即联合国系统将在稳健和公正的领导下以协作方式开展工作，发挥每个实体的优势，但要摆脱以前架构中普遍存在的“最低共同点”的制约。这一共同愿景还旨在使联合国发展系统所有实体以符合《2030年议程》所开启的范式转变的方式，更快地与目标对齐。

16. 改革已经进行四年，我可以自信地说，改革使我们向实现共同目标走近了一大步。调查和外部评估的反馈继续证实，驻地协调员系统已朝着更大程度的整合和协作迈进。驻地协调员被赋予权能，各国政府和联合国国家工作队通过承认并支持驻地协调员的领导作用，使他们能够发挥协调员和召集人的作用。联合国国家工作队在行动中已显示出更明显的整合迹象，为此提供支持的因素包括共同国家分析和合作框架的质量提高，以及工作机制经过改进后汇集了整个联合国系统(包括所在国国内和国外)的技能组合和专业知识，便于根据所在国的独特需求和优先事项提供支持。多国办事处和区域一级的改革正在为各国实现可持续发展目标带来进一步支持。

17. 在 2020 年四年度审查和 2021 年驻地协调员系统审查的指导下启动的各项举措也巩固了这一进展，这些举措旨在加强培训投资，为驻地协调员和发展协调干事建立更有吸引力的职业路径；进一步改善国家一级配置工作；巩固区域改革；以及加强管理和问责框架的国内实施工作。

18. 尽管取得了进展，但我们尚未达到目标。在各国面临气候、自然系统受损、旷日持久的 COVID-19 疫情以及最近的乌克兰战争等多重复杂危机时，我们必须继续坚定不移、雄心勃勃地向前迈进，确保最大限度地发挥变革的影响力。特别是，我们必须继续投资于加强技能组合，战略性地部署联合国的召集力，以帮助各国利用资金、技术和专业知识，并以前所未有的规模扩大发展伙伴关系。我们必须确保通过提高驻地协调员办公室的能力、使联合国国家工作队具备新的技能组合以及对国家预算和财政空间的敏锐理解，显著改进我们为 17 项目标提供支持的能力，并将经济转型和可持续性作为核心。我们必须加快行动，根据大会授权对我们在各国的存在作出更多与国家优先事项相一致的具体调整，并巩固区域改革，及时为驻地协调员和联合国国家工作队提供他们需要的专业知识，以支持各国迈向更加包容和可持续经济的公正转型。

19. 我们在所有理事机构中与会员国携手合作时，必须专注于确保全系统范围的问责和激励，避免“我所在机构优先”的文化、行为和孤立行动。只有通过合作，我们才能提供先进的政策支持，以应对各国面临的多层面复杂挑战，并以拯救可持续发展目标所需的规模发挥召集作用。

A. 驻地协调员——被赋予权能的联合国国家工作队队长

20. 重新定位联合国发展系统的核心假定是，被赋予权能、公正和独立的驻地协调员作为秘书长在各国的直接代表，可以提供必要的领导力和公正性，以推动联合国国家工作队内部更加一体化地为可持续发展目标提供支持并加快目标实现进度。同样，我们知道，只有从方案和筹资责任中解脱出来的独立发展职能才能为联合国提供召集所有相关利益攸关方所需的独立性、能力和正当性，促使各利益攸关方以 2030 年实现目标所需的雄心和规模为各国提供支持。

21. 我们已共同取得长足进展。大会在第 72/279 号和第 75/233 号决议中核可了我提出的前进方向。大会重申，通过驻地协调员系统发挥强大、有效和公正的战略领导作用是促进联合国发展系统提供更有效支持的核心。2021 年，各会员国在审查驻地协调员系统时明确支持目前采取的方向，从调查以及内部和外部评估中收集的广泛反馈意见都认为，驻地协调员系统正在加强联合国在各国发挥的集体作用。

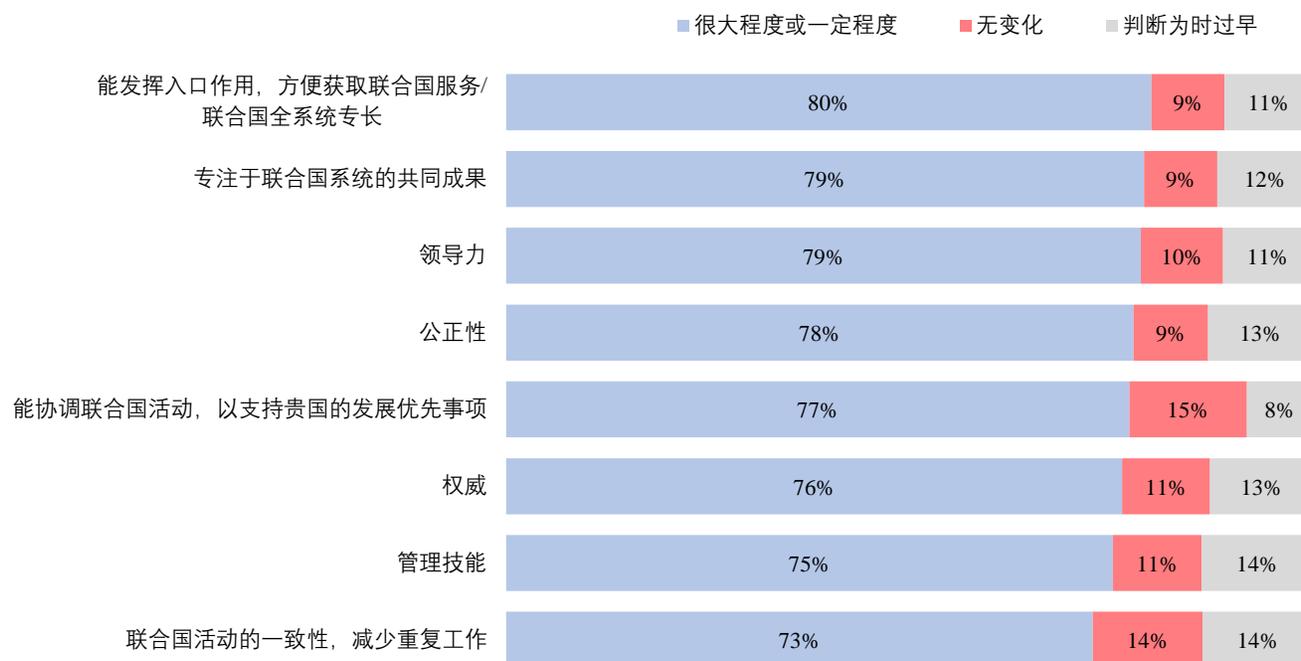
22. 联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告(E/2022/54)进一步详细介绍了该办公室支持开展的各项举措，它们旨在进一步加强驻地协调员的领导力和培训，这与会员国在关于审查驻地协调员系统的决议中提出的要求相一致。报告还详细介绍了为确保驻地协调员办公室配备所有五个核心专业职位而采取的举措，这五个职位分别是：战略规划师兼办公室主任；经济师；数据管理和成果报告干事；伙伴关系干事；以及传播和宣传干事。

23. 最新数据提出了令人信服的证据证明，驻地协调员系统正在继续实现其目标。虽然有些领域的改革仍在进行中，但普遍的共识是，向新驻地协调员系统的转变是必要和成功的。

24. 政府对驻地协调员在为国家计划和优先事项提供战略支持方面的领导能力的认可度从 2019 年的 79% 大幅提升至 2021 年的 89%。方案国政府对驻地协调员的看法连续第三年改善，具体而言，驻地协调员的领导力、公正性、对共同成果的关注以及他们作为获得联合国服务的入口作用等多个指标均有改善(见图 1)。

图 1

政府关于联合国发展系统重新定位后驻地协调员作用是否有所加强的回复

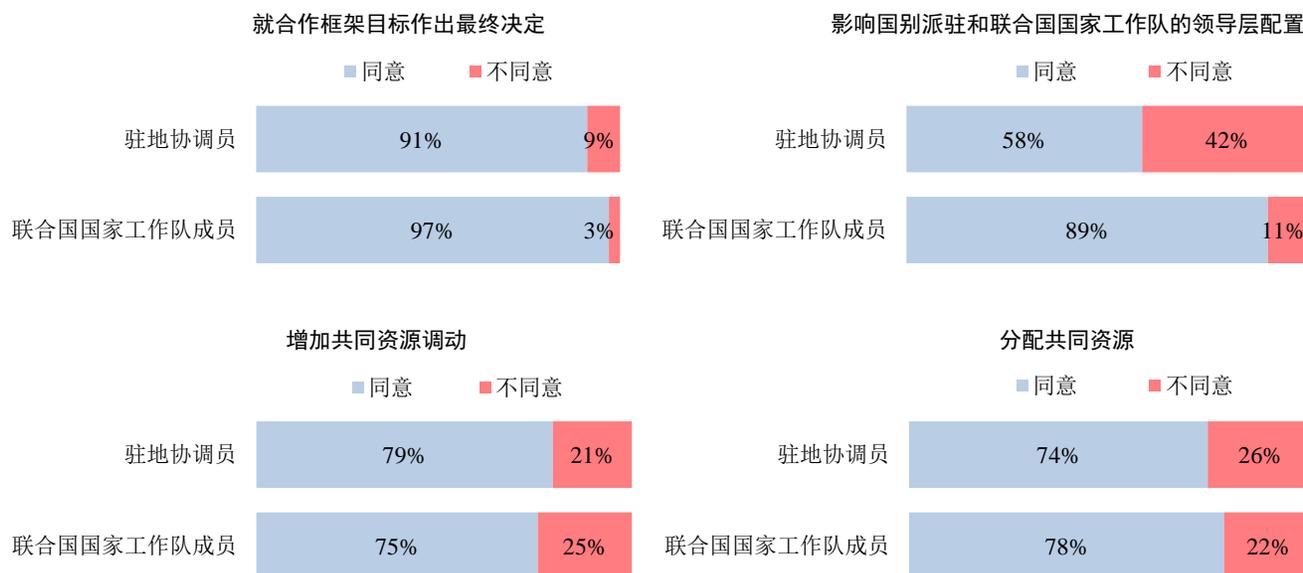


资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

25. 在首次接受调查的捐助国和联合国国家工作队中，绝大多数受调查者承认驻地协调员系统的价值。四分之三的捐助国同意，驻地协调员利用了各实体的比较优势，但其中认为联合国各机构的重复活动有所减少的捐助国不到一半——鉴于各机构需要进行过渡才能更彻底地调整现有业务，这一结果并不意外。联合国国家工作队成员认为，驻地协调员被有效赋予权能，可就合作框架的战略目标作出最终决定(97%)，可影响国别派驻和领导人员配置(89%)，并可增加共同资源调动(75%)或分配共同资源(78%)(见图 2)。这些数字与驻地协调员本身的评估相符，但两者对国别派驻和领导层配置的看法不同(53%)。

图 2

受调查者认为驻地协调员在联合国国家工作队内部具有权能，但围绕驻地协调员影响国别派驻和联合国国家工作队领导层配置的能力存在意见分歧

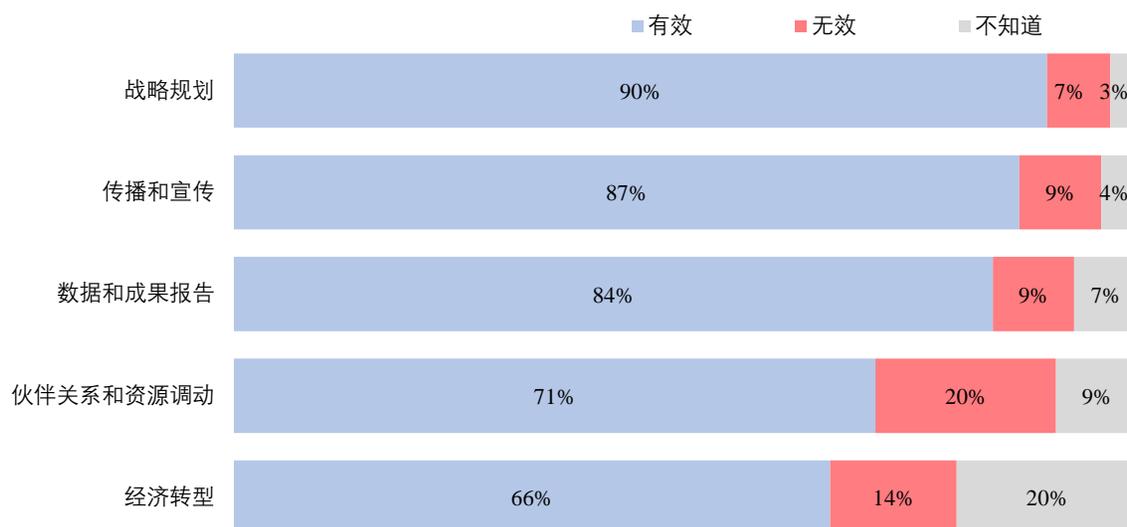


资料来源：2021 年经济和社会事务部对驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

26. 同样，联合国国家工作队对从驻地协调员办公室所获支持的实效给予了高度评价(见图 3)。

图 3

驻地协调员办公室对联合国国家工作队的支持



资料来源：2021 年经济和社会事务部对联合国国家工作队的调查。

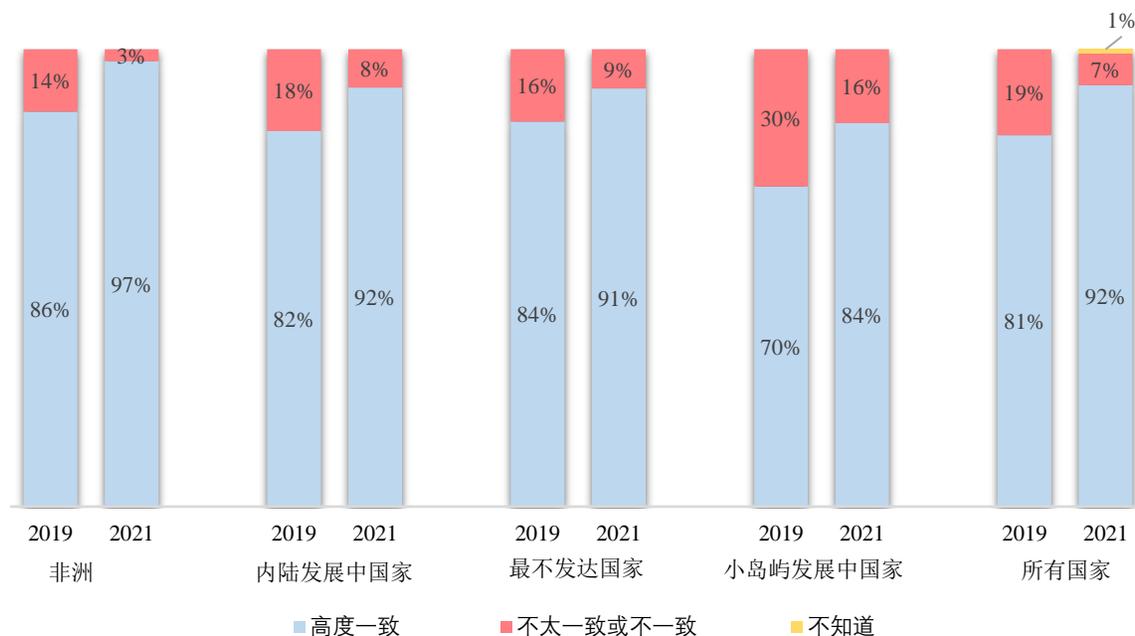
B. 联合国国家工作队团结一致，促进实现可持续发展目标成果

27. 有明确证据表明，作为改革的一部分产生的新一代联合国国家工作队正在以更协作的方式、按照更明确的分工开展工作，推动与国家需求和优先事项的更大一致性。

28. 超过 95% 的政府同意，联合国国家工作队以协作的方式运作，这一比例高于 2019 年的 80% 和 2020 年的 93%。超过三分之二的方案国政府和 83% 的驻地协调员提到，联合国国家工作队内部的分工已更加明确。

29. 几乎所有方案国都表示，联合国发展系统的努力符合本国需求和优先事项。2021 年，持这一观点的方案国包括 97% 的非洲国家、91% 的最不发达国家、92% 的内陆发展中国家和 84% 的小岛屿发展中国家，其中小岛屿发展中国家的这一比例与上一年的 70% 相比明显提高(见图 4)。

图 4
各项活动与国家发展需求和优先事项相一致的情况



资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

30. 2021 年加快推出合作框架以及根据国家需求和优先事项确定联合国国家工作队配置的相关工作已开始取得成果，合作框架越来越被认为反映了国家优先事项，这一点就所有国家类别而言都是如此。

31. 联合国可持续发展集团在发展协调办公室的支持下制定了更多工具和指南，以促进从合作框架中衍生出特定实体的国家方案文件，并更好地评估联合国国家工作队的能力。在理事机构和东道国政府的支持下，这些工具和指南将有助于巩固在上述领域的进展。

联合国国家工作队提供的支持更加符合国家需求和优先事项

32. 通过调查，我们进一步了解了重新定位过程中采取的哪些关键措施对改善联合国国家工作队服务起到了最大助益，其中，驻地协调员办公室得到加强、新的合作框架和共同国家分析被评为最有助于改善联合国服务的措施(见图 5)。值得注意的是，驻地协调员和联合国国家工作队成员的看法非常一致。

图 5

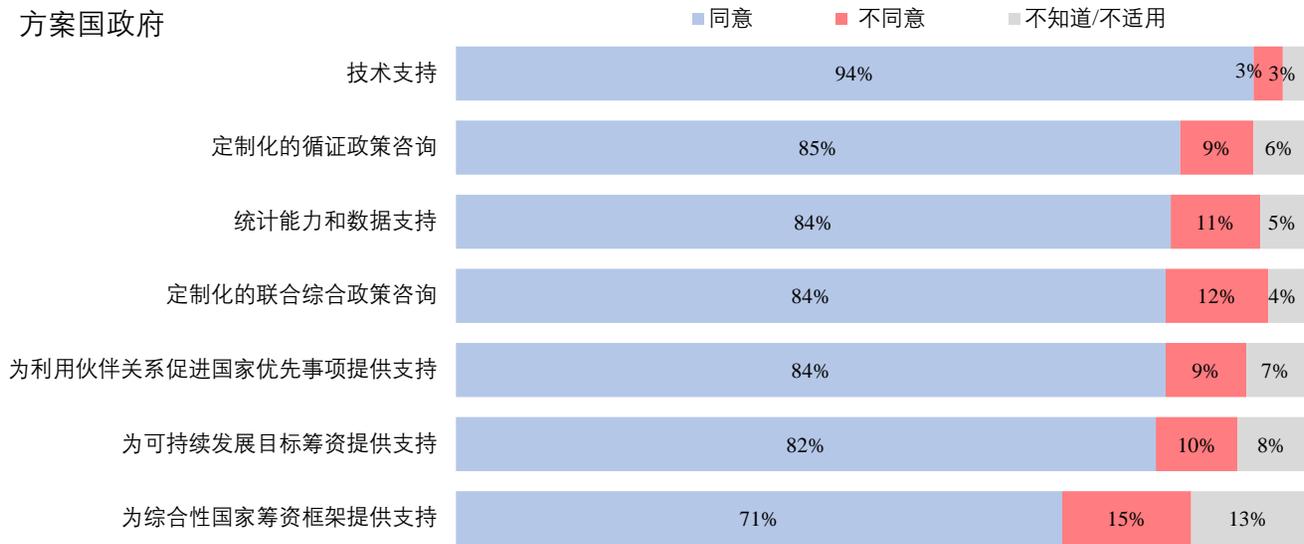
为改善联合国国家工作队向各国提供的服务而采取的措施

措施	驻地协调员的回复				联合国国家工作队成员的回复			
	很大程度 或一定 程度	轻微 程度	无变化	不知道	很大程度 或一定 程度	轻微 程度	无变化	不知道
加强驻地协调员办公室	90%	7%	3%	1%	70%	15%	9%	5%
合作框架	87%	6%	7%	1%	77%	10%	9%	3%
共同国家分析	85%	7%	7%	1%	77%	11%	8%	3%
联合工作计划	74%	12%	13%	1%	59%	21%	14%	5%
全系统报告	69%	23%	7%	2%	58%	22%	13%	6%
成果小组	65%	26%	9%	1%	63%	18%	14%	5%
业务活动战略	61%	28%	11%	1%	55%	22%	13%	11%
更多资源由驻地协调员/联合国国家工作队管理	59%	18%	20%	3%	45%	25%	17%	14%
加强管理和问责框架的执行工作	50%	29%	19%	3%	52%	22%	15%	12%
加强管理和问责框架的条款	47%	32%	16%	4%	48%	24%	14%	14%
资源调动的透明度	45%	22%	31%	1%	45%	20%	24%	11%
资源调动方面的协作	45%	28%	25%	2%	44%	27%	23%	7%
增加共同房地	34%	33%	29%	3%	39%	20%	31%	10%

资料来源：2021 年经济和社会事务部对驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

33. 收到的反馈还证实，联合国国家工作队提供的支持类型与各国需求的相关性继续提高，66%的方案国认为，联合国系统自重新定位以来已变得更符合它们的需求。超过 94% 的政府同意，联合国提供了与国家需求相符的充分技术支持(见图 6)。超过 84% 的政府同意，它们获得了以下方面的充分支持：定制化的联合综合政策咨询；统计能力和数据收集支持；以及利用伙伴关系方面的支持。各国政府对在综合性国家筹资框架方面得到足够支持的认同度最低，比例为 71%，尽管这比 2020 年的结果略有提高。

