



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
20 April 2023
Chinese
Original: English

大会

第七十八届会议

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

2023 年届会

2022 年 7 月 25 日至 2023 年 7 月 26 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、75/233 和 77/184 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的最新进展情况。

在实现可持续发展目标的 2030 年目标日期中点之际出现挫折和逆转的情况下，本报告述及联合国发展系统如何支持各国加强转型政策，以加快实现可持续发展目标。本报告还审查在履行不让任何一个人掉队的承诺方面取得的进展，包括联合国发展系统向青年、妇女和女童以及残疾人提供的重要支助。

报告详述了扩大执行手段以推进实现可持续发展目标的情况，并分析了发展系统援助如何促进发展筹资、推动伙伴关系以及利用科学、技术和创新。报告特别关注向最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及中等收入国家提供的支助。报告指出，会员国对联合国发展系统与国家需要和优先事项保持一致的情况满意度很高且在不断提高。

* A/78/50。



报告还述及在加强联合国发展系统的监督、全系统评价以及成果管理制和报告方面取得的进展。报告各部分介绍了联合国可持续发展集团全系统评价办公室的独立调查结果。报告还评价了联合国发展系统筹资方面的重大改进，并提供了驻地协调员系统筹资的最新情况。

报告援用了经济和社会事务部在 2022 年 12 月至 2023 年 1 月期间开展的调查的结果，调查对象包括东道国政府、向联合国发展系统作出自愿捐助的政府、联合国发展实体总部、驻地协调员以及联合国国家工作队。报告征求了全系统的意见，其中包括联合国可持续发展集团。财务数据主要源自联合国系统行政首长协调理事会。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 改变游戏：利用重新定位的联合国发展系统架构，支持各国加快落实《2030 年议程》	6
A. 最大限度地发挥新一代联合国国家工作队和振兴后的驻地协调员系统的影响	6
B. 确保区域支持加速实现可持续发展目标	14
C. 促进可持续发展，将其作为人类终极预防工具：加强人道主义和发展协作及与和平的联系	16
D. 加快业务活动转型	18
E. 交付全球优先以促进联合国发展系统业务	21
三. 加大支持力度，推进《2030 年议程》的实施手段	24
A. 大力促进发展筹资	24
B. 促进伙伴关系以实现《2030 年议程》	26
C. 利用科学、技术和创新加快实现可持续发展目标	27
D. 改进联合国发展系统提供的数字技术	27
E. 加强国家数据系统和支持自愿国别评估	29
四. 帮助各国加强政策和行动，加快实现《2030 年议程》	30
A. 改进联合国集体提议和业务模式，以加快实现可持续发展目标的过渡和转型	31
B. 视国情提供支持	38
五. 继续加强联合国发展系统的问责和监督	42
A. 循证式成果管理和报告制	42
B. 为全系统评价奠定坚实基础	43
六. 供资契约：未竟之业	45
A. 联合国可持续发展集团的进展情况	46
B. 改善可持续发展的供资组合	46
C. 需要就集合供资采取的行动	47
D. 资金来源需要多样化	50
E. 驻地协调员系统持续存在的资金缺口目前正成为巩固联合国发展系统重新定位工作的最大风险	52
F. 供资契约其他方面的前进方向	53
七. 结论	54

一. 导言

1. 世界正面临严峻的时刻。贫困和饥饿正在加剧。气候紧急情况正在升级。乌克兰冲突加剧了相互交织的粮食、能源和金融危机，使生命和生计面临风险。可持续发展目标偏离轨道。数百万妇女和女童的权利正在遭到践踏。军事开支增加，冲突数量增多而且人道主义支出难以满足需求，可持续发展的资源则长期不足。
2. 然而，我们都清楚，可持续发展是唯一的全面解决办法。这是解决不稳定、脆弱性和结构性不平等的动因的唯一途径。这是不让任何一个人掉队的唯一办法。这也是人类的终极预防工具。
3. 本报告概述联合国发展系统根据 2020 年四年度全面政策审查的任务规定为推进《2030 年可持续发展议程》而开展的工作。
4. 本报告反映了几项调查的结果，¹ 这些调查旨在跟踪在完成政策审查任务方面的进展。2023 年版的报告是迄今数据最丰富的版本。它受益于这些调查在多年来收集的一致数据，得以随时间推移进行更有意义的比较。新成立的联合国可持续发展集团全系统评价办公室进行的独立评价产生的客观见解也为该报告提供了支持。
5. 不同来源的所有数据继续指向同一方向：联合国发展系统重新定位方面的投资正在交付成果。这赋予我希望，即在各国政府努力拯救可持续发展目标的过程中，我们可以成为强有力的伙伴。
6. 东道国报告说，对联合国发展系统援助的满意度有所提高。据它们报告，发展系统一直是提供综合、循证政策咨询的首选伙伴。特殊处境国家的报告特别积极。所有最不发达国家和内陆发展中国家都报告说，发展系统的活动与其需要和优先事项密切一致，95%的非洲国家也作出了相同的回复。
7. 我在上一次报告(A/77/69-E/2022/47)中关切地指出，小岛屿发展中国家的满意度较低。2019 年，70%的上述国家对联合国发展系统支助的一致性表示满意。这一比例于 2021 年升至 84%，并于 2022 年升至 95%。满意度提高至少部分源自改革了服务于几乎所有小岛屿发展中国家的多国驻地协调员办公室。现在，我们在实地的能力增强，在各级的参与有所加强。
8. 调查结果以及最近的报告和评价有力地证明，我们在驻地协调员的领导下，在提高国家一级援助的一致性和集体性方面取得了长足进展。国家工作队的方案拟订和政策支助正日益受到东道国政府的重视，更加符合国家的需要和优先事项。驻地协调员的工作不仅是协调。他们正在利用其召集力，团结整个系统，交付大

¹ 上述调查由经济和社会事务部于 2023 年初进行。其中包括对东道国政府的调查，在所有国家中，66%完成了调查；对向联合国发展系统作出自愿捐助的政府的调查，收到 72 份回复，其中包括前 20 大捐助国中的 11 个。对驻地协调员的调查，回复率为总数的 95%，来自 44 个实体的 799 名联合国国家工作队成员参加了对联合国国家工作队的调查。对联合国发展系统实体总部的调查得到来自 30 个组织的回复，占发展方面业务活动供资总额的 97%。

于各部分之和的成果。共有 92% 的东道国政府对驻地协调员利用伙伴关系实现可持续发展目标的工作表示赞赏。

9. 冠状病毒病(COVID-19)危机期间的集体行动已演变为支持建立更健全的医疗提供系统。社会保护方面的联合行动已帮助 39 个国家和地区的另外 1.47 亿人获得了临时和永久保障。全球粮食、能源和金融危机应对小组表明，我们有能力“在紧急情况下实现发展”。针对四年度审查中的环境保护任务，联合国发展系统支持减缓和适应气候变化，同时还支持通过可持续发展保护生物多样性。

10. 联合国系统已开始加强能力，帮助各国以前所未有的规模利用资金。联合国现在处于重要辩论的前沿，讨论如何增加发展中世界获得负担得起的长期资金的机会，以实现可持续发展目标和气候协定。在经济和社会事务部、联合国开发计划署(开发署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)和各区域委员会的领导下，该系统正在取得进展。但亟需加快这一领域的转型工作。约 70% 的东道国报称在综合性国家筹资框架方面得到了充足的支助。这证明联合国发展系统正在重新发挥其在筹资领域的历史性作用，但在发展系统提供的所有支助领域中，这一领域的满意度仍然最低。各部门的业绩差异巨大，必须加以协调。例如，在卫生方面，只有 66% 的东道国政府报称获得卫生筹资支助，而 91% 获得了改善健康保险方面的支助。

11. 重新定位的联合国发展系统正在产生显著的增效。2022 年，该系统报告了 4.05 亿美元的增效。绝大多数东道国政府和捐助国政府报告说，驻地协调员减少了各实体之间的重复，改善了协调。

12. 在履行供资契约承诺方面的进展仍然不足。核心供资有所增加，发展系统问责措施得到加强。然而，可持续发展目标联合基金资本减少了 75%。发展筹资通常仍然高度依赖少数的政府捐助方。我们必须找到前进方向。我呼吁会员国、驻地协调员和国家工作队之间开展国家一级对话，以抓住实现供资契约雄心的势头。

13. 我特别关切的是，驻地协调员系统有 8 500 万美元的资金缺口。驻地协调员系统是更广泛系统加强支持《2030 年议程》的支柱。一个资金不足的系统将妨碍我们继续取得进展。这将阻碍改革发挥全部潜力。最终，这将削弱建立一个更具影响力的联合国发展系统的前景。现在解决这个问题恰逢其时。我建议会员国重新考虑我在 2021 年驻地协调员系统审查中提出的替代供资模式，增加摊款供资部分。

14. 现在是时候采取行动和下定决心。2023 年 9 月的可持续发展目标峰会将是一个关键时刻，可以提升雄心并投资于加快进展所需的转型。我们必须借此机会恢复实现共同目标的势头。联合国发展系统将尽一切努力实现这一转型。世界各地数十亿人的生命有赖于此。让我们牢记这一点。

二. 改变游戏：利用重新定位的联合国发展系统架构，支持各国加快落实《2030 年议程》

A. 最大限度地发挥新一代联合国国家工作队和振兴后的驻地协调员系统的影响

15. 被赋予权能、公正和独立的驻地协调员是重新定位的联合国发展系统的基石。它们提供了必要的领导作用和公正性，有助于联合国国家工作队制定侧重于国家需要和优先事项的综合政策和方案对策。在大会第 72/279 和 75/233 号决议中，会员国要求我确保驻地协调员最大限度地利用联合国的集体资源，建设具有凝聚力的国家工作队。大会在 2021 年审查驻地协调员系统时重申了这一方向(第 76/4 号决议)。

1. 驻地协调员的成功领导作用

16. 驻地协调员的领导作用是我们集体努力取得成功的关键。因此，我对他们的业绩不断得到积极反馈深感鼓舞。88%以上的东道国政府报称，驻地协调员在为国家计划和优先事项提供战略支持方面发挥了有效的领导作用。这一比例一直保持稳定——2021 年为 89%——自 2019 年建立新的驻地协调员系统以来的年均比例为 86%。

17. 当被要求将驻地协调员的当前业绩与重新定位前的业绩情况进行比较时，东道国也报告了积极的变化(见图 1)。事实上，87%的东道国报告说，驻地协调员已成为联合国国家支助的一个更有效的切入点。

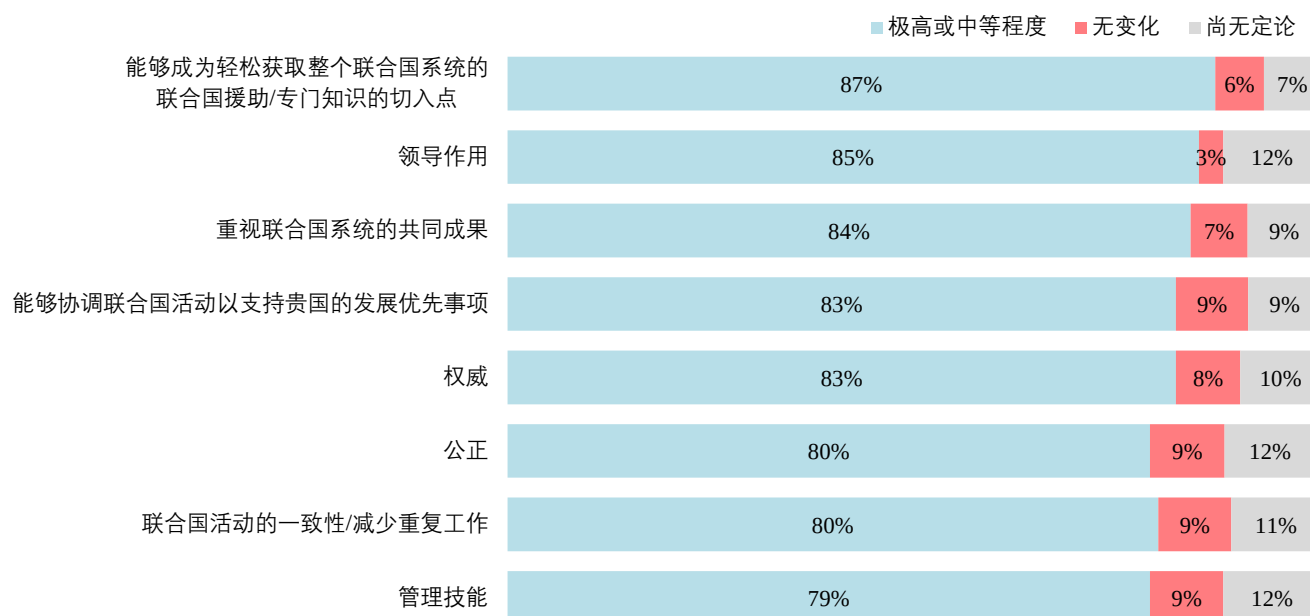
18. 捐助国亦持积极的看法。在这些国家中，88%的国家认可驻地协调员系统加强了集体和一致行动，并有助于利用各个实体的比较优势(见图 2)。上述结果比前一年有所改善，前一年是对捐助国进行调查的第一年，当时只有 75%的捐助国认为驻地协调员利用了所有实体的比较优势。

19. 我们从一开始就期望，被赋予权能的驻地协调员将能够更好地领导国家工作队，减少重复，产生协同作用。令人鼓舞的迹象表明情况确实如此。超过 77%的东道国政府认为，驻地协调员有助于最大限度地减少联合国实体之间的重复工作，并确保高效利用资源，比 2021 年的 71%有所增加。与此同时，70%的捐助国报告说，联合国活动之间的重复或重叠有所减少，而 2021 年的这一比例为 68%。²

² 限于有效回复，不包括“不知道”的回复。

图 1

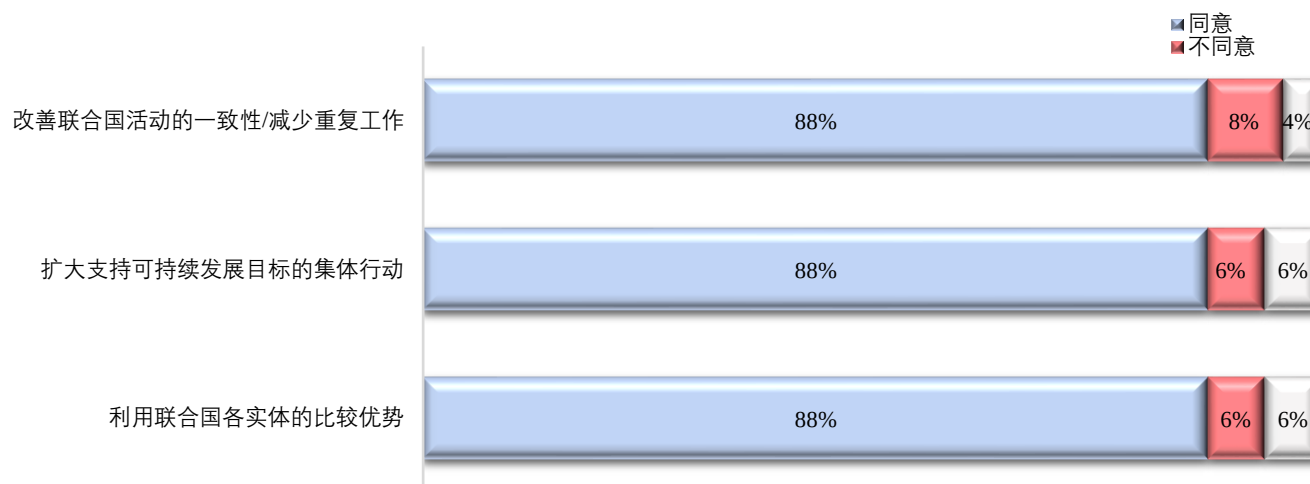
东道国政府关于联合国发展系统重新定位后驻地协调员作用是否有所加强的回复



资料来源：2022 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

图 2

捐助国政府对通过新的驻地协调员系统作出改进的回复



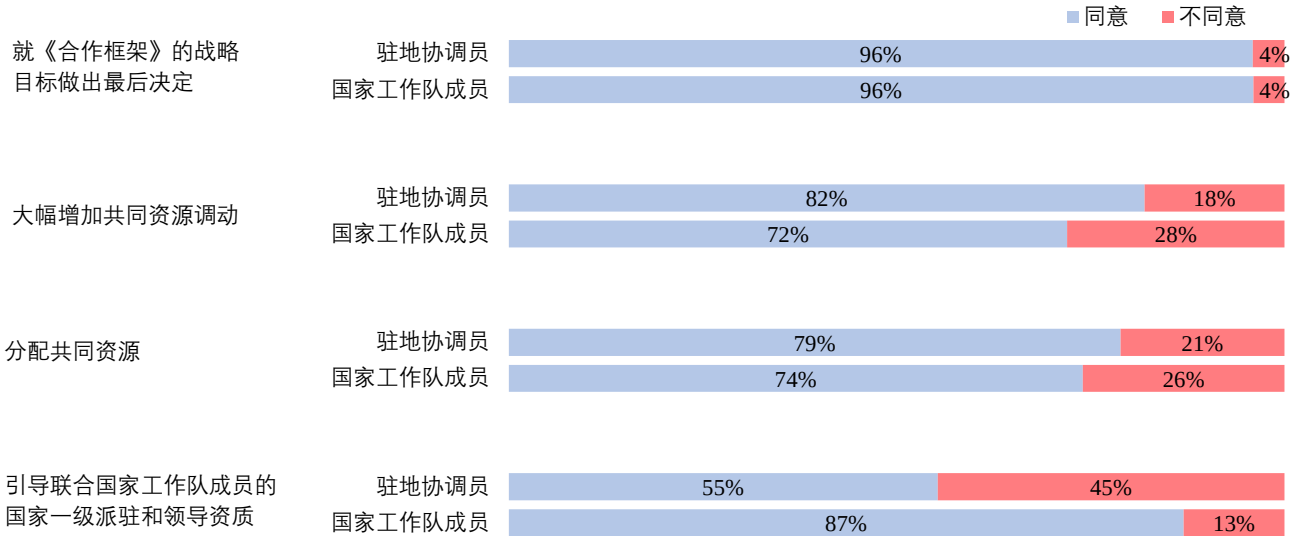
资料来源：2022 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

20. 当然，驻地协调员只有具备适当的能力和赋权，才能不辜负对他们寄予的厚望。调查结果表明，情况通常如此。大多数东道国政府认可，驻地协调员有足够的特权履行任务(82%)，高于 2021 年的 76%。国家工作队成员通常得出同样的结论(见图 3)。尽管如此，一些具体领域仍然存在问题。特别是，只有 55% 的驻地协调员报告说，他们得到足够赋权来帮助决定国家工作队成员的组成和

领导能力。这也是我们经常从驻地协调员得到的反馈。去年这一比例也很低，为 58%，而去年是在调查中询问这一问题的第一年；但我们预计今年有所改善。此外，很少有机构按照管理和问责制框架的要求，在甄选代表时与驻地协调员协商。这些结果需要联合国可持续发展集团负责人予以关注，因为它们表明，驻地协调员确保联合国在国家一级的援助适合国家需要和优先事项的能力受到制约。我请该集团共同努力，确保各实体履行承诺，在任命国家一级代表时与驻地协调员协商。

21. 加强人才储备、征聘流程和驻地协调员持续专业发展的努力已经取得成果。正如在联合国可持续发展集团主席的报告(E/2023/62)中更充分审查的那样，接受调查的东道国政府中有 90%以上认为驻地协调员具备支持本国发展优先事项的适当资历和技能，与 2021 年的比例相同。同样，91%认可，联合国国家工作队拥有交付所需支助的合适能力和技能组合，比 2021 年的 85%有所改善。对驻地协调员领导作用的更详细分析和更多调查结果载于集团主席的报告。

图 3
驻地协调员和联合国国家工作队成员对驻地协调员赋权问题的回复

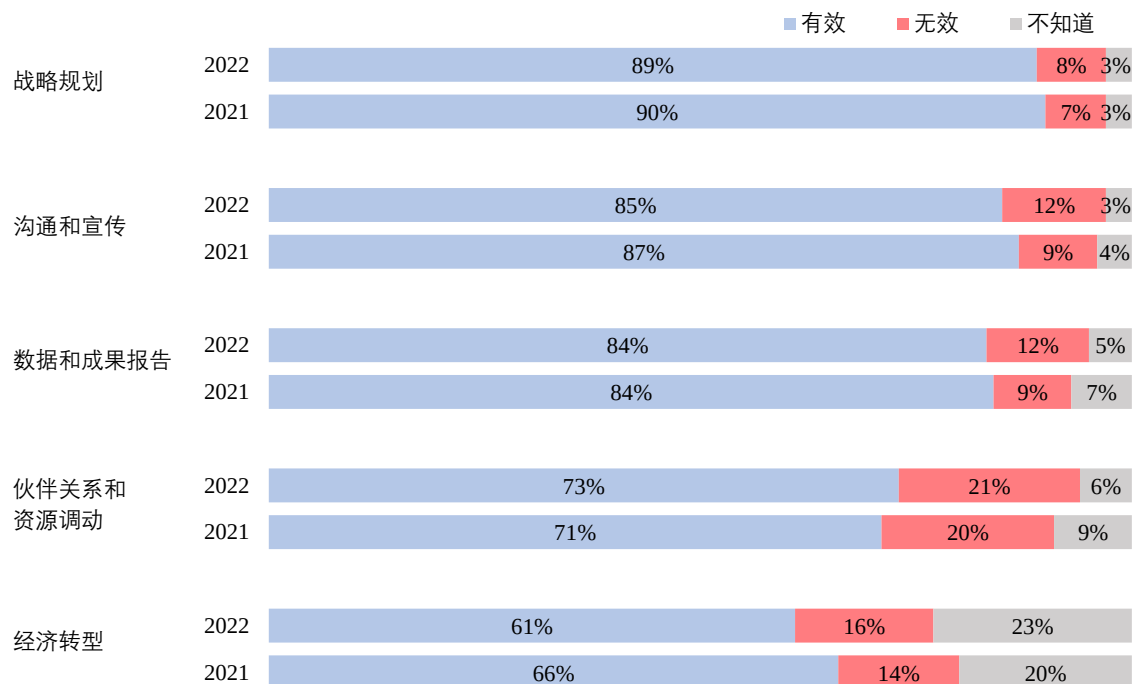


资料来源：2022 年经济和社会事务部对驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

2. 驻地协调员办公室的有效支助

22. 驻地协调员办公室的充分支持对于帮助驻地协调员推动国家一级集体成果以及利用全球和区域专门知识支持东道国至关重要。加强和协调各驻地协调员办公室的核心能力是新的驻地协调员系统的一个主要特点——其所取代的以前系统中的大多数驻地协调员办公室普遍人手不足，并根据与捐助方的当地安排随意设置临时机构。对联合国国家工作队的调查确定了这些办公室的优势以及需要改进的领域(见图 4)。联合国可持续发展集团主席的报告更详细地介绍了加强驻地协调员办公室能力的努力和今后的优先事项。

