



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
1 March 2021  
Chinese  
Original: English

2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 8

整合部分

## 2020 年联合国系统行政首长协调理事会年度概览报告

## 摘要

本报告概述 2020 年联合国系统行政首长协调理事会(首协会)框架内的机构间合作情况。报告重点介绍首协会开展的主要活动,其目的在于推动政策和管理事项方面的协调一致做法,并使联合国全系统更好地协调支持政府间任务规定。

2020 年,首协会及其附属机构着力于加强其集体能力和参与度,投身全球应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行前所未有的影响并从中恢复的工作。方案工作包括首协会审议危机带来的更多财务需求和数据需求,进而核可了《联合国数据和统计创新全系统路线图》,并将《联合国全系统财务数据报告的数据标准》执行工作纳入主流。首协会成员还审议了如何加强联合国系统在减少不平等方面的可见度和影响力,并核可了一项行动呼吁,即与土著人民共同建设一个包容、可持续和有复原力的未来。在机构管理协调领域,首协会的工作特别注重确保业务连续性和在整个联合国系统促进安全和包容的工作环境。此外,首协会继续坚持对性骚扰采取零容忍做法,同时加强以受害者为中心的预防和应对工作。

报告还重点说明首协会与其他共同出资机构之间的协调活动。



## 一. 导言

1. 本报告按照经济及社会理事会第 2008(LX)号决议,概述联合国系统行政首长协调理事会(首协会)的年度工作。报告的编制回应了大会关于全系统一致性问题的第 64/289 号决议第 4(b)段的要求,即在提交经济及社会理事会并由方案和协调委员会审议的年度概览报告中,列入关于首协会工作的适当信息。
2. 本报告重点介绍 2020 年在首协会主持下开展的主要活动。首协会作为协调机构,与其附属机制即方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会共同促进政策和管理的协调一致,以提高联合国系统活动的成效和效率。首协会的工作遵循政府间任务规定,支持会员国的优先事项。
3. 2020 年期间,鉴于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的情况,首协会及其高级别委员会以虚拟形式而非面对面形式举行了会议,安排了更多闭会期间会议,并修订了会议议程。
4. 首协会于 2020 年 5 月和 11 月<sup>1</sup> 举行了虚拟形式的会议,会议的议程安排旨在动员和协调联合国系统应对疫情的工作,并反思疫情后世界的共同议程和挑战。高级别委员会通过 3 月、4 月、7 月、9 月和 10 月<sup>2</sup> 的定期和特别闭会期间虚拟会议推进其工作。

## 二. 疫情应对与恢复

5. 2020 年,世界面临规模和影响巨大的挑战,其影响将波及子孙后代。应对 COVID-19 大流行并从中恢复成为首协会坚定不移的重点议题,因为毁灭性的全球卫生危机造成了巨大的社会经济混乱,侵蚀了实现可持续发展目标的进展,引起对人权、全球治理、伦理和国际合作的严重威胁。一种不理睬边界的疾病突出将多边主义和紧密团结置于应对工作中心地位的重要性。
6. 首协会成员认识到,疫情也提供了一个不可错失的机会,将可持续发展放在恢复工作的核心位置,使世界更能抵御未来的威胁。他们带领各自的组织,决心共同应对——跨越任务、支柱、职能和地域——面对各方面的挑战。他们在危机上演之初就着手面对,向成员国提供卫生、人道主义和社会经济支持及政策咨询,同时以人中心,重点关注最脆弱的群体。
7. 在这样做的过程中,首协会成员强调了领导力的重要性,强调必须在面对复杂、不可预测的危机时采取灵活、多层面、合作的办法。随着疫情应对工作在联