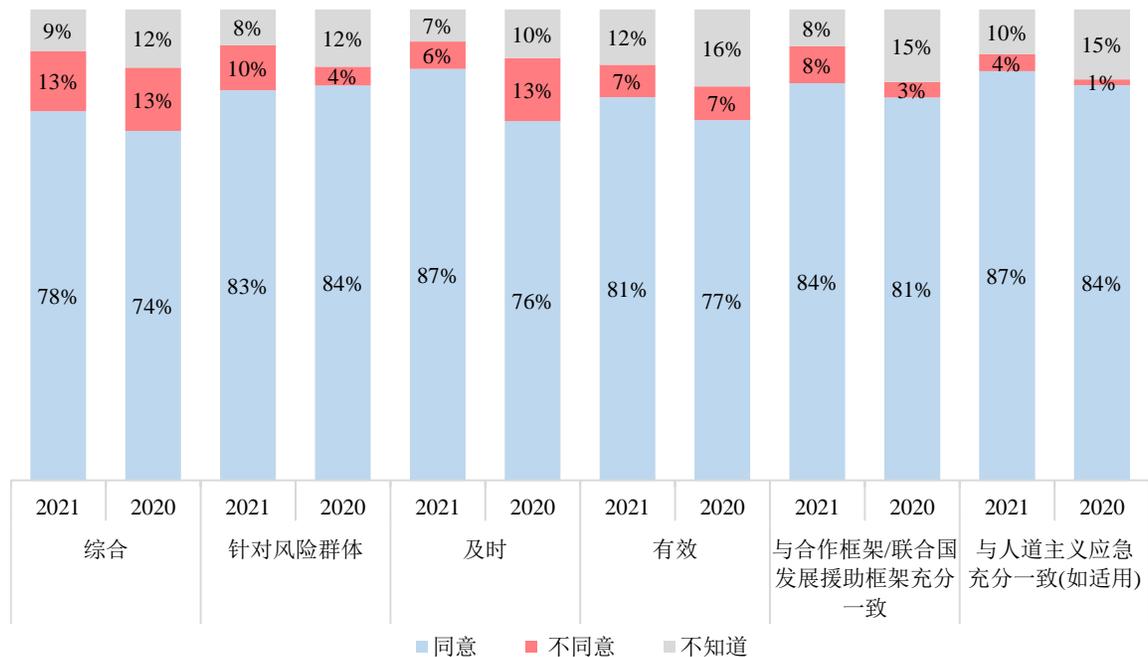
图 6
方案国政府同意，联合国提供充分的技术支持和政策咨询



资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

34. 方案国政府继续对 COVID-19 疫情应对措施的质量给予高度评价，总体而言，2021 年的评价略高于 2020 年(见图 7)。

图 7
COVID-19 疫情应对措施的质量



资料来源：2020 年和 2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

35. 联合国发展系统 COVID-19 疫情应对措施的五支柱包括在危机期间保护卫生服务和卫生系统、保护人民、保护就业、宏观经济应对措施和社会凝聚力(见图 8), 方案国政府认为所有支柱的规划和实施工作都比 2020 年更加有效。其中, 经济应对措施和复苏支柱的改善最为明显, 85%的方案国政府对联合国发展系统在 2021 年为它们规划本国应对措施所提供的支持表示满意, 而 2020 年的这一比例为 69%。

图 8

联合国发展系统在 COVID-19 疫情社会经济应对计划各支柱下提供的支持的有效性

	回复的分布, 2021年(百分比)			目标趋势(百分比)		百分比变化	
	有效	无效	不知道	2020	2021	2020 → 2021	
健康第一: 在危机期间保护卫生服务和卫生系统	规划	95	1	4	87	95	▲ 8
	实施	93	0	7	84	93	▲ 9
保护人民: 社会保障与基本服务	规划	91	3	6	83	91	▲ 8
	实施	86	4	10	81	86	▲ 5
经济应对和复苏: 保护就业、中小企业和非正规经济部门的工人	规划	85	6	9	69	85	▲ 16
	实施	79	9	12	64	79	▲ 15
宏观经济应对和多边合作	规划	78	9	12	71	78	▲ 7
	实施	77	10	13	69	77	▲ 9
社会凝聚力和社区韧性	规划	89	5	6	77	89	▲ 12
	实施	85	5	10	74	85	▲ 11

资料来源: 2020 年和 2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

36. 联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告反映了围绕 18 项社会经济应对指标所取得的主要成果, 这些指标旨在监测联合国国家工作队为应对疫情影响和从疫情中复苏所开展的集体行动的进展和成绩。此外, 2022 年 3 月发布的关于联合国发展系统 COVID-19 疫情应对措施全系统评价的中期报告强调指出, 联合国发展系统改革为支持联合国国家工作队在 COVID-19 背景下进行协同一致的规划发挥了积极作用。报告还阐述了 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金等集合筹资机制如何有效推动了各实体的进一步合作, 从而为采取综合对策提供了支持。

37. 收到的其他数据——包括通过对联合国国家工作队和捐助国政府进行新的调查取得的数据——进一步证实, 驻地协调员系统正在为联合国国家工作队成员的工作增加价值。这一点很重要: 为了今后的自我维持, 驻地协调员系统不能只是“协调”; 它必须增加价值, 确保联合国发展系统的作用大于其各部分的总和。

38. 从驻地协调员和方案国政府收集的反馈和数据, 为驻地协调员系统的管理和采取行动巩固联合国发展系统的重新定位成果提供了参考。这些数据特别揭示了需要进一步完善的具体领域, 包括需要在国家工作队内部实现更大的一致性和避免重复, 确保驻地协调员有权就国别派驻和领导人员配置提出意见, 并继续改善驻地协调员办公室和整个联合国国家工作队的技能组合, 以支持各国的经济转型——经济转型是实现可持续发展目标的一个优先事项。

一致和综合的共同国家分析和合作框架

39. 2020 年四年度审查欢迎重振活力的合作框架，认为该框架是在每个国家规划和实施联合国发展活动以支持执行《2030 年议程》的最重要工具。如联合国可持续发展集团主席在关于发展协调办公室的报告中更详细阐述的那样，我们在推出新的合作框架方面已取得重要进展，确保了通过包容性的协商过程提高合作框架的质量，使合作框架与各国执行《2030 年议程》的优先事项和需求相符。

40. 2021 年新增 31 个进入实施阶段的合作框架，因此到 2022 年初，正在实施的合作框架总数达到了 68 个，覆盖 52% 的联合国国家工作队。另有 26 个合作框架将于 2022 年开始实施，还有 48 个合作框架将于 2022 年开始设计。其余 16 个国家将于 2023 年开始设计，到 2023 年底，所有国家都将拥有新一代的合作框架。涵盖 139 个国家的所有 121 项社会经济应对计划现已纳入合作框架，目的是确保一致性并为复苏提供方向，使复苏进程支持各国的公正转型，促进发展更可持续和更加包容的经济。到 2023 年底，所有国家都将从以前的规划工具(即联合国发展援助框架)过渡到新的合作框架。80% 的联合国国家工作队现已制定或更新他们的共同国家分析，以便为合作框架提供信息。

41. 为确保与政府共同牵头制定合作框架，并随后由政府为合作框架提供指导，超过 80% 的驻地协调员与各国政府建立了联合指导委员会，并在合作框架的整个生命周期内维持委员会的活动，其中 72% 的委员会每年举行一次或多次会议。这是向前迈出的重要一步，目的是确保我们在发展业务中加强国家领导、与国家优先事项的一致性和问责制。

42. 在这方面，我很高兴地看到，几乎所有政府(96%)都确认，合作框架包含的联合国活动有效回应了本国在实现可持续发展目标方面的优先事项，还有 82% 的政府同意，该进程通过使政府充分参与而确保了国家自主权。

43. 现在，我们应该开启这项努力的下一阶段，更加重视确保各实体的方案文件真正来源于合作框架。联合国各实体在最近的答复中表示，它们已采取进一步行动，使国家方案文件与合作框架保持一致。此外，发展协调办公室已采取措施促使国家方案文件与合作框架保持一致，并提高这方面的透明度，包括确保可公开取览合作框架状态看板，并在看板中提供关于框架制定状态的实时更新信息。各理事机构可在审议各自实体的国家方案文件时参考该看板。

44. 然而，我们在这方面的工作仍然参差不齐，对执行的问责并不充分。只有 28% 的联合国国家工作队成员与驻地协调员分享他们的国家方案文件，供驻地协调员审查并通过信函对文件源自合作框架作出确认。因此，未来一年在确认一致性方面需要作出重大改进。

定制化的联合国国家工作队配置

45. 我在 2017 年 12 月发布的关于联合国发展系统重新定位的报告(A/72/684-E/2018/7)中提出了一种以需求为导向的联合国国家工作队配置模式，以优化联合国全系统——无论是来自驻地还是非驻地实体——的业务能力和专长组合，并最

好地回应国家优先事项。在大会关于四年度审查的第 75/233 号决议中，会员国欣然采纳了这一想法，并强调需要根据方案国的具体需求调整联合国发展系统各实体的派驻，并通过与各国政府进行公开和包容的对话，在关于合作框架的讨论中商定各实体的派驻情况。

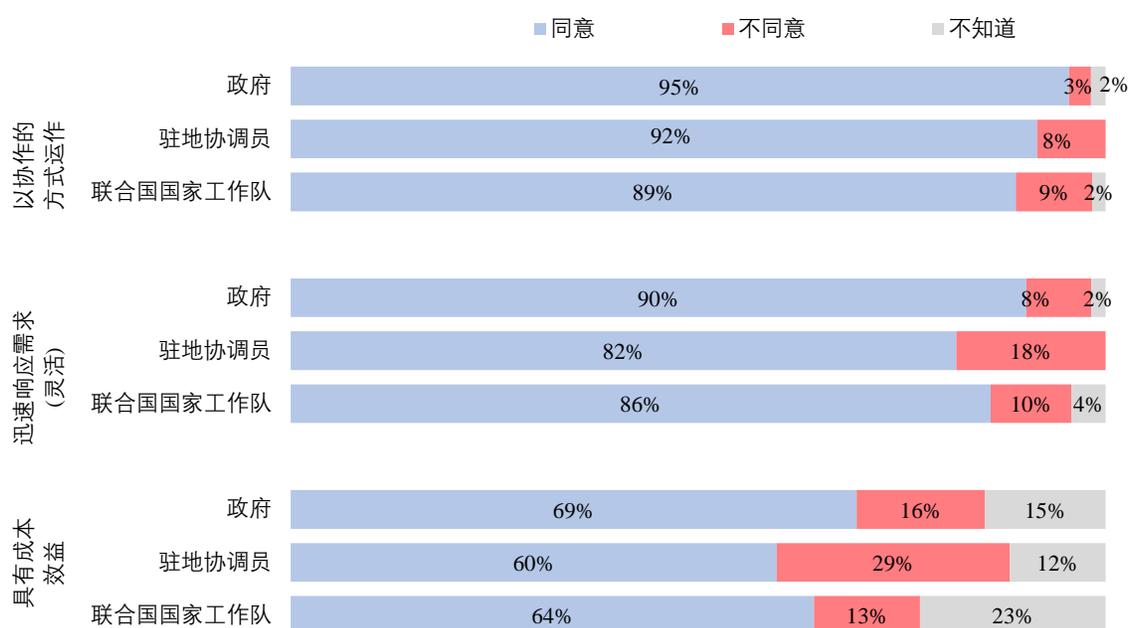
46. 我在上一次报告(A/76/75-E/2021/57)中请联合国可持续发展集团在 2021 年和 2022 年期间制定优化国家工作队能力的更明确和更透明途径，包括在这方面与东道国政府协商。

47. 在 68 个自 2019 年以来设计了合作框架的联合国国家工作队中，截至 2021 年底有 50 个已开展配置工作，比例达到 73%。绝大多数方案国政府(96%)对国家工作队通过关于联合国派驻情况的对话就配置和派驻问题进行接洽表示满意。

48. 各国家工作队认为配置过程本身具有内在价值，它使联合国国家工作队能够对协同和互补作用进行摸底，重新考虑业务模式，并促进更多齐心合力的综合支持。大多数政府(81%)同意，配置工作使联合国国家工作队能够充分适应于政府的具体需求和挑战，其中内陆发展中国家(92%)、最不发达国家(89%)和小岛屿发展中国家(61%)的这一比例各不相同。此外，各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队普遍同意，联合国在各国国内的存在具有协作性、灵活性和成本效益(见图 9)。

图 9

联合国在各国国内的存在和配置具有协作性、灵活性和成本效益

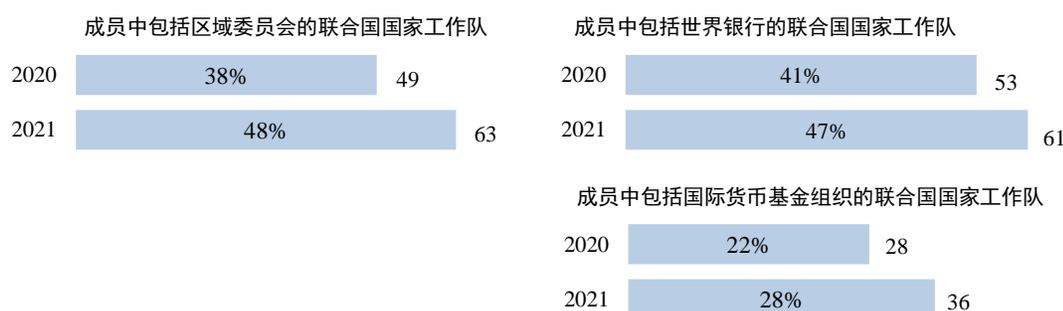


资料来源：2021 年经济和社会事务部对各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查。

注：政府回复了关于联合国在各国国内的存在情况的调查，驻地协调员和联合国国家工作队成员则被问及目前的联合国配置情况，其中一个组成部分是实体派驻情况。

49. 如联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告所述，将非驻地实体纳入联合国国家工作队为各国创造了额外价值。国际电信联盟、联合国环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国人类住区规划署、联合国工业发展组织(工发组织)、国际劳工组织、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和联合国减少灾害风险办公室等实体派驻各国的人员有限或没有常驻人员，但为合作框架做出了重要贡献。贸发会议在追踪非法资金流动方面的专业知识惠及了在安哥拉、贝宁、布基纳法索、埃及、加蓬、加纳、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、塞内加尔、南非和赞比亚开展的工作。在莫桑比克，工发组织和贸发会议为制定通过经济多样化促进可持续生计的国家发展战略做出了贡献。各区域委员会、世界银行和国际货币基金组织正在越来越多地加入联合国国家工作队(见图 10)并签署合作框架。

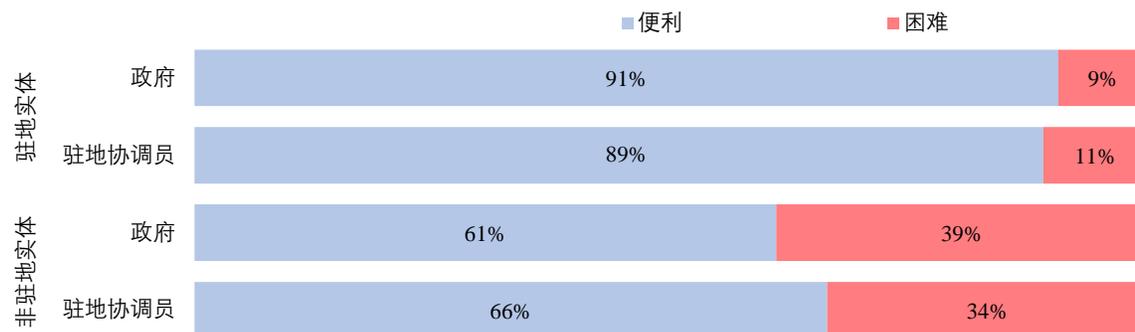
图 10
成员中包括国际金融机构和(或)区域委员会的联合国国家工作队的百分比



资料来源：联合国可持续发展集团的信息管理系统，2021 年。

50. 虽然取得了上述积极进展，但我仍然认为，我们在进行重组和审查联合国国家工作队的技能组合方面可以更加进取，以应对实地不断变化的需求。在更好地在各国部署资产方面，我们显然还是错失了一些机会。此外，39%的国家和 34%的驻地协调员继续报告称，他们难以获得未在东道国实际派驻人员的联合国实体的技术专长(见图 11)。我们还看到，关于联合国国家工作队是否由于国家一级配置工作而变得更具成本效益这个问题，各国政府的看法几乎没有改观。

图 11
各国政府和驻地协调员从非驻地实体获得技术专长的便利程度



资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府和驻地协调员的调查。

51. 支持各国重回正轨并实现可持续发展目标，需要联合国发展系统在各国分配其最佳技能和专长，而不论实地派驻人员的情况。联合国国家工作队还需要迅速作出调整，才能在应对各国新的和正在出现的挑战和机遇时胜任其职。2022 年，联合国可持续发展集团将推出一种能力评估方法，用于指导驻地协调员根据不断变化的国家需求和优先事项调整现有部署。与此同时，需要加大努力提高工作人员的流动性并与东道国政府接触，因为东道国政府在全面落实联合国发展系统重新定位这一优先事项方面可发挥关键作用。

加强人道主义、发展与和平行动之间的协调，以推进可持续发展目标

52. 暴力和冲突、气候危机、不断增加且更加严重的自然灾害以及 COVID-19 大流行的冲击正在继续造成严重破坏。即使在乌克兰战争爆发之前，2022 年就估计有 2.74 亿人需要人道主义援助和保护，与 2021 年相比增加 17%。由于欧洲冲突的直接影响，以及这场冲突通过破坏国际金融、能源和粮食市场稳定而对全球发展中国家造成的影响，需要人道主义援助和保护的人数已经上升至 2.96 亿人。此外，有 107 个国家面临冲击所涉三个方面——粮食、能源、金融——中至少一个方面的严重风险，这些国家的人口共计 17 亿人，其中有 5 530 万人已经处于贫困状态，2.15 亿人已经营养不良。在这方面，我于 2022 年 3 月成立了全球粮食、能源和金融危机应对小组，以针对乌克兰战争对全球粮食、能源和金融系统的冲击，协调全球应对行动。该小组已发布关于乌克兰战争对粮食、能源和金融系统的全球影响的第一份政策简报，其中概述了旨在减轻危机影响的一系列建议。

53. 显然，只有显著改变联合国各实体在人道主义、发展与和平挑战交织的困难环境中的合作方式，才能普遍实现《2030 年议程》。2020 年四年度审查在这方面的意见很明确。这并不是要模糊任务或资源，而是要确保以连贯的方式部署联合国各支柱的资产，帮助各国继续走在——或重新回到——推进可持续发展的道路上。换言之，如果我们要在为时已晚之前更有效地预防冲突、危机和脆弱性，并在冲突和危机发生时加快摆脱冲突和危机的过渡，就势必需要采取更综合的跨支柱行动。

54. 由于已经作出的努力以及联合国发展系统、和平架构和管理方面的配套改革，我们奠定了良好的基础，可以进一步再接再厉。约 84% 的方案国政府目前认为，联合国在人道主义、发展和建设和平行行动方面开展了密切协作。约 83% 的联合国国家工作队成员和 89% 的驻地协调员表示，从事发展和人道主义活动的实体之间开展了密切协作。75% 的联合国国家工作队成员和 76% 的驻地协调员报告称，人道主义行为体与建设和平行行为体之间有密切协作，这表明仍有改进余地。

55. 然而，只有 77% 的方案国政府同意，驻地协调员为加强人道主义、发展与和平干预措施之间的协同作用作出了贡献，这一比例与 2020 年报告的 88% 相比有所下降。总部实体的答复者认为，驻地协调员办事处具备专门知识和增援能力，特别是和平与发展问题顾问、灾害风险和减灾顾问以及旨在加强各方案之间协调的专门支持，将有助于促进联合分析、规划和方案拟订工作。总部实体的答复者指出，另一个重大挑战是联合国各实体之间缺乏数据共享和数据互操作性。最后，答复者还广泛认识到，必须更深入地改变整个联合国管理层和工

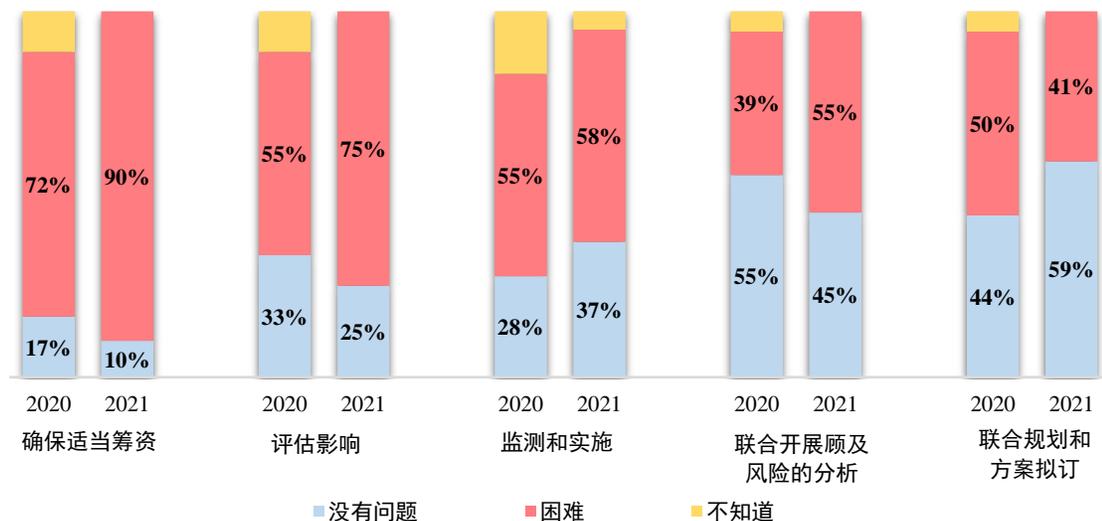
作人员的文化和行为，才能加强合作，并使各支柱部门的所有行为体真正认识到发展的独特价值——发展问题即是危机产生的根源，也是解决办法。