图 4
驻地协调员办公室对联合国国家工作队的支持



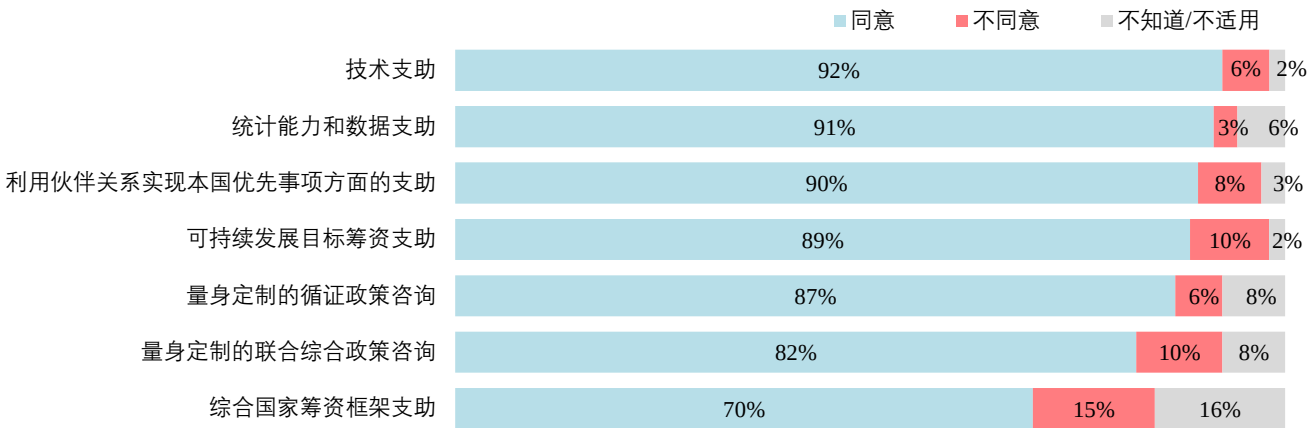
资料来源：2022 年经济和社会事务部对联合国国家工作队的调查。

3. 根据国家需要和优先事项提供综合支助

23. 联合国可持续发展合作框架根据国家需要和优先事项，确定了发展系统在国家一级提供的援助。在对东道国政府的调查中，93%的政府报告说，这些框架现在与国家发展需要和优先事项密切一致。此外，94%的政府认可，联合国发展系统国家一级活动充分反映了《合作框架》的内容，78%的政府认可，联合国在国家一级更加注重共同成果。在驻地协调员中，98%表示看到过去 12 个月里的共同成果有所改善。正如下文第四.B.1 节更全面详述的那样，特殊处境国家报称的一致程度特别高。

24. 东道国政府也积极评价联合国向它们提供的支助。至少 90%的东道国政府报告说，技术支助、能力和数据支助以及利用伙伴关系促进国家优先事项的支助是充分的(见图 5)。然而，为综合性国家筹资框架提供的支助的评价较低——70%——表明在重新发挥联合国发展系统支持各国利用筹资努力实现可持续发展目标的作用方面，我们还有工作要做。我在第三.A 节更详细地阐述了这些努力。

图 5
政府对联合国在以下领域提供了充分支助的说法的回复

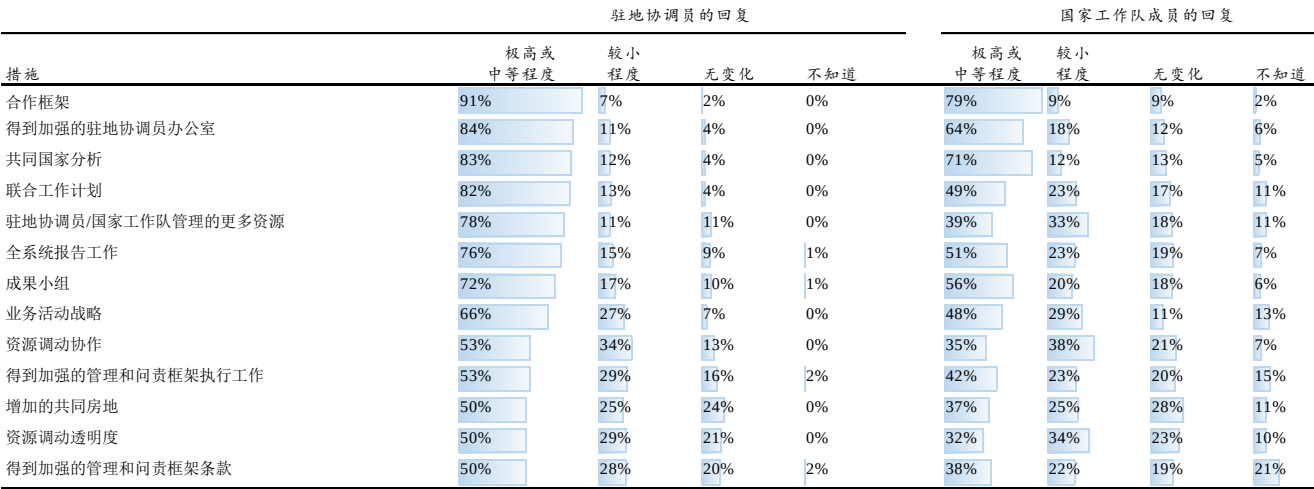


资料来源：2022 年经济和社会事务部对东道国政府的调查。

25. 为了实现更大的影响和一致性，联合国实体的国家方案应直接源自《合作框架》。这是《合作框架》与其前身框架《联合国发展援助框架》的主要区别。在这方面已取得进展，因为 88% 以上的联合国国家工作队成员表示，他们的国家方案文件源自《合作框架》。然而，在确保完全源自《合作框架》方面仍然存在困难，各国的情况差别很大。联合国可持续发展集团正在采取措施纠正这一趋势。此外，全系统评价办公室将对这一事项进行评价。各实体理事机构的新清单(见下文第二.A.5 节)还将支持会员国监测这一重要内容。我希望在我关于四年度全面政策审查执行情况的下一次报告中提供更深入的见解，并指出改进之处。

26. 调查回复表明，作为重新定位进程的一部分而实施的国家一级措施被认为最具变革性(见图 6)。可能并不意外的是，80% 以上的国家工作队成员和驻地协调员认为，新的《合作框架》和得到加强的驻地协调员办公室对改善联合国援助至关重要。

图 6
过去一年不同措施改善联合国向各国提供的国家援助的程度



资料来源：2022 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。

4. 定制化的联合国国家工作队配置

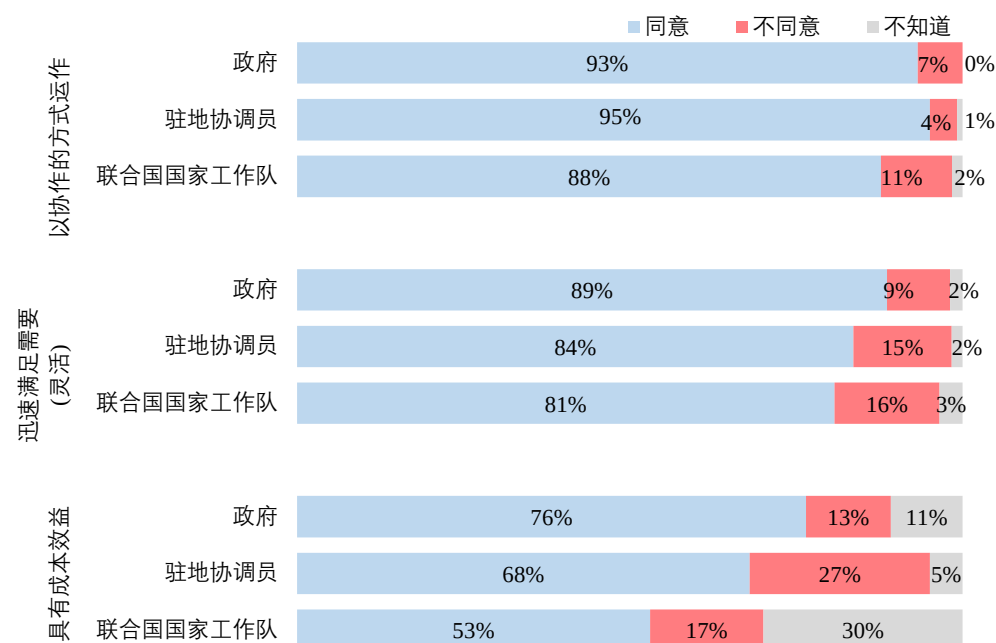
27. 可持续发展不宜采取“一刀切”的做法。联合国的援助必须以需要为基础，并有一个能够最好地满足东道国政府要求的国家工作队配置。

28. 正如我的上一次报告(A/77/69-E/2022/47)所承诺的那样，2022 年推出了发展协调办公室设计的能力评估方法。到年底，一半以上(56%)的国家工作队参照该方法进行了配置工作。

29. 在东道国政府中，87%的政府认为联合国国家支助配置充分适应其挑战和需要，比 2021 年的 81%有所改善。认可这一评估的驻地协调员(81%)和联合国国家工作队成员(85%)的比例较低。此外，96%的东道国政府对其参与配置对话的情况表示满意。大多数国家政府还认可，联合国国家工作队以协作(93%)和灵活(89%)的方式运作，与 2021 年相比，这些评估中的每一项都略有下降，与驻地协调员中类似比率略降的情况保持一致(见图 7)。

图 7

政府、驻地协调员和联合国国家工作队对国内存在和配置情况的回复



资料来源：2022 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的调查。

注：各国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。

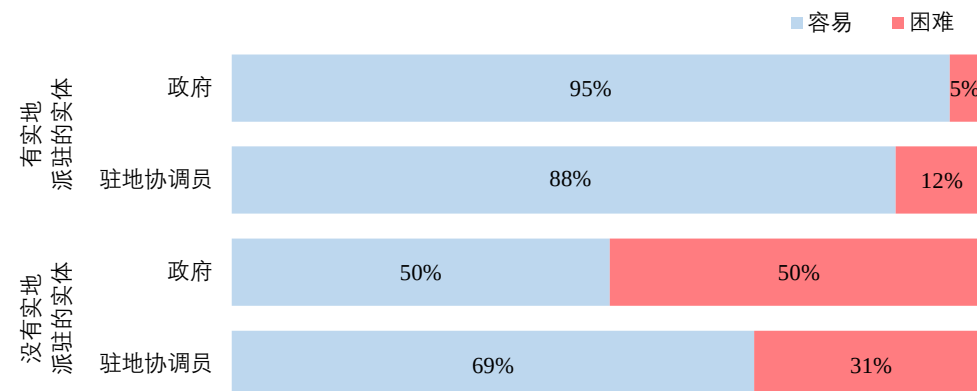
30. 正如 2020 年四年度全面政策审查确认的那样，各国往往需要特定国家各实体可能不具备的专门发展知识。我们的改革确实努力确保发展系统能够利用区域和全球资产，以扩大国家影响。在这方面采取了重要步骤，驻地协调员系统现在以前所未有的方式与专门实体和区域实体建立了联系。我们继续看到，签署《合作框架》但没有实际派驻的专门机构平均数目呈增长趋势，在过去一年，平均数

目从 5.0 个增加到 5.4 个。包含来自作为《合作框架》签署方的区域委员会和世界银行的成员的联合国国家工作队的比例亦有所增加。例如，2020 年仅有 38% 的国家工作队有区域委员会成员，但 2021 年这一数字增长到 48%，2022 年增长到 60%。发展系统还进一步加强了向多国办事处所服务国家和地区提供的发展援助，联合国可持续发展集团主席的报告(E/2023/62)对此作了更充分的详细说明。

31. 尽管如此，东道国政府和驻地协调员仍然发现，在没有实际派驻的情况下，更难获得联合国实体的专门知识(图 8)。只有 50% 的东道国政府报告说，易于获得国外的专业知识——与 2021 年的 61% 相比，出现了惊人的下降。由于各国政府面临前所未有的多层面挑战，而满足这些需要的资源有限，联合国发展系统必须更好地利用没有国内人员派驻的实体的贡献。我期望联合国可持续发展集团加快编制全球和区域专门知识名册(见下文第二.B 节)，同时我们也继续拟订发展协调办公室与专门机构之间关于定向支助的具体协议。我将在下一次四年度全面政策审查中报告拟议措施。

图 8

各国政府和驻地协调员对从驻地和非驻地实体获得技术知识的看法



资料来源：2022 年经济和社会事务部对东道国政府和驻地协调员的调查。

注：各国政府回复了本国从联合国实体获得技术知识一般而言容易还是困难的问题。驻地协调员回复了驻地协调员难以获得联合国发展系统应对各国的需要、优先事项和挑战方面的现有技术知识的问题。

5. 提高透明度与共同问责

32. 透明度和问责制是有效发展系统的关键动力。在全球一级，大会第 75/233、76/4 和 75/290 A 号决议重申经济及社会理事会业务活动部分作为联合国发展系统问责和监督论坛的优先地位。本报告和联合国发展系统集团主席的报告发挥了关键作用，有助于该部分履行这一职能并监测四年度全面政策审查执行情况。

33. 在一个治理仍然零散的系统中，我们必须继续与联合国发展系统所有实体的理事机构合作，保证改革在轨并充分满足会员国的期望。势头是良好的。所有理事机构都定期举行专门会议，讨论各自实体参与联合国发展系统重新定位的问题——我对此表示感谢。联合国可持续发展集团主席现已通过各理事机构主

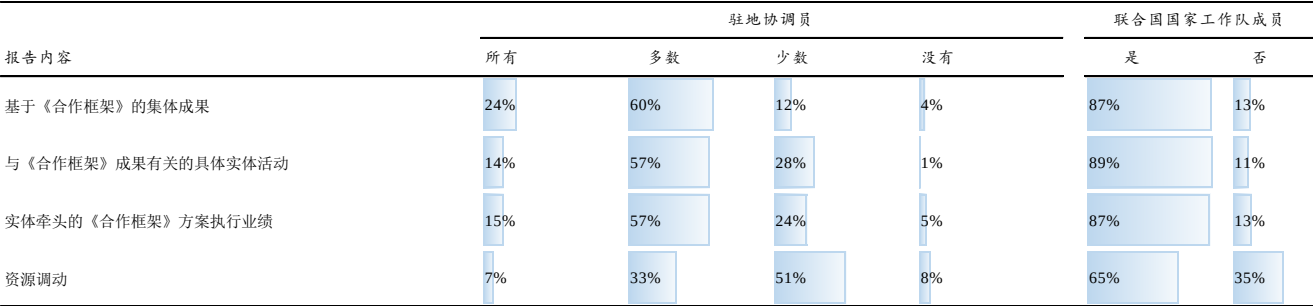
席向这些机构提供了一份联合国发展系统改革清单。该清单将便利理事机构监督各实体的工作，并有助于确保各实体采取统一做法。该清单完全符合大会关于改革的第 72/279 号决议。它补充了理事机构已经用来评估各实体执行任务和义务情况的其他监督工具。我邀请所有理事机构成员和各实体负责人充分利用该清单，并向经济及社会理事会发展方面业务活动部分定期提供最新执行情况。

34. 全球一级问责需要与区域和国家一级问责明确结合——特别是我们的主要问责所在的国家一级。在国家一级，有两个主要的问责机制。首先，与东道国政府担任共同主席的国家联合指导委员会能在国家一级对《合作框架》的执行情况进行集体监督。在参与《合作框架》的国家中，84%的国家(91 个中的 76 个)已成立此类委员会，其中 76%的委员会(76 个中的 58 个)在 2022 年举行了会议。此外，国家工作队必须在驻地协调员办公室协调的年度报告中向东道国政府说明在国家一级执行《合作框架》的成果。2022 年，所有国家工作队都向东道国政府提交了关于 2021 年所取得成果的报告，99%的国家工作队在 2021 年提交了 2020 年成果报告。

35. 其次，国家工作队现在通过管理和问责框架，在支持努力落实《2030 年议程》方面接受驻地协调员的问责。关于这一框架的工作方向是合理的，大多数驻地协调员(84%)和国家工作队成员(80%)认可过去一年的框架执行情况有所改善。驻地协调员和国家工作队成员还证实，大多数国家工作队成员向驻地协调员报告实体成果和活动(见图 9)。另一方面，一半以上的驻地协调员(57%)报告说，为不到三分之一的实体负责人的考绩提供了正式意见。这与国家工作队的反馈一致，38%的实体报告说，驻地协调员参与其考绩。积极的一面是，74%现在报告说，他们的职务说明包含与驻地协调员关系有关的规定。我请联合国可持续发展集团各实体继续监测并确保全面遵守管理和问责框架。我还鼓励各理事机构继续接受评估，包括利用改革清单。

36. 每年通过区域协作平台，包括通过全系统区域成果报告，向各国政府报告区域一级成果。在改革之前从未编制此类报告，这是确保在区域一级开展更透明的全系统工作的一个重要里程碑。下文第二. B 节更全面地讨论了这些成果。

图 9
向驻地协调员报告以满足协调需要的联合国国家工作队成员

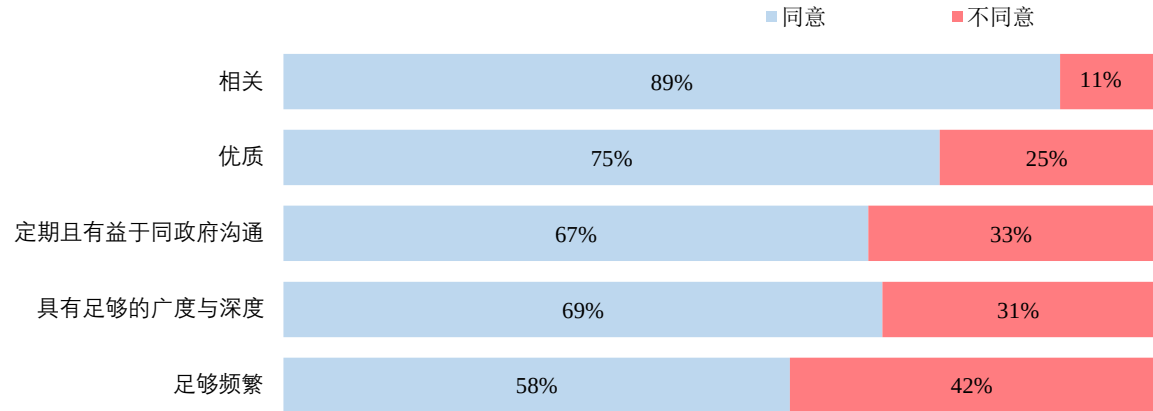


资料来源：2022 年经济和社会事务部对驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

注：驻地协调员回复了关于是否所有国家工作队成员定期向驻地协调员报告以满足协调需要的问题；联合国国家工作队成员回复了他们是否定期向驻地协调员报告的问题。

图 10
联合国国家工作队成员向驻地协调员报告的质量

驻地协调员对问题的回复：总体而言，驻地协调员从联合国国家工作队负责人得到的报告：



资料来源：2022 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

B. 确保区域支持加速实现可持续发展目标

37. 区域协作平台的目的是部署区域资产，支持国家行动，并支持和加强国家工作队的综合对策。这些平台还应各国政府的请求，在帮助国家工作队解决跨界发展问题方面发挥关键作用。这些平台现已成熟。围绕集体优先事项的区域和国家两级交流以及平台成员之间协作已更加系统化，并日益注重确保部署区域资产以支持国家工作队。支持的一个关键方面涉及动员和落实在全球高级别活动上作出的承诺，如教育变革峰会和联合国气候变化框架公约缔约国第二十七次会议。

38. 区域协作平台现在系统性编写年度报告，全面介绍联合国发展系统在每个区域的工作。下文简要概述了每个区域的主要活动。

39. 非洲区域协作平台推进了四个商定的区域优先事项：数据和统计、气候行动、宏观经济转型以及能源和数字过渡。该平台与非洲联盟密切合作，同时推进《2030 年议程》和《2063 年议程》。在气候方面，该平台支持会员国在非洲背景下实现公正的能源过渡，并通过了《关于能源获取和公正能源过渡的非洲共同立场》。该平台成员还支持在《2016-2025 年非洲大陆教育战略》下通过国家协商和监测落实教育变革峰会成果。