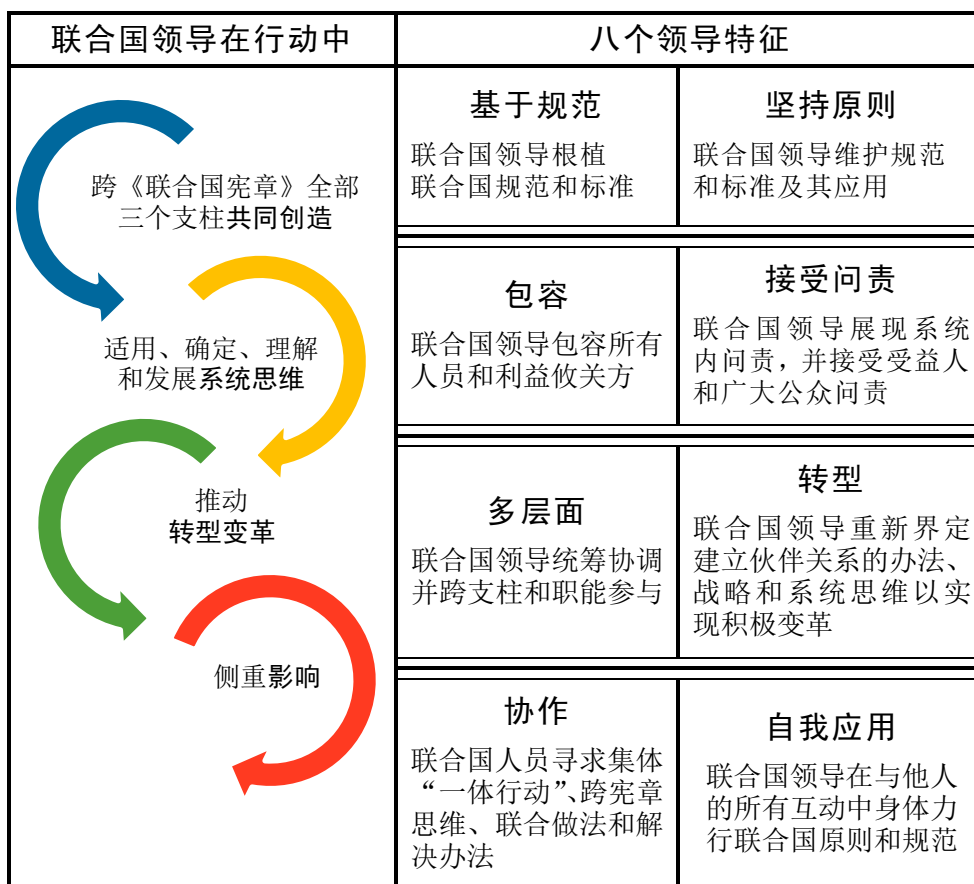
<sup>1</sup> 见 2020 年第一届常会审议摘要(CEB/2020/1)和 2020 年第二届常会审议摘要(CEB/2020/2)。

<sup>2</sup> 见管理问题高级别委员会第三十九届会议报告(CEB/2020/3)和方案问题高级别委员会第三十九届会议报告(CEB/2020/4); 方案问题高级别委员会关于人工智能伦理问题虚拟协商的报告(CEB/2020/6/Add.1); 管理问题高级别委员会第四十届会议报告(CEB/2020/5)和方案问题高级别委员会第四十届会议报告(CEB/2020/6)。

联合国系统各实体支持成员国的业务和方案工作中不断推进，首协会在其联合国系统领导框架(见图一)中确定的领导特征得到广泛应用。

图一

联合国系统领导模型



资料来源：CEB/2017/1，附件。

#### 多边主义的未来：疫情后世界中联合国系统的共同议程和挑战

8. 在联合国成立七十五周年之际，世界面临着全球挑战，其规模之大乃第二次世界大战以来所未见，首协会利用这个机会来集体思考未来的机遇和挑战。成员们展望 2045 年本组织百年庆典，构想联合国系统将在疫情后恢复工作中发挥的作用，即加强各级系统，以更好地防范危机和塑造下一个多边主义时代。

9. 成员们着手构思共同议程的基础，该议程植根于网络化多边主义，连接全球、区域和国家机构，并植根于有效和包容各方的多边主义，为所有人带来惠益，并使所有利益攸关方，包括企业、大学、城市和促进性别平等、气候行动和种族正义的运动参与进来。