56. 我已请我的加强方案整合问题特别顾问与所有支柱的实体密切合作，利用所收集数据查明如何加快进展，特别是在反馈低于预期的领域加快进展。我们还正在对推进人道主义和发展协作联合指导委员会进行内部审查，以便确定新机会，在人道主义活动与发展活动之间的合作方面带来阶跃变化。同时，根据 2020 年四年度审查的任务规定，正在定期向会员国通报联合指导委员会的工作，最近一次通报在 2021 年 11 月 30 日举行。

57. 如果要根据国家具体情况的需要成功弥合各自为政的局面，扩大各支柱之间的协作，就需要会员国和供资伙伴采取不同的参与方式和新的激励措施。《供资契约》已落实，但特别令人关切的是，联合国系统内 90% 的调查答复者仍认为可预测和灵活的多年期供资是一项重大挑战，该比例高于 2020 年的 72% (见图 12)。行政障碍，包括与具体项目挂钩的预算，以及捐助者不允许将人道主义资金和发展资金汇集起来，被视为导致不成体系办法持久化的因素。

图 12
正在进行的连接人道主义、发展和建设和平活动的工作

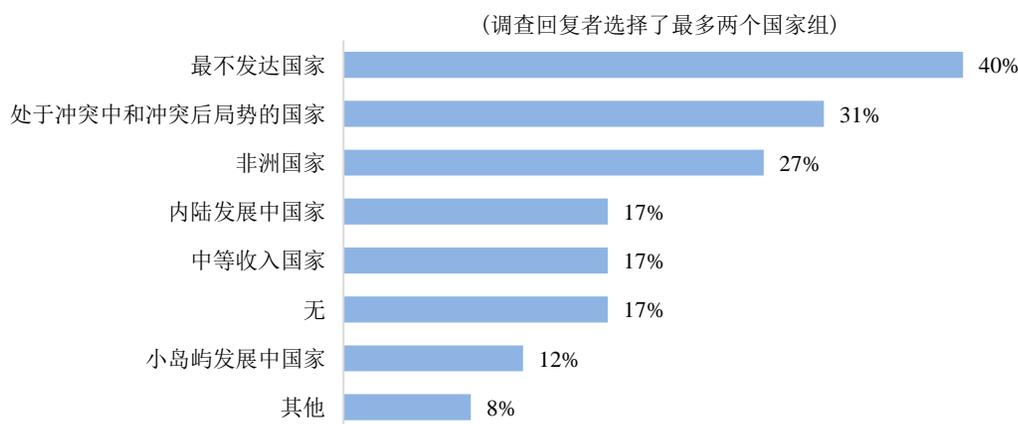
问题：请评估以下每个方面的困难程度：



资料来源：2020 年和 2021 年经济和社会事务部对联合国发展系统实体总部的调查。

58. 实行能针对发展、人道主义和和平相互交织领域活动的灵活供资机制，可推动取得巨大进展。令人遗憾的是，仅有 29% 的捐助国政府报告，计划到 2023 年通过联合国机构间集合基金增加供资，并且仅有 29% 的捐助国政府表示将增加对联合方案的支持，但捐助国政府在决定对联合国发展系统的供资时，通常很好地优先考虑了处于冲突中和冲突后局势的国家 (见图 13)。

图 13
捐助国在作出供资决定时最优先考虑的国家组



资料来源：2021 年经济和社会事务部对捐助国政府的调查。

59. 联合国系统内正在采取步骤，以最大限度地提高现有集合基金，包括建设和平基金、可持续发展目标联合基金和中央应急基金的协调一致性，从而使其发挥最大影响力。这些基金将保留各自的治理和方案侧重点，但仍有很大余地来改善资金配置的协调性，以提高在实地的总体成效，并推动引入更灵活的集合筹资机制的更长期努力。

60. 确保各支柱的治理安排更加协调且有利于协作，仍至关重要。根据大会第 75/290 A 号决议，经济及社会理事会关于从救济走向发展的重新调整后会议为确保采取统筹方式支持受冲突影响的国家和面临人道主义紧急情况的国家提供了机遇，总体目标是改善这些国家的可持续发展成果。我还感到鼓舞的是，经济及社会理事会、大会、安全理事会和建设和平委员会之间有可能继续开展协作，包括举行联席会议，支持国别对话和专题对话。这是一个由会员国掌握的领域，有巨大潜力。

多国办事处因地制宜地提供支持

61. 2021 年全年，驻地协调员系统和联合国发展系统各实体采取了进一步措施，以落实有关加强联合国对多国办事处所服务国家和领土的贡献的建议。过去一年，这些国家和领土，主要是加勒比、太平洋和印度洋区域的小岛屿发展中国家的独特挑战和脆弱性再次暴露无遗，其经济增长遭受重创，原因是疫情期间旅游业遭受损失和边境关闭、气候变化的影响日益恶化，以及目前的乌克兰战争。大多数小岛屿发展中国家都是粮食和燃料的净进口国，并且负债累累，因此属于遭受战争带来的粮食、能源和金融三重冲击影响最严重的发展中国家。

加强国家内的存在

62. 我非常满意地看到，目前我们已兑现有关加强联合国发展系统通过多国办事处支持各国的能力的承诺。通过不懈努力以及与会会员国，特别是小岛屿发展中国家合作，我们已落实决议并取得了成果。

63. 新的加勒比英语和荷兰语区《联合国多国可持续发展合作框架》(2022-2026年)开始在 22 个国家和地区实施,新的《太平洋合作框架》(2023-2027 年)正在制定中。这种多国办法保持了对所有目标国家和领土的国家相关性,同时也利用了重点国家之间的共同点。

64. 作为多国办事处审查的一项成果,发展协调办公室于 2021 年 10 月为密克罗尼西亚设立了一个新的驻地协调员办公室和联合国国家工作队,覆盖基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁和帕劳。各国政府的早期反馈非常积极,对该办公室的期望仍很高。目前,在太平洋、加勒比和印度洋区域,由多国办事处覆盖的每个国家都有国家协调干事,还在太平洋和加勒比区域部署了区域协调专家,以加强与区域和次区域机构的协调。

65. 在新的《加勒比合作框架》下,联合国减少灾害风险办公室、贸发会议和联合国人类住区规划署等实体承诺在东加勒比开展更大规模的方案活动和(或)设立新的实际存在。2022 年,将在安提瓜和巴布达、多米尼克以及圣文森特和格林纳丁斯设立 3 个新的联合国联合办事处,由几个实体共用。在太平洋地区,联合国的方案足迹也大幅增加,从 2018 年的总额 7 000 万美元和 880 名工作人员增至 2021 年国家执行计划中高达 2.37 亿美元的总额和 1 106 名执行人员。

66. 改进后的多国办事处所采取的初步措施,让人有理由感到乐观。过去一年,联合国系统利用新的多国办事处的能力,为小岛屿发展中国家应对 COVID-19 提供支持。太平洋地区的联合国系统重新规划了约 46%的联合国计划干预措施,以支持受 COVID-19 影响的国家。在东加勒比,联合国多部门应对计划筹集了超过 4 500 万美元,在取得初步成功后,该计划延至 2021 年,以进一步重新调整联合国对新出现的优先事项,包括扩大社会保障覆盖面、筹资和伙伴关系的支持和技术援助。

67. 此外,驻地协调员发挥领导作用,并且驻地协调员办公室内有专职的资源调动专家,这些都帮助显著提高了自 2019 年以来向小岛屿发展中国家提供的集合供资的水平。截至 2022 年第一季度,太平洋地区的联合国系统获得了发展伙伴提供的、价值超过 5 500 万美元的发展、人道主义和 COVID-19 集合供资,从而能够通过关键机构进行更综合的联合方案拟订,并释放从公共和私人投资中调动更多资金的潜力。自改革启动以来,太平洋地区的联合国联合方案数目增加了 8 倍,从 2019 年的 8 个增至 2021 年的 75 个。

68. 可持续发展目标联合基金在 2020 年和 2021 年的初步拨款中优先考虑小岛屿发展中国家,向 19 个国家和地区共计提供了 2 860 万美元,特别侧重于社会保障和可持续发展目标融资。此外,2021 年 6 月,通过一项小岛屿发展中国家的专项提案征集活动,额外调动了 3 000 万美元,用于通过创新和催化性投资加强复原力。这些项目将涉及国家和区域两级 23 个不同的联合国实体,并将再利用发展系统的 1 780 万美元,推动支持可持续发展目标的综合政策和融资。

69. 特别令人鼓舞的是,联合国各实体努力加强对小岛屿发展中国家的支持,将此作为多国办事处审查承诺的一部分。例如,联合国开发计划署(开发署)的“助

力小岛屿发展中国家”倡议侧重于气候行动、蓝色经济、数字转型和融资领域有技术和政策支持快速应对措施。国际贸易中心目前正在就一项小岛屿发展中国家战略与加勒比和太平洋的伙伴进行协商，该战略将处理经济多样化问题，同时加强中小微型企业的能力，以克服与位置偏远、规模和脆弱性有关的限制，促进数字、电子商务和知识产权基础设施，支持企业的气候复原力。2021年，联合国毒品和犯罪问题办公室启动了多项举措，与加勒比共同体等区域政府间实体密切合作，打击腐败以及入境口岸和海上的跨国有组织犯罪，包括毒品、枪支和人口贩运。毒品和犯罪问题办公室还与印度洋委员会及其成员国合作，为科摩罗、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔的海底电缆保护和复原力制定一项区域行动计划。在伯利兹，驻地协调员办公室和开发署合作，向东道国政府提供了可持续发展目标投资者地图，目的是在16个国家的重点投资机会领域促进和吸引私人发展资金。在太平洋地区，联合国国家工作队发起了“蓝色融资”签名举措，作为斐济珊瑚礁联合方案的一部分，从可持续发展目标联合基金和全球珊瑚礁基金筹集了1 000万美元，并打算以混合融资形式从私人投资和公共投资中再筹集5 000万美元。

70. 我感到鼓舞的是，在加强联合国对所有小岛屿发展中国家的支持方面取得了进展，无论这些国家是有单独的驻地协调员办公室还是有多国驻地协调员办公室，情况均如此；另外，小岛屿发展中国家有关联合国国家工作队的活动与国家发展需要和优先事项是否一致的看法得到改善，从70%升至84%，也表明取得了进展。

71. 但这仅仅是开始，因为我们希望开创的是一个标志着联合国与小岛屿发展中国家合作的新时代。展望未来，将更加关注最大限度地发挥联合国在当地的支助作用，因为独特的金融、债务、交通运输和气候相关挑战继续困扰着这些国家，同时更加关注支持它们从所遭受的气候变化、COVID-19和乌克兰战争的严重交叉影响中恢复过来。

C. 汇集区域资产以支持国家需求

72. 现已在所有区域全面建立区域协作平台，为根据各国需求改善对各国的区域支助奠定了坚实基础。在2022年3月和4月常务副秘书长主持的五次区域协作平台年度会议上，这项工作为每次会议的优先侧重点。

73. 区域专题联盟是区域协作平台可以提供给国家工作队的一项实质性工作的主要工具，以灵活方式集合联合国全系统的专门知识，以应对不断变化的区域和国家需求。2021年，五个区域对其专题联盟所提供服务的评估，导致侧重点和功能发生变化(见图14)。例如，为直接响应驻地协调员和联合国国家工作队的请求，2021年在拉丁美洲和加勒比设立了发展筹资问题专题联盟。在非洲，驻地协调员与联合国国家工作队进行了协商，数据、气候行动、宏观经济框架和数字化转型被确定为机会/专题联盟支助的优先领域，将其作为优先支助领域。2022年将需要开展进一步努力，以加强区域与国家层面的对话，并确保专题联盟履行职责，为该区域的优先事项提供灵活、反应迅速的综合支持。

图 14
按区域分列的现有专题联盟



74. 区域审查的另一个重要优先领域是，利用专门知识清单或同业交流群，根据需求向驻地协调员提供与区域专家接触的机会，以便及时支持各国在落实可持续发展目标方面的需求和优先事项。2019年，为了给区域审查提供信息，一个名为国际战略思想中心的智库开展了区域资产摸底工作，以了解该区域现有专门知识的覆盖范围。

75. 每个区域设有知识管理中心，并通过这些中心及时调动专门知识和经验来满足已确定需求，这些都是开展工作的重要基石。此外，还采取了一些使数据架构协调一致的措施，以便推动可持续发展目标方面的循证规划、方案编制、监测和报告。2021年，启动了非洲联合国数据促进发展平台，作为《2030年议程》和《2063年议程》优质数据的区域存储库，并完成了《联合国-非洲数据和统计战略》。同样，2021年，欧洲和中亚的数据和统计区域协调小组继续支持联合国国家工作队，并将其成员扩大到活跃在数据和统计领域的主要非联合国实体，从而进一步融入到全球统计界。在阿拉伯国家，2022年初推出了 Manara 平台，其中包括智能搜索引擎以及调查、数据分析、可视化和模拟工具等功能。

76. 在所有区域设立了区域业务管理小组，以制定和执行区域业务活动战略，支持在各区域落实提升效率的举措。阿拉伯国家区域现已制定一项战略，非洲、亚太、欧洲和中亚以及拉丁美洲和加勒比的工作正在进行。各区域发布的关于2021年在区域协作平台总框架下所取得成果的报告，介绍了区域层面有助于推进《2030年议程》和加速实现可持续发展目标的集体成就和全系统联合努力，还介

绍了具体的区域发展举措、目标和优先事项。我鼓励会员国审查每一份报告，并就各平台的工作及其侧重点提供指导和反馈。

各区域的综合支助概述

77. 2021 年，非洲区域协作平台支持落实非洲大陆自由贸易区，以深化区域一体化，促进非洲内部贸易，加快实现可持续发展目标。还向埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、马里、尼日利亚和多哥提供了技术支持，以制定 COVID-19 应对计划，调动人力和财政资源支持落实工作，监测金融、旅游和运输部门应对计划的进展。在非洲被称为气候行动和复原力机会/专题联盟的举措汇集了区域资产，共同支持非洲联盟委员会建立非洲大陆多灾种预警系统。气候行动仍将是 2022 年非洲区域协作平台的一个优先事项，以利用区域资产筹备将在埃及举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十七届会议。

78. 在阿拉伯国家，区域协作平台为通过一项部长级宣言提供了支持，该宣言载有 COVID-19 后的社会保障关键指导原则，并支持与会员国一道对《安全、有序和正常移民全球契约》进行区域审查。区域协作平台进一步支持 9 个国家筹备联合国粮食体系峰会，包括分析国家背景和进展情况。

79. 在亚洲和太平洋，减缓气候变化问题专题联盟支持联合国国家工作队和各国政府在大不列颠及北爱尔兰联合王国格拉斯哥举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六届会议之前提高国家自主贡献的目标水平。在阿富汗、孟加拉国、马来西亚、马尔代夫、泰国和越南等国，驻地协调员和联合国国家工作队制定更加顾及风险、促进性别平等和以人权为中心的《合作框架》方面得到了支持。区域协作平台还在全球和国家两级之间就可持续粮食体系和发展筹资等问题发挥了促进作用。

80. 在欧洲和中亚，环境和气候变化问题专题联盟为驻地协调员和联合国国家工作队提供了一份疫情后的绿色恢复措施简编，以支持会员国“绿化”恢复计划。可持续粮食体系专题联盟为联合国国家工作队筹备粮食体系峰会提供了技术支持，还启动了关于粮食体系可持续性的区域同业交流群，为主要利益攸关方提供包容和开放的数字空间，在其中分享与粮食体系有关的区域政策领域的想法、做法和知识。

81. 拉丁美洲和加勒比区域协作平台支持驻地协调员和联合国国家工作队制定更加顾及风险和更具变革性的《合作框架》，其中包括涵盖 22 个国家和领土的加勒比英语和荷兰语区《联合国多国可持续发展合作框架》(2022-2026 年)，以及萨尔瓦多、洪都拉斯和秘鲁的《合作框架》。针对中美洲、哥伦比亚和墨西哥的驻地协调员就其区域内人口流动增加带来的挑战和相关保护挑战提出的支助请求，人员流动问题专题联盟部署了全系统的专门知识，以促进该区域受影响国家采取协调一致的应对措施。

82. 区域审查是这些改革中最复杂的工作之一。我们与各区域的会员国和联合国区域办事处一道努力，取得了前所未有的进展。2021 年，我高兴地看到区域资产在支持各国的需求和优先事项方面更加协调一致，同时利用了驻地协调员和联合

国国家工作队的经验、知识和专长来指导支持工作。尽管我们感受到了各区域对于进入新合作时代的实实在在的兴奋之情，但这些改革的决定性考验仍然是我们是否正在各国实现变革性影响。

83. 在区域改革的这一早期阶段，仅有 54% 的方案国政府表示，能方便地获得联合国发展系统各实体区域办事处的专门知识；显然，要充分实现我们的雄心，还有很长的路要走。¹ 新的区域架构成功与否，取决于我们能否对国家一级提出的要求作出实时反应，也取决于我们的行动能否在实地产生影响。这就要求我们在所有区域进一步努力，以确保能够在区域内外利用专家和专门知识，为落实《2030 年议程》及时提供综合的政策建议。2022 年的一个优先事项将是摸清区域一级现有专门知识的最新情况，并使为获取专门知识提供便利的系统投入运作。此外，为确保动员所有相关利益攸关方支持可持续发展目标，区域协作平台还需要更系统地与区域实体、发展融资机构、私营部门、智库和学术界等外部合作伙伴进行外联。

84. 为了根据这些优先事项加快取得进展，我们已要求一个名为国际战略思想中心的智库开展一项独立评估并提出建议，这个智库在我们继续推出各区域的宏伟目标期间一直在协助区域审查进程。长期以来，联合国的区域实体被排除在加强联合国发展系统一致性的改革和努力之外。在许多情况下，区域一级工作也不属于全系统的报告工作范围，从而导致问责空白，或导致成功事例基本上不为人所知。我们正在改变这种现状，在部署区域资产的方式上增加影响力和透明度。

三. 采取大规模综合对策回应各国的可持续发展需求和优先事项

85. 世界在大多数可持续发展目标方面都在倒退，乌克兰境内的持续冲突加剧了一场三维危机——粮食、能源和金融危机，对世界上一些最脆弱的群体、国家和经济体造成重创。而在这一切发生之时，发展中国家仍在艰难地应对并非由它们造成的一系列挑战——COVID-19 大流行、气候变化、在日益严重的持续不平等背景下无法获得充足的资源来实现复苏。我们正在面临一场完美风暴，如果不采取紧急行动，这场风暴可能摧毁许多发展中国家的经济。

86. 我们需要拯救可持续发展目标，重新返回到 2030 年实现目标的正轨。我们必须将当前同时发生的危机视为推动世界所需的转型变革的机遇。这意味着在能源、数字连接和粮食体系进行公正转型，所形成的合力能够对《2030 年议程》产生倍增效应。为此，我们需要把发展中国家从金融危机的边缘拉回来，向最需要资金的经济体开放国际金融体系中的可用资金渠道，以便各国政府能够避免违约，为最贫困和最弱势群体提供社会安全网，并继续对可持续发展进行关键投资。为了实现不让任何一个人掉队的承诺，我们需要以人为本，为所有人提供相同的权利和机会。

¹ 具体而言，54% 的方案国政府认为容易获得，19% 认为难以获得，27 的答复者说“不知道/不适用”。

87. 这些要务是 2020 年四年度审查的核心。审查明确要求支持可加速落实可持续发展目标的恢复工作，还请联合国发展系统关注对以下方面的关键投资：教育、卫生、社会保障和体面工作；气候行动、可持续和包容的经济增长、生物多样性养护及其可持续利用以及能源转型；推动性别平等和消除一切形式的歧视；利用数字转型的力量。会员国还强调，需要因地制宜地大力支持各国调动各种执行手段，特别是发展筹资。

88. 尽管面临重大阻力，但毫无疑问，去年在联合国发展系统支持下取得的成果推动了落实可持续发展目标工作的进展。现金转移方案惠及 95 个国家的 1.33 亿儿童；1 990 万人获得基本卫生服务；全球有 1.38 亿工人得到保护，与工作相关的死亡、受伤和疾病风险减少；4 870 万失学儿童，其中 50%是女童，接受了教育。联合国可持续发展集团主席的报告详细阐述了这些成果以及其他许多成果。这些成果使我们有理由希望，有取得进展的沃土。这些成果表明，基础现已稳固，联合国发展系统已经开始迎接为各国的可持续发展需要和优先事项提供更综合的专家支助的挑战。

89. 展望未来，以下方面将至关重要，即加倍努力开展宣传和外联活动，调动国际社会的政治雄心，动员其实现突破和做出承诺，以结束疫情并扭转不断恶化的可持续发展目标趋势，确保采取果断的气候行动并改革国际金融体系。

90. 为了帮助加速开展执行工作，必须立即弥补最近的调查帮助我们查明的一些应对工作缺陷。这包括按照目前的轨迹完成工作，使联合国发展系统各实体采取更具协作性的行动和业务模式；改进规划和方案编制工具，以支持真正意义上的综合方案；在 2020 年四年度审查确定的优先领域提振雄心并扩大知识和专长，以支持各国实现向可持续、包容和公平未来的公正转型。在开展这项工作时，驻地协调员必须发挥召集人的作用，让每一位专家参与，以便实现大规模交付。

91. 我在《我们的共同议程》中提出的建议旨在提供更多杠杆，推动支持可持续发展目标的行动。我已请常务副秘书长继续与联合国可持续发展集团负责人合作，加强对可持续发展目标的集体贡献，利用《我们的共同议程》推动大规模成果。