40. 阿拉伯国家区域协作平台支持将重点放在青少年从学习到工作的过渡上。在该平台的协助下举行了一次区域高级别会议，交流了最佳做法和国家承诺，以增加青年人就业机会。会议的一个主要成果是分享阿拉伯区域向教育变革峰会提出的联合建议，并为国家一级后续行动提供支持。该平台还为决策者和从业人员推出了社会保护能力发展方案。

41. 亚洲及太平洋区域协作平台在联合国气候变化框架公约缔约国第二十七次会议和教育变革峰会之前向驻地协调员和国家工作队提供了分析和指导。在巴布

亚新几内亚，复原力问题专题联盟提供了量身定制的培训，将减少灾害风险和适应气候变化纳入新的《合作框架》。在马尔代夫，专题联盟进行了一次能力诊断，为该国减少灾害风险和适应气候变化战略提供信息。同样，尼泊尔和菲律宾的国家工作队数字化转型领域得到了支持。

42. 欧洲和中亚区域协作平台通过环境和气候变化问题专题联盟，就中亚水合作问题向驻地协调员和国家工作队提供了支持。该平台还绘制了一份项目图，以支持区域和国家两级的机构间协调。

43. 拉丁美洲和加勒比区域协作平台通过提供技术知识，支持国家工作队在多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、海地和委内瑞拉玻利瓦尔共和国拟订《合作框架》。气候变化和复原力问题专题联盟促进在国家一级采取一致的办法，应对日益严重的野火。人员流动问题专题联盟发布定期报告，汇编和分析人员流动的主要趋势，包括流动人员的概况、路线和面临的风险，并支持拟订针对性对策。

44. 毫无疑问，与改革前存在的重复和较不透明的结构相比，已经取得一些进展。所有区域协作平台都逐渐显示出在推动加强一体化和专门知识以支持联合国国家工作队方面的潜力。例如，报称平台在监测和报告实现可持续发展目标努力方面支持了国家工作队的驻地协调员比例从 2021 年的 41% 增加到 2022 年的 54%。

45. 尽管取得了这些进展，但我们还没有到可以认为我们建立了最佳区域架构的阶段。令我担忧的是，只有少数驻地协调员回复，他们的国家工作队受益于区域协作平台的技术知识(57%)以及规范和政策专长(48%)。同样令人关切的是，与 2021 年相比，联合国国家工作队对平台支持的看法恶化，³ 75% 的驻地协调员报告说，其国家工作队在政策讨论和经验交流方面受益于平台支持，而只有 61% 的国家工作队成员报称获得了中等或较大惠益。⁴

46. 随着我们接近实现可持续发展目标的目标日期中点，区域协作平台的所有成员将需要采取更多的行动，继续确定区域一级的切入点，通过促进和支持加速落实《2030 年议程》的转型行动，将全球文书和宣传与国家一级现实情况集体联系起来。2023 年 2 月至 4 月，常务副秘书长以区域协作平台主席的身份与所有区域的区域主任接触，讨论纠正措施，并通过国家工作队和驻地协调员的渠道，加快与各国的期望对接。今年将是对新区域架构的决定性考验，检验它是否确实能够发挥我们实现 2030 年目标所需的影响。以最佳方式部署我们的区域资产，包括整合区域专门知识名册，仍是联合国发展系统尚未取得进展的一个关键优先事项。

³ 报称在技术知识方面受益较大或中等的国家工作队成员比例从 2021 年的 45% 降至 2022 年的 40%。同期，在规范和政策支助方面，这一比例从 43% 降至 40%。

⁴ 2021 年，71% 的驻地协调员和 62% 的国家工作队成员作出了类似的报告。

C. 促进可持续发展，将其作为人类终极预防工具：加强人道主义和发展协作及与和平的联系

47. 在冲突爆发时，发展成果往往最先受损。在过去十年里，冲突数量激增。全球四分之一的人口现在生活在受冲突影响的地区。约有 1 亿人因冲突、暴力、迫害和侵犯人权行为而被迫流离失所——是 2012 年记录的受害者人数的三倍多——其中包括 3 150 万人被迫离开自己的国家。⁵ 人道主义需求激增，预计 2023 年全球将有 3.39 亿人需要紧急援助和保护，与 2022 年相比，增加 6 500 万人。

48. 包容性可持续发展是预防或加速摆脱冲突和紧急情况的唯一全面解决办法。因此，2020 年四年度全面政策审查确认了发展努力、人道主义行动和建设和平之间加强合作与协调的重要性。

49. 由于联合国发展系统的重新定位，我们能够更好地响应这一重要呼吁。特别是，新的驻地协调员系统为加强协同作用创造了重要机会，因而在秘书处的核心制定了一个更加公正的发展协调职能，为人道主义事务协调厅与和平支柱在各国的协作确立了一个明确的对话者。装备更好的驻地协调员办公室能够在人道主义与和平挑战交织的具体国家中协调人道主义与和平活动。由人道主义事务协调厅和开发署领导的推进人道主义和发展协作联合指导委员会继续专门关注危机情况，并将可持续发展作为终极目标。

50. 我们的调查结果鼓舞人心。90%至 95%的东道国认为联合国各实体在人道主义、发展和建设和平行行动方面密切协作(见图 11)。约 95%的东道国政府认可，2022 年，驻地协调员为加强这些干预措施的协同作用作出了贡献。在制定了人道主义应急计划的国家，这一比例上升到 100%。这些评估在过去两年里稳步趋升。⁶ 在近年来参与建设和和平的国家中，93%的回复者积极评价联合国为确保继续注重长期发展和保持和平所作的努力，高于前一年的 91%。

51. 驻地协调员对人道主义和发展举措之间的协作以及发展和建设和平行行动作出类似的评估。在人道主义和建设和平行干预措施方面的协作较弱，但呈现出积极趋势。对联合国国家工作队的评估不太积极(图 11)，可能表明在世界面临多重危机之际，加强协作的意愿有所增强。联合国发展系统各实体的总部需要准备抓住这一势头，作出有效应对。因此，我请联合国可持续发展集团主席继续与联合国负责人合作，确定如何加强这一领域的支助，包括审查联合指导委员会的工作方式。作为优先事项，我们必须确定如何提供增援能力，以灵活和快速的方式支持联合国国家工作队协同规划和联合方案拟订。

⁵ 数据来自联合国难民事务高级专员公署。见 <https://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html>。

⁶ 2021 年，93%的东道国政府认可驻地协调员为加强这些干预措施的协同作用做出了贡献，而 94%的制定了人道主义应急计划的东道国政府也这么认为。2020 年的这些比例分别为 88%和 100%。

图 11

正在进行的连接人道主义、发展和建设和平活动的工作——报告密切协作的各国政府、联合国国家工作队成员和驻地协调员百分比

调查	年份	发展—— 人道主义	发展—— 建设和平	人道主义—— 建设和平
东道国政府	2022	93%	91%	90%
	2021	..	..	..
驻地协调员	2022	94%	90%	80%
	2021	89%	84%	76%
联合国国家工作队成员	2022	80%	66%	72%
	2021	83%	75%	75%

资料来源：2022 年和 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成员的调查。

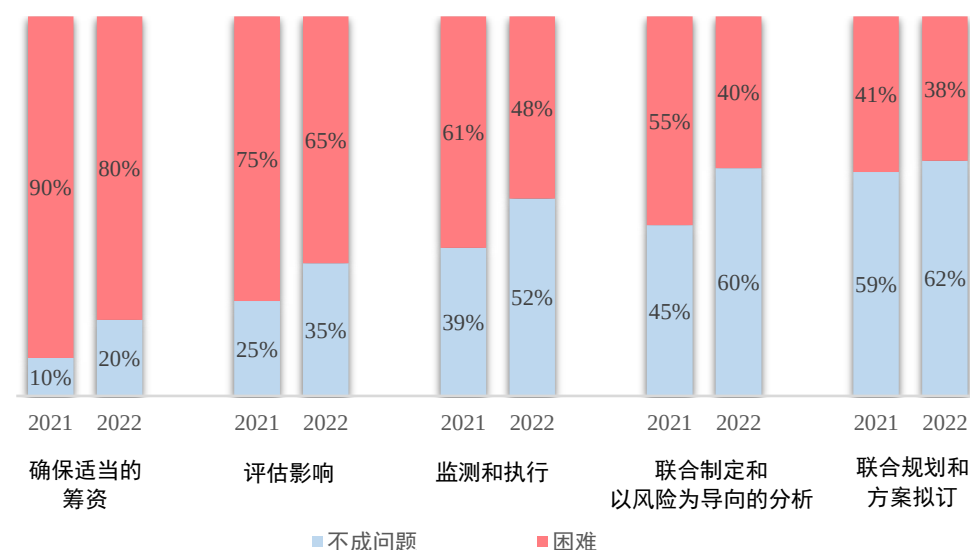
52. 在评估不同支柱和活动之间协作的结构性瓶颈时，我感到鼓舞的是，在调查所评估的所有五个领域中的困难都有所减少(图 12)。然而，重大挑战依然存在，其中许多是系统性挑战，包括缺乏融资激励措施，可持续发展投资不足，无法在危机爆发时预防或应对。

53. 在我们对联合国各实体总部的调查中，85%的回复者报告说，在确保适当供资方面存在严重困难。在这方面有好消息。向以和平与过渡为重点的机构间集合基金的供资从 2015 年的 1.84 亿美元增加到 2021 年的 5.46 亿美元。特别是，建设和平基金继续为提高整个联合国系统的一致性作出重要贡献。2022 年，该基金核准了有史以来的最高预算，为 37 个国家提供 2.315 亿美元，比 2021 年增加 18.7%。与此同时，我感到关切的是，2022 年向建设和平基金提供的新捐款减少 12%，总额为 1.71 亿美元，这可能表明，目前的积极趋势不可能长期持续。

54. 难以足够精确地评估影响也被认为是一个持续的障碍。在存在巨大风险和不确定性的情况下，为满足需要、减少脆弱性和缓解风险而采取的人道主义、发展与和平干预措施的综合效应给不同行为体和不同报告框架带来了许多变数。评估影响是一项复杂和不确定的工作；尽管如此，我们必须设法改进这方面的报告工作。目前正在努力确保更好地协调各支柱的分析、规划和监测工具，这为今后取得切实进展提供了一个良好切入点。

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：2022 和 2021 年经济和社会事务部对联合国总部实体的调查。

55. 我还期望会员国继续发挥领导作用，寻找机会，加强对需要人道主义和发展支柱之间协作以及与和平支柱加强联系的问题的机构间重视。在这方面，大会、经济及社会理事会、安全理事会和建设和平委员会的联合工作对加强各支柱之间一致性仍然至关重要。我还感到高兴的是，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现在能够专门讨论联合国系统对受冲突影响和面临人道主义危机的国家的支助。它还可以利用经济及社会理事会和建设和平委员会之间的年度会议。通过共同努力，我们可以加快取得进展，并确保联合国发展系统能够利用所有支柱的资产，帮助各国实现可持续发展目标。这样，我们将更接近实现建设一个和平、有尊严并且繁荣的世界的共同愿望。

D. 加快业务活动转型

56. 我们携手取得了很大成就。会员国和联合国可持续发展集团各实体为改革联合国发展系统的业务活动所作的集体努力成果斐然。我们建立了一个强大的平台，以实现切实业务增效的方式更轻松地共享资源和工作人员。根据下文进一步详述的最新估计数，确定实现的增效为 4.05 亿美元。⁷ 这比 2021 年的增效(2.75 亿美元)增加了 47%，并采用了更全面的订正联合国可持续发展集团方法。⁸ 这些是鼓

⁷ 联合国发展系统重新定位，2018 年 3 月 29 日第 10 号解释性说明。

⁸ 去年的报告介绍了总共 1.95 亿美元的增效，而预测数额为 3.1 亿美元。联合国可持续发展集团业务创新小组对计算增效所用的方法进行了全面审查，发现 2021 年数据没有充分反映 2018 年前开始但今天仍在实现增效的各项举措的影响(例如，阿拉伯叙利亚共和国的住宿服务和埃塞俄比亚的差旅服务)。因此，制定了一个更准确的订正方法，重新计算的 2021 年增效收益为 2.75 亿美元。2022 年估计数采用了这一订正方法。

舞人心的数字。虽然增效本身不是目的，但通过提高业务效率节省一美元，就多一美元分配给发展活动，因此这些努力非常重要。

57. 业务活动的改善主要体现在四个领域：业务活动战略，建立共同房地、全球共享服务和共同后台办公室。

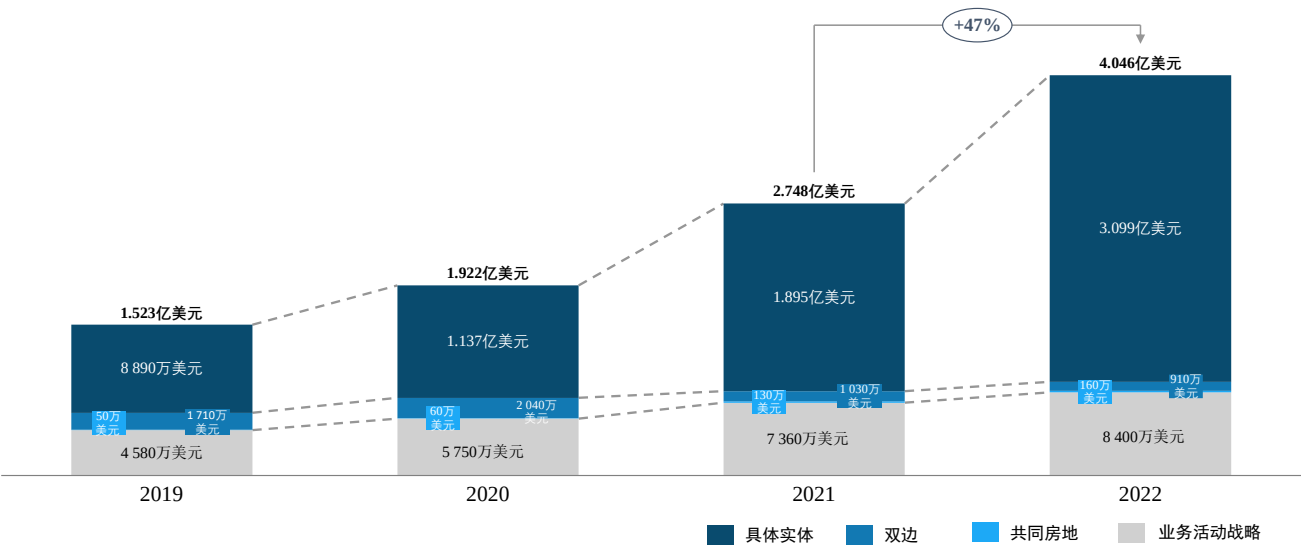
58. 2022 年，国家一级业务活动战略实施产生增效 8 400 万美元(比 2021 年的 7 360 万美元增长 14%)，其中行政服务继续产生最大的增效。例如，这包括在国家一级整合为工作人员和房地提供的安保服务(550 万美元)；联合差旅服务(920 万美元)；住宿服务协作(1 330 万美元)。驻阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国和也门的联合国国家工作队占通过业务活动战略所产生增效总额的 27%，分别增效 490 万美元、1 230 万美元和 560 万美元。

59. 截至 2023 年 3 月，30%的联合国房地是共同房地，容纳了 55%的联合国人员，而 2021 年的共同房地比例为 26%，容纳了 45%的工作人员。迄今取得的进展包括：增加了共同房地中的同地办公(如在巴巴多斯、伯利兹、黎巴嫩、坦桑尼亚联合共和国)，以及建立了新的共同房地，此外还有 25 个正在进行的项目，包括若干政府提供的免租建筑(如在埃及、斐济、加蓬、密克罗尼西亚联邦、塞内加尔)。这些努力总共产生了 160 万美元的增效(2021 年为 130 万美元)。

60. 建立共同房地也是其他增效举措的有力能动因素，如业务活动战略和共同后台办公室。例如，在越南，由开发署托管的共同房地容纳了 15 个实体，使若干实体能够共享更多的综合信息和通信技术支助职能及设施管理服务，进一步在团队内部打造协作文化。在这一领域加快取得进展的一个根本挑战仍是缺乏用于重大基础设施改良的资源。此外，通过一个新的共同房地平台和看板(包含世界各地 3 500 多处房地信息，面积达 380 万平方米，容纳 120 000 名联合国人员)，在加强问责和提高成果透明度方面取得了进展。

61. 然而，就为所有联合国国家工作队设立共同后台办公室的最初目标而言，在实施此类办公室方面的全系统进展仍然缓慢。取得的进展主要涉及联合国可持续发展集团内部正在商定的后台办公室共同设计方法，以及在国家一级对业务模式进行潜在根本性变革所需的治理和支助机制。如世界卫生组织(世卫组织)、世界粮食计划署(粮食署)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国项目事务署(项目署)等机构报告的那样，全球共享服务进展主要(99%)来自具体实体增效 1.564 亿美元，而不是全系统节余。

图 13
使用订正方法的增效比较(2019-2022 年)



62. 为了加快所有工作流程的进展，联合国可持续发展集团借鉴迄今的实施经验，编制了 2022-2024 年订正增效路线图，保留了最初雄心，但优先考虑增效潜力最大的领域，并引入量化、可衡量的目标。现为执行业务活动战略确定了具体时间表，侧重于扩大冲突和高风险环境中的共享服务。重点是在全球 66 个费用最高的地点扩大迁至共同房地的规模。对于共同后台办公室而言，优先在 50 个工作量最大的非危机环境中实施路线图。路线图更加重视全球共享服务，估计这些服务可占 2022-2024 年期间增效总额的 40%。

63. 因此，在第一批国家(巴西、约旦、肯尼亚、塞内加尔、坦桑尼亚联合共和国和越南)的共同后台办公室方面取得了明显进展，这些国家的工作将在 2023 年完成。作为下一步，联合国可持续发展集团于 2023 年 1 月就这些国家的进一步加速措施达成一致，确定了为每个国家提供服务的牵头实体：在肯尼亚是联合国内罗毕办事处；在坦桑尼亚联合共和国是粮食署；在约旦(与项目署一道)和塞内加尔是儿基会；在巴西和越南是开发署。从这些国家吸取的经验教训将引导继续调整和简化以取得进展，从而在今后涵盖更多的国家。

64. 为了在全系统形成势头，除了不同实体内部的成果外，联合国可持续发展集团还同意为发展协调办公室的专门能力投入更多资源。2023 年，重点将放在初步扩大显示出最大潜力和准备程度的服务上，包括专注于车辆租赁的联合国车队、专注于住宿和医疗服务的联合国预订中心、专注于采购服务和车辆采购的联合国网上采购目录+。例如，联合国车队服务(由联合国难民事务高级专员公署(难民署)和世界粮食计划署管理)通过灵活的租赁安排、车辆跟踪和车辆处置，提供可随时用于外地的标准车辆。这是粮食署、难民署、联合国人口基金(人口基金)和儿基会于 2022 年商定使用的解决方案。

65. 我们以前曾说,联合国各实体相互承认政策和程序,是提高全系统效率的一个关键推动因素,因为它消除了因具体实体的政策和程序不同而造成的障碍。尽管 2021 年联合国可持续发展集团的所有负责人签署了相互承认原则声明(最近加入该集团的世界知识产权组织除外),但该声明的利用仍然严重不足。我呼吁各主管更系统地利用这一变革工具。

66. 另一个关键因素是捕捉和报告效率的方法,而 2022 年我们在这方面的努力也得到了巩固。根据经济和社会事务部对联合国发展系统各实体总部的 2022 年调查,44%的实体目前已制定政策以计量效率增益,比 2020 年的 33%有所改善。2023 年,共有 125 个联合国国家工作队更新了业务活动战略,为本报告提供参考,而去年只有 26 个。除了新的共同房地平台和看板外,新的效率看板现已经公布,其中包括本报告和前几年提出的成果。⁹

67. 尽管取得了这些成就,联合国可持续发展集团成员也作出了越来越切实的承诺,但仍有空间可以作出更大的决心。调查发现,30%的发展系统总部并无支持制定和执行业务活动改革举措的内部结构。我已指示该集团主席与集团的各实体合作,解决这一漏洞。

E. 交付全球优先以促进联合国发展系统业务

68. 2020 年四年度全面政策审查重点关注与联合国履行关键共同承诺有关的若干领域。

1. 言行一致——全系统性别平等问责制

69. 在关于 2020 年四年度全面政策审查的决议中,会员国呼吁联合国发展系统各实体通过加强性别平等主流化,继续促进性别平等和妇女权利。这些努力包括全面执行《全系统性别平等行动计划》及其联合国国家工作队业绩指标(联合国国家工作队性别平等记分卡)。《全系统行动计划》的进展情况总的来说是令人鼓舞的。报告是通过一个专门的在线平台完成的,由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)提供质量保证,作为其对《全系统行动计划》和联合国国家工作队的秘书处支持的一部分。