10. 新的社会契约将侧重于国家一级，包括促进社会融合的投资及确保社会保障和促进抵御经济和环境冲击复原力的新一代政策。教育和数字技术将是实现这一

目标的两大推动力和均衡器。需要采取真正综合性的决策办法，以人人享有人权为基础，以公平和可持续性为中心，同时处理就业、可持续发展和社会保障问题。

11. 一项全球新政将寻求确保更广泛地分享权力、财富和机会。公平全球化、自由和公平贸易，以及把子孙后代的福祉放在首位，这些将是这种新的全球治理模式的基石。

12. 首协会成员强调，至关重要的是加强国际金融机构和联合国系统之间的合作，重振国际贸易体系，改革和平与安全机制，转变知识产权模式。在努力实现这一理想未来的过程中，联合国系统将继续提供讨论和建立信任的论坛，动员具有共同目标的利益攸关方，保持强大的政策思想引领力，履行其独特的规范和政策职能，并充当诚实的中间人。

#### 疫情背景下的可持续发展目标筹资和数据

13. 首协会强调，鉴于这场疫情，卫生、人道主义和可持续发展活动所需经费增加，这是一个重大关切领域，它进一步有损及时实现可持续发展目标的工作。尤其重要的是，要将 COVID-19 危机所决定的紧迫短期资金需求与长期恢复目标相结合。

14. 由于疫情对成员国的经济和财政影响，可持续发展筹资格局正在发生巨大变化。尽管建立了新的供资流和机制，但在许多发展中国家，未来筹资的深层次不确定性和挑战正在浮现，危及所有国家的可持续恢复。

15. 首协会审议了为应对这一疫情而启动的若干主要筹资机制，其目的是在有限资源范围内加强协调和协同增效作用：旨在应对卫生危机的 COVID-19 团结应对基金；2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划；冠状病毒病应对和恢复信托基金；通过国际金融机构提供的资源。成员们强调，必须将这些筹资机制与联合国 COVID-19 快速社会经济反应框架联系起来，以实现更可持续、更具包容性的复原。

16. 数据和统计对于确保有效应对疫情和在行动十年实现可持续发展目标至关重要。首协会成员一致认为，在支持成员国推出循证政策和有效应对全球危机时，联合国系统需要使其数据更易获得，并更及时提供数据。

17. 作为实现这一目标的一步，<sup>3</sup> 首协会于 2020 年 5 月核可了联合国系统首席统计师委员会与方案问题高级别委员会协商制定的《联合国数据和统计创新全系统路线图》(CEB/2020/1/Add.1)。首协会鼓励作出雄心勃勃的努力，使用对成员国和国际社会更有实际用途的更具创新性的数据和统计产出。另一个目标是建设国家统计系统的能力，使各国能够编制适合用途的数据和统计。

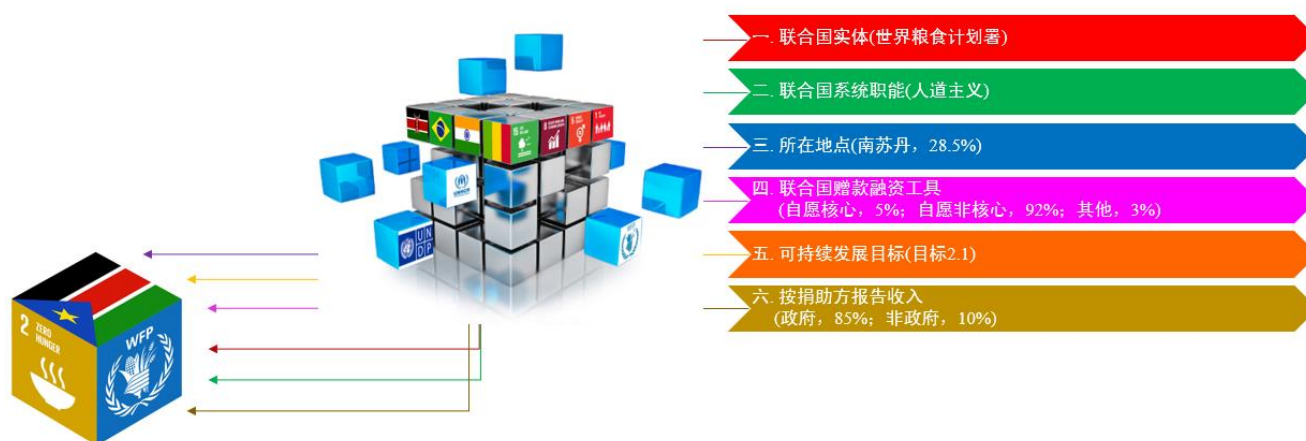
<sup>3</sup> 根据大会第 75/233 号决议第 23 和 32 段。