A. 为实现全球经济复苏和拯救可持续发展目标提供综合支助

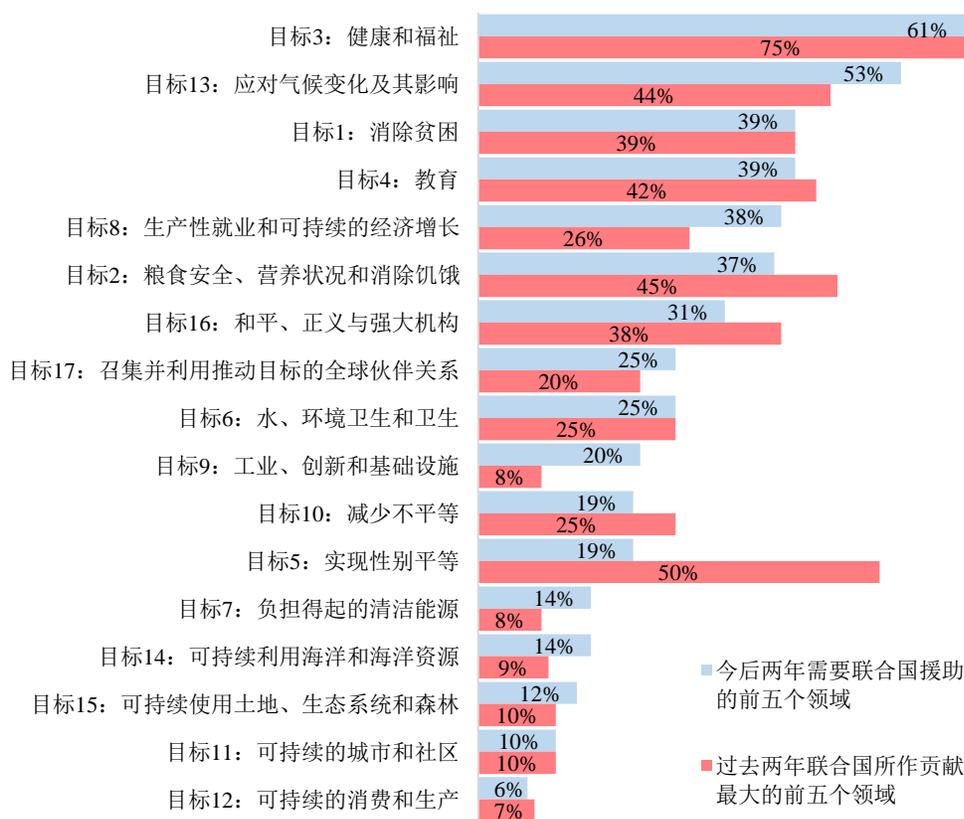
推动进一步整合联合国的支助

92. 2021 年，联合国发展系统的 COVID-19 应对工作提供了明确证据，证明了东道国政府对所提供的循证综合政策建议和技术支持的重视。对各国采取的卫生、人道主义和社会经济综合应对措施确保了在努力保护来之不易的发展成果的同时，关注紧急需求。例如，向 144 个国家提供了 14 亿剂疫苗，还通过捐赠方式获得或收到 28 亿剂疫苗。联合国发展系统 COVID-19 应对工作全系统评价的初步结果证实，改革与方案协调性之间有着明确联系，显示了联合国各实体能迅速调整适应、调整资金和资源用途、调动新资金并将挑战转化为机遇的有效途径。随着全世界逐渐走出紧急恢复阶段，所有社会经济应对计划均被纳入《合作框架》，

以确保今后的活动吸取即时应急措施的经验教训，为各国向更可持续、更包容的经济公正转型奠定更坚实的基础。

93. 各国政府在评估联合国发展系统的应对措施后报告，过去两年联合国对国家努力的贡献在健康和福祉方面(可持续发展目标 3)的影响最大，在 COVID-19 应对方面产生了明显影响(见图 15)。其次是在以下方面的影响：性别平等(目标 5)、粮食安全(目标 4)、气候变化(目标 13)、教育(目标 4)和消除贫困(目标 1)。随着疫情进入第三年，健康和福祉(目标 3)仍是大多数政府(61%)请求联合国发展系统在未来两年提供支持的领域，尽管这一比例明显低于 2020 年(75%)。气候行动(目标 13)已进入优先事项清单。

图 15
联合国过去和未来对可持续发展目标的援助和贡献



资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

94. 2020 年四年度审查还强调，联合国发展系统需要利用各实体的独特贡献并增添价值，提供优质的综合政策咨询和支持，更加注重行动、成果、一致性、进展和影响。

95. 由此产生的方法转变得得到方案国认可。2021 年，94%的方案国政府同意，《合作框架》确定了最大限度发挥可持续发展目标协同作用的路径。86%的方案国政府同意，联合国针对国家需要和优先事项提供了联合的综合政策咨询。

96. 联合国发展系统在各 国所提供支持的独特价值也得到肯定。共计 70% 的国家选择联合国作为提供循证政策咨询的首选发展伙伴之一，63% 的国家选择联合国作为提供综合政策咨询的首选发展伙伴之一，远远领先于其他多边和区域机构以及国际金融机构(见图 16)。

图 16
联合国与其他发展伙伴的比较

	联合国发展系统实体	国际金融机构	其他多边和区域机构	经合组织/发援会伙伴	南方专题合作伙伴	联盟合作伙伴
提供循证政策咨询	70%	23%	29%	17%	7%	9%
酌情提供综合政策咨询	63%	23%	31%	11%	4%	8%

资料来源：2021 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

缩写：发援会，发展援助委员会；经合组织，经济合作与发展组织。

97. 国家一级的协作也得到加强，这表现在联合方案显著增加，101 个联合国国家工作队有 571 个运作中的联合方案，综合预算超过 47 亿美元，大大高于前一年的数字，即 84 个联合国国家工作队有 400 个运作中的联合方案以及超过 34 亿美元的综合预算。²

98. 在全球层面，按照会员国在 2020 年四年度审查中的指示，2021 年通过 13 个实体的战略计划是一个重要机会，以推动各实体的整体目标和业务模式与可持续发展目标进一步对接。联合国发展系统 COVID-19 应对工作中期报告显示，在这方面取得了一些积极进展，战略计划体现了重新取得变革性成果或为取得这种成果而加速行动的坚定承诺，与此同时更加强调联合规划。开发署战略计划还载有明确目标，以进一步加强所提供的综合支助，在驻地协调员的全面协调下，向系统提供需求驱动的服务，满足各国政府的政策和方案拟订优先事项。这是一个积极进展，是开发署为巩固其在新一代联合国国家工作队中的“整合者作用”所开展的更广泛努力的一部分。

99. 这些都是重大成就。与此同时，我们必须加紧一切努力，使联合国发展系统摆脱单一的、项目化的机构支持模式，这种日益过时的模式不足以满足可持续发展目标的要求。在这方面，前进的道路不会是平顺的。例如，一项独立外部审查分析了联合国发展系统改革在国家一级的影响，³ 指出在这一改革初期阶段，为实现让综合政策咨询发挥更大作用的“系统办法”所作集体努力仍具有临时性。⁴ 这个结果与我们自己的调查结果一致。2021 年，仅有 66% 的驻地协调员确认，他们和联合国国家工作队对各自总部为制定综合政策以实现可持

² “运作中的联合方案”指那些过去一年有资金支出的方案。

³ 科特迪瓦、斯威士兰、格鲁吉亚和乌干达。

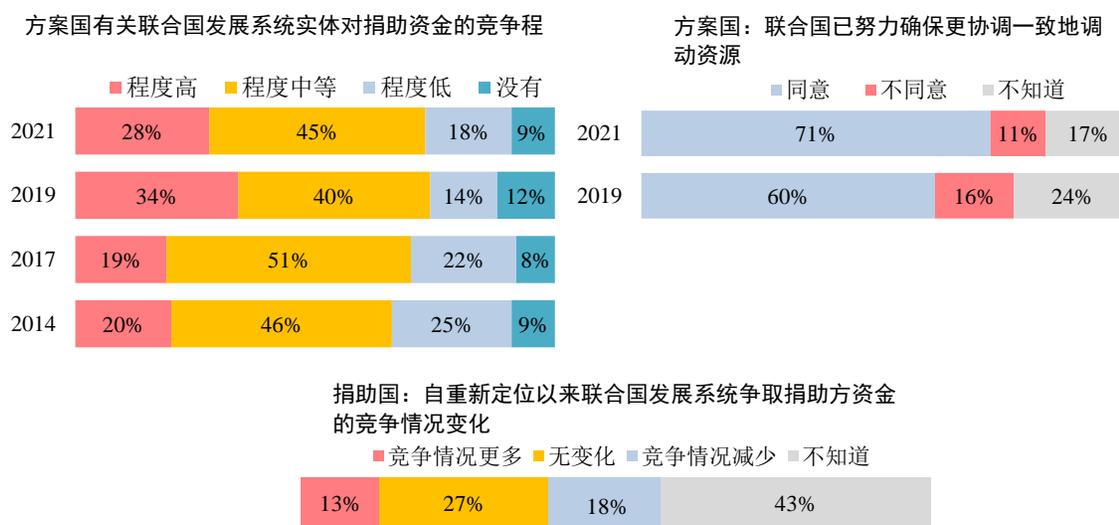
⁴ Silke Weinlich and others, *New Rules, Same Practice? Analysing UN Development System Reform Effects at the Country Level*, Discussion Paper 3/2022 (德国发展研究所, 2022 年, 伯恩)。

续发展目标所提供的支持感到完全满意。满意度最高的是非洲(86%)，最低的是亚洲及太平洋、欧洲和中亚(均为 47%)。

100. 联合国各实体之间为获得捐助资金持续开展竞争，这仍然是阻碍进一步整合的主要抑制因素。在全球一级，29 个实体中仅有 7 个实体将至少 15% 的非核心发展资源划拨给联合活动，这与第 72/279 号决议中的会员国任务授权不符。在各国，近四分之三的方案国政府报告存在较大或中等程度的竞争，自 2014 年以来情况变化不大(图 17)。近一半的捐助国报告说，自改革以来竞争情况没有变化，超过五分之一的捐助国指出竞争增加。

101. 不过，积极的一面是，71% 的方案国同意联合国各实体为确保以更加协调一致的方式调动资源作出了努力。

图 17
联合国发展系统实体对捐助资金的竞争依然普遍，但已为协调一致调动资源做出更多努力



资料来源：2021 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

102. 确保我们普遍地成功对国家需求和优先事项作出综合回应，仍将是 2022 年及以后的优先事项。国家工作队必须最充分地利用《合作框架》及相应工作计划和筹资框架，以确保将《合作框架》的协作精神转化为综合的方案拟订和配套筹资。开发署具有整合者的职能，可发挥重要作用。

消除贫困是我们行动的中心

103. COVID-19 大流行使世界进一步偏离了消除一切形式贫困的目标。仅在 2020 年，就又有 1.31 亿人陷入贫困。根据世界粮食计划署的数据，估计有超过 2.76 亿人因 COVID-19 而面临严重饥饿。消除当前保健、教育和社会保障体系的薄弱环节，以及因 COVID-19 大流行而凸显的系统性歧视和不平等的权力关系，是消除贫困和确保不让任何一个人掉队的核心。2020 年四年度审查再次突出了联合国发展系统为加强在这些领域对各国的支持而采取行动的重要性。

104. 因此，在今后两年需要联合国援助的前三个目标中，方案国政府强调了目标 1(消除贫困)，旨在实现绿色、有复原力和包容性的复苏。

105. 总体而言，各国政府将联合国视为重要合作伙伴，85%的政府指出，联合国国家工作队协助该国评估了最贫困者的状况，80%的政府指出，联合国国家工作队协助其满足最贫困者的需要。⁵

加快全民健康覆盖

106. COVID-19 暴露了被长期忽视的风险，包括不适当的卫生系统、社会保障方面的差距和结构性不平等。COVID-19 还使人们认识到应急准备的重要性，从而使实现全民健康覆盖的工作变得更加紧迫。请联合国发展系统在健康和福祉方面提供支持的要求仍然强烈，具体要求是请联合国国家工作队支持到 2030 年实现全民健康覆盖，这些要求主要来自低收入国家(76%)和中低收入国家(78%)政府。

107. 在《我们的共同议程》中，我提出了加强全球卫生架构的具体建议。其中包括推动 COVID-19 全球疫苗接种计划、加强世界卫生组织、改善全球卫生安全和准备工作、争取实现全民健康覆盖。我高兴地看到会员国在有关《我们的共同议程》的协商中支持这些提议，并将感谢会员国在我们规划前进道路时继续互动参与。

到 2030 年实现普遍社会保障

108. COVID-19 危机凸显了社会保障方面的严重缺陷，40 亿人，即半数以上的世界人口未得到保护。绝大多数东道国政府(96%)认为联合国国家工作队为国家社会保障制度提供了有效支持。在执行有针对性的特别措施以扩大对穷人和最弱势群体的社会保障方面，联合国国家工作队的应对措施所获评级是：针对儿童和青年(99%)以及难民、移民和境内流离失所者(90%)的措施极为有效，针对老年人(58%)和土著人民(52%)的措施效果稍差。

109. 这为今后几年提供更多支助奠定了坚实基础。2021 年 9 月，我提议设立就业和社会保护全球加速器机制，旨在将社会保障扩大到 40 亿未受保护的人口，并在 2030 年前创造至少 4 亿个就业岗位，主要是在绿色、护理和数字经济领域。这将支持各国制定包容性的国家就业和社会保障综合战略，加强多边合作并增加获得国际资金的机会。加速器机制将得到“目标高远部长联盟”的支持，以促进在新兴部门创造就业机会。驻地协调员将借鉴粮食体系峰会等近期峰会所遵循的模式，动员联合国国家工作队和方案国的其他利益攸关方，以确保全球加速器机制支持各国的优先事项和社会保障需求。

动员集体行动，实现教育转型

110. 全世界的教育系统正处在一个十字路口。过去两年，疫情相关限制使各国全面关闭学校的时间平均达 20 周——这可能对今后的学习和入学率造成严重后果，对女童和边缘化群体而言尤其如此。这正在加剧原已存在的学习危机，即中低收入国家有一半的儿童 10 岁时还无法读懂基本文字。此外，“教育的未来”国

⁵ 2020 年分别为 91%和 92%；但所用衡量标准不同，因此无法了解同比变化。

际委员会的一份重要报告显示，全世界的教育系统正在艰难地为学习者提供在快速变化世界中实现繁荣发展所需的知识、技能和价值观。迫切需要改革教育，使社会更好地为不确定的未来做好准备。

111. 联合国发展系统的支持各国政府实现可持续发展目标 4 方面发挥着重要作用。2021 年，88% 的政府报告在扩大包容和公平的优质教育机会方面得到联合国国家工作队的支持。几乎所有驻地协调员都把联合国国家工作队对不同教育要素的支持评估为有效支持，例如，协助提高儿童和青少年的数字素养(99%)以及减少失学儿童，特别是失学女童人数(96%)。得益于联合国的支持，4 870 万名失学儿童(其中一半是女童)获得了受教育机会，其中包括 640 万名流动儿童和 3 170 万名处于人道主义背景下的儿童。与此同时，对教育部门的支助仍是各自为政：总部调查显示，仅有不到一半的联合国发展系统实体制定了教育部门战略。在全球一级，已采取一系列重要步骤来加强教育系统合作，例如联合国教育、科学及文化组织成立了一个新的可持续发展目标 4-2030 年教育高级别指导委员会。

112. 推动联合国国家工作队在教育方面的贡献，是我将于 2022 年 9 月召开的教育变革峰会的筹备工作的重要组成部分。此次峰会力求重申对教育这一首要公益物的政治承诺和公开承诺。峰会旨在调动所需的行动、雄心、团结精神和解决方案，重新把教育视作挽回与疫情相关的学习损失和加速实施目标 4 的手段。在驻地协调员的领导下，联合国国家工作队将支持各国开展包容各方的国家协商，以制定到 2030 年实现教育变革的国家承诺书。

加强国家生成和使用数据的能力

113. 我仍然对缺乏可靠和及时的数据感到沮丧，没有这些数据，就不能妥善监测或实现可持续发展目标。这也使实现不让任何一个人掉队的承诺遥遥无期。落实目标的工作已有七年之久，这种情况完全不可接受。

114. 可持续发展目标具体目标 17.18 旨在加强向发展中国家提供的能力建设支持，大幅增加获得按收入、性别、年龄、种族、民族、移民身份、残疾情况、地理位置和与各国国情有关的其他特征分类的高质量、及时和可靠的数据。就大多数指标而言，我们尚未兑现这一承诺。

115. 作为各国政府重视的长期伙伴，联合国发展系统在这一领域有强大的相对优势。2021 年，95% 的联合国国家工作队为加强国家统计能力提供了支持，53% 报告联合数据收集和创新工作得到改善。绝大多数政府(91%)和驻地协调员(85%)都认为，联合国为加强国家统计和规划能力做出了贡献。目前，43% 的联合国国家工作队制定了协调和加强国家统计能力的商定工作计划，与上一年相比增加了一倍多。联合国国家工作队还支持加强国家根据性别(82%)、年龄(76%)和残疾情况(65%)以及在较低程度上根据族裔(28%)和种族(20%)分列数据的统计能力。

争取在性别平等和制止暴力侵害妇女和女童行为方面取得更切实进展

116. 世界经济论坛的最新报告指出，要在全世界范围内消除性别差距，需要超过 135 年的时间，要在经济参与和机会方面消除性别差距，需要 267 年的时间。

COVID-19 大流行导致暴力侵害妇女和女童的行为加剧，近年来呈下降趋势的童婚现象增加，妇女的失业比例依然特别高，并承担更多照料工作。

117. 随着联合国发展系统继续加强对性别平等和性别平等主流化的重视，方案国政府将性别平等列为过去两年获得重大支持的第二大领域。在 2021 年制定了《合作框架》的 27 个联合国国家工作队中，有 19 个纳入了专门的性别平等成果。性别平等仍是联合活动的一个主要侧重点，87%的联合国国家工作队报告了一个或多个以目标 5 为侧重点的联合方案。

118. 2021 年，联合国国家工作队处理各国性别优先事项的现有能力有所提高。除联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)驻 76 个国家的实地机构部署了性别平等问题顾问之外，在无妇女署驻地机构的国家，通过与妇女署结成伙伴关系，在 21 个驻地协调员办公室部署了性别平等问题顾问。86%的联合国国家工作队设有性别平等专题小组等专门的机制，支持就性别平等和妇女赋权问题开展联合工作。

119. 联合国国家工作队将联合国在性别平等方面的支助质量评为总体有效(见图 18)。

图 18
支助实效

	有效	无效	未知
加强体制机制和法律框架，防止和消除暴力侵害和歧视妇女和女童的行为	92%	5%	3%
采取具体措施，保护妇女和女童免遭性别暴力	88%	10%	2%
性别平等专门知识	95%	5%	0%
加强按性别分列的数据的收集、提供和使用	78%	14%	8%

120. 联合国国家工作队的一项重要工作是着力解决在应对 COVID-19 的过程中出现的性别不平等问题，并处理暴力侵害妇女和女童行为。如联合国可持续发展集团 2020-2021 年报告所述，在联合国与欧洲联盟为消除暴力侵害妇女和女童行为而建立的伙伴关系“聚光灯倡议”的推动下，用于预防暴力侵害妇女和女童行为的国家预算增加了 32%，且有 17 个国家签署或加强了 84 项法律和政策。该倡议还促成对暴力犯罪人的定罪增加 22%，并克服 COVID-19 相关限制和封锁，为超过 65 万名妇女和女童提供了性别暴力领域的服务。

121. 同样，COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金对性别平等问题的关注，使分配给以性别平等为主要目标的方案的资源成倍增加。拨款额从第一次呼吁时占供资总额的 5%(190 万美元)跃升至第二次呼吁时的 64%(1 190 万美元)。阿富汗特别信托基金等其他基金现在也在仿效这一模式。

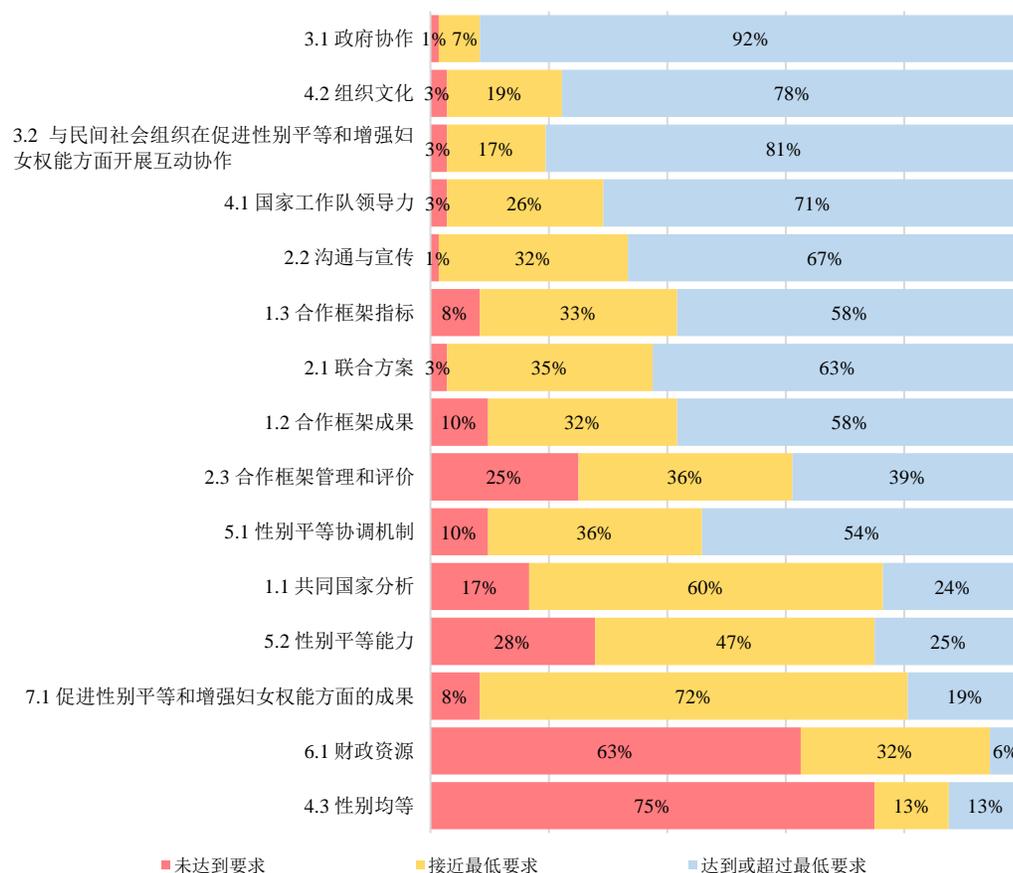
122. 为联合国国家工作队制定联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划和性别平等记分卡，有助于确保以促进性别平等的方式实施可持续发展目标和从 COVID-19 中实现恢复。国家工作队提交的记分卡显示，将性别平等观点纳入主