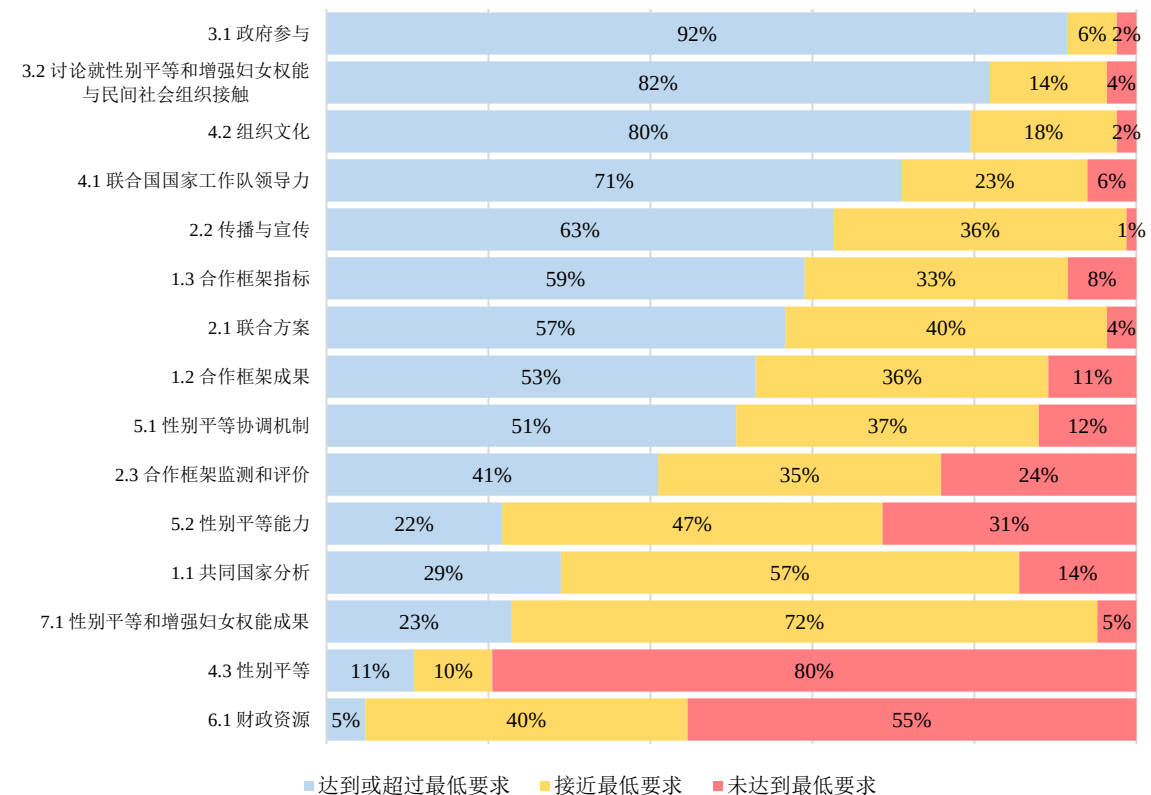
70. 对《全系统行动计划》的分析还显示,全系统一致性得到加强。约有 51 个实体结成对子,进行同行审查、相互学习机会和其他形式的协作。财政资源的跟踪和分配取得了进展,有 30 个实体使用了性别平等标志,其中 17 个涉及整个预算,13 个涉及具体来源,41 个确立了基准。值得注意的是,12 个实体报告超过基准。

71. 国家一级的进步反映了这一进展。约有 76 个国家工作队实施了性别平等记分卡(联合国国家工作队性别平等记分卡)。约 70%的实体至少达到了《全系统行动计划》所有指标的 75%(比 2021 年提高了 5 个百分点)。目前共有 58 个实体制定了性别平等政策,32 个实体在其战略规划中列入了与性别平等有关的高级别成果。

⁹ 见 https://data.uninfo.org/home/_Effstatus。

72. 在所有国家工作队中，三项指标表现最强：就性别平等问题与政府合作和接触；建立支持性别平等的组织文化；与致力于性别平等的民间社会组织合作和接触。表现最弱的指标是关于推动性别均等、确保分配和跟踪财政资源以及性别平等主流化方面的能力发展。看到政府和民间社会更多地参与促进性别平等以及内部更多的协作，令人鼓舞，但如果没有专门的资源和能力，我们就无法以实现这一目标所需的速度前进。

图 14
2019–2022 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，2022 年。

73. 《我们的共同议程》阐明了一个愿景，即把妇女和女童置于新的包容性多边主义的中心。为了实现这一目标，联合国必须符合促进妇女权利和性别平等的宗旨，将其作为所有业务领域的一个关键的全球优先事项。为了为实现这一目标所需的改革提供信息，我在 2022 年委托对联合国所有支柱的性别平等能力进行了一次独立审查。审查报告于 2023 年初完成，现在将由系统推进，以处理调查结果和建议。

74. 性别平等仍是一项正在进行的工作，我仍然致力于到 2028 年在每个实体的每个层面实现平等的目标。实现性别均等的一个关键步骤是转变我们的组织文化。¹⁰

¹⁰ SG/SM/21627。

在这方面，我赞扬大会于 2022 年 12 月通过的经改进的育儿假政策(第 77/256 号决议)。虽然过去 5 年在实现性别均等方面取得了重大进展，但不平衡现象依然存在，特别是在外地。这将是我的办公室今后一段时期的一个重点领域。我鼓励联合国发展系统和每个实体加快行动，以实现各级平等的目标，特别是在外地工作人员当中。

2. 加强联合国发展系统防止性剥削和性虐待的努力

75. 驻地协调员负有禁止、制止和应对不当性行为的主要责任。管理和问责框架对此作了规定。我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员和受害人权利倡导者定期通报驻地协调员在预防和应对性剥削和性虐待方面的作用和问责情况。2022 年，在联合国国家工作队当中，89%(131 个国家工作队中的 117 个)制定了防止性剥削和性虐待的行动计划；54%的国家有一名协调员负责就这一问题采取行动，高于 2021 年的 24%；99%的国家工作队设有机构间工作队、协调机制和/或协调中心。这些都是到 2024 年实现所有这些措施 100%执行的关键步骤。

76. 我们在业务中处理性虐待问题的方法，包括将受害者的权利纳入整个系统的主流，是制止性剥削和性虐待的一个重要组成部分。我赞赏受害人权利倡导者发挥领导作用，将受害者权利办法纳入整个联合国系统的政策和程序。2023 年，将完成关于受害人权利声明草案的磋商，并试行收集受害人对援助质量和适当性的反馈意见的新方法。还正在推出工作人员培训教材，这将有助于提高对防止性剥削和性虐待的新措施以及报告机制的熟悉程度。

3. 加速推进联合国发展方面的业务活动的环境可持续性

77. 《2020-2030 年联合国系统可持续性管理战略》指导我们业务的环境可持续性。2021 年和 2022 年的“绿动联合国”报告包括 29 个联合国发展系统实体的数据。报告显示，联合国系统的碳足迹从 2020 年的约 150 万吨二氧化碳当量减少到 2021 年的 120 万吨二氧化碳当量。人均废弃物产生量从 184 公斤/人下降到 110 公斤/人，而实施可持续采购政策的实体比例从 2020 年的 64%上升到 2021 年的 74%。¹¹ 截至 2021 年，联合国系统消耗的水只有 4%得到回收。2023 年，在联合国生物多样性和基于自然的解决方案共同方法的指导下，我们将在采购、运营、设施、工作人员意识、会议和活动中试行与生物多样性和基于自然的解决方案相关的实体级报告。

78. 联合国各实体应加快努力，建立环境管理系统，同时作出实时改进。我们的最新数据表明，在 27 个联合国发展系统实体中，只有 2 个实体的环境管理系统达到了《可持续性管理战略》的最低要求，12 个实体接近要求。此外，11 个实体将温室气体减排目标纳入其环境管理系统，而 15 个实体将环境和社会保障纳入政策、方案和项目，低于 2020 年的 17 个。我们必须保持专注，实现到 2030 年在整个联合国实施环境和社会保障的目标。

¹¹ 联合国环境规划署，“绿动联合国”报告(2021 年和 2022 年，日内瓦)。

4. 将残疾人纳入主流

79. 在关于 2020 年四年度全面政策审查的决议中，会员国还呼吁联合国发展系统利用全系统综合框架和《联合国残疾包容战略》中确定的相关指标，加快将残疾问题纳入全面和有效的主流。

80. 我对我们在残疾人包容方面的进展并不满意。各实体和国家工作队尚未达到《战略》所定基准的 70%。必须通过协调和跨职能的办法，加快进展速度。各实体和国家工作队将残疾问题纳入战略规划进程主流的工作正在稳步增加，而 49% 的实体和 43% 的国家工作队报告说，它们达到或超过了要求。尽管取得了这些进展，但与残疾人的协商仍然停滞不前。这种协商是实现残疾包容的基础，但只有 30% 的实体和 29% 的国家工作队达到或超过这方面的要求。

81. 在无障碍方面，44% 的实体正在制定和实施行动计划，以解决物理和数字无障碍问题。在国家工作队当中，46% 的国家工作队在其业务活动战略中采用了兼顾残疾问题的共同事务。

82. 加强工作人员对残疾包容的了解，对于将残疾包容问题纳入各项方案和业务的主流至关重要。与联合国系统职员学院一起制定了关于残疾包容的工作人员培训方案，供各实体使用。现已建立网络，支持实体和国家工作队一级的信息交流、协作和学习。

83. 联合国促进残疾人权利伙伴关系的多伙伴信托基金在 2022 年启动了 26 个联合方案，由各国政府、残疾人组织和联合国实体共同开展。在可持续发展目标联合基金下的 35 个综合社会保障联合方案中，有三分之二也特别关注残疾人。

三. 加大支持力度，推进《2030 年议程》的实施手段

A. 大力促进发展筹资

84. 在通过可持续发展目标后，所有行为体都认识到，实现《2030 年议程》所体现的变革愿景将需要前所未有的高水平资源。7 年多过去了，“从十亿到万亿”的转变仍未实现。兑现这一承诺仍然是当务之急，而且为时不晚。

85. 正是在这一背景下，四年度全面政策审查要求发展系统继续支持各国利用与发展伙伴包括国际金融机构和私营部门的强有力伙伴关系，以达到实现《2030 年议程》所需的进展规模和速度。为此，联合国在全球到地方的各个层级进行了努力。

86. 在全球一级，我呼吁每年至少为可持续发展目标提供 5 000 亿美元的刺激。该刺激方案包括在现有国际金融架构内立即采取行动的三个领域：(a) 解决债务成本高和债务困扰风险上升的问题；(b) 大规模增加负担得起的长期发展筹资；(c) 扩大向有需要的国家提供应急资金。与此同时，需要作出长期努力，改革国际金融结构。我们需要一个更好地为生产能力和长期可持续发展投资提供公平、负担得起和稳定的资金的体系。

87. 在国家一级，驻地协调员系统地运用其召集权，帮助各国大规模利用资金。有一些令人鼓舞的迹象——包括与多边开发银行的合作。在调查答复中，97%的东道国政府认为国家工作队与国际金融机构进行了有意义的接触，这一比例高于2021年的90%，而66%的东道国政府表示自2018年以来合作有了明显改善。2021年至2022年，国际金融机构参与编制共同国家分析的比例从54%增至62%。开发署、人口基金、儿基会、项目署和妇女署与国际金融机构在110多个国家开展项目。¹²

88. 尽管有了这些改进，但只有38%的联合国国家工作队报告说与国际金融机构建立了正式关系，有31%报告说在2022年与这些机构开展了联合举措，较2021年减少11%。约89%的东道国政府同意，联合国为可持续发展目标的筹资提供了足够的支持，但如果我们要实现拯救可持续发展目标所需的资金阶跃变化，这一比例必须接近100%。我们的业绩也因部门而异。例如在卫生领域，只有66%的东道国政府报告说获得了卫生筹资支持，而在改善卫生覆盖面方面获得支持的国家占91%

89. 此外，如第二.A节所述，联合国为综合性国家筹资框架提供的支持还有改进的余地。这些框架是一个重要工具，可促进联合国各实体、政府、国际金融机构、公共开发银行、民间社会和私营部门之间的协作，以制定强有力的可持续发展筹资综合战略。精心设计的框架可以指导通过可持续发展目标刺激措施增加的国际筹资的分配和使用。

90. 蒙古和尼日利亚于2022年启动了前两个综合性国家融资框架。有86个国家正在制定这种框架，包括33个最不发达国家、18个小岛屿发展中国家和32个脆弱国家。世界银行正在参与40多个框架进程，国际货币基金组织在25个以上国家参与，而区域开发银行和其他国际金融机构在大约30个国家参与。

91. 2021年至2022年，东道国政府对联合国援助制定这些框架的需求从83%增加到90%。共有82%的东道国政府同意，联合国为这些框架提供了充分的支持。这些数字需要增加，以便发展系统能够向所有提出请求的国家提供支持。20多个联合国实体参与了国家一级的综合性国家筹资框架进程，而可持续发展目标联合基金支持在60多个国家开展调动综合性国家筹资框架活动的联合方案。这些数字也需要增长。

92. 开发系统方法必须在两个层面上发挥作用：(a) 应通过在现有国际金融架构内开展工作，包括通过可持续发展目标刺激措施，为在过去几年的危机中遭受重创的国家提供直接的喘息空间和支持；(b) 应与会员国合作，采取具体步骤，对该架构进行切实的长期改革。在国家一级，我还鼓励所有利益攸关方更多利用综

¹² 2023年1月发布的联合更新概述了这一合作，其中包括最不发达国家的24个项目、内陆发展中国家的41个项目和小岛屿发展中国家的21个项目。该报告强调，在各级深化协作，利用金融和非金融切入点，特别是在全球公益物、性别平等和支持最不发达国家等领域，仍有余地。该报告可查询：<https://www.unfpa.org/session-and-informals/joint-update-undp-unfpa-unops-unicef-and-un-women-engagement-international>。

合性国家筹资框架，以制定能够配合国家政策和计划的长期筹融资战略，同时确保这些战略与可持续发展目标完全一致。

B. 促进伙伴关系以实现《2030 年议程》

93. 除了领导国家工作队和最大限度地利用我们在国家一级的集体资产外，驻地协调员还应将支持者聚集在一起，为可持续发展建立多利益攸关方伙伴关系。我高兴地报告，92%的东道国政府赞赏驻地协调员在利用伙伴关系实现可持续发展目标方面的价值。这表明驻地协调员正在发挥其召集作用。

94. 然而，促进伙伴关系并不是驻地协调员的独有特权。在 29 个联合国发展系统实体中，22 个实体报告说，它们有能力在 2022 年促进创新伙伴关系安排，比 2021 年的 27 个实体中的 18 个有所增加。

95. 我高兴地看到，联合国国家工作队在通过伙伴关系和资源调动共同战略以推动实现可持续发展目标的共同努力方面继续取得进展。拥有这类战略的国家工作队数目比例从 2021 年的 24%上升到 2022 年的 39%。我们需要继续这种快速的应用步伐，直到所有国家工作队都有这样的战略，利用在开发新的合作框架中出现的时机。正式工作组已证明在支持执行共同战略方面很有价值。

96. 经过几年的适度进展，2022 年在区域和国家层面监测伙伴关系方面取得了显著进步。在接受调查的 28 个联合国发展系统实体中，20 个实体在全球一级、23 个在区域一级、22 个在国家一级开展了监测。这比 2021 年有所增加，当时 24 个实体中有 16 个在全球一级进行了监测，26 个实体中有 20 个在区域一级进行了监测，25 个实体中有 18 个在国家一级进行了监测。

97. 各国政府继续高度评价联合国国家工作队与民间社会、妇女团体和青年的合作。很大一部分东道国政府同意联合国国家工作队正在与民间社会(99%的东道国政府)、妇女团体(100%)和青年(98%)进行切实的接触。联合国国家工作队在规划和方案拟订的不同阶段与民间社会进行有组织的接触，取得了逐步和持续的成果。虽然总体改善令人鼓舞，但需要采取更加协调的行动，建立持续的反馈循环，并建立补救机制。

98. 2022 年《联合国全球契约》的地理覆盖范围从 69 个国家增加到 96 个国家。作为世界最大的企业社会责任倡议，《全球契约》通过国家一级的地方网络吸引了近 22 000 家参与公司。《全球契约》将与其他一些联合国伙伴一道，举行第二次年度全球非洲商业倡议。这是一个面向解决方案的全球平台，将领导人们联系起来，推动和投资非洲的经济增长。《全球契约》正在深化与驻地协调员制度的合作，并将在今后一年努力执行最新准则，以加强驻地协调员办公室、国家工作队和当地企业界之间的合作。只有三分之一的联合国发展系统实体制定了与《全球契约》网络合作的具体政策或准则。我大力鼓励各实体加强这种努力。

99. 南南合作是另一项重要资产，各国的不仅凭此交流资源，而且交流最佳做法、专门知识和技术。南南合作不应取代传统的发展援助，而是传统发展援助的重要

补充。近四分之三的联合国发展实体已将南南合作和三方合作作为一种具体执行方式纳入其全球战略计划。同样数目的实体表示，它们已将南南合作成果纳入机构报告。这是对许多发展中国家在推进可持续发展目标方面所取得进展的知识共享价值的重要认可。改进后的南南银河平台是联合国全系统知识共享和伙伴关系平台。它将 500 个注册组织连接起来，并提供了 900 多个发展解决方案的数字储存库。我期待联合国可持续发展集团加快执行联合国全系统南南合作和三方合作战略及其行动计划。

100. 在 2020 年四年度全面政策审查中，志愿服务被认为是执行《2030 年议程》的一个强有力的跨领域手段。2022 年，近 12 000 名联合国志愿人员在 55 个联合国实体服务，其中 229 人在驻地协调员办公室服务。他们来自 177 个国家，其中 84% 来自全球南方。联合国志愿人员方案在 86 个国家部署了 200 多名残疾志愿人员；49% 的志愿人员为妇女。在《2022 年合作框架》中，38% 纳入了志愿服务，特别是与可持续发展目标有关的工作以及与贫困、健康、青年和伙伴关系有关的具体目标。这是朝着更多利用志愿服务支持合作框架迈出的可喜一步。

C. 利用科学、技术和创新加快实现可持续发展目标

101. 科学、技术和创新在释放发展进步和加快实现可持续发展目标方面具有巨大潜力。在今后的岁月里，我们打算加强整个联合国大家庭的现代专门知识，以更好地协助会员国把握二十一世纪的机遇和挑战。

102. 2020 年四年度全面政策审查再次强调支持各国根据本国需求和优先事项利用科学、技术和创新。因此我感到高兴的是，82% 的东道国政府报告说得到了这种支持。此外，76% 的中低收入国家政府得到了支持，以绘制、评价和记录来全球南方的科学、技术和创新解决方案。

103. 在我们对联合国发展系统实体总部的调查中，28 个实体中有 24 个报告说，它们就技术和创新的变革潜力向各国提供了咨询意见。一个联合国机构间小组在技术促进机制的主持下，在国家一级提供了有针对性的能力建设支持。2021 年在六个国家成功试点了一项关于科学、技术和创新促进可持续发展目标路线图的全局试点计划，支持将其纳入国家发展进程的主流。¹³ 该方案为在这一重要领域扩大对会员国的支持提供了机会。最不发达国家技术库也继续提供宝贵支持。对此我将在第四节 B 部分进一步详述。

D. 改进联合国发展系统提供的数字技术

104. 技术正在塑造我们的未来。2020 年四年度全面政策审查强调了解决数字包容障碍和缩小数字鸿沟的重要性。虽然 COVID-19 疫情加速了数字连接的普及，但各国之间和各国内部的发展并不均衡。许多面临数字鸿沟的人生活在农村地区

¹³ 欧洲联盟和联合国机构间工作组，《科学、技术和创新促进可持续发展目标路线图编制指南》（卢森堡，欧洲联盟出版物办公室，2021 年）。

以及最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。尽管情况有所改善，但技术方面的巨大性别差距依然存在，而这在中低收入国家尤为明显。¹⁴

105. 绝大多数国家政府(89%)同意联合国国家工作队支持各国改善数字包容，与2021年的78%相比有明显改善。尽管如此，一些国家政府强调需要扩大在数字领域的支持，包括在数字扫盲和技能方面的支持。在中低收入国家的驻地协调员中，80%的报告说，他们的东道国要求在数字技术与合作方面提供支持。这一比例高于所有驻地协调员的平均水平(73%)。我们努力解决数字包容的障碍，并利用技术加快可持续发展目标的进展，其中一部分应包括采取深思熟虑的行动，支持研究和开发以及在相互商定的条件下进行技术转让。这将有助于增加不同区域科技部门的就业机会，并有助于各国利用其他努力，如科学、技术、工程和数学教育以及劳动力再培训。

106. 联合国发展系统在全球一级采取了具体步骤，落实数字合作路线图(A/74/821)。2022年，它推出了一系列雄心勃勃的到2030年实现连通性的目标，以提供基准并激励努力实现普遍和有意义的连通性。发展系统还推动了将环境可持续性纳入数字化转型的重要一步。2022年6月，在题为“斯德哥尔摩+50：一个健康的地球有利于各方实现兴旺发达——我们的责任和机遇”的会议上，数字环境可持续发展联盟¹⁵围绕九项全球影响力倡议，启动了“数字时代可持续地球行动计划”。

107. 根据193个成员国于2021年通过的《人工智能伦理建议书》框架，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于2022年制定了一项准备评估方法，以检查各国实施该建议的准备情况，并进行伦理影响评估，以确定、监测和评估人工智能系统的益处和风险。这些工具将重点关注人权、数据保护和隐私；选定的国家将在2023年进行试点。¹⁶

108. 2022年，各实体总部的绝大多数答卷者就新技术的使用(28个实体中的26个)和包容性数字经济(28个实体中的24个)向政府提供了咨询意见。全球一级的例子显示了很大的希望。贸发会议提供了关于竞争和消费者保护政策促进包容性数字经济和社会的专门知识。联合国粮食及农业组织最近启动了农业数字化转型的“农业信息学”平台。《2022-2025年开发署数字战略》旨在支持各国政府在各部门采用数字解决方案。