18. 首协会确认，与管理问题高级别委员会协商制定并于 2018 年推出<sup>4</sup> 的联合国全系统财务报告数据标准——又称数据立方体<sup>5</sup> (见图二)——是提供易获取、及时、可靠、可核查和可比较的全系统和实体一级数据以供决策的另一个重要工具。<sup>6</sup> 新标准使联合国系统各实体能够报告更全面、更协调和更高质量的数据。

19. 数据立方体还支持履行《供资契约》承诺，提高依照经济合作与发展组织和国际援助透明度倡议国际标准报告接受援方和可持续发展目标分列的全系统资金流方面的透明度和问责制，同时为捐助方提高可见度。由于认识到数据立方体具有优点和潜力，是一项战略性数据管理举措以及成果文化的一项根本实现手段，提供关于为实现授权目标使用资源情况的分类信息，数据立方体入选《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略：展现洞察力、影响力和诚信精神》<sup>7</sup> 的优先数据使用案例初始战略组合。

图二

数据立方体视觉呈现



加强联合国系统在减少不平等以支持可持续发展目标 10 方面的影响力和可见度

20. COVID-19 大流行极大加剧了各级——个人、家庭、社区和社会——的不平等。它暴露并加剧了先前存在的不平等、脆弱性和根深蒂固的歧视，进一步加深了分歧，逆转了在可持续发展目标方面取得的进展。愈发严重的不平等现象日益危及可持续发展，引发社会动荡，破坏社会进步，威胁经济和政治稳定，损害人权。

21. 2020 年初，随着危机迫在眉睫，整个联合国系统深切感受到采取果断行动打击不平等的共同紧迫感和决心。大流行的影响之大加强了全系统快速应对的迫切

<sup>4</sup> CEB/2018/5。

<sup>5</sup> 管理问题高级别委员会和联合国可持续发展集团，“联合国全系统财务数据报告的数据标准”(2020 年 1 月)。可查阅 [https://unsceb.org/sites/default/files/2020-08/UN\\_DataStandards\\_Digital\\_20200324.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/2020-08/UN_DataStandards_Digital_20200324.pdf)。

<sup>6</sup> 根据大会第 75/233 号决议第 50 和 117 段。

<sup>7</sup> 可查阅 [www.un.org/en/content/datastrategy/index.shtml](http://www.un.org/en/content/datastrategy/index.shtml)。

必要性。方案问题高级别委员会不平等任务小组 22 名成员发现了 COVID-19 暴露出的许多相辅相成的不平等、重大风险和脆弱性层面，这是数十年来对卫生系统、公共服务和社会保障投资不足的后果，导致建立新社会契约的需要。

22. 在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的共同领导下，任务小组于 2020 年 3 月召开虚拟会议，确定优先行动。全球危机构成了一个紧迫的背景，有力地推动了任务小组的工作。任务小组一致认为，必须将对包括性别不平等在内的不平等问题明确关注纳入应对疫情的工作，并纳入本组织支持《2030 年议程》和行动十年的总体努力。这些努力将牢牢植根于首协会核可的《联合国系统平等见诸行动共同框架》<sup>8</sup> 以及秘书长人权行动呼吁。任务小组的有时限工作计划确定了加强协调的措施，以消除不平等现象，促进联合分析和宣传，并加强知识共享和管理，同时利用其成员任务的广度和专门知识的深度。

23. 随后，任务小组编写了一份题为“COVID-19：不平等现象和重建得更好”的有针对性政策简报，<sup>9</sup> 以加强共同做法、联合分析和外联，并确保不平等成为联合国系统应对大流行工作的中心内容。政策简报概述了疫情造成的日益扩大的差距，并为联合国系统各实体以及各国政府和支持它们的联合国国家工作队提出了高级别政策指导和具体建议，以抓住这一千载难逢的机遇，“重建得更好”。关于大胆行动的建议包括：建立更强有力、注重公平的卫生系统；加强社会保障制度和公共服务，以减少不平等；为以人为本和环境可持续的经济打造就业密集型恢复；在国际团结和多边合作的基础上实施促进性别平等的经济政策；确保社会融合和社区复原力。如果得到有效实施，这些措施可有助于带领成员国摆脱目前的危机状态，迈向转型经济和更公平、更为性别公正的社会，让每个人都能不受歧视地享受其所有人权。