流的接受程度越来越高，战略计划和合作框架中的性别平等目标数量不断增加等事实，即为明证。在全球一级，64%的评级属于符合要求或超出要求的类别。在国家一级，2021年共有61个国家工作队提交了报告，高于2020年的38个。

123. 图19提供了过去四年执行情况细目。

图19

2018-2021年联合国国家工作队全系统行动计划的执行情况



资料来源：妇女署，2021年。

124. 尽管如此，我们还需要开展更多的工作来扭转性别平等方面的趋势，因为目前目标5的大多数具体目标和指标在各区域均进展甚微，而且由于疫情的影响，前景也在不断恶化。在联合国系统内，我们在性别平等和性别主流化方面取得了进展，国家工作队必须在此基础上，树立远大目标，确保我们能够帮助各国政府采取行动，加大力度，帮助在实地真正改变情况。面对现有的巨大性别平等差距，目前我们的努力往往仍很单薄。纵观过去四年，在依据国家工作队记分卡完成全面报告的72个国家工作队中，只有25个(34.7%)达到或超过了15项记分卡业绩要求中的9项或9项以上(60%)。

125. 在《我们的共同议程》中，我敦促会员国和其他利益攸关方根据我的人权行动呼吁，考虑五项相关的变革性措施：(a) 充分实现平等权利，包括废除所有

性别歧视性法律(可持续发展目标的具体目标 5.1); (b) 采取措施, 在所有领域和各级决策中促进性别均等, 包括实行配额和特别措施(具体目标 5.c); (c) 促进妇女融入经济, 包括在照护经济和同工同酬方面进行大规模投资, 并更多地支持女企业家(具体目标 5.4、5.5 和 5.a); (d) 更多地纳入青年妇女的声音; (e) 制定加快消除暴力侵害妇女和女童行为的应急计划(具体目标 5.2)。

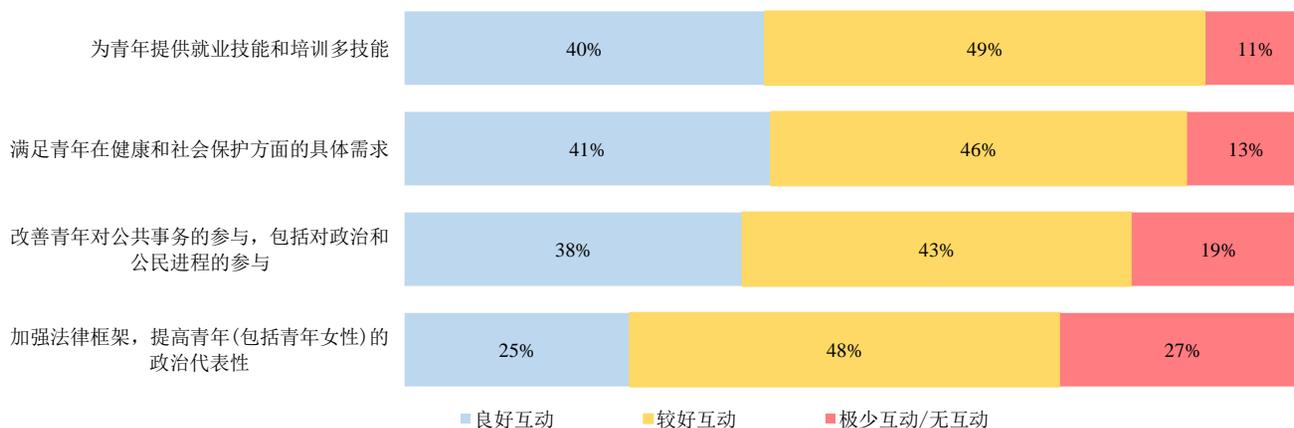
126. 此外, 为进一步改进联合国提供的支持, 我已请常务副秘书长与妇女署和联合国人口基金(人口基金)密切合作, 牵头审查联合国系统在性别平等方面的能力, 包括人员配置、资源和架构, 以实现性别平等, 将其作为所有实体的核心优先事项。审查将产生建议, 说明如何使性别平等成为各项任务的责任和优先事项, 纳入方案拟订和供资基准, 并以技能组合和人员配置架构为依托, 使其协调一致, 最大限度地发挥知识专长, 同时尽量减少重复。

促进青年有意义的参与和包容

127. 世界各国的青年人在学习、心理健康和经济机会方面都遭受了严重挫折, 加剧了在青年支助方面本来就存在的差距。与此同时, 人们日益认识到青年作为变革的积极推动者和推进《2030 年议程》的关键贡献者的作用。各国对联合国支持青年参与的需求很大, 也反映出这一点。

128. 在驻地协调员中, 有 76% 的人表示, 其东道国已要求在青年问题上提供支助(见图 20)。2018 年制定的《联合国青年战略》是第一个为青年服务、与青年合作、与青年并肩作战的全系统框架。在该战略的指导下, 在 130 个国家工作队中有 121 个让青年参与其行动, 在基层一级有着良好的互动协作(80%), 并与女童和青年妇女有着良好的互动协作(80%)。驻地协调员认为, 联合国国家工作队为解决青年具体需求方面最有力的参与是为青年提供再就业技能和培训多技能(89%)以及保健和社会保护(87%), 而最弱的参与则是加强法律框架以提高青年的政治代表性。

图 20
驻地协调员对联合国国家工作队就青年问题互动协作情况的回复



资料来源: 2021 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

129. 2022 年《青年战略》执行情况报告对照一套关键绩效指标，更全面地反映了各个联合国实体和 130 个联合国国家工作队的努力，并将展示为逐步改善联合国系统为青年服务、与青年合作、与青年并肩作战所做努力的广度和深度，同时也指出了每个实体和国家工作队需要进一步关注的领域。尽管如此，对 2015-2020 年联合国系统青年方案拟订工作的评价表明，在以下方面仍有相当大的改进空间：联合国发展系统与青年互动协作的方式；不仅仅停留于将青年视为受益人；加强努力以惠及最边缘化和最脆弱的青年。⁶

130. 为了使联合国在今后仍是一个有意义和有实效的机构，联合国必须加强为青年服务和与青年合作的工作，特别是在国家一级。我提出的在联合国秘书处设立青年事务办公室的建议，如果得到会员国的采纳，将提高整个联合国系统实现这一目标的能力。通过更有力和更可持续地注重宣传、创新、协调和全系统问责，新的办公室将有助于确保青年及其利益居于本组织和联合国发展系统各级工作的中心位置。

将残疾人纳入主流

131. 残疾人是世界上最大的少数群体，占世界人口的 15% 以上，即 10 亿人。即使在正常情况下，残疾人获得医疗保健、教育、就业和参与社区的可能性也较低。他们更有可能生活在贫困中，遭受暴力、忽视和虐待的比率更高，在任何受危机影响的社区中都属于最边缘化的群体。COVID-19 进一步加重了这种状况，直接和间接对残疾人造成了格外严重的影响。在 COVID-19 应对和恢复工作中以及所有发展努力中兼顾残疾人，是实现不让任何一个人掉队的承诺的重要组成部分，也是对《残疾人权利公约》和《2030 年议程》作出的全球承诺的重大考验。

132. 自 2019 年启动以来，联合国残疾包容战略提供了一个具体框架，以便在本组织的方案和业务中为残疾人促成变革性进展。在战略启动的头两年中，在残疾包容方面取得的进展是显而易见的。但是，只有 15% 的联合国发展系统实体和 21% 的联合国国家工作队达到或超过了该战略问责框架中至少 50% 的指标，前路漫漫，仍需作出进一步努力以确保该战略得到全面实施。

133. 联合国发展系统各实体和联合国国家工作队在各方案和业务中为残疾包容问题开展协同努力，特别是与残疾人及其代表组织协商，对于实现该战略所确定的目标至关重要。2021 年，44% 的联合国发展系统实体达到或超过了无障碍要求，使残疾人能够充分参与生活的各个方面。共有 21 个实体正在以某种形式将残疾包容问题纳入各自的战略计划，但目前只有 28% 达到或超过了框架要求。共有 44% 的联合国发展系统实体正在制定和实施行动计划，以实现实际和数字无障碍环境；在协商方面，只有 12% 的实体和 36% 的国家工作队报告说，通过在工作的所有方面，包括规划、方案设计和实施过程中与残疾人进行有意义的接触，达到或超过了框架要求。

⁶ 人口基金，《怎样才能扩大青年的权利，放大青年的声音？》，2021 年 12 月。

134. 通过联合国残疾包容战略的机构协调人网络和联合国国家工作队有时间限制的工作组的协调行动，将残疾包容问题纳入联合国系统 COVID-19 应对措施的主流，以支持制定应对计划和专门措施，解决残疾人的权利问题，包括借助包容和无障碍的通信以及将残疾人纳入疫苗接种运动和疫苗推广中。

135. 可持续发展目标联合基金继续为相关国家的 35 个综合社会保护联合方案提供资金，其中 10 个方案直接面向残疾人，12 个方案已将残疾问题纳入社会保护和“不让任何一个人掉队”综合政策的主流。此外，通过 2021 年联合国促进残疾人权利伙伴关系的支持，还在国家和多国层面上开展了 42 个残疾包容联合方案。

推进人权，不让任何一个人掉队

136. 2020 年四年度审查请联合国发展系统各实体应请求协助各国政府努力尊重和履行国际法规定的人权义务和承诺，以此作为落实不让任何一个人掉队的承诺的关键工具。

137. 对此，大多数联合国国家工作队(89%)报告说，它们在分析工作中参考了人权条约机构的建议等内容。此外，有 48%的联合国国家工作队协助各国政府履行人权条约规定的义务，42%协助了普遍定期审议报告工作。在某些情况下，这仍然没有达到国家政府的期望值，一些政府指出，需要更多的财政和技术资源来支持遵守人权条约和编写人权报告。

138. 为进一步提高联合国国家工作队在人权方面的能力和专业知识，驻地协调员应会员国的要求并与它们协商，继续在 54 个国家部署人权顾问(2020 年为 43 个)，由人权主流化多捐助方信托基金提供资金。

在能源、粮食体系和连通性方面实现综合和公正的转型

139. 能源、粮食体系和连通性的公正转型有可能推动可持续发展目标的实施，并对各项目标产生乘数效应。

140. 公正的能源转型将支持各国努力将气温升幅限制在不超过工业化前水平 1.5°C，将气候行动作为一个基本考虑因素，贯穿于发展更绿色、更可持续的经济的所有努力中。

141. 转型后的粮食体系将消除 30 亿人无法获得健康饮食的主要不平等原因，大幅降低发育迟缓程度，并助益认知发展和教育成就。它将减少粮食体系的温室气体排放，增强应对气候冲击的能力，帮助减少生物多样性的丧失，并大幅减少营养不足带来的经济拖累。

142. 公正的数字化转型将充分利用人员、组织和技术的互联性，确保各国能够获得优质教育、远程工作、电子商务、金融技术和支付系统，虚拟交付基本服务，从而确保社区能够从数字化中获益，并适应未来的工作模式；同时确保各国能够获得环境、经济和社会数据以及观测系统，以衡量可持续发展目标的执行情况。

143. 通过粮食体系峰会、能源问题高级别对话和 2021 年在格拉斯哥举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六届会议，联合国发展系统支持会员国实现关键的里程碑，包括 110 项国家途径，确定各国在粮食体系转型方面的优先事项，以及到 2030 年实现可持续发展目标 7 的全球路线图。这些成就是我们改革努力的直接结果。在全球一级，联合国发展系统在联合国可持续发展集团的领导下，团结一致地开展倡导工作，从各个机构中汲取专业知识和影响力，以激昂全球志气。驻地协调员发挥召集领导作用，推动相关利益攸关方支持各国的抱负和需求。

144. 我们现在必须将此提高到一个新的水平，以确保我们的计划和雄心在实地产生具体结果。振兴后的驻地协调员系统为联合国开辟了新的切入点，得以在国家一级召集活动，协助各国政府最大限度地利用全球首脑会议和与这些根本性转型有关的其他全球倡议所带来的机会和势头。

采取气候行动，与自然和平相处

145. 通过在国家一级发挥日益积极作用的驻地协调员，联合国发展系统支持各国确保 2021 年的政府间进程，如在格拉斯哥举行的联合国气候变化大会、生物多样性公约缔约方大会第十五届会议第一部分、粮食体系峰会和能源问题高级别对话反映出国家的可持续发展优先事项，并支持各国推进采取气候行动和促进环境可持续性的雄心壮志。

146. 在筹备联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六届会议的过程中，通过开发署牵头的气候承诺倡议，120 个国家得到了支持，以制定新的国家自主贡献和国家适应计划，或修订现有的计划。联合国发展系统支持了到 2030 年实现可持续发展目标 7 和到 2050 年实现净零排放的全球路线图的制定，并帮助各国政府、企业和其他利益攸关方在能源高级别对话中提出自愿性能源契约，为公正的能源转型开辟道路，以支持发展更绿色、更可持续的经济。

147. 我们必须在 2022 年生物多样性公约缔约方大会第十五届会议第二部分中拿出同样的决心，商定一个新的 2020 年后全球生物多样性框架。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)2021 年 5 月核可的纳入生物多样性和基于自然的解决方案的共同办法，为将生物多样性纳入联合国的主流提供了规范性框架，并促进了国际社会采取集体行动，应对导致生物多样性丧失的驱动因素，恢复生态系统。迄今为止，27 个实体中已有 14 个报告说已对各自的战略、政策和方案作出调整，使之与共同办法保持一致；27 个实体中有 13 个在各自战略计划中考虑了导致生物多样性丧失的驱动因素。同样，将于埃及举行的 2022 年联合国气候变化大会、即将召开的联合国支持落实可持续发展目标 14 会议以及关于全球塑料条约的新谈判，也为迈向更绿色、更可持续的未来提供了更多机会。

148. 在国家一级，83%的东道国政府报告称已受益于联合国发展系统关于气候行动的政策咨询，75%的驻地协调员和联合国国家工作队成员同意，在过去一年中，除气候行动外的环境考虑因素已被纳入不同的方案编制和政策领域。更好地

整合联合国发展系统对各国实现公正和绿色转型目标的支持，是 2022 年联合国可持续发展集团的一个优先关注领域。

促成国家粮食体系转型

149. 2021 年 9 月粮食体系峰会的筹备工作特意采用了一种系统处理方法，将粮食和农业在生产、市场、消费、贸易、环境、气候变化和健康方面的相互联系考虑在内。

150. 在驻地协调员的领导下，联合国国家工作队支持 148 个国家的国家召集人召集广泛的利益攸关方，阐明其优先事项和可持续粮食体系的可能解决方案。通过与 108 915 名参与者的 1 644 次对话，联合国国家工作队支持了 110 项到 2030 年实现可持续粮食体系的国家途径的制定，每项途径都旨在推动国家在多个可持续发展目标方面取得进展。

151. 联合国发展系统正通过从粮食体系峰会秘书处接手的一个专门的粮食体系协调中心支持采取后续行动，将这些途径转化为与 2022 年及其后的国家优先事项相一致的政策和计划。

支持公正的数字化转型

152. 自疫情开始以来，数字连通性有所提升，但仍有 29 亿人无法使用互联网。这其中有 96% 的人生活在发展中国家，妇女和女童面临的数字鸿沟甚至更大。2020 年四年度全面政策审查认识到了这些挑战，并鼓励与方案国家合作，以改善数字包容。数字化转型使人们能够获得优质教育、基本服务的虚拟交付(如远程医疗)、远程工作、电子商务、金融技术和数字支付，是促进包容的强有力推动因素，增进妇女、女童、青年、残疾人和土著人民的参与，不让任何一个人掉队。

153. 联合国国家工作队已经在支持各国为数字化的未来做好准备。在贝宁，国家工作队帮助建立了一个创新性的数字平台，提供关于外国直接投资、援助和其他发展融资的实时数据，以支持政府进行与可持续发展目标相一致的规划和预算编制。在孟加拉国，联合国正在推动一个数字贸易平台，为可持续发展目标投资牵线搭桥。具体例子比比皆是，但只有 65% 的方案国报告说，国家工作队为它们增进数字包容提供了支持，因此我们预计，未来几年此类活动将大幅增加。驻地协调员也报告说，在这方面“联合国总部提供的支持相对薄弱”，仅为 41%。联合国实体将需要确保随时有能力应对预期的需求激增。

154. 在多边一级，我在我的报告《我们的共同议程》中指出，有必要制定共同的建议，以拟订一份数字全球契约，使所有人都能接入互联网。如果得到会员国的核准，这份契约可以为扩大我们的行动提供一个有用的框架。

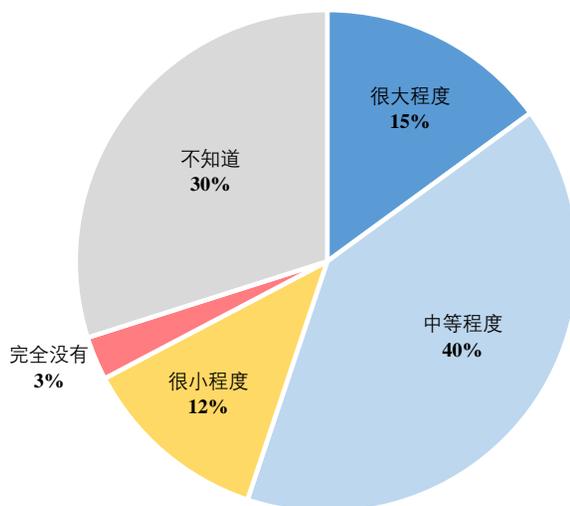
支持经济转型，增加可持续发展筹资，加强与国际金融机构的合作

155. 重新强调联合国在全球经济辩论中的作用，是我上任后的优先事项之一。在这方面，我们成绩斐然。改革使联合国发展系统能够更好地支持各国为可持续发展构建必要的财政空间，驻地协调员在召集国际金融机构、多边开发银行、私营部门和其他利益攸关方方面的领导力和权威得到加强。现在，所有的驻地协调

员办公室都配有一名经济学家支持驻地协调员，并得到一个强有力的联合国经济学家网络的支持。与经济和社会事务部、各区域经济和社会委员会以及在贸易、发展筹资和经济转型方面具有知识专长的其他专门实体建立起更强有力的联系，也使驻地协调员受益良多。

156. 令人鼓舞的是，86%的方案国政府认为联合国为可持续发展目标的筹资提供了充分支持，78%的方案国政府还认为，综合性国家筹资框架有助于各国加强可持续发展筹资选择。在可持续发展目标联合基金的促成下，联合国国家工作队 在 69 个国家扩大了对设计综合性国家筹资框架的支持，并加强了可持续发展目标的融资架构。我还高兴地看到，67%的方案国表示，在过去一年中，我们在国家一级的参与有了明显的改善(见图 21)。从 2020 年到 2021 年，国际金融机构直接参与编制共同国家分析的比例从 36%增至 54%。在联合国国家工作队中，有 54% 报告说与国际金融机构建立了正式关系，有 55%报告说在 2021 年与此类机构开展了联合举措，较 2020 年增加 25%。这些举措主要是与世界银行(40)、国际货币基金组织(20)、非洲开发银行(15)和亚洲开发银行(13)联合开展的。将继续加大力度，推动国际金融机构和多边开发银行参与可持续发展目标的实施。

图 21
过去四年来与国际金融机构的合作改善情况



资料来源：经济和社会事务部，2021 年方案国政府调查。

157. 在全球层面，COVID-19 时代及其后发展筹资倡议促成了一份单一的、雄心勃勃的短期、中期和长期政策选项清单，反映了包括会员国在内的各利益攸关方的各种需求和观点，并通过有针对性的宣传工作，如 2021 年 3 月的债务和流动性问题高级别活动，帮助各国获得关键的财政救济。我们的宣传努力还促成了以下成就：确保暂缓偿债倡议延长至 2021 年底；2021 年 8 月发行 6500 亿美元特别提款权，旨在提高全球流动性；成立国际货币基金组织的复原力和可持续性信托基金，包括为脆弱的中等收入国家提供支持。

158. 尽管取得了这些进展，但要修复全球金融体系中长期存在的弱点还需要付出大量的努力，该体系仍在通过债务管理、信贷准入和金融流动性供应方面的结构性特征，使贫困者沦为受惩罚的对象。在全球层面，我呼吁改革全球金融架构，包括通过促进和利用国际金融机构和多边开发银行的资源，为可持续发展目标投资创造有利环境。为了就此提供支助，我们必须继续改进我们在国家一级的支助工作。驻地协调员报告说，他们仍然很难从在驻在国没有派驻机构的实体那里获得经济政策咨询方面的充分支持，只有 40% 的联合国国家工作队答复者认为，在过去一年中，他们在很大程度上或在一定程度上受益于各实体总部在筹资方面的更大力度支持。

开展合作和建立伙伴关系以支持公正转型

159. 人们对联合国在召集和促进伙伴关系以实现《2030 年议程》方面的作用寄予厚望。值得注意的是，86% 的东道国政府认为，驻地协调员为利用伙伴关系支持各国努力推进《2030 年议程》做出了贡献。93% 的捐助国基本上认为，与其他发展伙伴相比，联合国在召集利益攸关方、利用伙伴关系和促进知识共享方面的成效居于平均水平或高于平均水平(见图 22)。当被问及在利用伙伴关系方面首选的支助提供者时，70% 的政府选择了联合国发展系统。