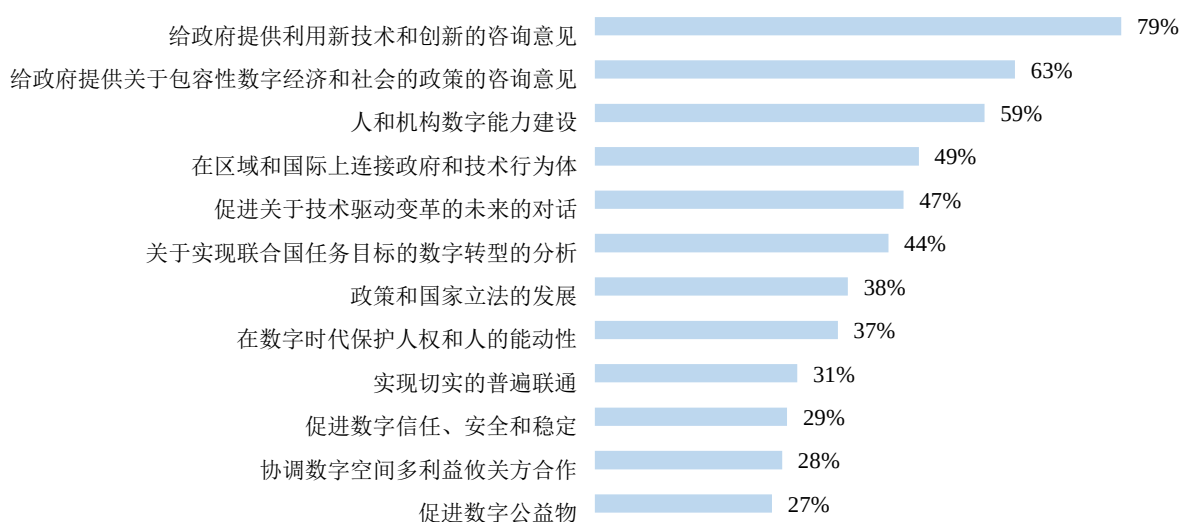
¹⁴ 宽带促进可持续发展委员会，“2022年宽带状况——面对新的现实加速普及宽带”(2022年，日内瓦)。

¹⁵ 由联合国环境规划署、联合国开发计划署、国际科学理事会、德国环境署数字化环境可持续性联盟、肯尼亚环境气候变化和林业部以及未来地球计划于2021年3月成立的多利益攸关方联盟。

¹⁶ 哥伦比亚、墨西哥、摩洛哥和沙特阿拉伯等国已经启动了一个进程，建立其人工智能伦理国家指导委员会，以监督正在开发的能力建设工具的试点工作。

图 15

驻地协调员就联合国国家工作队工作领域的回复



资料来源：联合国可持续发展集团信息管理系统，2022 年。

109. 展望未来，可持续发展目标联合基金将于 2023 年启动数字化转型窗口，为各国数字化转型提供进一步支持。技术问题特使办公室正在协调与利益攸关方的协商，以按照《我们的共同议程》的设想达成《全球数字契约》。一旦在 2024 年举行的未来峰会上获得批准，该契约将提供一个坚实的框架，以扩大支持，增强协同作用，并加强我们在数字化转型方面的综合服务。

E. 加强国家数据系统和支持自愿国别评估

110. 我们对《2030 年议程》的集体追求继续受到数据差距的困扰。这损害了我们取得进展的能力。为了实现可持续发展目标的变革承诺，并确定为落在最后的人提供的关键行动，我们必须增加高质量、及时和可靠的分类数据的可用性(具体目标 17.18)。

111. 在关于 2020 年四年度全面政策审查的决议中，会员国呼吁联合国发展系统加强对发展规划以及收集和分析分类数据的国家能力建设的支持。2022 年，96% 的联合国国家工作队为国家统计能力提供了支持。分别有 97% 的国家政府和 99% 的驻地协调员报告说，联合国为加强机构统计能力作出了贡献(2021 年分别为 89% 和 96%)。政府同意联合国为加强国家数据分类能力作出贡献的比例从 2021 年的 86% 上升至 2022 年的 92%。

112. 根据我关于建立一个全联合国数据生态系统、充分释放我们数据潜力的愿景，令人鼓舞的是，79% 的联合国国家工作队通过机构间努力为国家统计能力提供了支持(高于 2021 年的 54%)，超过了我们到 2024 年达到 70% 的目标。联合国发展系统将继续大力支持各国努力加快弥合数据差距的进展，这对实现可持续发展目标至关重要。

113. 自愿国别评估使会员国能够评估国家为实现可持续发展目标所做的努力。评估有助于分享成功经验、挑战和经验教训。2020 年四年度全面政策审查再次呼吁联合国发展系统继续支持各国的这一努力。到 2023 年 7 月, 89% 的东道国将在可持续发展高级别政治论坛年度会议上提交至少一份自愿国别评估报告。几乎所有进行过自愿国别评估的国家政府(99%)都认为, 这一进程加强了国家内部部门之间的合作, 而的协调, 增进了不同 2021 年的这一比例为 90%。我们也看到了同样积极的回应, 88% 的驻地协调员报告说, 自愿国别评估进程有效地加强了《2030 年议程》的执行工作。

114. 联合国发展系统仍然是筹备自愿国别评估的强有力伙伴。有 93% 的国家政府报告说 2022 年受益于这种支持, 高于 2021 年的 83%。各国政府报告说, 联合国通过提供咨询意见(69%)、起草报告(68%)、审查和验证程序(64%)以及数据收集或汇编(64%), 为自愿国别评估进程提供了支持。值得注意的是, 联合国对数据传播的支持几乎翻了一番, 从 2021 年的 25% 增加到 2022 年的 46%。

115. 在自愿国别评估报告提交后的后续行动方面, 88% 的国家政府报告说已采取进一步行动, 62% 的政府请求联合国协助执行。经济和社会事务部最近发布的一份报告发现, 驻地协调员和联合国国家工作队继续在各部委、联合国实体和其他利益攸关方之间发挥重要的桥梁作用。报告还显示, 驻地协调员办公室与各国政府和更广泛的利益攸关方的密切接触, 往往会促成更加综合、包容和全面的自愿国别评估进程。¹⁷ 在驻地协调员的领导下, 我期待联合国国家工作队继续作出持续努力, 支持各国政府通过全社会办法实现可持续发展目标。

116. 我期待着 2023 年 7 月的高级别政治论坛, 届时将介绍 41 份自愿国别评估。在筹备将于 2023 年在大会主持下举行的可持续发展目标峰会时, 我们必须继续支持各国政府制定大胆的自愿国别评估并采取后续行动, 以实现《2030 年议程》所设想的变革。

四. 帮助各国加强政策和行动, 加快实现《2030 年议程》

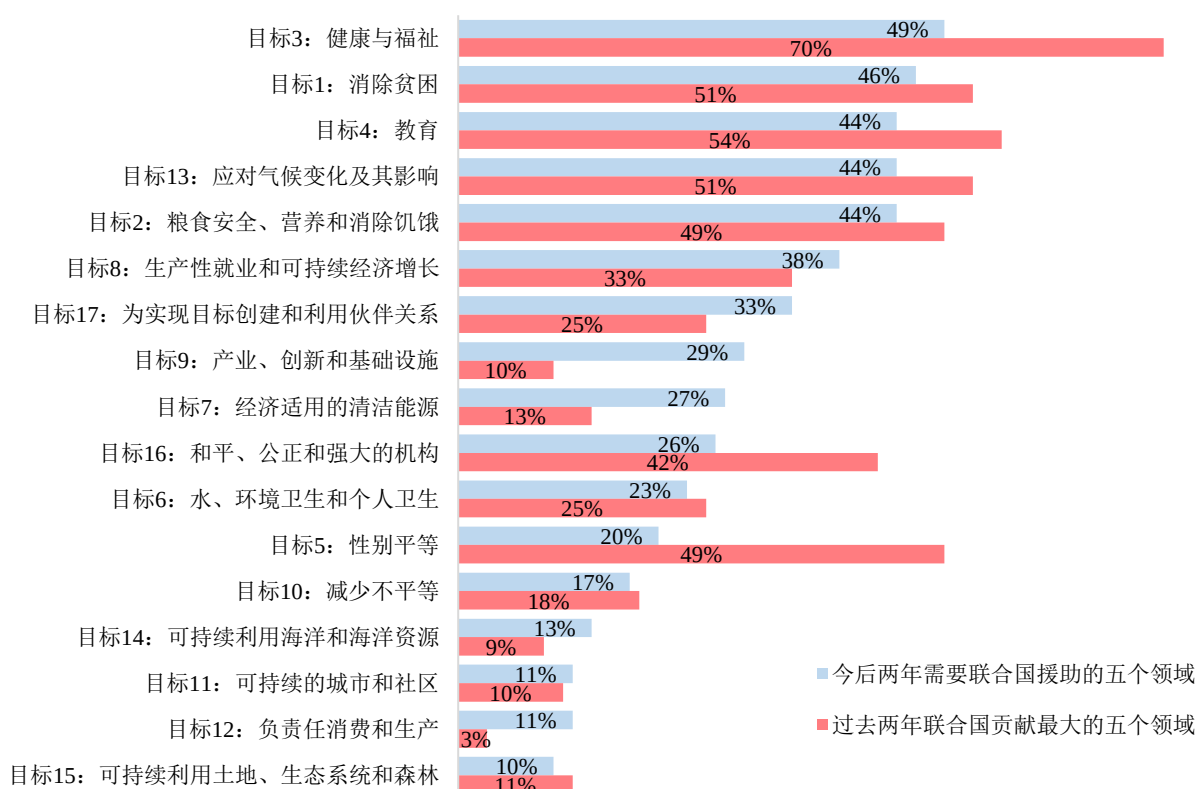
117. 执行《2030 年可持续发展议程》, 我们已走到一半。我们的进展速度太慢了。需要加速。必须以变革行动取代一切照旧的做法。根据 2020 年四年度全面政策审查的任务规定, 联合国发展系统正致力于实现这一目标。

118. 图 16 是联合国发展系统提供的政策和行动支持的鸟瞰图。东道国认为, 过去两年提供的最重要支持是在卫生和福祉(可持续发展目标 3)和教育(可持续发展目标 4)方面。

¹⁷ 联合国, 经济和社会事务部, “扶持转型: 联合国驻地协调员办公室和国家工作队的支持《2030 年议程》自愿国别评估方面的作用”, 2022 年 4 月。

图 16

各国政府对过去两年联合国贡献最大的五个领域和今后两年需要联合国援助的五个领域的回复



资料来源：2022 年经济和社会事务部对东道国政府的调查。

119. 展望未来，会员国将贫困和卫生确定为它们预计需要联合国发展系统提供最多援助的两个领域。关于贫困问题，2022 年几乎普遍认识到，经过改革的联合国发展系统协助各国政府评估了最贫困者的状况(96%，2021 年为 90%)。与此同时，87%的东道国报告说，它们看到联合国系统在满足最贫困者需求方面有所改进，但在方案规模很小的国家，这一比例降至 79%。在卫生方面，几乎所有东道国政府(98%)继续对驻地协调员确保联合国对这场疫情作出协调一致的反应表示满意。

120. 在 2024 年四年度全面政策审查即将到来之际，我已委托对联合国发展系统的职能和能力进行独立评估，以确保我们满足会员国的期望，并兑现我们采取变革行动的承诺。

A. 改进联合国集体提议和业务模式，以加快实现可持续发展目标的过渡和转型

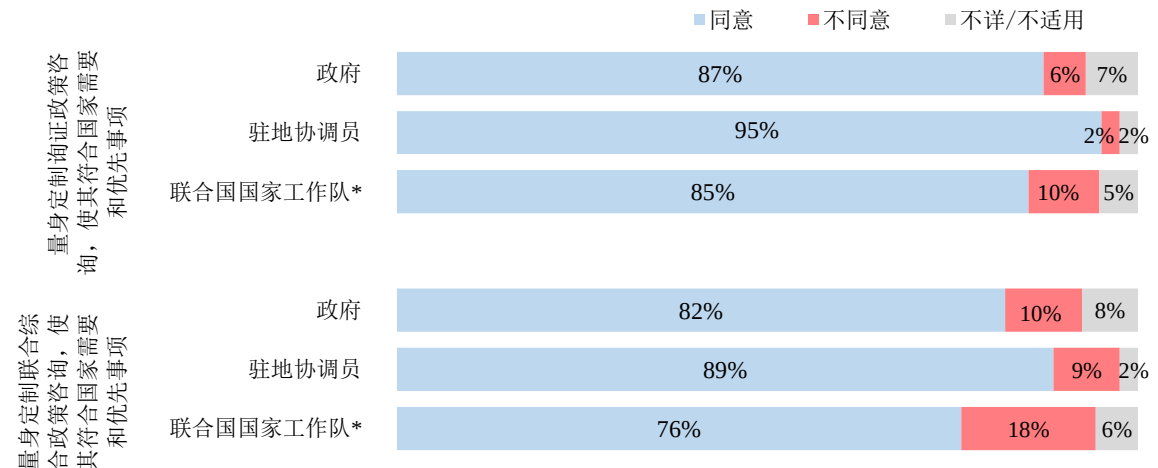
1. 借力改革提供综合政策支持

121. 2020 年四年度全面政策审查授权联合国发展系统提供循证综合政策咨询。本系统正在满足该请求。除了我们对综合支持的一般性分析之外(见上文第二.A.3 段)，令人鼓舞的是，东道国政府、驻地协调员和国家工作队对政策咨询这一形式

的支持有很好的认识(见图 17)。在驻地协调员当中,有 89%肯定了联合国国家工作队向各国提供联合综合政策咨询,比 2021 年(79%)有所改善。若干驻地协调员指出,最近举行的关于教育和粮食系统的全球峰会鼓励采取更加综合的办法。

图 17

政府、驻地协调员和联合国国家工作队对联合国国家工作队支持是否充分的评估



资料来源: 2022 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。

* 向联合国国家工作队提出的问题与一年前有关。

122. 联合国发展系统仍然是提供循证综合政策咨询的首选伙伴。约 66%的东道国政府将联合国发展系统列为提供循证政策咨询的两大首选伙伴之一; 61%认为在综合政策咨询方面也是如此。这与 2021 年的 70%和 63%相比略有下降。

123. 会员国在 2022 年面临的一个首要政策挑战是我们持续的危机对劳动力市场的影响。尽管面临财政挑战和不确定的经济条件,但非正规就业、体面工作赤字和青年失业率居高不下等挑战,给各国政府带来了巨大的应对压力。40 亿得不到社会保护的人最深切地感受到这些影响。

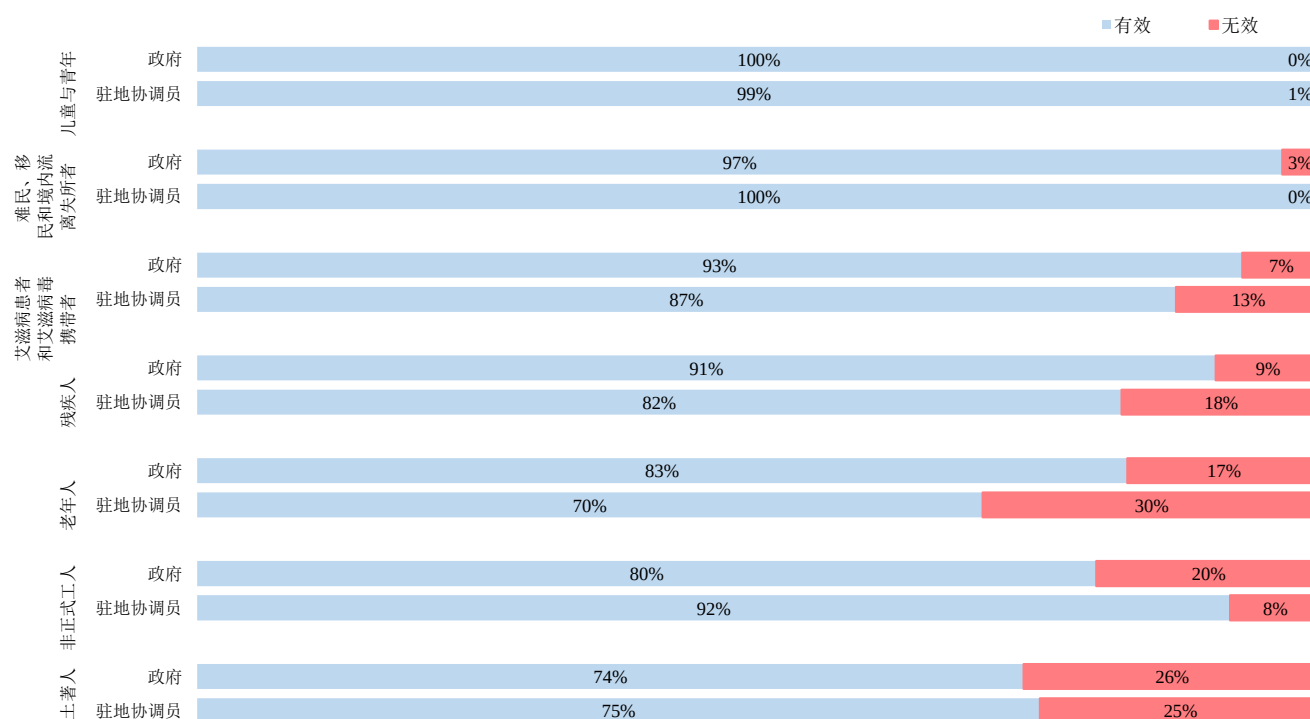
124. 联合国在几个层面上对这一需要作出了反应。全球粮食、能源和金融危机应对小组展示了我们在紧急情况下实现发展的能力。促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器支持会员国通过设计、资助和实施国家就业和社会保护综合政策,实现创收和长期人类发展成果的良性循环。加速器的技术支持机制与气候行动促进就业倡议合作,支持 49 个国家承诺将就业置于大胆的气候行动的中心,并促进所有人的公正转型。

125. 令人鼓舞的是,绝大多数(96%)要求在社会保护方面提供支持的东道国政府对联合国国家工作队应对措施的成效表示满意。这些国家政府中有近一半将支持评级为非常有效。虽然所有国家政府都认为,支持将有针对性的社会保护措施扩大到儿童和青年是有效的,但只有 74%的国家政府认为,土著人民的情况也是如此(见图 18)。

126. 联合拟订方案是我们加强发展提议的一个关键特点，也支持会员国应对这一挑战。截至 2022 年底，可持续发展目标联合基金已使另外 1.47 亿人获得临时和永久社会保护，覆盖 39 个国家和地区。¹⁸ 所有 35 个联合方案都以基于权利的办法实施，旨在促进性别平等。该基金至少促成了 2.11 亿美元的社会保障制度额外筹资。全系统评价办公室对该基金的评价结论认为，该基金在增强驻地协调员的权能，以协调国家工作队和促使利益攸关方参与社会保护和创新筹资方面发挥了宝贵作用。然而，需要作出更大努力，确保窗口和该基金从广泛和多样化的捐助方那里获得足够的资本和捐款。展望未来，该基金还将在体面工作和普遍保护的特别窗口下提供服务。

图 18

联合国国家工作队支持东道国政府扩大有针对性的社会保护措施*



资料来源：2022 年经济和社会事务部对各国政府和驻地协调员的调查。

* 不包括“不适用/不详”。

2. 在危机时期支持社会和经济转型

127. 在我们寻求突破以加快实现可持续发展目标的进展时，我们的注意力必须转向对各项目标产生乘数效应的关键转变。我在上一次关于四年度全面政策审查的报告(A/77/69-E/2022/47)中呼吁发展系统加强对会员国进行此类转变的支持。我们在 2022 年的关注集中在三个主要领域——食品、能源和教育。

¹⁸ 联合国，发展协调办公室，可持续发展目标联合基金，《促进联合国拯救可持续发展目标的行动：关于社会保护和不让任何一个人掉队联合方案的最后报告》，2022 年。

128. 粮食体系的转变是减贫和实现人权的核心。2020 年四年度全面政策审查认识到粮食安全和营养在加速减贫和实现《2030 年议程》方面的重要作用。在联合国粮食系统首脑会议之后，成立了联合国粮食体系协调中心，以促进粮食系统的协调和国家驱动的转变，使其更能适应气候变化，实现主权粮食安全和实现营养目标。截至 2022 年 12 月，已有 117 个国家制定了可持续粮食体系的国家路径。

129. 可持续发展目标联合基金将于 2023 年启动一个新的粮食体系转型专题窗口，目标是在未来五年内为联合方案拨款 3.5 亿美元。目前还在计划为各国政府编制国家粮食体系预算工具。2023 年 7 月联合国粮食体系峰会的盘点时刻将是一个审查进展、分享最佳做法并为实现粮食安全的当前障碍提供解决方案的适当论坛。

130. 我们能源系统的转型也至关重要。联合国与会员国密切合作，在世界若干地区发展包容、公正的能源转变。能源契约是将可持续发展目标 7 的全球路线图转化为具体行动和伙伴关系的关键工具。2022 年，清洁能源的新筹资和投资从 4 000 亿美元增长到 6 000 亿美元。在 50 个签署能源契约的会员国中，有 28 个在 2022 年 9 月发布的首份能源契约年度进展报告中报告了进展情况。2022 年启动的联合国能源机制 2025 年行动计划旨在为另外 5 亿人提供电力。