24. 此外，任务小组成员通过为 2020 年 6 月在可持续发展高级别政治论坛之前举行的筹备会议作出贡献，加强了关于不平等问题全系统共同做法和讯息传播。筹备会议的议题是分享经济利益，解决国家内部和国家之间的不平等，使增长与环境退化脱钩，并为子孙后代实现可持续发展。为加强联合国系统在减少不平等方面的集体参与、可见度和影响，联合国各实体收到了关于不平等问题的主要工具和政策参考资料，包括首协会框架和联合国可持续发展集团制定的《关于不让任何人掉队的国家工作队业务指南》。<sup>10</sup> 通过将不平等纳入联合国可持

<sup>8</sup> 联合国系统行政首长协调理事会(首协会)，《不让任何人掉队：平等和不歧视处于可持续发展的核心——联合国系统共同行动框架》，可查阅：[https://unsceb.org/sites/default/files/imported\\_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3\\_0.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/CEB%20equality%20framework-A4-web-rev3_0.pdf)。

<sup>9</sup> 方案问题高级别委员会，不平等任务小组，“COVID-19：不平等现象和重建得更好”，政策简报(2020 年)。可查阅 <https://unsceb.org/covid-19-inequalities-and-building-back-better-policy-brief-hlcp-inequalities-task-team>。

<sup>10</sup> 可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/leaving-no-one-behind-unsdg-operational-guide-un-country-teams-interim-draft>。

续发展集团按照首协会框架提供的关于经济转型的指导意见，向联合国国家工作队提供了具体支持。

#### 调整和协调联合国系统对疫情的机构应对

25. 在世界卫生组织(世卫组织)宣布 COVID-19 疫情为全球卫生紧急情况后，管理问题高级别委员会通过其网络，在首协会所有成员组织之间展开紧张的协调，以制定和实施一套共同的原则、措施、政策和行政准则，从而提供战略指导，并支持业务决策和监测管理层对疫情的应对。

26. 管理问题高级别委员会编写了一份参考文件，其中概述重返办公室办法、弹性工作安排、会议和公务差旅、安全和预防措施以及其他关键业务连续性措施方面的最佳做法，这些措施已被成员组织采用，并在疫情的每一阶段不断演变。<sup>11</sup> 在本报告所述期间，对该文件不断进行更新，突出了联合国各类办公单位的共性和特殊性。这项工作还利用行为洞察提供参考信息，其中考虑到疫情对工作方式、人员福祉以及组织文化和行为的长期影响。

27. 首协会人力资源网印发并定期更新了五个版本的《联合国系统办公单位 COVID-19 大流行病行政准则》，<sup>12</sup> 以确保联合国系统各实体密切协调一致。管理问题高级别委员会联合国系统员工队伍未来问题工作队审议了灵活和远程工作安排的各種办法，并参与制定了全系统弹性工作安排示范政策草案，草案将于 2021 年定稿。

28. 为应对整个联合国系统信息和通信技术基础设施面临的挑战，管理问题高级别委员会数字和技术网解决了各成员组织面临的紧迫技术需求。数字和技术网与联合国系统口译事务主任协商，发布了组织虚拟大型会议、会议和活动的准则和最佳做法，并提出了支持交互式远程参与的方法。<sup>13</sup>

29. COVID-19 大流行导致各组织突然和广泛转向视频会议，将其作为与工作人员和外部伙伴协调、沟通和协作的主要手段，这造成严重依赖以前未作过彻底安全评价的工具。针对这一新出现的关键问题，数字和技术网信息安全特别利益小组发布了关于视频会议平台的指导意见，强调了会议组织者和与会者应遵循的建议。<sup>14</sup>