160. 在考虑各类利益攸关方时，发展中国家高度评价联合国与民间社会的互动协作，包括代表青年、妇女和残疾人的团体等。我们正在加强与驻地协调员和国际劳工组织的合作，以确保我们加强联合国国家工作队与工会和雇主组织的互动协作。

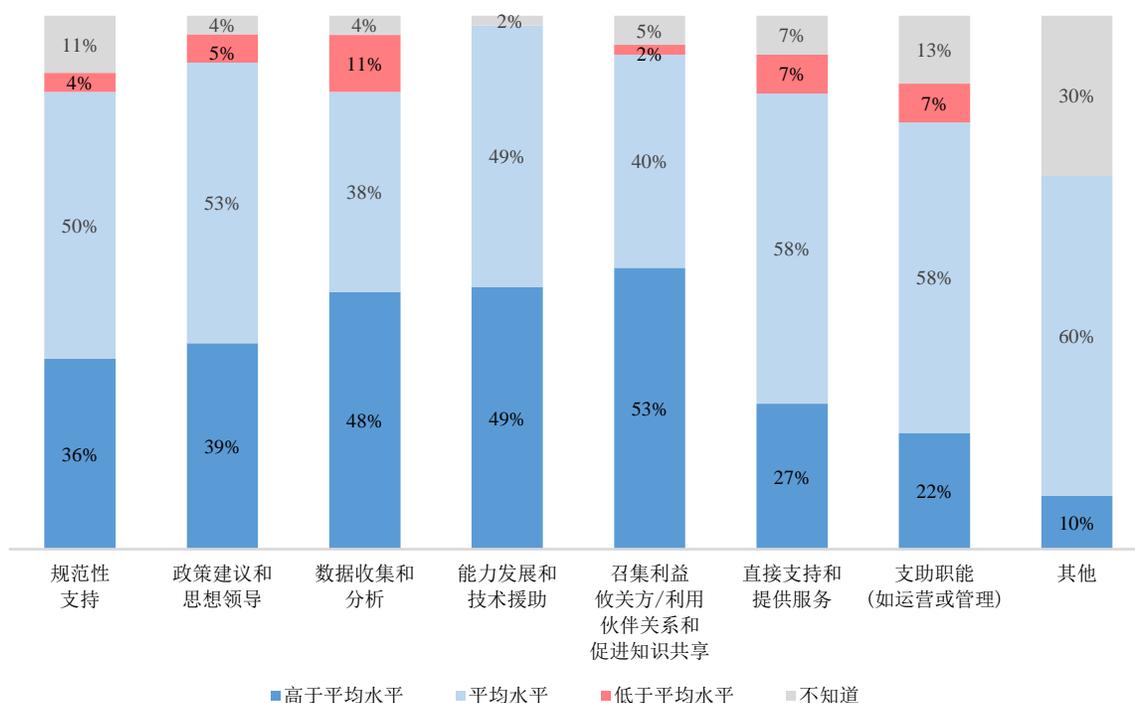
161. 在各国，这一积极趋势还体现在民间社会(88% 参与共同国家分析，90% 参与合作框架)和私营部门(分别为 57% 和 69%)以及其他利益攸关方参与新的共同国家分析和合作框架的程度有所提高。

162. 如上所述，在粮食体系峰会、能源问题高级别对话和最近一届联合国气候变化大会前夕，驻地协调员在凝聚对国家的支持方面也发挥了重要作用。在所有情况下，驻地协调员都在联合国可持续发展集团及其主席的战略指导下，召集利益攸关方支持各国实现宏伟目标，并支持致力于实现具体成果，打造更可持续和公平的未来。

163. 这些都是积极的迹象，表明驻地协调员作为各国可持续发展行为体的召集人的作用已经落地生根，可以在推进可持续发展方面发挥有意义的作用。

164. 其他类型的伙伴关系也为改善联合国的服务做出了贡献。例如，20 个联合国发展系统实体表示已将南南合作成果纳入成果报告框架，17 个实体为通过联合国南南合作办公室的信托基金资助的南南项目提供支助，包括在 22 个国家部署重要的医疗用品和减轻 COVID-19 疫情的社会经济影响。正如 2020 年四年度审查所反映的那样，志愿服务也可以成为落实《2030 年议程》的重要手段。2021 年，超过 10 000 名联合国志愿人员在秘书处和各机构、基金和方案提供服务，其中 85% 来自全球南方，245 人在驻地协调员办事处。

图 22
联合国发展系统与其他发展伙伴的效力比较



资料来源：经济和社会事务部，2021 年捐助者调查。

165. 在管理和监测现有伙伴关系方面仍有改进的余地。24%的驻地协调员报告说制定了联合国国家工作队的伙伴关系办法，比 2019 年的 18%略有提高；29 个联合国发展系统实体中有 25 个报告说已制定伙伴关系政策或准则。只有约 67% 的实体报告说，已建立全球监测和报告平台，以跟踪伙伴关系的状况和成果。此外，2021 年多边组织业绩评估网的联合国发展系统评估表明，太多的伙伴关系主要是由联合国实体的短期筹资目标所驱动。评估强调，需要引入更多的技能、结构和程序，使联合国发展系统成为私营部门的可信战略伙伴。为解决这一问题，正在驻地协调员系统和全球契约之间建立更强有力的联系，特别是通过其国家一级的地方网络，因为这些网络汇聚了致力于推动可持续发展目标进展的各种私营部门行为体。目前正在建立新的全球契约区域中心，为地方网络和联合国国家工作队提供额外的能力，以加强地方私营部门的参与，包括在目前没有地方网络的国家。从方案设计、背景界定和方案交付，到政策参与、增长、筹资以及联合国和中小企业参与，凡此种战略和业务活动，都将由这些区域中心为地方网络提供协调。例如，这其中包括根据国家优先事项，对可能孵化新地方网络的私营部门伙伴关系就绪状态进行考察的专门能力。

166. 我们还关切地注意到，在方案规模较小的国家，包括在小岛屿发展中国家，对联合国支持伙伴关系的满意度较低。这与人们的直觉相反，因为这些国家对伙伴关系的需求和要求或许是最高的。我们将采取措施进行纠正。

167. 一个值得效仿的成功范例是，联合国伙伴关系办公室促成与加拿大卫生研究院就《联合国 COVID-19 复苏研究路线图》开展合作，此路线图已于 2021 年 11 月发布。这项合作举措展示了科学和全球合作如何帮助世界更好地从 COVID-19 疫情中恢复，同时重点满足被落在后面的人们需求。加拿大卫生研究院共同设计了路线图的制定过程，来自世界各地的 38 个研究资助方组成了一个联盟。在 15 个月的时间里，至少有 8.04 亿美元投资于与路线图和秘书长的行动呼吁相关的近 4 000 个研究项目。

168. 加强联合国伙伴关系生态系统的另一个重要步骤是启动联合国伙伴关系小组，这是一个非正式的联合国伙伴关系同业交流群，旨在确定连接点，分享信息，共同创造，并携手克服障碍。该小组由联合国伙伴关系办公室、全球契约和发展协调办公室牵头。

B. 特殊处境国家

169. 从联合国发展系统重新定位伊始，我就致力于与该系统合作，向所有国家提供有针对性的、国家自主的支持。可持续发展目标没有“千篇一律”的方法，每个国家都是独一无二的。在此过程中，根据四年期全面政策审查，联合国发展系统尤其关注最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家、非洲国家和中等收入国家。

170. 在特殊处境国家，用于发展方面的业务活动，包括人道主义援助的支出持续增长(见图 23)。自 2015 年以来，在小岛屿发展中国家的支出增长了 60%，超过了方案国 47% 的总体增长率。在最不发达国家的支出也大幅增长，增长了 51%。截至 2020 年底，最不发达国家占有所有方案国支出的 50%。

图 23

按国家组分列的发展方面业务活动支出，包括人道主义援助支出

国家组	国家数目	2020 年 支出共计 (百万美元)	支出占总额的 比例(百分比)	每个国家的平均支出 (百万美元)		五年以来的 支出趋势	人均 支出(美元)
				2020 年	2015 年		
最不发达国家	46	15 903	50	346	224	+51%	15.04
小岛屿发展中国家	55	941	3	17	11	+60%	13.23
内陆发展中国家	32	8 057	25	252	200	+26%	15.11
非洲	54	13 545	42	251	182	+37%	10.11
中等收入国家	109	16 438	52	151	118	+24%	\$2.86
冲突中和冲突后局势中的国家	53	17 513	55	310	326	+58%	17.08
所有方案国	163	31 810	100	195	132	+47%	4.85

资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支助和协调办公室。

171. 于 2022 年 3 月在第五次联合国最不发达国家问题会议第一部分会议上通过的《支援最不发达国家多哈行动纲领》为联合国发展系统进一步调整对最不发达国家的支持提供了重要指导。《行动纲领》强调，需要通过以下途径支持可持续和包容型的经济转型：建设卫生和教育方面的生产能力；投资于数字基础设施；发展科学、技术和创新能力；制定和实施绿色产业政策；实现经济和出口结构多样化。《行动纲领》呼吁联合国发展系统各实体协助驻地协调员以协调一致的方式将方案所列工作纳入国家发展规划的主流，并要求联合国各实体将《行动纲领》纳入各自的战略文件。《行动纲领》的执行工作可以依靠通过最不发达国家技术库提供的支助，该技术库协助这些国家获得推动经济结构转型、消除贫困和促进可持续发展所需的科学、技术和创新能力。

172. 联合国发展系统还加强了对毕业的支持，包括通过可持续毕业支助机制，特别支持预计在本四年度审查周期内从最不发达国家类别毕业的四个国家，⁷ 该机制汇集了整个联合国系统针对具体国家和综合的咨询和能力建设服务机构以及最不发达国家毕业问题机构间工作队。

173. 执行《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》仍然是一个优先事项。在这方面，我欢迎最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、非洲开发银行、非洲联盟委员会、非洲联盟发展署和非洲经济委员会之间建立强有力的伙伴关系，向非洲内陆发展中国家提供技术支持和能力发展，以制定、资助和实施运输基础设施项目。此外，联合国南南合作办公室和国际农业发展基金正在实施一个南南和三方合作项目，在中亚内陆发展中国家推广可持续绿色经济方法。至关重要的是，自 2015 年以来，在 32 个内陆发展中国家的发展方面业务活动年度支出增加了 26%，超过了 80 亿美元。

174. 2020 年，非洲经济增长估计收缩了 2.1%，这是非洲大陆半个世纪以来首次经历衰退，而且其债务水平再次从 40% 迅速攀升至 2022 年的近 70%。《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年议程>执行框架》中表达的愿望面临着无法实现的严峻风险。2021 年，由 54 名成员组成的非洲事务部门间工作队致力于加强联合国在支持非洲优先事项方面的协调，例如，将能源获取确定为落实可持续发展目标的关键，列为联合国可以创造附加值的领域。我在上文中还详细介绍了非洲区域协作平台在进一步支持各国的优先事项和需求方面发挥的作用，包括为帮助各国利用非洲大陆自由贸易区裨益促进包容性增长和可持续发展所做的工作。

175. 我在本报告中作为多国办事处审查的部分内容详细介绍了向小岛屿发展中国家提供的支助，这些支助是对高级代表办公室牵头的全球努力的补充。令人鼓舞的是，自 2015 年以来，联合国在小岛屿发展中国家的发展方面业务活动支出增加了 60%。我们必须继续并加强我们的努力，因为小岛屿发展中国家由于其中等收入国家地位大都无法获得官方发展援助或优惠贷款，因而更加脆弱，而且由于其独特的地理环境、对进口和对旅游业的依赖，其脆弱程度也很高。

⁷ 不丹(2023 年)、安哥拉(2024 年)、圣多美和普林西比(2024 年)、所罗门群岛(2024 年)。

176. 世界上大约 75%的人口生活在中等收入国家，而这些国家约占全球国内生产总值的三分之一。我们需要全面改进我们对这些国家的支持。根据大会第 76/215 号决议的授权，联合国发展系统将进行一次摸底调查，向大会第七十八届会议提交报告，概述我们对中等收入国家的支助情况。不过，目前最根本的任务是全面重新审视当前采用的福祉衡量标准。

177. 因此，我在《我们的共同议程》报告中敦促会员国根据可持续发展目标的具体目标 17.19，考虑与国内生产总值相辅相成的进展计量方法。此外，大会第 76/203 号决议欢迎我关于制定一个多维脆弱性指数的建议，特别是针对小岛屿发展中国家。大会主席任命了一个高级别小组，由安提瓜和巴布达总理和挪威前首相担任共同主席，负责在 2022 年 12 月之前最终确定该指数。这一进程还将为首协会关于制定与国内生产总值相辅相成的计量指标的建议提供参考，我希望大会和经济及社会理事会将推进这项提议。当务之急是帮助推动这一辩论，使世界能够更好地了解各国的脆弱性，目的是制定更有效的可持续发展解决办法，包括通过更好地指导发展筹资。

四. 前进的道路：一个综合、高效和负责任的联合国发展系统，支持向可持续、包容性的未来公正转型

178. 联合国发展系统去年提供的支助为进一步推进可持续发展目标播下了种子，包括：确保 COVID-19 应对措施与公正、公平和可持续复苏的要求保持一致；在去年组织的关于气候行动、能源和粮食体系的重要峰会之前及后续行动中，充分发挥驻地协调员的召集能力，推进各国的立场和优先事项；支持各国应对 COVID-19、气候变化以及日益严重的金融和经济不确定性的影响。这有助于在尤为动荡的时期保持可持续发展目标和气候承诺的活力。

179. 2021 年还为未来的道路提供了重要的经验教训：我们还需要付出更多的努力，才能促成联合国国家工作队提供的方案和咨询支持的方向转变，足以提供实施可持续发展目标所需的规模和加速度。我们还有很大的空间可以更多受益于驻地协调员的召集作用，以取得大规模进展，特别是在激发了更多雄心和动力的全球峰会的后续行动方面。为各国经济转型和扩大财政空间提供支持的路径越来越明晰，对此种支持的需求也十分可观。我们需要与国际金融架构的全面改革协同努力，以寻求长期解决方案。

180. 我们意识到，是否能在这些领域向各国提供最佳支持，这取决于在巩固我们的改革和在整个系统实现更广泛的行为变化方面是否能取得进一步进展。本报告强调指出了哪些具体领域还需要进一步完善，才能最好地支持我们的联合国国家工作队。这些领域包括：使各机构的方案拟订文件与《合作框架》保持完全一致；进一步调整国家工作队的配置，使其符合国家需求和优先事项，包括在人道主义和危机背景下；支持对各机构的激励措施和业务模式进行更结构性的调整，以确保联合国系统能够整体上摆脱对小规模项目的主导性强调，改为将重点置于高质量和大规模的支持，并利用各机构的知识专长；整合多国办事处的支持，并确保我们的区域资产能够根据需求向各国部署专长力量。

181. 要使我们取得的成果与《2030 年议程》所要求的规模和雄心相匹配，还需要在联合国发展系统内加强成果问责制，在多重危机背景下，这一点已变得更加重要。这是会员国在 2020 年四年度审查和大会关于审查驻地协调员系统运作的第 76/4 号决议中提出的一项核心要求，我对此表示衷心的感谢。会员国要求全面遵守报告模式，这是振兴后的驻地协调员系统的核心。会员国要求取得进一步的进展，以确保我们的业务服务以最优化和最有效的方式工作，为我们的方案提供最佳支持；推进注重成果的报告和全系统评价，为会员国提供相关的调查结果和数据点，以便于会员国进行监督。至关重要的是，会员国还重新致力于推进供资契约中的承诺，使筹资和筹资激励措施与可持续发展目标保持一致。会员国还同意充分利用驻地协调员系统的现行筹资模式，以确保该系统得到充分供资。

182. 2021 年，我们在转型之旅中勾画出又一条重要路径。在驻地协调员系统审查的推动下，在一些机构的新工具(如经修订的管理和问责框架)及新战略计划的促进下，有迹象表明，双重报告模式正促成更加注重实现可持续发展目标的文化和行为转变。全系统成果报告制度在国家、区域和全球一级的改进改善了联合国行动的可见度；目前正在顺利推进设立全系统评价办公室，由预算外资源供资或由借调人员担任工作人员。多项评价和评估继续为我们的前进方向提供积极反馈，同时为如何在仍需特别关注的领域加快进展提供新的视角和思路。但是，尽管取得了这一重要进展，驻地协调员系统的资金持续短缺，对我们的改革和推进《2030 年议程》的最终目标仍然构成风险。

183. 事实证明，2022 年会是更具挑战性的一年，我们必须巩固我们的进展，并实现我们在这个转型之旅伊始为自己设定的目标。会员国在关于驻地协调员系统审查的决议中为我们提供了这方面的重要指导。2022 年，联合国可持续发展集团主席将向理事机构提交一份联合国发展系统改革清单，以支持理事机构的监督作用，并将向该系统各个机构提供一份自我报告记分卡，使各机构能够报告业已取得的进展。全系统评价办公室即将征聘主任，之后将最后确定全系统评价政策，以确保我们能够实时了解对我们行动的反馈。此外，经修订的四年度全面政策审查框架和关于驻地协调员系统的成果框架草案定稿后，将为会员国监督我们在经济及社会理事会的改革努力提供重要的额外工具。应会员国的要求，我将在明年继续密切监测驻地协调员系统供资模式的执行情况，如有必要，我将重新审视会员国是否应重新考虑我在驻地协调员系统审查中提出的建议，包括作为订正模式的一部分，增加经常预算供资的份额。

A. 确保充分遵守四年度审查和双重报告模式

184. 大会关于审查经济及社会理事会的第 75/290A 号决议再次强调，经社理事会及其发展方面业务活动部分作为一个问责平台，有责任 and 特权向联合国发展系统提供指导并进行全面协调。该部分对于会员国加强对联合国全系统业绩、特别是驻地协调员系统的监督至关重要。

185. 对联合国发展系统实体的一份调查显示，27 个实体中有 26 个实体确认，实体新的战略计划如今已包括努力以更统筹协调的方式更好地与其他实体协作

这方面内容。所有接受调查的实体(占联合国发展系统业务活动支出总额的 94%)都报告了理事机构四年度全面政策审查的执行情况。秘书处各实体现在也通过本报告以及在各自与行政和预算问题咨询委员会和第五委员会的接触中提供这一信息。一些联合国发展系统实体还按照其理事机构的要求,改进了战略计划指标与四年度全面政策审查监测和报告框架指标的一致性。

186. 例如,新的开发署综合成果和资源框架具有与其他机构共同和互为补充的指标,包括 11 项四年度全面政策审查指标。10 个联合国实体协调制定了共同的发展产出指标以加强对全系统成果的跟踪,并制定了共同的影响和成果指标。

187. 此外,2021 年,开发署/人口基金/联合国项目事务署、联合国儿童基金会、妇女署和世界粮食计划署执行局联席会议专门研究了如何利用四年度全面政策审查和联合国发展系统的重新定位,在 COVID-19 大流行背景下加快实现可持续发展目标。

188. 这些迹象表明,联合国发展系统与四年度全面政策审查所载任务和改革努力更加一致。最重要的是,这些努力表明会员国在联合国发展系统转型方面发挥了强有力的领导作用。为支持经济及社会理事会的监督职能,我们还采取了重要步骤,提高整个联合国发展系统活动的透明度。其中一个步骤是继续加强我提交该部分的报告和联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告的数据收集工作。例如,经济和社会事务部在今年的报告中,将四年度全面政策审查监测框架与第 72/279 号决议中的追加任务协调同步,确保对照四年度审查的要求,全面审查我们取得的进展或缺乏进展的情况。按照第 76/4 号决议的要求,联合国可持续发展集团主席今年的报告中包含一个设定指标和具体目标的成果框架草案。总的来说,这些报告提供了前所未有的信息、数据和见解,为会员国进行监督和作出决策提供了便利。我请会员国继续充分利用这些重要的问责工具,确保联合国发展系统的业绩和成果与我们共同的抱负、需求和优先事项保持一致。

189. 2018 年 5 月,第 72/279 号决议规定了联合国国家工作队内部一套新的问责参数,即联合国实体就各自的任务向各自理事机构负责和报告,并定期向驻地协调员报告根据《合作框架》为集体成果作出的贡献。这是这些改革的一个主要特点,也是加强联合国发展系统领导力和问责制的重要步骤。

190. 出台这些新的问责规定是为了使联合国发展系统与我们到 2030 年实现可持续发展目标这一共同目标完全保持一致,确保联合国能够利用整个系统的资产和专门知识来支持各国政府。我在关于审查驻地协调员系统运作情况的报告(A/75/905)中强调了双重报告模式执行中的不一致之处,反映于:某些机构尚未将新的问责规定充分落实到内部程序中;在一些情况下,方案国政府本身或其他地方发展伙伴没有充分认识到驻地协调员的领导作用,因此导致应对工作缺乏统筹。我当时强调,需要在行为和实体业务模式方面进行更深入的转变,以便更好地反映与双重报告模式的一致性。

191. 关于审查驻地协调员系统运作情况的第 76/4 号决议在这方面提供了明确的指导，要求联合国发展系统确保充分遵守双重报告模式。

192. 联合国可持续发展集团 2021 年 9 月认可的经修订的管理和问责框架是这方面的重要工具，划定了联合国发展系统内国家、区域和全球各级之间的工作关系和问责制。大多数驻地协调员和联合国国家工作队成员(84-87%)报告说，今年的框架执行情况有所改善。75%以上的国家工作队成员报告说，他们的职务说明中载有承认他们与驻地协调员上下级关系的规定。不过，在框架规定的相互评估制度方面，进展仍然参差不齐。虽然国家工作队成员的意见已系统纳入驻地协调员业绩评估进程，但只有 38%的国家工作队成员将驻地协调员的意见纳入业绩评估，只有 32%的驻地协调员报告，他们为超过三分之一的国家工作队成员的评估提供了意见。