131. 我们的教育体系转型也是 2022 年的主要优先事项。联合国发展系统的业务模式改革在推进这一进程中发挥了关键作用。联合国国家工作队为筹备我于 2022 年 9 月召开的教育变革峰会提供了重要支持。国家工作队和驻地协调员利用其召集能力，支持各国政府进行分析、国家协商和确定优先事项，从而形成对教育未来的共同愿景。在峰会之前，举行了 163 次国家协商，为 133 个会员国在峰会期间宣布的国家承诺声明提供了信息。联合国各实体还与各国政府和其他伙伴合作，动员各方支持在关键领域加快行动，包括基础学习、危机环境下的教育、女童教育、数字化学习、绿色教育和教育筹资。

132. 绝大多数东道国政府(94%，2021 年为 95%)确认，联合国国家工作队支持各国扩大获得包容和公平优质教育的机会。有类似比例(93%)的驻地协调员持同样看法，与 2021 年的 81%相比，这是一个值得注意的进步。

133. 各国政府和联合国发展系统面临的关键任务是将这一新的势头转化为教室、教学和学生成果的具体改善。由教科文组织和塞拉利昂共同主持的目标 4 高级别指导委员会可在这方面发挥关键作用，包括监测全球倡议和国家承诺的执行情况。¹⁹

134. 在国家一级，驻地协调员和国家工作队正在支持各国推进其国家承诺，并将教育改革纳入合作框架。在区域一级，将通过目标 4 的区域协调机制组织同行学习和能力发展。展望未来，我的教育变革峰会特别顾问将在我峰会上提出的愿

¹⁹ 见关于将国家承诺转化为教育变革峰会后续行动的指导说明，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/tes_follow-up_guidance_note_-_eng.pdf。

景声明的基础上，继续开展工作，编写一份关于教育变革的政策简报，为未来峰会的筹备工作提供信息。目前还在努力以进一步加强可持续发展目标联合基金对教育变革的优先关注。我期待联合国所有实体和发展伙伴给予全力支持，以确保这些努力促成联合国在这一领域作出更大贡献。

3. 通过全系统发展方法加快环境保护

135. 如果我们不结束与自然的战争，我们对《2030 年议程》的追求就注定要失败。可持续发展恰恰需要可持续性。四年度全面政策审查要求就环境保护问题提供循证政策咨询和方案支持。联合国发展系统从全球到地方都在努力满足这一要求。

136. 我们的全球社会最近在几个重要时刻团结在一起。其中一个里程碑是在第二十七届《联合国气候变化框架公约》缔约方次会议上设立了损失和损害基金。具有历史意义的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》带来了新的雄心，即到 2030 年制止并扭转生物多样性的丧失。最近，根据《联合国海洋法公约》关于养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的协定草案，达成了保护全球 70%以上海洋生物多样性的协定。

137. 我们在国家一级采取了后续行动。几乎所有(98%)东道国政府都报告从联合国获得了气候政策咨询，比 2021 年的 83%有所增加。90%的驻地协调员确认，国家工作队支持国家能力和综合政策办法，以应对气候变化的影响，并建立抵御灾害和极端气候事件的能力。

138. 将气候和环境应对办法纳入方案和战略计划的主流，包括纳入合作框架，是 2020 年四年度全面政策审查的一项重要要求。我们在整个系统在这方面取得了进展，但还需要做更多的工作。2022 年，实施环境协定的合作框架所占比例从 19%上升到 27%。这是朝着正确方向迈出的一步，但大部分进展仅限于气候行动，不包括其他与环境有关的目标。此外，69%的联合国国家工作队认为环境考虑因素已被纳入方案编制和政策建议的主流，这一比例低于 2021 年的 75%。一些国家工作队指出，主流化环境往往是孤立的，需要采取更多的跨部门办法。

139. 部分挑战可能在于合作框架的起点——共同国家分析。联合国环境规划署对 28 项共同国家分析和 20 个合作框架的抽样进行的内部审查发现，环境问题在共同国家分析中的主流化程度很低，导致这些问题在合作框架中的吸收有限。

140. 在生物多样性方面，联合国发展系统实体在其战略计划中确定应对生物多样性丧失驱动因素的措施的数量从 28 个实体中的 13 个增加到 2022 年的 29 个实体中的 19 个。包含了气候变化驱动因素的实体数目保持不变，为 26 个。我希望所有实体都能协调一致地确定并提出一项计划，以解决生物多样性丧失和气候变化的社会经济和治理相关驱动因素。

141. 解决办法的一部分是确保所有专家都参加会议，这就需要包容各方的国家工作队充分参与，并商定一致的综合办法。75%的东道国政府承认，它们收到的

气候政策咨询是综合性的，但有几个国家政府提到，进一步的参与和更好的协调将会加强成果。大多数驻地协调员(87%)同意国家工作队成员在气候行动方面密切协作，比 2021 年的 76%有所增加。

142. 展望未来，我们将有几个需要联合国发展系统采取后续行动的里程碑。《仙台框架》的中期审查和气候雄心峰会等为全球社会提供了至关重要的机会，以负责我们与我们唯一的地球的不稳定关系。没有什么比生命本身更处境危险的了。

4. 信守承诺不让任何一个人掉队

143. 《2030 年议程》是一项不让任何一个人掉队的议程。如果可持续发展将妇女、青年和土著人民排除在外，那么它就根本不是发展。我们推进可持续发展目标的集体努力必须立足于人人享有人权。最近出现了公正的证据，说明了不让任何一个人掉队在实践中意味着什么。我们的全系统评价办公室进行的一项独立评价得出结论认为，联合国全系统应对 COVID-19 的工作以人权、性别平等和不让任何一个人掉队为指导原则。²⁰ 联合国国家工作队对这些原则拥有自主权并承担责任，支持各国政府确保国家应对措施满足最边缘化群众的需求。

144. 2022 年对可持续发展的人权支持的需求强劲，87%的驻地协调员确认东道国政府在 2022 年请求人权政策支持，而 2021 年这一比例为 79%。对所提供支持的的质量的看法也普遍是积极的。90%的东道国政府认为联合国国家工作队在履行国际人权条约义务方面提供的支持是足够的，这一比例高于 2021 年的 84%。

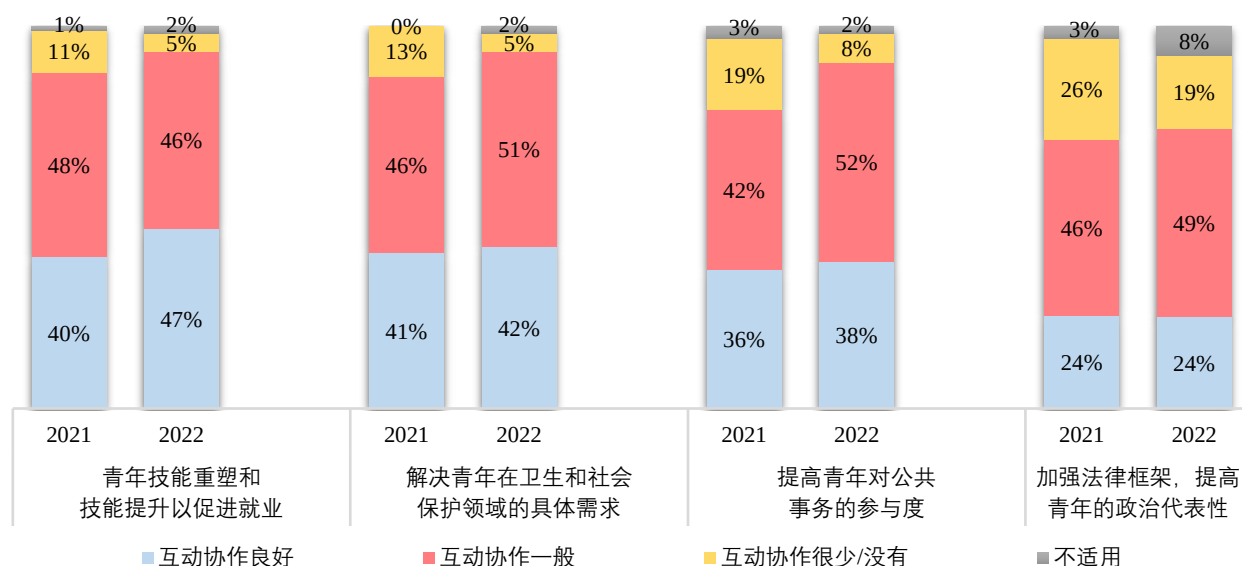
145. 不让任何一个人掉队包括不让妇女和女童掉队。各国政府将性别平等列为过去两年中获得联合国大量支持的六个最重要领域之一，92%的东道国在 2022 年请求在这一领域提供援助。2022 年，绝大多数东道国(96%)报告说，联合国在加强防止和消除暴力侵害妇女和女童行为的体制机制和法律框架方面的支持是有效的。“聚光灯倡议”是我的办公室牵头的一项旗舰工作，它为了解决暴力侵害妇女和女童问题的国家预算增加了八倍，超出了预期。2021 年，“聚光灯倡议”协助 41 个国家制定或加强了 198 项国家法律，并加强了 43 项国家行动计划，以消除暴力侵害妇女和女童行为。该倡议已向民间社会团体拨款 1.79 亿美元，占其可列入方案的资金的一半。

146. 如我的上一次报告所强调，青年人至至关重要，85%的驻地协调员报告说，其东道国请求在青年事务上提供支持，高于 2021 年的 76%。驻地协调员表示，他们与国家工作队在青年问题上的互动协作有了令人鼓舞的改善(见图 19)。我高兴地报告，在 27 个实体中，25 个实体确认已制定新政策，根据《联合国青年战略》加强为青年、与青年开展的工作。

²⁰ 见 <https://unsdg.un.org/resources/system-wide-evaluation-unds-socio-economic-response-covid-19-final-report>。

图 19

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评估



资料来源：2022 年经济和社会事务部对驻地协调员的调查。

147. 我感到高兴的是，大会通过其第 76/306 号决议，决定设立一个专门的联合国青年问题办公室，以便将青年的声音更系统地纳入整个联合国系统。我相信，该办公室将加强全系统在青年问题上的进展，并将青年置于可持续发展的中心。根据我关于青年有意义地参与政策制定和决策进程的政策简报，我敦促联合国国家工作队支持各国政府扩大青年有意义地参与决策进程的机会，推进可持续发展目标。

148. 如 2020 年四年度审查所呼吁，不让任何一个人掉队还意味着承认土著人民的需求和权利。我感到关切的是，土著人民仍然是联合国国家工作队互动协作最少的群体之一。过去四年，只有 23% 的联合国国家工作队支持政府制定旨在解决土著人民所面临结构性不平等问题政策或方案。只有 15% 的联合国国家工作队在制定当前方案拟订工具时征求了土著人民的意见。共有 39% 的国家工作队在合作框架或同等文件中将实现土著人民的权利纳入《2030 年议程》执行工作。

149. 我感到关切的是，建立或加强国家发展进程对话协商机制的联合国国家工作队数量不断减少(2022 年为 57%，低于 2021 年的 68%)，建立土著人民咨询委员会的联合国国家工作队数量也在减少(2022 年为 9%，低于 2021 年的 12%)。我寄望于所有实体扭转这一趋势。我已指示各实体负责人加紧执行全系统行动计划，确保协调一致实现《联合国土著人民权利宣言》各项目标，包括促进协商机制和平台，以充分实现土著人民的权利。

150. 最后，联合国发展系统加强了对流动人口的集体交付成果。过去四年，根据《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》近期协议，75% 的联合国国家工作队支持政府制定旨在解决移民所面临结构性不平等问题政策，63% 的国家工作队支持制定旨在满足难民和寻求庇护者需求的政策，较小比

率的国家工作队，占比 37%，支持制定旨在满足境内流离失所者需求的政策。在制定当前方案拟订工具时，21%的联合国国家工作队征求了移民的意见，15%征求了难民和寻求庇护者的意见，8%征求了境内流离失所者的意见。

151. 当务之急是解决境内流离失所者人数创纪录问题，而发展是流离失所问题治本之策的核心所在。我已任命解决境内流离失所问题特别顾问，推进我的《境内流离失所问题行动议程》。我希望这一议程能加快我们解决流离失所问题的努力，更好地防止未来出现流离失所危机，并确保提供更为有效的保护和援助。国家工作队已在着手制定以政府为主导、以发展为支撑、以使至少 1 000 万境内流离失所者走上“解决之路”为宗旨的解决方案，并在开发应对这一紧迫挑战的新办法。一些国家政府已经或即将开启这样的“解决之路”。我鼓励会员国继续支持这一议程，加大各项努力，包括制定和推出解决战略，并组织与境内流离失所者、民间社会和国际社会的全国对话，助力根据境内流离失所者的愿望和权利制定境内流离失所问题解决之策。

B. 视国情提供支持

1. 弥合最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家在可持续发展目标方面的差距

152. 特殊处境国家对气候变化等若干全球危机的责任最小。但却通常要承担最高的成本。四年度全面政策审查呼吁重视最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的发展需求。审查还呼吁加强在非洲的伙伴关系和支持工作。

153. 我感到鼓舞的是，特殊处境国家的业务活动资源近期大幅增加(见图 20)。²¹ 2022 年，最不发达国家发展方面的业务活动支出占总支出的比重达到 50.5%。内陆发展中国家的人均资源达到了类似水平。就业务活动支出而言，小岛屿发展中国家的增长率在所有国家组中最高。捐助国调查显示，最不发达国家、非洲国家和小岛屿发展中国家是供资决定最优先考虑的三个国家组(见图 15)。

图 20

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

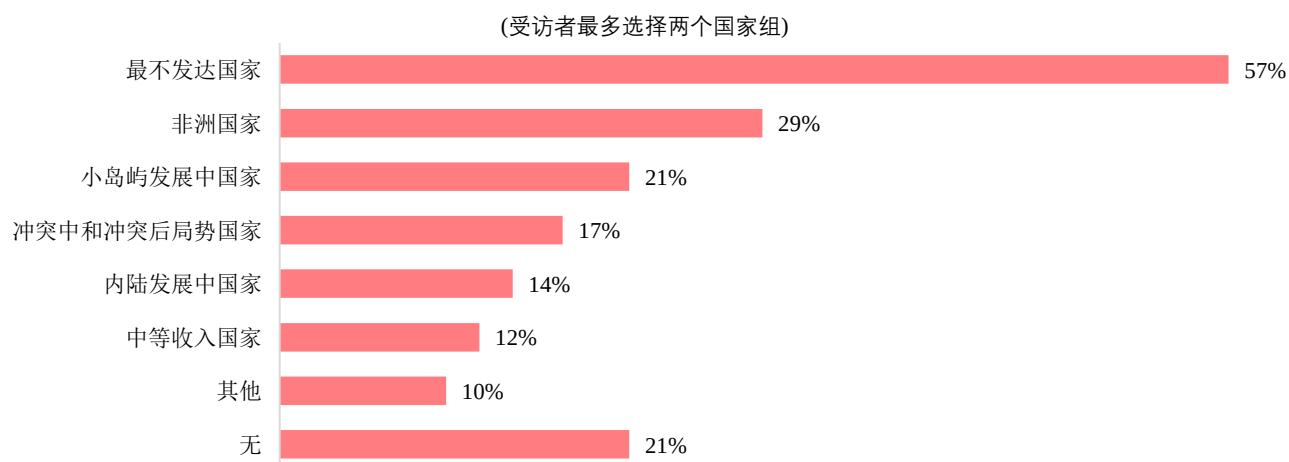
国家组	国家数目	2021 年支出 共计(百万美元)	每个国家的 平均支出(百万美元)	支出占总额的 比例(百分比)	五年以来 的支出趋势	人均支出(美元)
最不发达国家	46	17 628	383	50.5	+66%	16.03
小岛屿发展中国家	55	1 313	24	3.8	+121%	18.24
内陆发展中国家	32	9 157	286	26.3	+43%	16.62
非洲	54	15 038	278	43.1	+39%	10.80
中等收入国家	109	18 128	166	52.0	+51%	3.12
所有东道国	162	34 338	212	100	+57%	5.22

资料来源：经济和社会事务部可持续发展事务政府间支持和协调办公室。

²¹ 各类别下的国家名单载于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室网站。国家可能会出现在一个或多个类别中。见 <https://www.un.org/ohrlls/>。

图 21

捐助国在作出供资决定时最优先考虑的国家组



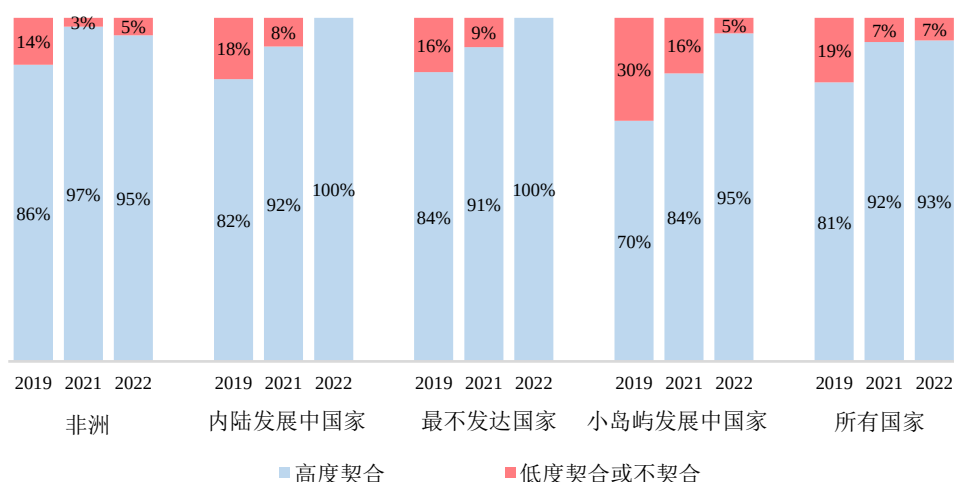
资料来源：2022 年经济和社会事务部对捐助国的调查。

154. 特殊处境国家普遍对通过重新定位发展系统所取得的进展做了肯定性报告。所有小岛屿发展中国家都认为，联合国系统各实体的合作比改革前更加紧密，82% 的非洲国家以及 79% 的最不发达国家和内陆发展中国家也得出同样的结论。

155. 我高兴地强调指出，联合国发展系统在契合特殊处境国家的需求和优先事项方面不断取得进展(见图 22)。所有最不发达国家和内陆发展中国家都认为，发展系统的活动紧密契合其需求和优先事项；95% 的非洲国家和 94% 的小岛屿发展中国家持同样看法(见图 22)。²²

图 22

各项活动与国家发展需求和优先事项的契合度



资料来源：2022 年经济和社会事务部对东道国政府的调查。

²² 共有 30 个最不发达国家、26 个内陆发展中国家、22 个小岛屿发展中国家和 39 个非洲国家答复了经济和社会事务部对东道国政府的调查问卷。

156. 这种契合度通过几个机制得以实现。有效的合作框架是一个关键机制。与 2021 年类似,超过 95%的最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家报告说,合作框架使政府能够确保联合国发展系统的活动有效应对国家优先事项,包括关于可持续发展目标的优先事项。国家工作队的适当配置对于确保与国家优先事项相契合也很重要。所有接受调查的最不发达国家和内陆发展中国家都认为,联合国针对其 2022 年的具体需求和挑战充分调整了配置,高于上一年的 92%和 89%。79%的小岛屿发展中国家也持这种看法,高于上一年的 61%。

157. 特殊处境国家强调,它们在若干可持续发展目标方面得到了支持。最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家将卫生和福祉(目标 3)、教育(目标 4)和气候变化(目标 13)列为过去五年获得联合国支助最多的五大领域。其余支助领域是消除贫困(目标 1;最不发达国家、内陆发展中国家和非洲国家)、粮食安全、营养和消除饥饿(目标 2;最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家)和性别平等(目标 5;内陆发展中国家和小岛屿发展中国家)。

158. 特殊处境国家在应要求评估联合国向其提供的支持是否充分时,普遍作出肯定答复(见图 23)。几乎所有国家(100%的最不发达国家、内陆发展中国家和非洲国家以及 90%的小岛屿发展中国家)都认为,在统计能力及数据收集、分析和管理方面提供的支持充分。高比例的国家(97%的最不发达国家、96%的内陆发展中国家、95%的非洲国家和 90%的小岛屿发展中国家)认为,根据国家需求和优先事项提供的技术支持充分。同样,几乎所有国家(95%的小岛屿发展中国家、93%的最不发达国家、92%的内陆发展中国家和非洲国家)都认为对循证政策咨询的支持充分。小岛屿发展中国家中取得的积极结果尤其令人欢迎,因为这表明,继我上一份报告(A/77/69-E/2022/47)指出对这一领域的关切之后,纠正方向的措施正在发挥作用。

图 23
各国家组在多大程度上同意联合国充分提供了咨询和支持(按类别分列)

类别	中等收入国家	最不发达国家	内陆 发展中国家	小岛屿 发展中国家	非洲
针对国家需求和优先事项的循证政策咨询	97%	93%	92%	95%	92%
针对国家需求和优先事项的联合综合政策咨询	93%	86%	85%	95%	83%
根据国家需求和优先事项提供的技术支持	96%	97%	96%	90%	95%
对可持续发展目标筹资工作的支持	91%	87%	88%	80%	89%
对综合性国家筹资框架的支持	84%	88%	83%	71%	88%
对利用伙伴关系助力国家发展优先事项的支持	95%	90%	92%	86%	89%
对统计能力及数据收集、分析和管理的支	99%	100%	100%	90%	100%