30. 数字和技术网还推动在全系统部署联合接入联合国秘书处 Office 365 租户。截至 2020 年底，联合国秘书处租户增加了来自联合国系统各组织的 90 000 多名

<sup>11</sup> 可查阅 <https://unsceb.org/covid19-aligning-and-coordinating-un-systems-return-office>。

<sup>12</sup> 可查阅 [https://unsceb.org/sites/default/files/2021-02/COVID-19%20Administrative%20Guidelines%20V%205.0\\_Jan%202021.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/2021-02/COVID-19%20Administrative%20Guidelines%20V%205.0_Jan%202021.pdf)。

<sup>13</sup> 首协会，管理问题高级别委员会，“虚拟活动和远程参与准则和最佳做法”（2020 年 5 月）。可查阅 <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-09/Digital%20%26%20Technology%20Network%20-%20Virtual%20Events%20and%20Remote%20Participation%20Guidelines.pdf>。

<sup>14</sup> 信息安全特别利益小组，数字和技术网，“对 Zoom 作为联合国系统视频会议解决方案的评价”（2020 年）。可查阅 <https://unsceb.org/sites/default/files/2020-09/Digital%20%26%20Technology%20Network%20-%20UNISSIG%20Evaluation%20of%20Zoom.pdf>。

用户。该项目通过支持远程办公和提供对某些信息资源、服务和应用程序的安全访问，在疫情期间协助了高效率的机构间协作和协调。

31. 管理问题高级别委员会采购网参与了协作举措，以加强联合国系统供应链的效率，应对 COVID-19 危机。大流行供应链网络作为需求、供应、分配和配送的协调机制启动。联合国危机管理工作队还设立了处理供应链问题的机构间协调小组，以支持发布战略指导、业务决策和监测 COVID-19 疫情全球人道主义应对工作。

32. 首协会财务和预算网共同财务服务工作组制定了联合国全系统现金协调和协作程序，以防止由于疫情堵塞银行渠道，并支持紧急情况“单一协作渠道”，以保证资金流入潜在“热点”国家。这两项举措的目标都是使首协会所有成员组织能够获得现金和财务服务，并确保向全世界所有国家持续提供现金。

### 三. 加强政策一致性和协调性，支持执行《2030 年可持续发展议程》

33. 尽管 COVID-19 大流行严重扰乱了许多工作流，但首协会没有动摇其为支持可持续发展目标而加强全系统政策和方案协调一致性的努力。2020 年，首协会重点关注最不发达国家、土著人民、生物多样性和基于自然的可持续发展解决方案以及清洁水和卫生设施。

伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的执行情况

34. 2020 年，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通过方案问题高级别委员会向首协会通报执行伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的进展情况，以及经大会授权<sup>15</sup> 为促进对最不发达国家的投资而采取的行动。尽管 COVID-19 疫情带来了挑战，但第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备工作仍在推进，投资促进问题将是会议的一个侧重领域。这场疫情加速了技术转让，包括通过最不发达国家技术库支持的新技术获取伙伴关系。<sup>16</sup> 该伙伴关系帮助发展中国家提高其制造与 COVID-19 相关的基本医疗设备的能力，包括制造个人防护装备、诊断设备和呼吸机等医疗设备的能力。此外，鼓励各实体加强对将从最不发达国家名单中毕业的国家的的支持，并与毕业和平稳过渡问题机构间工作队密切合作。

与土著人民共建包容、可持续和有复原力未来的行动呼吁

35. 方案问题高级别委员会认识到，土著人民属于被认为在实现《2030 年议程》的愿望方面落在最后的群体之一，此外，COVID-19 大流行对全世界 4.76 亿土著人民造成了不成比例的破坏性影响。受根深蒂固的歧视模式影响，这些群体——

<sup>15</sup> 最近是大会议第 75/227 号决议。

<sup>16</sup> 技术获取伙伴关系，“联合国机构启动技术获取伙伴关系，共同努力扩大 COVID-19 救生医疗技术的当地生产”，新闻稿，2020 年 5 月 12 日。