193. 13 个联合国实体通过了新的 2022-2025 年战略计划，为进一步使各实体的战略方向与改革目标保持一致提供了又一机会。联合国发展系统 COVID-19 应对工作全系统评价的初步结果⁸ 显示，审查中评估的 13 个战略计划在联合国发展系统框架内定位准确。多数战略计划明确提到与《合作框架》有关的联合工作，但多数计划未就联合国更协调一致地回应国家可持续发展目标优先事项和需求这一总目标的实现作出具体承诺。更令人关切的是，多数战略计划未具体提及为支持发展协调系统和新一代联合国国家工作队作出贡献，也未具体提及在大会和经济及社会理事会中为在会员国引导下推进联合国发展系统改革作出贡献。

194. 现阶段的证据表明，重新定位进程对联合国系统协调结构、能力和工具带来重大变化，并导致机构政策和业务模式的调整，但变化速度仍然缓慢。这继续妨碍着国家一级的合作，包括由于机构方案拟订和供资程序不同，致使协调工作更加繁琐。我们必须加快这些调整，把这作为一个优先事项。

195. 按照第 76/4 号决议的要求，联合国可持续发展集团主席将向联合国发展系统各执行局主席提供联合国发展系统改革清单和关于各个机构双重问责职能执行情况的自我报告记分卡。我确信，这两个工具将对联合国发展系统各实体及其理事机构非常有帮助，各理事机构正努力使这些改革发挥最大影响。我还希望，2022 年，该集团在主席的领导下采取切实步骤，包括视需要根据机构具体情况修改激励结构等步骤，解决了解熟悉、实施和遵守管理和问责框架方面任何尚未克服的难题。展望未来，我们必须继续创建一种共同的组织文化，在这种文化中，合作是向各国交付更好成果的默认选择。

B. 交付高效率、有效果的业务活动

196. 推进联合国国家工作队的共同业务活动，从一开始就是联合国发展系统改革的核心内容。我仍然相信，这些努力对于加强和促成联合工作至关重要，同时也能提高效率，而联合国各实体可将这种效率收益再用于实地的发展方案中。道理很简单：通过提高业务效率节省一美元，对方案和人民来说，就多一美元可用。

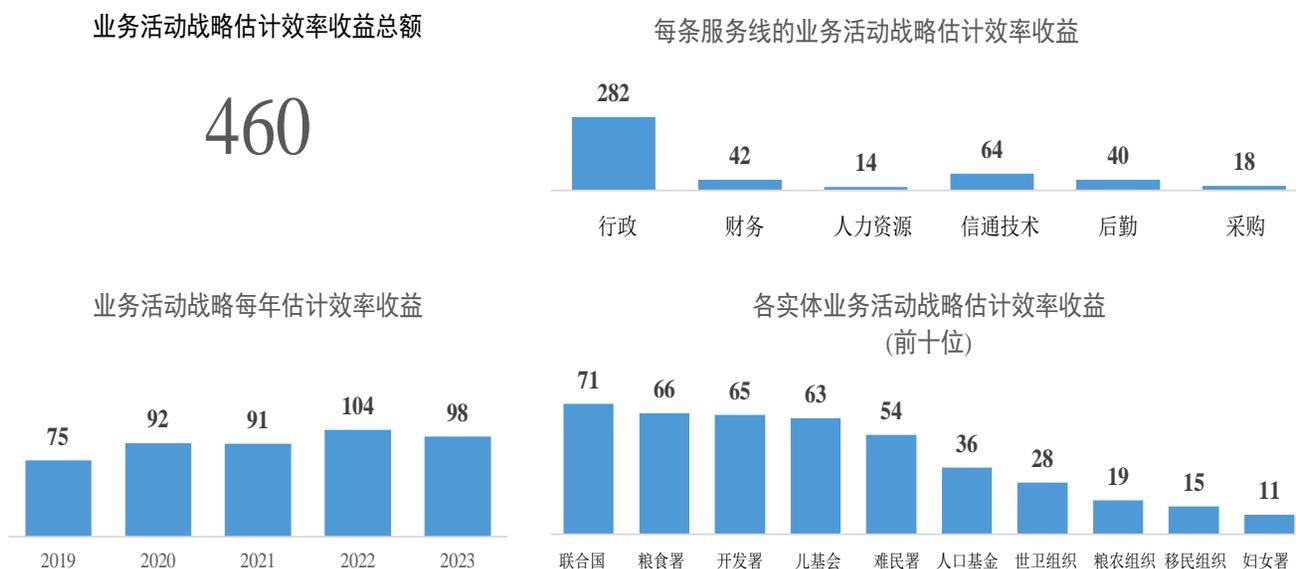
⁸ 可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/interim-report-system-wide-evaluation-unds-response-covid-19>。

197. 对于我在这方面提出的建议，会员国在第 72/279 号决议中核可了一套全系统改进措施，旨在改进四个主要 workflow：业务活动战略、建立联合国共同房地、全球共享服务中心、共同后台办公室。我们在以往的报告中介绍了为这项工作建立重要的“推动因素”的情况，包括联合国各实体相互承认业务程序、共同商定成本计算和定价原则、就记录和报告效率的方法达成一致。

198. 同样，所有 131 个联合国国家工作队现在都早于计划制定了业务活动战略。这些战略具有实现可观增效的巨大潜力，目前估计五年期内收益 4.6 亿美元(见图 24)。例如，在国家一级整合私营部门公司为工作人员和房地提供的安保服务，有可能节省 2 100 多万美元；共享和整合通信基础设施及地方信息和通信技术支助职能，可以节省近 2 800 万美元，通过联合采购服务可以再节省 1 650 万美元。

图 24
2019-2023 年业务活动战略估计效率收益

(百万美元)



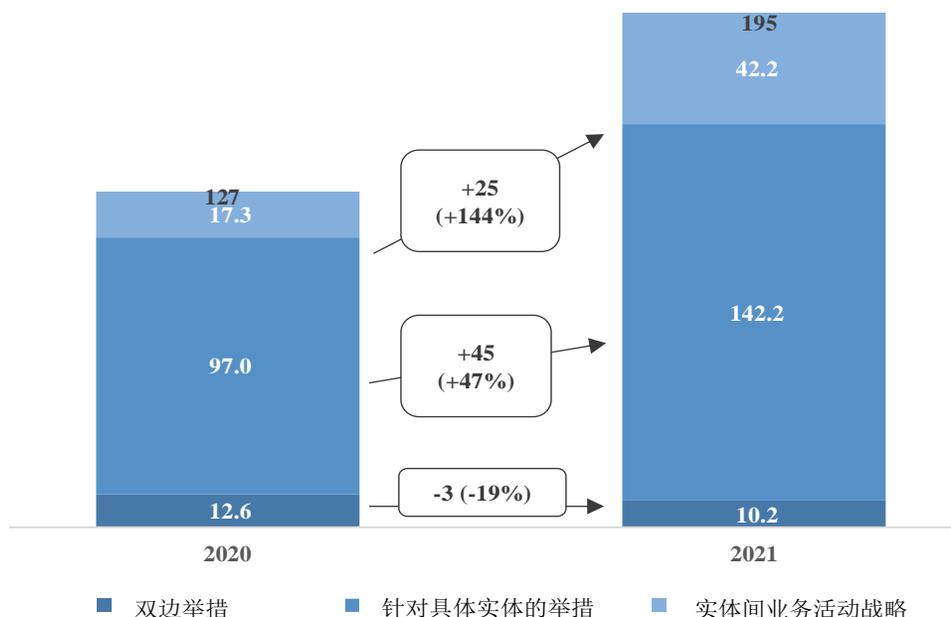
资料来源：发展协调办公室，2021 年。

缩写：粮农组织：联合国粮食及农业组织；信通技术：信息和通信技术；移民组织：国际移民组织；开发署：联合国开发计划署；人口基金：联合国人口基金；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；妇女署：联合国促进性别平等和增强妇女权能署；粮食署：世界粮食计划署；世卫组织：世界卫生组织。

199. 总体而言，已到位的增效举措使得 2021 年节省近 1.95 亿美元，较 2020 年的 1.27 亿美元增长 53%。与 2020 年相比，增效最多的是业务活动战略领域。随着向 131 个联合国国家工作队的推广工作完成，这些领域的增效比 2020 年提高了 144%(增加 2 500 万美元)，针对具体实体举措的增效比 2020 年提高 47%(增加 4 500 万美元)，但双边举措的效率比 2020 年降低 19%(减少 300 万美元)(见图 25)。

图 25
增效举措带来的节省

(百万美元)



资料来源：发展协调办公室，2021 年。

200. 这相当于到 2022 年每年 3.1 亿美元效率收益初步估计数的 63%。虽然与上一年相比取得了显著进展，但如果我们要实现今年一年节省 3.1 亿美元的既定目标，则必须确保在下一阶段加快进展。

201. 这些都是前所未有且非常受欢迎的步骤，但联合国可持续发展集团的增效工作要按规划持续推进，则需要集团继续投入时间并发挥领导作用。例如，建立共同房地和共同后台办公室的工作仍落后于原定计划。到 2021 年底，在 18 个国家启动了共同后台办公室设计，最初提出的到 2022 年为所有联合国国家工作队建立共同后台办公室的提案并未落实。目前，共有 26% 的联合国系统实体使用共同房地；2020 年底，这一比例为 23%。现有共同房地都在联合国派驻人员较多的国家，这相当于 45% 的联合国工作人员在共同房地内同地办公。此外，2021 年，在圭亚那、牙买加、黎巴嫩和乌拉圭完成了新的共同房地安排，另有 18 个联合国国家工作队正在实施在所在国建立新的共同房地的项目。

202. 有必要更加强调全球共享服务中心和区域服务中心的建立，支持和补充国家一级的工作。我们还必须夯实在效率报告方面的工作。共有 39% 的实体现已制定了加强增效报告程序的政策，比去年的 33% 有所提高。然而，截至 2021 年底，只有不到 35% 的实体向其理事机构报告了业务活动战略、共同房地或其他此类因素带来的增效情况。这一数字与上一年相比没有变化。为支持各实体的报告工作，2022 年，联合国可持续发展集团引入新的效率看板，综合概述国家、区域和全球各级不同机构间增效举措的进展和影响。将于 2022 年向公众公开此看板。

203. 毫无疑问，支持和承诺推进这些改革者在整个系统内占多数，但我关切地获悉，一些机构正在重新提出“选择退出”可能有助于节省大量资金的重要举措的想法。这必然会背离会员国提出的改革目标。我感谢联合国可持续发展集团的负责人，特别是集团业务创新小组的共同主席，他们出色的领导能力帮助克服了离心力，使所有实体带着共同的责任感重新回归这一共同努力方向。

204. 我们真切意识到，后退不是可选之路。至关重要的是，必须保持我们集体承诺的雄心和诚信，同时确保必要的灵活性，适应不断变化的业务要求，并在前进过程中继续调整我们的战略。

205. 我还请联合国可持续发展集团主席继续直接监督改革的这一核心内容，最终目标是增加分配给方案的资金份额，而不是增加行政费用。集团因此制定了订正效率路线图，其中包括具体的可交付成果和量化的增效目标，以此推动四个工作流加快进展，并在前进过程中改进对会员国的报告工作。

C. 改进全系统成果和评价，提高业绩

全系统成果

206. 供资契约和 2020 年四年度审查均要求提高透明度和加强对全系统成果的承诺。在各国，年度成果报告是确保联合国国家工作队的工作对东道国政府负责的一个重要工具。2021 年，联合国国家工作队年度成果报告的编制率达到创纪录的 99%，而 2020 年和 2019 年这一比例分别为 69% 和 64%。大多数国家政府(89%)认为报告的质量有所提高，83%认为报告与国家发展成果联系紧密，但也有 42% 的政府表示报告缺乏足够的财务数据。

207. 如前所述，2021 年，区域协作平台还连续第二年发表了联合国发展系统区域办事处在各自区域取得的全系统成果报告。这些报告是会员国评估各区域在支持各国优先事项方面所取得成果的重要工具。

208. 在全球一级，联合国可持续发展集团在发展协调办公室的支持下开展工作，进一步完善了共享方法，作为集团主席报告的一部分，首次全系统报告了联合国发展系统对实现可持续发展目标的贡献。这是第一份此类报告，填补了联合国系统中历史性的问责空白。作为全面概述全系统活动和成果的唯一工具，UN-Info 系统现在利用 109 个联合国国家工作队的报告，比 2018 年供资契约基线 32 个大幅增加。这是一个重大改进。

209. 我还欣见全系统财务数据报告共同标准已经商定并正在执行。财务报告标准的推出是秘书长数据战略的一个重要的全系统使用案例。联合国可持续发展集团的所有实体现在都向行政首长协调理事会提交财务数据，以便在首协会新网站(<https://unsceb.org/financial-statistics>)上公布，从而提高了资金流动的透明度。在开展国家活动的集团实体中，92%现在按国家分列报告这一数据。按可持续发展目标提交分类数据的实体比例从 2021 年的 29% 大幅增加到 2022 年的 83%。数据透明度方面的下一步工作将是确保秘书处(包括 12 个成员实体)能够效仿各机构、基金和方案的做法，开始按照国际援助透明度倡议数据标准发布数据。为此，作为数据战略第二阶段的一部分，联合国各实体、部厅将需要通过建立数据小组、投资于数据规划和建设内部能力，推进适合自身独特目的、挑战和机遇的数据驱动转型。

210. 然而，令人遗憾的是，根据联合国可持续发展集团主席的报告，五分之二实体尚未要求各自的国家办事处通过 UN-Info 系统提交报告。在某些情况下，机构还没有能力使其数据收集系统具有互操作性。这项工作很紧迫，对于提高我们对《2030 年议程》支持的透明度至关重要。我决心继续与整个联合国发展系统的各位负责人合作，确保该系统在 2022 年期间充分响应第 76/4 号决议的要求，各实体投资于 UN-Info 并充分利用这个报告平台。

全系统评价

211. 联合国发展系统在履行供资契约承诺和回应 2020 年四年度审查方面取得了进一步进展。为推动联合和全系统评价以及提高国家一级《合作框架》评价的质量，做出了很多努力，令人鼓舞。现在，共有 87% 的联合国可持续发展集团实体的整体评价可在联合国评价小组网站上集中查询，25 个实体中有 22 个实体报告其评价职能符合联合国评价小组的标准。联合评价参与情况也大为改善，2021 年，联合国可持续发展集团各个评价单位中有 80% 参与了联合评价。2021 年工作的一个主要重点是推出强化的《合作框架》评价。2021 年，40 个国家(非洲 18 个、阿拉伯国家区域 2 个、亚洲及太平洋 9 个、欧洲和中亚 5 个、拉丁美洲和加勒比 6 个)开始评价工作，其中 30 个国家现视为已完成评价。除其他外，联合国评价小组和发展协调办公室联合制定的《合作框架》评价准则的发布，以及针对 2022 年将接受评价的国家和质量控制顾问的全球培训讲习班进一步支持了这项工作。

212. 我们在这一成绩的基础上再接再厉，联合国可持续发展集团全系统评价办公室的设立现在也已取得长足进展。该办公室将有助于加强透明度和问责制，使联合国对可持续发展目标的集体贡献不断增强。我在关于联合国发展系统重新定位的报告中说明了该办公室的建立理由、职能和能力，并在我随后的四年度全面政策审查后续报告中进一步阐述了这些内容。设立该办公室的决定也是联合检查组、内部监督事务厅和联合国评价小组参与的全面协商进程的结果。通过这些协商，查明了现行监督机制中的重大差距，这些差距有碍秘书长和会员国全面了解联合国发展系统支持实现可持续发展目标工作的总体业绩。主要差距包括：未对联合国发展系统对可持续发展目标的集体支持情况开展评价，缺乏对《联合国发展援助框架》/《合作框架》开展评价的明确机构职能和领导，缺乏讨论评价对全系统战略影响的体制机制。新的全系统评价办公室旨在填补这些差距，并补充联合检查组、监督厅和联合国发展系统实体各个独立评价单位的任务和职能。作为协商的一部分，联合国评价小组提供了一份全系统评价政策草案，成为秘书长对全系统评价办公室的建议的基础。

213. 我在前几次报告中提议设立一个精干的办公室，由一名 D-2 职等主任领导，下设一个小组提供支持。主任直接向我报告工作，并有权直接与经济及社会理事会分享报告。会员国在第 72/279 号决议中支持我提出的建议，并在随后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决议中重申了支持。根据第 35/217 号决议，我于 2021 年寻求行政和预算问题咨询委员会核准设立全系统评价办公室主任一职，任期两年，由预算外资源提供经费。行预咨委会核准设立此主任职位，任期一年。行预咨委会还表示，应在 2023 年拟议方案预算中列入关

于该办公室和主任职位的提议。虽然早先提交经济及社会理事会的报告已告知会员国，全系统评价能力将由预算外资源供资，但如果会员国同意，可以将该能力列入下一份拟议预算。

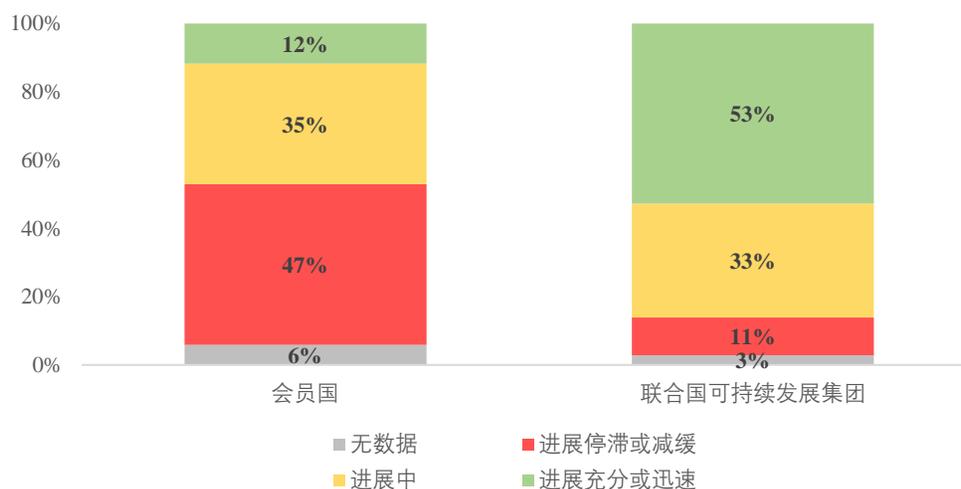
214. 2021 年，在全系统评价办公室设立期间，由一个过渡小组为驻地协调员系统提供了评价能力支持。过渡小组和该办公室已提出宝贵建议，例如，在 2021 年发布的 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金早期经验教训和可评价性评估报告⁹ 以及 2022 年 3 月发布的联合国发展系统 COVID-19 应对全系统评价中期报告¹⁰ 中提出建议。此外，对可持续发展目标联合基金的评价工作也已启动，预计将于 2022 年 6 月前完成。主任在接受任命后的首要任务之一将是与联合国可持续发展集团成员和包括联合国评价小组在内的全系统各评价单位协商，最终确定全系统评价政策。我将继续向会员国通报情况进展。

D. 履行供资契约承诺，为驻地协调员系统全额供资

215. 会员国和联合国发展系统在 2019 年供资契约中作出的承诺对于采取到 2030 年实现可持续发展目标所需的变革性合作行动至关重要。供资契约呼吁显著改变供资模式，使供资更具可预测性、高质量和可持续性；同时还列出了联合国发展系统就提高支出透明度和问责制、更有效和高效地利用有限资源所作的一系列承诺。这种转变是相互依赖、互为强化的：每一方面的进展都能带动所有方面取得进展。

216. 三年来，会员国和联合国发展系统在供资契约一些重要优先事项上取得了重大进展，但还有大量工作要做：去年，联合国可持续发展集团的承诺 86%取得了进展，但会员国的承诺只有 47%取得进展(见图 26)。

图 26
供资契约承诺进展情况



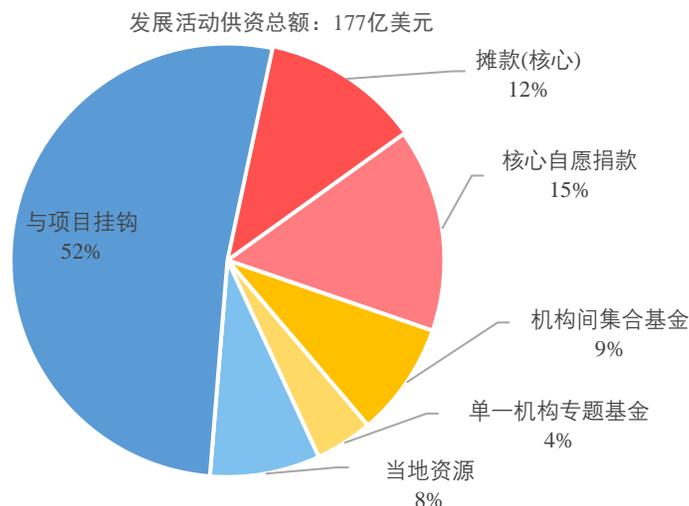
资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

⁹ 可查阅 https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-02/MPTF%20Lessons%20Learned%20and%20Evaluability-%20Final%20Report_April22.pdf。

¹⁰ 可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/interim-report-system-wide-evaluation-unds-response-covid-19>。

217. 2020 年，发展方面业务活动的捐款总额为 424 亿美元，比 2019 年大幅增加 16%。其中，177 亿美元用于发展相关活动，247 亿美元用于人道主义活动。本节以下部分着重讨论发展活动，这也是供资契约的重点(见图 27)。

图 27
2020 年供资类型和数量



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

218. 令人关切的是，在实现核心供资 30% 的目标方面没有取得任何进展。2020 年，核心捐款总额仅占供资的 27%(见图 28)。

图 28
供资契约：会员国承诺 1

增加联合国发展系统的核心资源

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 1.1. 发展相关活动自愿供资中核心资源占比	19.4% (2017)	30% (2023)	17.2% (2020)	■
会员国 1.2. 发展相关活动供资中核心资源(包括摊款)占比	27.0% (2017)	30% (2023)	26.9% (2020)	