资料来源:2022 年经济和社会事务部对东道国政府的调查。

159. 各组之间的满意度存在差异。95%的小岛屿发展中国家认为它们在联合综合政策咨询方面得到了充分支持,但只有 86%的最不发达国家、85%的内陆发展中国家和 83%的非洲国家持相同看法。约 71%的小岛屿发展中国家、83%的内陆发展中国家、88%的最不发达国家和 88%的非洲国家同意,它们得到联合国对综

合性国家筹资框架的充分支持，这与所有国家(83%)的情况相似。这进一步表明，联合国发展系统在可持续发展筹资方面仍有兑现承诺的空间，更多详情请见上文第三.A 节。

160. 涵盖 2022-2031 十年的《支援最不发达国家多哈行动纲领》呼吁联合国发展系统各实体积极支持其执行工作。目前正在编制联合国发展系统执行该《行动纲领》的路线图。这将确保通过有效的监测和执行工作采取协调一致的行动。该路线图将利用该系统的有效机制和资产，如最不发达国家技术库。技术库继续为加强科学、技术和创新能力以实现结构转型作出宝贵贡献。2022 年，技术库试行了设计技术转让项目的新模式，并将于 2023 年应用于冈比亚、马拉维、莫桑比克和尼日尔的卫生保健、可持续住房、粮食系统和数字化举措。

161. 联合国发展系统继续支持将从最不发达国家类别毕业的国家，特别是支持将于 2023 年(不丹)和 2024 年(安哥拉、圣多美和普林西比、所罗门群岛)毕业的国家。可持续毕业支助机制汇集了整个联合国系统针对具体国家的综合咨询和能力建设服务。毕业问题机构间工作队也继续向将毕业国家提供支助。

162. 在执行《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》方面，2016 年至 2021 年期间，32 个内陆发展中国家发展方面业务活动的年度支出增加了 43%，超过 90 亿美元，这令人鼓舞。拟于 2024 年举行的第三次联合国内陆发展中国家问题会议将全面审查该方案的执行情况，并制定今后几年的行动路线。驻地协调员和联合国国家工作队将充分参与这次活动的筹备工作。

163. 将《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)和小岛屿发展中国家相关问题纳入主流，是四年度全面政策审查的另一个明确优先事项。令人鼓舞的是，联合国在小岛屿发展中国家发展方面业务活动的支出在 2020 至 2021 年期间几乎翻了一番，达到平均每个国家 3 300 万美元。联合国就 COVID-19 向小岛屿发展中国家提供的发展支助受到好评。²³ 拟于 2024 年举行的第四次小岛屿发展中国家问题国际会议将是评估进展情况和根据需要调整路线的良机。

164. 非洲国家受到多重冲击的影响，包括外部需求疲软、全球通胀上行和借贷成本增加、恶劣天气影响、粮食和能源价格飙升以及与乌克兰战争有关的其他危机。这使得我们与非洲联盟在《非洲联盟-联合国〈2063 年议程〉和〈2030 年议程〉执行框架》下开展的联合工作更加及时、更有必要。2021 年，联合国发展系统在非洲的支出达 155 亿美元，超过任何其他区域，占国家一级支出总额的 44% 以上。非洲区域协作平台(详情见上文)和非洲事务部门间工作队加强了联合国在支持非洲国家工作方面的协调，特别是在能源方面，能源是非洲社会经济复苏的关键驱动力。

165. 展望未来，特殊处境国家在未来五年内获得联合国支持的五大优先可持续发展目标中，有一些相同目标。最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家确定的目标为消除贫困(目标 1)、粮食安全、营养和消除饥饿(目

²³ 在联合国发展系统为应对 COVID-19 提供的支助方面，95%的小岛屿发展中国家评价为及时，89%评价为全面，这与所有东道国的情况相似(95%和 91%)。

标 2)、卫生和福祉(目标 3)、气候变化(目标 13)和教育(目标 4)。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家还确定了生产性就业和可持续经济增长(目标 8)，小岛屿发展中国家则增加了环境卫生和个人卫生(目标 6，小岛屿发展中国家)。非洲国家还将伙伴关系(目标 17)确定为最高优先事项。

2. 支持中等收入国家对必要的过渡措施进行投资，以加快可持续发展目标的进展

166. 中等收入国家的人口约占世界人口的三分之二，其中包括世界上约 62% 的贫困人口。许多中等收入国家面临着与低收入国家相同的脆弱性，原因包括外债、汇率和资本流动波动、过度依赖初级商品、卫生、教育和社会保护制度薄弱以及灾害风险和气候变化的不利影响。然而，人们往往认为，这些国家面临的挑战没有贫困国家那么紧迫。

167. 如四年度全面政策审查所呼吁，联合国发展系统继续结合中等收入国家不同的发展需求，向这些国家提供有针对性的支助。中等收入国家对这种支助的充分性给予了高度评价(见上文图 23)。在针对需求和优先事项提供循证政策咨询(97%)和利用伙伴关系支持国家发展优先事项(95%)方面，情况尤其如此。与其他国家组类似，在支持综合性国家筹资框架方面也有改进空间，84% 的中等收入国家同意这方面的支持充分。²⁴

168. 中等收入国家将卫生和福祉(目标 3)、应对气候变化(目标 13)、消除贫困(目标 1)、教育(目标 4)和性别平等(目标 5)选为联合国过去两年贡献最大的领域。他们将其中四个目标(目标 3、4、1 和 13)以及关于生产性就业和可持续经济增长的目标(目标 8)列为今后两年中等收入国家需要联合国援助的五大领域。

169. 然而，为了恢复实现可持续发展目标方面的进展，必须制定超越国内生产总值的新的进展衡量标准。这是我为充分了解各国的脆弱性和需求而确定的优先事项之一。我还期待着预计将于 2023 年 6 月推出的多维脆弱性指数制定问题高级别小组的报告。

170. 根据大会第 76/215 号决议的授权，正在完成一项摸底工作，详细总结可向中等收入国家提供的支助，其中包括经济和社会事务部最近进行的四年度全面政策审查调查得出的信息、关于联合国发展系统向东道国提供财政支助的信息以及其他定量和定性信息。这些结果将列入我提交大会第七十八届会议的关于与中等收入国家发展合作的报告。我相信，这项工作将有助于我们根据中等收入国家的具体挑战和不同需求，进一步加强向这些国家提供协调包容的支助。

五. 继续加强联合国发展系统的问责和监督

A. 循证式成果管理和报告制

171. 我们从第一天起就说过，联合国发展系统重新定位的试金石是它能否在实地交付更好的成果。因此，在国家、区域和全球层面对全系统成果进行集体、

²⁴ 共有 75 个中等收入国家答复了经济和社会事务部对东道国政府的调查问卷。

透明地报告至关重要。我们每年都在加强报告工作。第 72/279 号决议所要求的关于全系统成果和对可持续发展目标的支持的年度报告(见 E/2023/62)已提供给会员国。第 76/4 号决议所要求的驻地协调员系统成果框架经与会员国协商后敲定, 第一套成果已在联合国可持续发展集团主席的报告中公布。此外, 我们通过区域协作平台编写年度区域成果报告, 并在区域可持续发展论坛上提交。²⁵

172. 所有联合国国家工作队都根据与供资契约有关的第 4 项承诺, 编写了 2022 年的年度国家成果报告。各国政府的反馈表明对报告的质量感到满意。在作出答复的政府中, 认为年度报告中列入充分财务数据的政府占比超过 79%, 高于上一年的 58%。

173. 在推进全系统财务报告共同标准方面也取得了进展。2022 年, 所有联合国实体都向联合国系统行政首长协调理事会提交了财务数据, 这确保了全系统数据的高度可比性, 并使首协会可将数据公布于其网站(<https://unsceb.org/financial-statistics>)。在 46 个联合国实体中, 共有 36 个实体报告了 2022 年可持续发展目标的方案支出, 而 2021 年的报告实体为 24 个。²⁶ 尽管如此, 仍有很大一部分实体尚未公布项目文件和项目清单(分别为 28 个实体中的 15 个和 29 个实体中的 11 个)。这个问题必须紧急解决, 以便会员国清楚了解整个系统为加快实现可持续发展目标的行动提供了哪些支持。

174. 接受调查的联合国可持续发展集团实体中约有 61%(28 个中的 17 个)报告说, 它们公布的财务数据符合国际援助透明度倡议或同等标准, 高于 2017 年 36% 的供资契约基线。过去一年, 秘书处着手确保其所属部门能够提高报告质量并达到这一标准。我们必须加快这一转变, 我期望管理问题高级别委员会进行监测, 确保秘书处到 2024 年达到这一目标。

175. 在全球层面, 联合国可持续发展集团各实体可通过可持续发展目标新产出指标框架衡量联合国对可持续发展目标的贡献。该框架以 COVID-19 应对期间制定的共同方法为基础, 借鉴了可持续发展集团各实体的现有指标, 降低了该集团各实体的交易成本, 并构建了联合国发展系统对可持续发展目标贡献的全系统图景。第一批结果已经公布, 展示了 19 个联合国国家工作队作为早期采用者所作的贡献。

B. 为全系统评价奠定坚实基础

176. 联合国可持续发展集团全系统评价办公室现已成立。这是我在上一次关于四年度全面政策审查的报告(A/77/69-E/2022/47)中所作承诺, 我在报告中重申了该办公室的任务, 并提议建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

²⁵ 2023 年可持续发展区域论坛举行情况: 非洲(2 月 28 日至 3 月 2 日); 阿拉伯区域(3 月 14 日至 16 日); 亚洲-太平洋(3 月 27 日至 30 日); 欧洲(3 月 29 日和 30 日); 拉丁美洲和加勒比(4 月 25 日至 28 日)。

²⁶ 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)为提出财务报告目的列入的联合国实体总数包括整个联合国系统的实体, 与联合国可持续发展集团的总数不同。

组提供支持，主任直接向我报告工作。在任用定期员额的主任之前，通过临时职位空缺任命了临时主任。该员额已于 2022 年 12 月公布，征聘工作即将完成。

177. 该办公室有权直接与经济及社会理事会分享报告。会员国在第 72/279 号决议中表示支持我的提议，并在随后关于四年度全面政策审查的决议中重申了他们的支持。根据大会第 35/217 号决议，我寻求并获得了以下同意：行政和预算问题咨询委员会同意利用预算外资源将 D-2 职等的联合国可持续发展集团全系统评价办公室主任员额任期延长一年，从 2023 年 1 月 1 日至 12 月 31 日。

178. 为了利用预算外资源为该办公室供资，我设立了一个信托基金，接受用于支持该办公室活动的预算外捐款，联合国可持续发展集团主席也致函所有会员国，请其捐款。在本报告起草阶段，有两个会员国提供了资源。所收到的资金仅限于支付聘用主任一年的费用和办公场地费用，这限制了办公室的运作能力。因此，我欢迎行政和预算问题咨询委员会的建议(见行预咨委会备忘录 AC/2193)，即该办公室由经常预算供资。我打算在即将提出的拟议经常预算中请求为该办公室提供经费，每年总费用约为 250 万美元。我认为，通过经常资源为全系统评价办公室提供稳定的资金，对于联合国发展系统的学习、透明度、问责制和改进工作至关重要。

179. 全系统评价办公室在成立之初就在履行其加强联合国发展系统各实体的监督、透明度、问责制和集体学习的任务方面取得了重要的根本性进展。该办公室已经完成了对可持续发展目标联合基金(见下文第五.B 节所述)和 COVID-19 大流行应对情况的全系统评价。

180. 关于联合国发展系统 COVID-19 社会经济对策的评价提出了若干加强改革各方面工作的前瞻性建议，包括将改革行动进一步纳入各实体的战略计划。²⁷ 管理层的回应已经完成，并已公布。联合国可持续发展集团已着手根据这些建议采取行动，包括审查管理和问责框架，向集团各实体的理事机构分发改革清单并采取后续行动。

181. 全系统评价办公室目前正在对聚光灯倡议进行中期评价。此外，根据联合国可持续发展集团的建议，该办公室还将对国家方案的制定以及与合作框架的一致性进行全系统评价。我期待着这次评价，评价应为国家层面的方案拟订工作提供宝贵的见解，并使有机会进一步提高发展系统所提供服务和会员国的需求和优先事项之间的契合度。

182. 全系统评价办公室的两个重要设计特点是独立性和透明度。所有全系统评价都在网上公布并免费提供。该办公室还适用联合国评价小组的规范和标准，确保设计和进行评价时的公正性。我相信，该办公室将继续增强能力，就联合国发展系统为执行《2030 年议程》作出的贡献提供宝贵的全系统评价证据。

183. 更广泛地说，在尽可能转向联合评价和全系统评价文化方面取得了进一步进展。2022 年调查得出的证据显示，19 个作出答复的实体(66%)在 2022 年与联

²⁷ 可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/system-wide-evaluation-unds-socio-economic-response-covid-19-final-report>。

联合国另一个实体完成了至少一次联合评价，高于 2021 年的 59%。这一水平仍低于供资契约 75% 的目标。各实体在调查反馈中强调指出与此类评价有关的障碍，表现为能力和预算、任务差异、对理事机构的问责要求和质量保证机制。我期望，在可持续发展目标联合基金下联合拟订方案和集合基金增加的同时，联合评价随之增加。

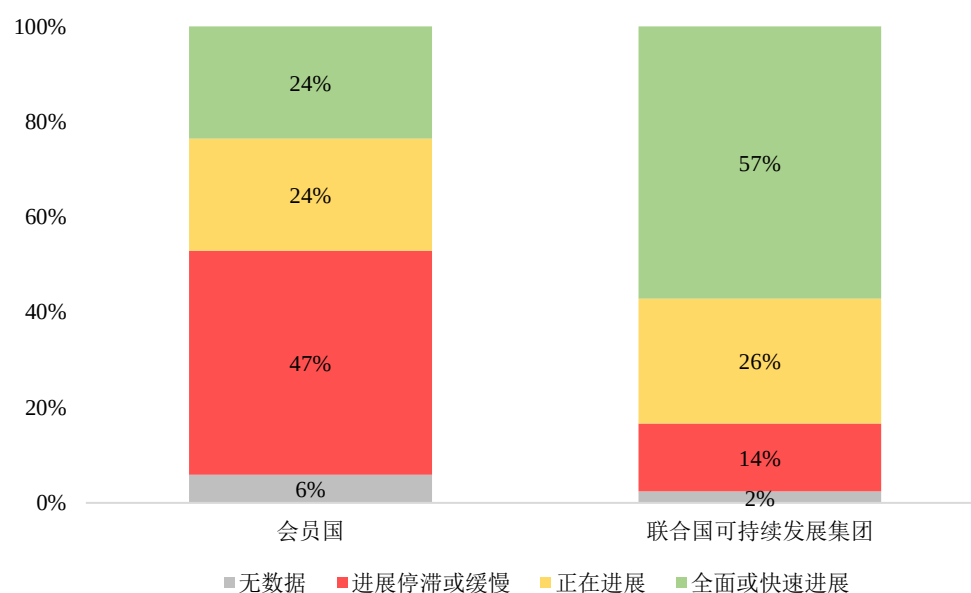
184. 全系统评价办公室成立后，我请代理主任与联合国可持续发展集团和全系统各个评价办公室合作，敲定全系统评价政策。我预计这项政策将很快完成。

185. 各实体的反馈证实，联合国评价小组等全系统网络为增加联合评价、改善独立性标准提供了有力激励。大多数实体(29 个实体中的 23 个)指出，其评价股达到了小组的独立性标准，比上一年的 22 个有所增加。半数实体确保所有评价都包括管理层的回应。近三分之二(28 个实体中的 18 个)现公布所有评价。

六. 供资契约：未竟之业

186. 供资契约以充足、可预测和可持续的供资为前提，与加强透明度和问责制相结合，使联合国发展系统能够更加协作、有成效、高效率地交付成果。会员国和联合国发展系统在履行契约方面都取得了重要进展。然而，一些承诺尚未兑现(图 24)。供资契约已通过四年，一些目标现已超期，因此必须审查供资契约如何推动会员国和联合国可持续发展集团的承诺为各国取得更好的成果，审查可以采取哪些步骤进一步加快这方面的进展。

图 24
供资契约承诺进展情况



资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

A. 联合国可持续发展集团的进展情况

187. 联合国可持续发展集团已经实现或正在迅速实现 57% 的供资契约目标。该集团正在推进实现另外 26% 的目标，其余 14% 的目标进展停滞或不足。

188. 联合国可持续发展集团各实体和国家工作队的领导和承诺，使全系统报告工作发生了显著变化，将资源与可持续发展目标的成果挂钩，并提高了我们业务的透明度。2022 年所有国家工作队都编制了年度国家成果报告。绝大多数国家政府同意，国家工作队更加注重共同成果，注重提供综合政策咨询。如上所述，业务增效的目标已经实现。

189. 然而，我感到关切的是，在一些重要承诺方面进展缓慢或停滞不前。不到一半(48%)的国家工作队在过去四年中开展了性别均衡记分卡活动。只有 42% 的联合国可持续发展集团实体报告至少有 15% 的发展相关支出用于联合方案，只有 68% 的联合国国家工作队有共同的最新预算框架。

B. 改善可持续发展的供资组合

190. 核心供资至关重要，是供资契约的重要组成部分。通过核心供资，各实体更有能力将资金部署在最需要的地方，从而提高效率，加强影响。各实体可以采取更加审慎协调的办法，投资于战略性行动，而不是只顾眼前需求。

191. 与 2020 年相比，2021 年用于核心资源的发展资金比例更高。如果将摊款计算在内，发展资金内核心资源占比自供资契约通过以来首次超过了 30% 的目标(见图 25)。这一发展令人鼓舞。然而，自愿提供的核心供资仍需加速，核心供资的增加可能并不表明出现了更广泛的积极趋势。事实上，核心资金增加的部分原因是世卫组织 2021 年分摊的预算增加。会员国已表明其致力于改进世卫组织的供资模式，目标是确保今后八年内其摊款占世卫组织核定方案预算的 50%。²⁸

192. 报告的 2021 年核心供资数字升高也是由于各国政府对开发署和儿基会自愿核心预算作出新的多年期认捐。²⁹ 多年期承诺是对联合国发展系统的宝贵投资，提高了供资基础的可预测性，增强了方案的可持续性。

193. 更令人担忧的是，在接受调查的净捐助国中，三分之二(16 个中的 10 个)³⁰ 表示，它们没有计划到 2023 年底增加核心供资的数额或比例，受访者强调其仍然关切的是，核心资源的使用情况和取得的成果的可见度有限。

194. 至关重要的是，我们在推进供资契约时，必须继续关注核心捐款。我相信，会员国将继续不畏挑战，履行这一承诺。

²⁸ 在 2020-2021 两年期预算中，摊款占预算总额的 16%。

²⁹ 本报告所列数据源自行政首长协调会的财务数据库和报告系统，该系统以国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)为基础，这意味着即使是多年期协定，收入也在订立协定时确认。个别实体在编制其年度财务报表时可采用不同的准则。

³⁰ 经济和社会事务部对捐助国政府的调查。

图 25

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)	21.4% (2021)	
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)	30.7% (2021)	

资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

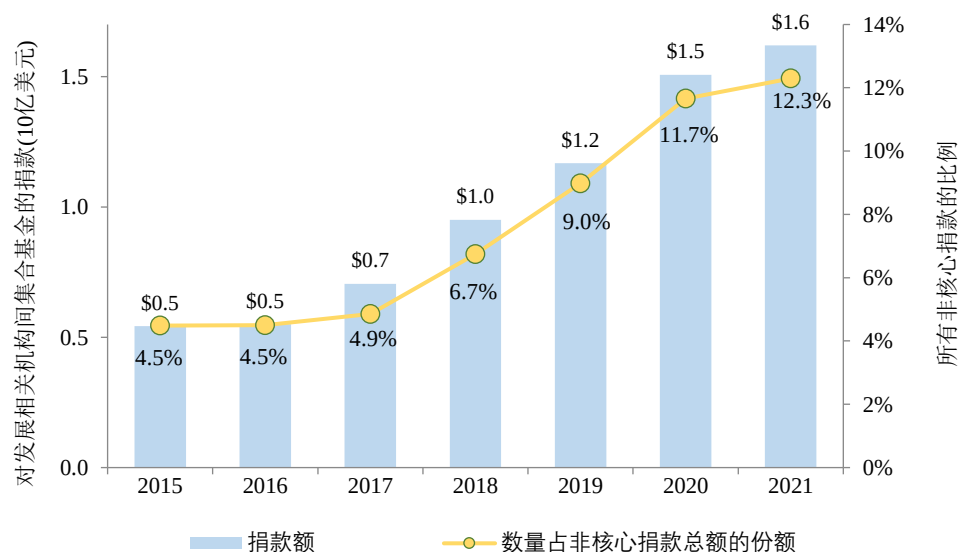
注：趋势颜色：红色表示进展停滞或缓慢；黄色表示正在进展；绿色表示全面或快速进展。

C. 需要就集合供资采取的行动

195. 对发展相关机构间基金的捐款总额从 2020 年的 15 亿美元增长至 2021 年的 16 亿美元。这些资金现占发展活动所有非核心供资的 12.3%，连续第二年超过供资契约规定的 10% 的目标(见图 26)。这个结果值得关注。集合供资将各实体力量汇聚一处，以交付更多成果。

图 26

2015-2021 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

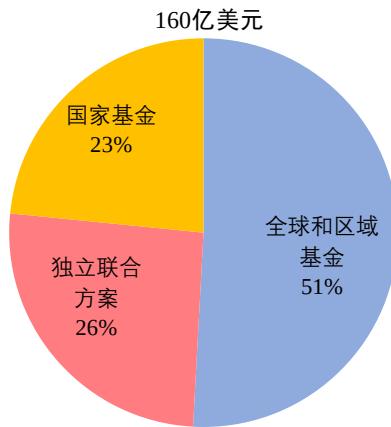


资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

196. 从地域角度来看，2021 年对全球基金和区域基金的捐款增加到 8.24 亿美元。这比 2020 年增加了 19.3%。增长率低于上一年(2019 至 2020 年)的 72%。2021 年，全球基金和区域基金共占机构间集合基金所有资源的 51%，2020 年为 46%(见图 27)。