特别是土著妇女和女童——面临着对其健康、生存和人权的新威胁。因此，方案高委会寻求重振土著人民权利全系统行动计划(E/C.19/2016/5)是及时之举。在行动计划五周年之际作出的这一再次推动采取了首协会行动呼吁的形式，该呼吁由土著人民问题机构间支助小组制定，并于 2020 年 10 月提交方案高委会批准。<sup>17</sup>

36. 首协会成员于 2020 年 11 月核可该声明，并申明在最高领导层承诺支持成员国促进、保护和实现土著人民权利，并加倍努力确保联合国系统采取协作和一致行动，支持土著人民的权利和福祉。首协会承认，必须重振联合国全系统行动，确保以协调一致的办法实现《联合国土著人民权利宣言》的目标，并努力与土著人民共建包容、可持续和有复原力的未来。声明确认，土著人民能够适应他们面临的挑战，是实现可持续发展目标不可或缺的合作伙伴和贡献者，应更有系统地参与联合国各进程。

#### 关于生物多样性和基于自然的可持续发展解决方案的共同办法

37. 尽管一系列全球会议被推迟，但首协会成员坚定地致力于确保 2020 年继续成为保护自然的“超级年”，包括为此听从大自然的严重警告，包括 COVID-19 大流行所表明生物多样性丧失和退化的严重后果，抓住机会采取果断行动，重置人类与自然的关系，让世界走上采取大胆气候行动的轨道，同时重建更强大、更具复原力和可持续性的经济。在 2020 年 5 月的专门讨论之后，首协会呼吁在整个联合国系统加强围绕自然保护问题所作的动员，并责成方案问题高级别委员会制定共同办法，将生物多样性和基于自然的可持续发展解决方案纳入联合国政策和方案的规划和交付。

38. 在联合国环境规划署和联合国开发计划署共同领导下制定并预计将于 2021 年获得首协会核可的共同办法将使首协会成员能够寻求机会，在全球、区域和国家各级采取集体和协调一致的行动和联合执行举措，并提供以证据为基础的综合政策咨询和方案支助。该办法的目的是使秘书长和首协会成员能够在《2030 年可持续发展议程》和大流行后恢复工作的背景下调动资源，促进统筹行动，并传递联合国系统对自然的承诺。

#### 可持续发展目标 6 全球加速框架

39. 水和卫生设施被确定为抗击 COVID-19 危机的关键，这次危机导致更加需要具有复原力和可持续的水相关生态系统以及安全供水和卫生服务，用以预防和遏制当前和未来的大流行病。

40. 作为秘书长到 2030 年实现可持续发展目标行动十年(见大会第 74/4 号决议)的一部分，联合国水机制通过与方案问题高级别委员会的协商进程，制定了全球

<sup>17</sup> 联合国系统行政首长协调理事会，“与土著人民共建包容、可持续和有复原力的未来：行动呼吁”(2020 年 11 月)。

加速框架，<sup>18</sup> 这是一项新的统一举措，旨在满足对采取全面、系统和多边的全球应对措施迫切需要，以迅速改善可持续发展目标 6 的执行进展情况。

41. 该框架受到首协会的欢迎，并由秘书长和一些联合国系统实体的负责人在 2020 年可持续发展高级别政治论坛上启动，旨在统一国际社会对各国执行目标 6 的支持，并通过迅速和协调一致地回应各国的请求、在五个加速器主题下协调行动以消除瓶颈以及加强问责制，大幅改善提供的支持。

## 四. 推进联合国人工智能伦理问题规范议程

42. 2020 年，随着技术变革加速，全世界在日常生活中依赖算法的人显著增加，方案问题高级别委员会被视为最佳机构间平台，为关于人工智能伦理问题的可能准则性文书的建议草案制定全系统投入。该文书由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)大会于 2019 年 11 月授权<sup>19</sup> 并可能于 2021 年晚些时候通过。

43. 方案高委会调动了联合国系统的集体政策专门知识，并在推动为人工智能设置强有力的伦理和人权保障方面发挥了促进作用。方案高委会在 2020 年 7 月举行虚拟协商后核准的联合国系统投入<sup>20</sup> 强调了与人工智能有关的互为一体和相互关联的问题，并将反映在建议草案的其他版本中。其中还呼吁解决不平等问题，确保与可持续发展目标保持一致，加强人权，加强治理和问责。