资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

219. 如果仅考虑自愿供资(非分摊资金)，这一数字降至 17.2%，低于 2019 年(19.6%)。与项目挂钩的非核心资源仍占所有供资的一半以上。

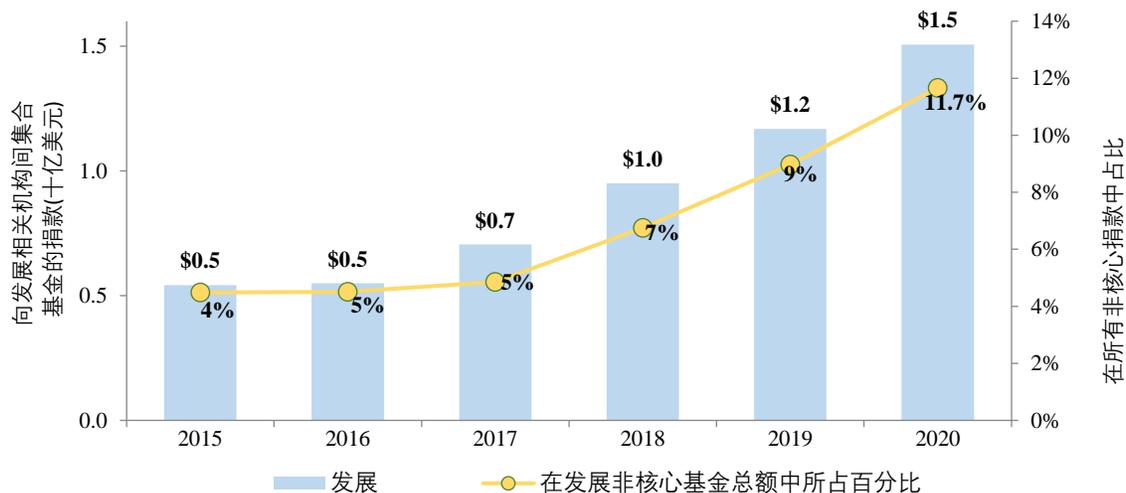
220. 核心供资对于确保联合国发展系统各实体灵活调整方案以适应不断变化的需求和优先事项至关重要。随着 COVID-19 危机的出现，核心供资已证明是不可或缺或供资来源，使联合国发展系统能够迅速调整资金用途，应对疫情的影响。

221. 另一方面，令人鼓舞的是，今年，向机构间集合基金提供的资金继续增加，占发展活动所有非核心供资的 11.7%，略高于供资契约所定 10% 的目标。向发展

相关机构间基金提供的捐款总额为 15 亿美元，比上一年增加 29%，比 2015 年增加 178%(见图 29)。

图 29

2015-2020 年通过机构间集合基金提供的发展相关非核心供资的数量和占比

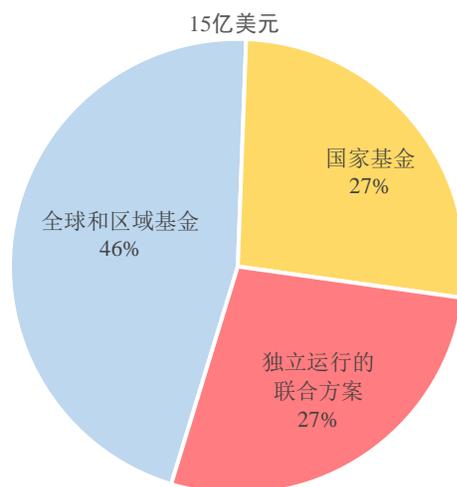


资料来源：经济和社会事务部，2022 年；联合国机构间集合基金数据库，2021 年。

222. 全球和区域基金是最常见的机构间集合基金类型。2020 年，向这些基金提供的捐款比 2019 年增加 72%(见图 30)。这类捐款占机构间集合基金所有资源的 46%。

图 30

2020 年按类型分列的发展相关机构间集合基金供资情况



资料来源：联合国机构间集合基金数据库，2021 年。

223. 增长的部分原因是，2019 至 2021 年期间，对建设和平基金的承付款增加了 44%，达到 1.95 亿美元，但仍低于供资契约所定 5 亿美元的目标，远远不能满足不断增长的发展相关需求(见图 31)。

图 31

供资契约：会员国承诺 2

通过发展相关集合基金和单一机构专题基金提供的非核心捐款占比翻一番

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 2.1. 通过机构间集合基金提供、用于发展相关活动的非核心资源百分比	5.0% (2017)	10.0% (2023)	11.7% (2020)	绿色
会员国 2.2. 通过单一机构专题基金提供、用于发展相关活动的非核心资源百分比	2.6% (2017)	6.0% (2023)	5.9% (2020)	绿色
会员国 2.3. 可持续发展目标联合基金年度资本化	4 300 万美元 (2018)	2.9 亿美元 (2020)	7 900 万美元 (2021)	黄色
会员国 2.4. 向建设和平基金提供的年度捐款	1.29 亿美元 (2018)	5 亿美元 (2020)	1.95 亿美元 (2021)	黄色

资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

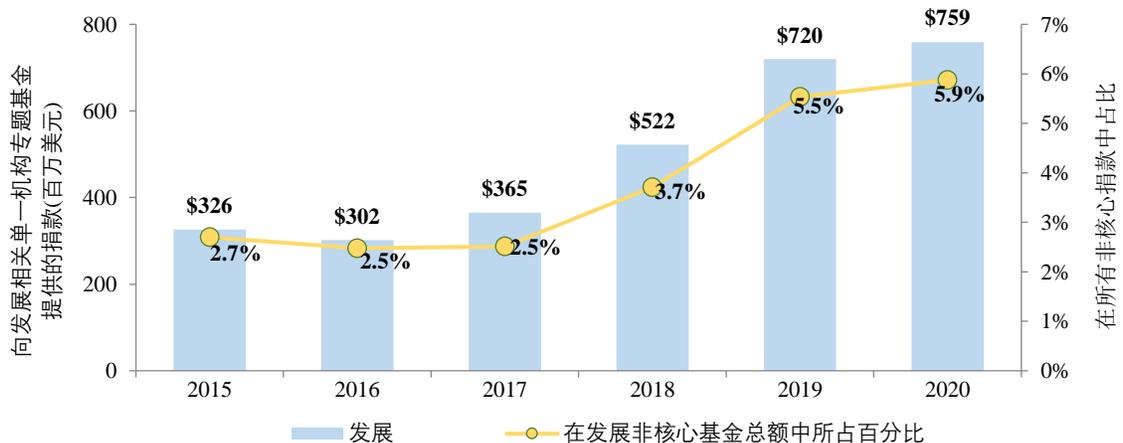
224. 发挥旗舰作用的可持续发展目标联合基金自 2018 年设立以来已为这些目标融资约 17 亿美元。2020 至 2021 年，捐款增加 85%，达到 7 900 万美元。这是一项重要成就，也证明了会员国对联合基金的成果越来越有信心。然而，这种捐款水平仍远远低于供资契约所定每年 2.9 亿美元的目标。我再次呼吁会员国优先为这一关键的改革推动因素提供资金。

225. 联合国国家一级集合基金比 2019 年增加 11%。联合国国家工作队使用这类基金推动《合作框架》商定的联合行动。

226. 我还感到鼓舞的是，在会员国承诺将更多非核心供资投向单一机构专题基金方面继续取得进展。过去三年中，此类捐款翻了一番，达到 7.59 亿美元，相当于所有非核心捐款的 5.9%(见图 32)，略低于供资契约所定 6%的目标。

图 32

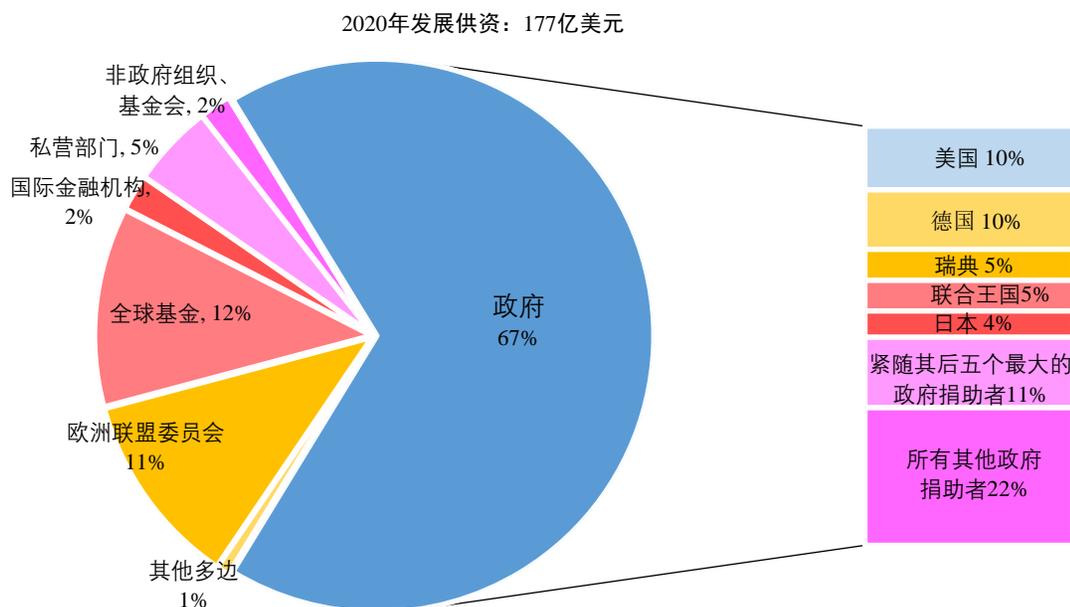
对单一机构专题基金的非核心供资的数量和占比



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

227. 联合国发展系统继续依靠少数捐助者提供大部分发展相关供资(见图 33)。三分之二的资金直接来自各国政府，其中一半来自 5 个捐助国(德国、日本、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)。

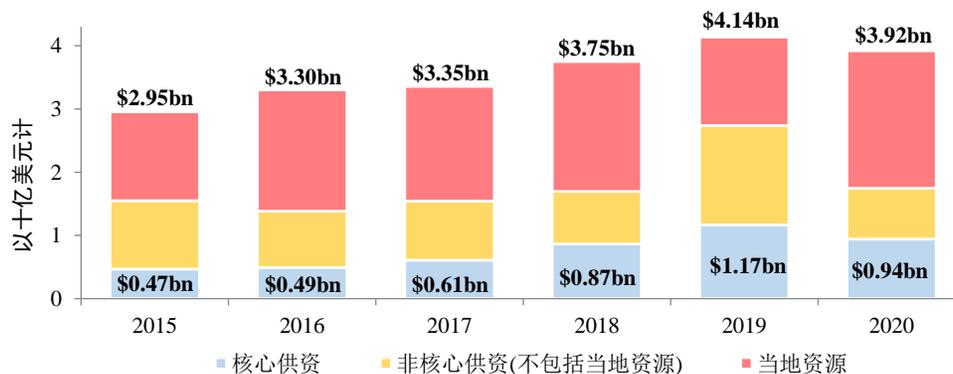
图 33
2020 年发展活动主要供资来源



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

228. 来自方案国的供资有助于减轻联合国发展系统对最大捐助者的高度依赖(见图 34)。疫情对方案国的经济造成了严重影响，但这些国家的捐款保持稳定(2020 年为 39 亿美元, 2019 年为 41 亿美元), 2015 至 2020 年期间总体增长 33%。此外，2020 年，用于在捐助者本国拟订方案的当地资源捐款达 21 亿美元，占联合国发展系统所有捐款的 5%，自 2015 年以来大幅增加了 55%。

图 34
2015-2020 年来自方案国的供资



资料来源：经济和社会事务部，2022 年。

注：数据包括向联合国人道主义活动提供的资金。

229. 非政府来源资金占发展活动供资的三分之一。2021年,这类资金也出现大幅增长。欧洲联盟委员会2020年捐款20亿美元,比上一年增加49%。来自全球纵向基金的资金增加了一倍多,目前占发展活动所有资源的12%。

230. 国际金融机构的情况则不那么乐观。2020年,国际金融机构捐款降至3.72亿美元,下降44%,尽管这些机构在一些领域的参与度提高,包括在为COVID-19复苏提供资金方面。

为驻地协调员系统供资

231. 关于审查驻地协调员系统的决议明确指出,要实现会员国的期望,就需要向驻地协调员系统全额供资,保留其核心能力。我曾建议改变供资模式以应对近年来的预算短缺,我感到鼓舞的是,会员国集体决心通过目前的安排提供驻地协调员系统正常运作所需的2.81亿美元预算,目前的安排是以自愿捐款、联合国发展系统实体费用分摊和捐款协调费相结合的方式为基础。

232. 联合国可持续发展集团主席的报告进一步详细介绍了2021年供资的落实情况。和往年一样,集团各实体继续全额支付分摊费用(7750万美元)。同样令人鼓舞的是,自愿捐款略有增加,从8600万美元增至9800万美元;协调费与上一年持平(3900万美元)。然而,这2.15亿美元的供资仍旧不能满足需求。除捐助者基础不断缩小的问题外,资金缺口造成了严重的现金流困境,并带来不确定性,影响到联合国在实地的行动。

233. 我将继续尽己所能,实现我们对预算资金全部到位的集体期望,并与会员国合作,确保预算的自愿捐款部分完全达标,加强捐款的可预测性。按照会员国的要求,我将在明年密切监测供资模式的执行情况,并视需要再次就经常预算或先前提出的混合2.0备选方案提出报告,供会员国审议。

E. 实施关键战略促进联合国发展系统业务

在联合国发展系统各级实现性别均等

234. 在全系统性别均等战略指导下,在联合国发展系统内实现性别均等,这仍然是我工作的最高优先事项之一。2022年,我们进一步巩固已取得的进展,在副秘书长和驻地协调员的任命中保持了性别均等。2021年,妇女在和平行动负责人和副负责人中所占比例达到58.3%(48个现任职位中的28个),创下新的纪录。我最近关于妇女在联合国系统中的地位的报告(A/76/115)详细介绍了具体的成功经验,包括创造更有利的工作环境和高级领导层给予积极支持。报告还具体介绍了仍然存在的挑战,如外地和艰苦地点难以吸引和留住女性人才,中层工作人员员额数量有限、职业发展不足。报告还就如何推动进展提出了具体建议,包括建立强有力的问责机制,采取暂行特别措施,任命性别平等问题协调人,发展内部人才管道,进行战略性继任规划。

在联合国发展系统内防止性剥削和性虐待

235. 2021年,联合国国家工作队继续采取预防性剥削和性虐待相关重要行动,确保落实强制性培训,建立和(或)加强风险管理和缓解战略以及报告指控机制。

联合国预防性剥削和性虐待国家行动计划的数量从2020年的119项增加到2021年的126项。专门的机构间工作队、协调机制和(或)国家工作队协调人从119个增加到127个，目标是2022年这两项措施的执行率都达到100%。在受害者权利倡导者的领导下，在将受害者权利方法纳入整个联合国系统的政策和程序方面也继续取得进展，包括通过与所有区域的驻地协调员和专门的网络接触来推动进展。将在今后几个月试行一种收集受害者对所获援助质量和适当性的反馈意见的方法。

236. 尽管如此，正如我在最近一份关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施年度报告中所阐述的那样，我们仍然远未达到性剥削和性虐待案件清零的目标。我呼吁实体、区域和国家各级所有领导人，包括驻地协调员和我的特别代表，根据我们打击联合国人员性剥削和性虐待行为的战略，为实现这一共同目标加速行动。

推进联合国发展方面业务活动的环境可持续性

237. 准确了解和减少全球联合国行动的环境足迹，这一直是一项长期目标，自2007年以来得到了“绿动联合国”倡议的支持。2020年，碳排放量、废物产生量和水消耗量等参数较2019年有所下降，¹¹ 主要原因是疫情导致业务变化。本组织正在重新设想业务活动的“下一个常态”，我们可借此重要机会重新审视国际飞行和面对面会议等对环境影响大的活动，并加快本组织在实施我们呼吁的绿色过渡方面的进展。

238. 在减少系统的环境足迹方面，迄今的进展缓慢不均。从积极的方面来看，联合国99%的温室气体排放量已经被抵消，但我们可以做更多的工作来降低绝对排放量。同样积极的一个进展是，向“绿动联合国”报告的29个联合国发展系统实体公开披露了各自为减少气候和环境足迹所做的努力，尽管27个实体中只有13个实体确认在2020年制定了温室气体减排目标。

239. 2019年通过的《2020-2030年联合国系统可持续性管理战略》第一阶段提供了将环境考虑因素纳入联合国各项业务的总体方法，其中包括一项重要承诺，即制定针对具体实体的环境管理制度，并且，很重要的是，建立一个推动全系统问责的框架。2020年，只有一个实体的环境管理制度达到战略概述的要求，10个实体正在努力接近这些要求。计划在2022年和2023年开展更多培训并编制最佳做法简编，支持实施这项战略。该战略的另一个关键承诺涉及环境和社会保障措施，2020年，27个实体中有17个实体将其纳入了政策、方案和项目。

240. 2021年通过的战略第二阶段为联合国系统制定了雄心勃勃的计划，以期到2030年在政策、方案拟订、设施和业务方面全面实现内部环境和社会可持续性。将在2022年为各实体开发监测执行情况的记分卡，2023年试行，2024年向所有实体推广。我期待所有实体更快地纳入环境考虑因素，在地球的承受界限内开展业务。

¹¹ 联合国环境规划署，《绿动联合国报告》(2021年，日内瓦)。

五. 结论

241. COVID-19 危机使国际合作成为焦点，暴露了这方面的严重缺陷，反映于疫苗不平等和缺乏金融团结等问题。发展中国家面对创纪录的通胀、不断上升的利率、迫在眉睫的债务负担以及融资成本的指数级增长，复苏之路举步维艰。粮食、能源、金融三重危机进一步破坏着人民的生活和生计，而乌克兰冲突的影响正在加剧这场危机。

242. 我们在朝着错误的方向前行。克服这些危机需要我们调转方向。我们需要重新拥抱全世界大团结，找到为全球利益共同努力的新途径。令人欣慰的是，世界已经有了一个计划，可以帮助将这些多重危机转化为改变进程的机会。可持续发展目标仍然是我们的行动蓝图，《我们的共同议程》提供了建议，支持我们加快努力，这是迫切需要的行动，以便我们能够在 2030 年前拯救可持续发展目标。前方的道路比以往任何时候都更加清晰：只有采取果断行动，排除能源和食品体系以及数字领域和金融领域的转型障碍，我们才能回到正轨，加快所有可持续发展目标的进展，兑现不让任何一个人掉队的承诺。

243. 在这个对人类和地球至关重要的时刻，联合国发展系统随时准备支持会员国启动这些转变。我谦卑地看到，联合国发展系统重新定位后，各国政府对该系统业绩的赞赏逐年增加，而且捐助国政府和联合国国家工作队也日益给予积极的反馈。这证明我们集体的努力正在结出硕果，重新定位后的联合国发展系统已经建立了坚实的基础，目前在 2020 年四年度审查确定的优先事项上正在取得具体成果。

244. 这给了我们坚实的基础，让我们在进入行动十年两年后扩大必要的宏图 and 规模。在这些成就的基础上再接再厉，从本报告强调的挑战中汲取经验教训，履行驻地协调员系统审查提出的追加任务，这为达到 2020 年四年度审查传达的期望开辟了一条明确的道路。

245. 我们需要所有人齐心协力。我承诺将尽一切努力，依靠联合国可持续发展集团各实体的专家支持，继续指导联合国发展系统支持实现《2030 年议程》的宏伟目标。反过来，我们需要会员国的战略指导和支持，以便利用改革带来的惠益，支持各国为实现可持续发展目标进行公正的转型。

246. 我期待着继续这一变革之旅，与整个联合国发展系统的实体携手并进，为各国和各国人民服务。我希望，如关于审查驻地协调员系统的决议所述，会员国继续坚定地支持我们的改革努力，包括在该决议为我们的行动进一步提供动力的领域所进行的改革。这包括：进一步改善驻地协调员的职业路径；全面实施双重报告模式及管理 and 问责框架；加强透明度和成果报告工作；实现联合国发展系统综合方案的阶跃变化，促进国家一级的伙伴关系，包括与国际金融机构和私营部门的伙伴关系。

247. 我承诺向会员国提供更多问责工具，以便进一步加强会员国对联合国发展系统的监督。经济及社会理事会将能够依靠经修订的四年度全面政策审查框架中

的成果及最终确定的驻地协调员系统成果框架的年度更新资料。此外，全系统评价办公室将有权就联合国发展系统在支持各国努力实现可持续发展目标方面的业绩，向经社理事会提出建议和评价证据。根据双重报告模式和会员国在关于审查驻地协调员系统的决议中提供的指导，联合国可持续发展集团主席将向联合国发展系统各实体的理事机构提供联合国发展系统改革清单和关于落实双重问责职能的自我报告记分卡，帮助加强这些机构对改革工作的监督。就我们而言，我们还将不断审查联合国发展系统掌握的工具，包括管理和问责框架，确保这些工具仍然适用。

248. 只有在履行我们各自的供资契约承诺方面取得突破，一劳永逸地使可持续发展目标和优先事项与分配给它们的融资和供资同步一致，我们集体的努力才能转化为需有宏大规模的成果。我们致力于履行承诺，建立一个更有效、更透明和更注重成果的联合国发展系统。近年来，在更优先考虑联合供资举措方面取得了坚实进展。我敦促会员国在此基础上再接再厉，提供我们实现可持续发展目标所需的催化资金。在这方面，驻地协调员系统全额供资是当务之急。会员国在第 76/4 号决议中对此作出了承诺。

249. 最重要的是，我希望会员国和所有部门的利益攸关方保持专注，下定决心，因为我们要克服面临的多重挑战，就必须树立更大的雄心壮志，而不是意气消沉；必须具有更强的紧迫感，而不是自满自足；必须实现更大的转变，而不是保持现状。齐心协力，我们必将成功。