图 27

2021 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：经济和社会事务部，2023 年。

197. 对国家一级发展集合基金的捐款减少了 5%，从 2020 年的 4.01 亿美元减少到 2021 年的 3.79 亿美元。这个问题令人关切，因为集合基金使国家工作队能够在粮食体系、社会保护、教育和能源等对国家发展至关重要的领域提供综合政策支持。

198. 联合国发展系统在开发机构间集合基金的共同管理功能方面取得了显著进展(供资契约承诺 14)。2021 年，约 73%的发展相关机构间集合基金实施了共同质量管理功能，高于 2020 年的 61%。

199. 尽管机构间集合基金总体上有所增长，但我们一些最重要的全球基金却资金不足。我特别关切地注意到，可持续发展目标联合基金资本化金额在 2021 年至 2022 年期间减少了 75%，从 7 900 万美元降至仅 2 000 万美元。这一趋势不仅远低于供资契约每年 2.9 亿美元的目标，而且危及重要改革动能。现有的资本化水平和性质使该基金的战略意图面临风险。

200. 可持续发展目标联合基金尽管资金不足，但仍显示了价值，自 2019 年成立以来已催化估计 23 亿美元的资金。³¹ 新的 2023-2026 年战略将该基金定位为可持续发展目标转型的旗舰供资机制。根据这一战略，该基金现将分配催化资源，支持对加快实现可持续发展目标至关重要的七个转型领域，³² 同时也确保在性别平等、青年和不让任何一个人掉队以及可持续发展目标数据方面取得共有成果。该战略参考了全系统评价办公室完成的独立评价。评价就项目的治理、管理和设计提出建议。评价强调，需要提高价值主张的清晰度，加强与其他集合基金的协同作用。管理层的回应正在准备之中。

³¹ 这一数字截至 2023 年 2 月 28 日，包括为联合方案调动的 9 920 万美元共同供资，通过创新融资解决方案催化的 16.93 亿美元，以及通过该基金的综合政策服务和示范性影响催化的 4.84 亿美元扩大规模。

³² 它们是粮食体系、气候行动和能源、数字化转型、体面工作/社会保护、可持续发展目标本地化、境内流离失所和教育变革。

201. 建设和平基金是联合国向各国政府提供综合支助的另一重要供资工具，2022 年对该基金的捐款减少了 12%，从 1.95 亿美元减至 1.71 亿美元。这远低于供资契约每年 5 亿美元的目标，鉴于全球对建设和平的需求日益增长，这种情况令人关切。

图 28

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)	12.3% (2021)	
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)	5.4% (2021)	
会员国 2.3. 可持续发展目标联合基金年度资本化金额	4 300 万美元 (2018)	2.9 亿美元 (2020)	2 000 万美元 (2021)	
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)	1.71 亿美元 (2021)	

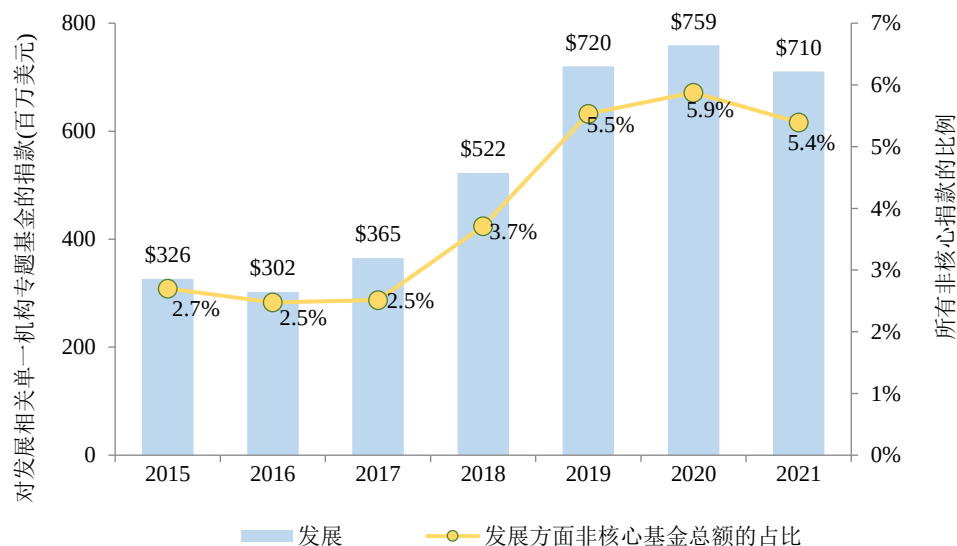
资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

注：趋势颜色：红色表示进展停滞或缓慢；黄色表示正在进展；绿色表示全面或快速进展。

202. 单一机构专题基金能够提升供资与实体战略目标之间的契合度，2021 年，其金额比上一年减少 6%，降至 7.1 亿美元。这些基金占发展活动非核心供资总额的 5.4%(见图 29)，低于供资契约 6%的目标。

图 29

2015-2021 年向单一机构专题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，2023 年。

203. 需要在集合供资方面采取更多行动。国家一级集合基金和单一机构专题基金的供资都有所减少。与此同时，可持续发展目标联合基金与建设和平基金仍然资金不足，而且缺口日益增大。如果我们要实现供资契约的宏伟目标，就必须扭转这些趋势。

D. 资金来源需要多样化

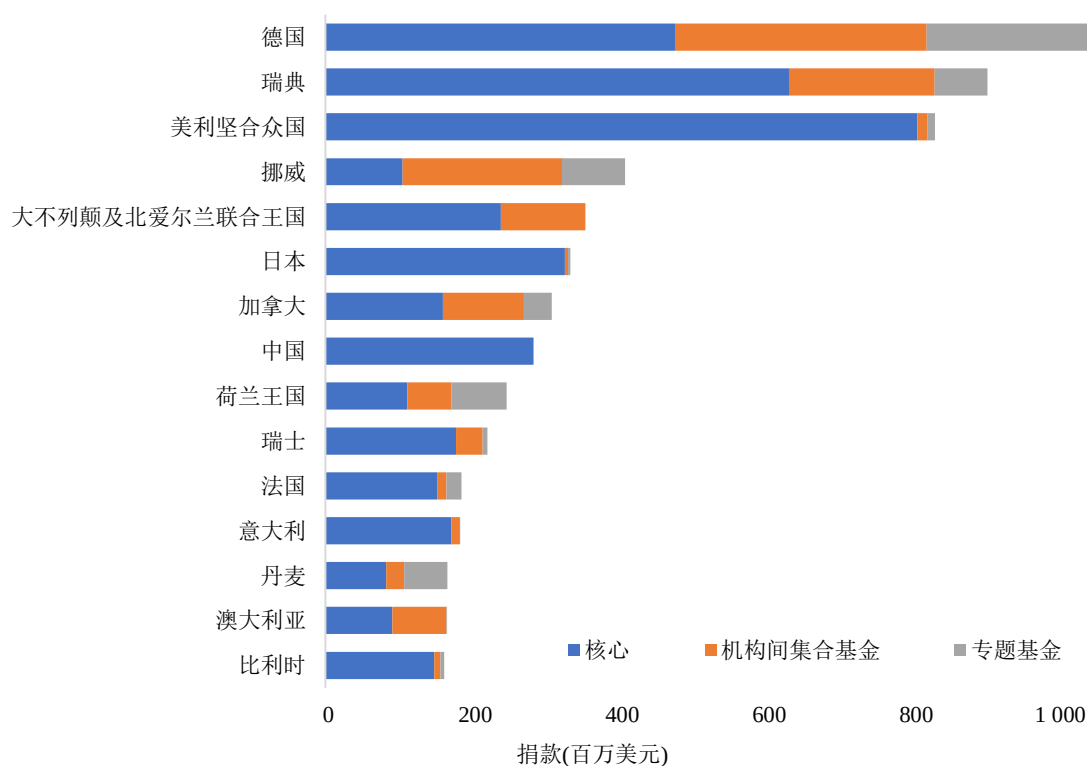
204. 会员国承诺根据供资契约拓展联合国发展系统的资金来源。承诺尚未兑现。2021 年，发展活动资金前五大捐助国捐助的资金占政府捐助资金总额的近一半，达到 48%(2017 年为 46%)，前十大捐助国占总额的 65%(2017 年为 66%)。

205. 核心、灵活集合供资仍然严重依赖少数会员国。核心资金的五个最大捐助国占政府提供的核心供资总额的 50%。灵活的集合供资机制仍然更加严重地依赖少数捐助国。机构间集合发展基金和特定机构专题发展基金的五个最大捐助国提供的资金分别占政府对这些基金捐款总额的 73%和 83%。

206. 德国提供的核心供资和集合供资合计超过 10 亿美元，是联合国机构间集合基金和特定机构专题基金的最大捐助国。图 30 显示了前 15 个提供这些类型资源的国家。

图 30

2021 年为发展活动提供核心资源和集合资源最多的政府

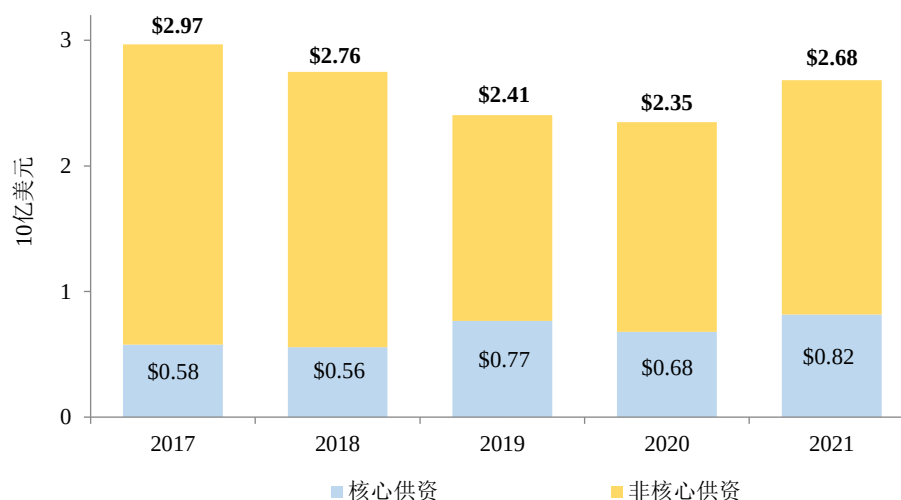


资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

207. 我高兴地报告，2021 年从东道国收到的发展活动资金比 2020 年增加了 14%，其中核心捐款增加 20%。尽管许多东道国正面临相互重叠的多重危机的全面冲击，但仍出现了上述增长。

图 31

2017-2021 年东道国提供的发展活动资金



资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

208. 2021 年从政府以外来源收到的资金出现了一些积极趋势。非政府捐助方占联合国发展相关活动所有资金的三分之一。增加与国际金融机构的协作互动，包括就 COVID-19 疫后复苏筹资事宜进行协作互动，助力在 2021 年将从这一渠道获得的发展资金增至 5.04 亿美元，比 2020 年增加 36%。私营部门供资增加了 32%，达到 11 亿美元，同时联合国发展系统正在开展深化监督和尽职调查进程的工作。

图 32

供资契约：会员国承诺 3

扩大对联合国发展系统的资金支助来源

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 3.1. 报告自愿核心资源捐助国数目当年增长的联合国可持续发展集团实体百分比	67% (2017)	100% (2023)	53% (2021)	
会员国 3.2. 向发展相关机构间集合基金和单一机构专题基金捐款的会员国数目	59 和 27 (2017)	100 和 50 (2021)	48 和 38 (2021)	
会员国 3.3. 向驻地协调员系统预算捐款的会员国数目	28 (2019)	100 (2021)	45 (2023 年 3 月)	

资料来源：经济和社会事务部，2023 年。

注：趋势颜色：红色表示进展停滞或缓慢；黄色表示正在进展；绿色表示全面或快速进展。

E. 驻地协调员系统持续存在的资金缺口目前正成为巩固联合国发展系统重新定位工作的最大风险

209. 自大会为驻地协调员系统建立混合供资模式以来，我作出巨大努力，确保提供充足、更可预测的资金。多个会员国也加强了这方面的工作。尽管作出了这些努力，驻地协调员系统的自愿供资仍然低于预期目标。2022 年，27 个捐助方共供资 6 900 万美元。这导致出现了 8 500 万美元的资金缺口(见图 33)。如果 1% 的收费和费用分摊捐助没有达标，资金缺口会更大。联合国发展系统实体实行的费用分摊安排实际运作良好，符合预期。2022 年，对严格规定用途的自愿供资征收的 1% 的费用创收 5 000 多万美元，并正在发挥作用，尽管仍远低于 2018 年当初设想的 8 000 万美元。³³ 我赞扬那些向特别用途信托基金自愿捐款的捐助方，特别是联合国可持续发展集团成员和捐款额超过其摊款基准的 14 个会员国。³⁴

210. 然而，在会员国在大会关于审查重振后的驻地协调员系统的运作情况的第 76/4 号决议中作出承诺近两年之后，自愿捐款却停滞不前，事实上，唯一的重大变化是驻地协调员系统的一个主要捐助方削减了自愿捐款，这就对目前的模式是否可持续提出了更多的问题。此时此刻，驻地协调员系统正在帮助实现改革红利的最大化，持续的资金缺口对我们已经取得的成果造成威胁，并危及我们在未来七年帮助各国加快实现可持续发展目标的能力。

211. 我们处在驻地协调员系统资金持续不足势必影响其强劲业务的境地——破坏更有效和更负责的发展系统所需的协调；影响我们吸引驻地协调员领导可持续发展目标所需才能的能力；影响驻地协调员系统使联合国发展系统作出最大贡献的能力，而此时各国正面临从人类大规模危机中复苏的艰难前景和《2030 年议程》执行工作的成败关头。

212. 曾有人问我们，可否削减驻地协调员系统的预算。我重申我的坚定看法，这样做不可能不削弱大家的雄心壮志：即建立一个彻底变革的联合国发展系统，以便更有效地同心协力，满足大家对可持续发展的具体需求。

213. 驻地协调员系统依然是高效精简运作的代表，其规模虽小，且在联合国发展系统数十亿美元的总支出中只占一小部分，但却带来了巨大惠益。

214. 多年来，我们聆听所有关于我们如何加强报告和透明度以帮助进行论证的看法——我们谦卑地认为，我们已经满足了这些要求。然而，供资情况仍没有改变。

215. 现在是明确解决的时候了。会员国请我在不能通过筹集充足、可预测和可持续的资金使重振后的驻地协调员系统能够正常运作的情况下，向大会提出报告，其中包括供大会审议的建议，对此，我打算在今年下半年的一份专门报告中请大

³³ 绝大多数会员国选择了机构管理的方案。然而，冰岛、瑞典和欧洲联盟选择了提供可预测性的捐助者管理的方案，正如当初征收费用时设想的那样。

³⁴ 2022 年，比利时、丹麦、芬兰、德国、冰岛、爱尔兰、列支敦士登、卢森堡、荷兰王国、新西兰、挪威、瑞典、瑞士和东帝汶向驻地协调员系统提供的自愿供资超过了如果采用摊款而不是自愿供资的情况下的摊款数额(根据 1.54 亿美元的基准)。

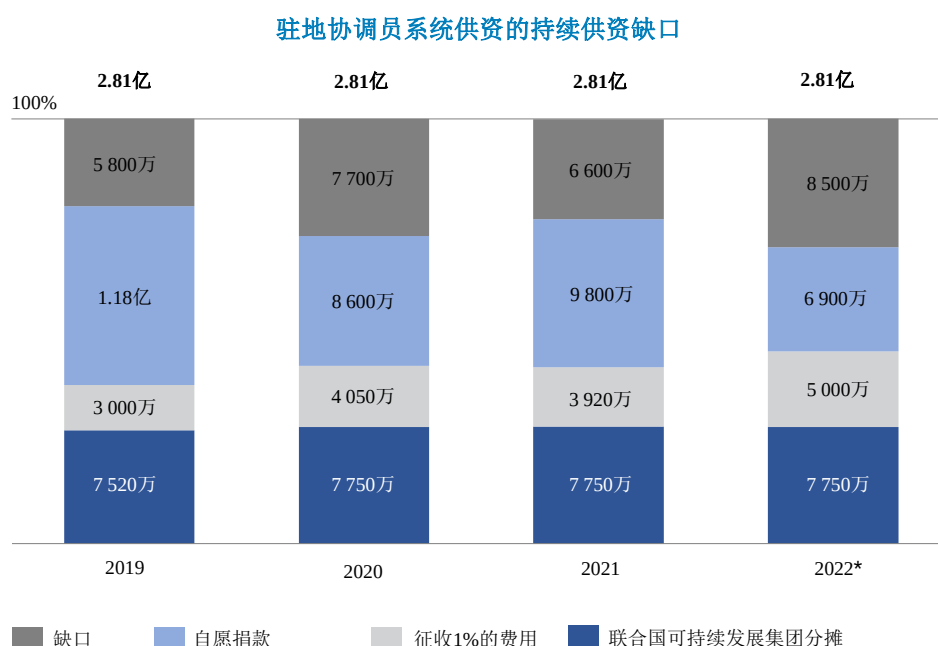
会重新考虑我在 2021 年题为“驻地协调员系统运作情况审查：不畏挑战，信守《2030 年可持续发展议程》的承诺”的报告提出的备选方案(A/75/905)。

216. 具体而言，我将重申我对设立“混合 2.0”供资模式的建议。这一模式将增加由经常预算供资的份额，同时维持费用分摊安排，并可能征收 1% 的费用，预计每年 5 000 万美元。我依然确信，在联合国经常预算下通过增加摊款份额为驻地协调员系统这一核心发展职能提供资金是解决我们所面临问题的最合乎逻辑、最符合原则的办法。我相信，这种混合 2.0 模式将大大加强驻地协调员系统的供资基础。未来数月，我将与会员国启动一个透明包容的协商进程，以确保在向大会提交正式提案之前听取所有意见。

图 33

驻地协调员系统供资概览(2019-2022 年)

(美元)



资料来源：发协办，2023 年

* 2022 年：征收金额是一个预测，有待 2023 年 5 月最后确定；自愿捐款可能因收到捐款时的汇率而出现差异。

F. 供资契约其他方面的前进方向

217. 除了必须解决驻地协调员系统的供资问题外，我们还必须采取步骤，为供资契约的其他方面注入新的活力，更好地实现我们的集体目标。

218. 会员国与联合国可持续发展集团各实体之间就供资契约的未来进行新一轮对话是及时之举，因为一些目标即将到期，而且有四年的经验可供借鉴。让我们一起努力，确定那些对建立信任和加强业务论证最关键的承诺，以促进有效供资，交付更多成果。

219. 虽然供资契约在纽约和整个联合国总部获得了一定的支持，但关于契约的对话³⁵ 和研究³⁶ 表明，在经常作出供资决定的首都，以及在实地的供资伙伴中，对供资契约的认识不足。为了解决这一脱节问题，联合国发展系统应就供资契约启动国家层面的非正式对话。我指示驻地协调员领导国家工作队邀请东道国政府参加全国对话，讨论如何以最佳方式推进供资契约，实现我们的共同抱负。

220. 我们还必须通过衡量实际影响的可靠指标来跟踪供资契约的执行情况。实践表明，一些指标要么无法衡量，要么难以衡量，而且衡量费用高昂，一些注重过程的指标缺乏对国家一级影响的适当衡量。

221. 我请联合国可持续发展集团主席在经济及社会理事会发展方面业务活动部分之后启动与会员国的对话。这一对话应基于使最初供资契约得以产生的对话进程模式。我明年提交发展方面业务活动部分的报告将介绍这些讨论结果，供会员国审议。

七. 结论

222. 会员国有理由为联合国发展系统取得的成果感到自豪。驻地协调员利用其召集能力推动各国讨论能源和数字化转型等加速发展进度的关键转型问题。国家工作队更加紧密地合作，提供符合国家需求和优先事项并经新一代合作框架组织的循证政策咨询意见。方案支助工作的协调性更好，效率更高。该系统的影响力已经扩大。与此同时，我们的集体承诺产生了 4.05 亿美元的效益。

223. 然而，可持续发展目标仍然处于生命维持状态。联合国发展系统的影响力必须进一步扩大。我们在获得资金方面的支持非常宝贵。这种支持也不足。资金没有流向最需要的地方。面临沉重债务负担的会员国正奋力满足其人民的需要。我们通过可持续发展目标刺激措施和金融架构改革举措，在全球层面做出巨大努力。我们必须同时在国家和区域两级兑现承诺。

224. 在危机错综复杂、相互交织的时刻，联合国发展系统一直保持着改革的步伐，并稳步推进会员国所提出任务的执行工作。我们同心协力交付更多成果。我们正在奋起应对巨大的时代挑战。我们需要保持这一势头，别无选择。我们没有计划 B。除了通过可持续发展之外，没有其他通往繁荣的途径。我将继续与所有实体密切合作，继续将我们的联合国发展系统发展到最佳状态。

³⁵ 例如，在发展协调办公室召开的全系统非正式协商会议上。

³⁶ 达格·哈马舍尔德基金会的研究报告，“The way forward: fulfilling the potential of the funding compact at the country level”，2021 年 11 月。