44. 鉴于人工智能对不同国家和国家内不同群体的不同影响，解决人工智能应用可能产生的经济和社会不平等问题并促进与《2030 年议程》保持一致将是至关重要的。首协会成员注意到人工智能对工作者经济福祉的影响，及其在加剧贫困和数字鸿沟以及制造针对妇女、儿童和其他弱势群体的算法偏见方面的潜在作用。人工智能对处于人道主义环境中的人的影响和对环境的影响也令人关切。首协会成员呼吁，由于发展中国家即人工智能消费国与发达国家即人工智能生产国之间的差距，应向前者提供更多支持，并加强该建议与《2030 年议程》的一致性。

45. 方案问题高级别委员会强调，必须在通篇案文中大量提及国际人权标准，并更明确说明建议中提出的许多价值观、原则和政策行动在国际人权框架内的依据。

46. 除了在人工智能发展中的重要性之外，人权也应是应用这种智能的核心，这种智能应该被用来促进而不是侵犯人权；人权影响评估被强调为这方面的一个宝贵工具。

47. 方案问题高级别委员会建议，加强成员国在国家一级制定适当的人工智能治理机制和政策的能力，包括在联合国系统的支持下加强这种能力。成员们建议同

<sup>18</sup> 联合国水机制，“可持续发展目标 6 全球加速框架”(2020 年，日内瓦)。

<sup>19</sup> 见教科文组织第四十届大会通过的题为“关于人工智能伦理问题准则性文书可行性的初步研究”的第 40 C/37 号决议。

<sup>20</sup> 方案问题高级别委员会对教科文组织人工智能伦理问题特设专家组的投入(2020 年 7 月 29 日举行的虚拟协商)。

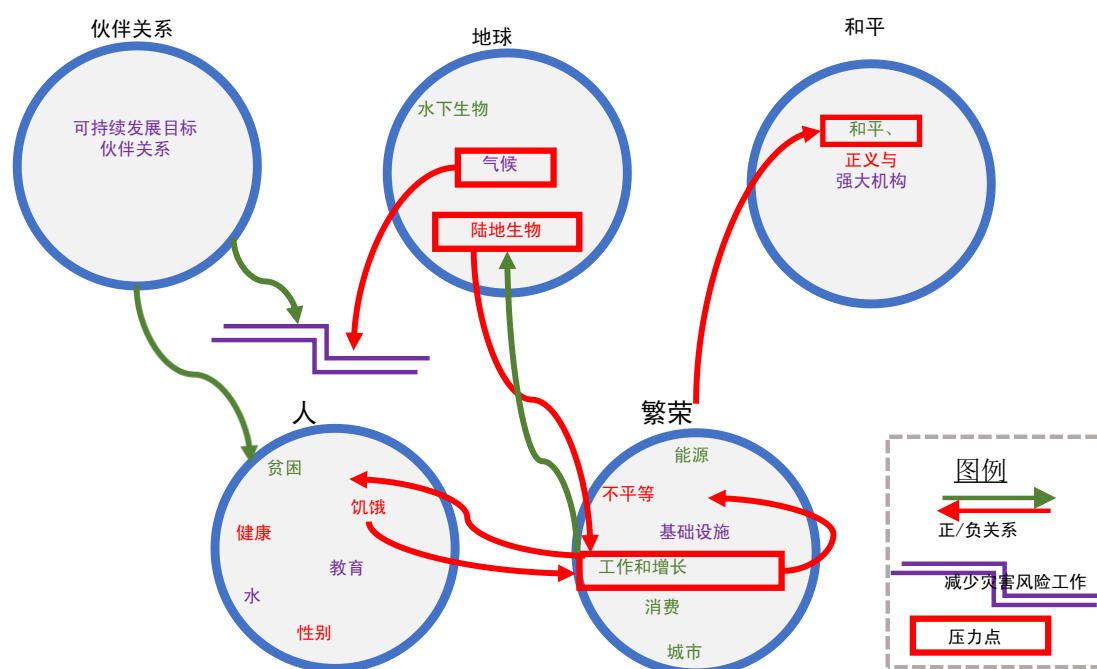
责框架考虑到人工智能的整个生命周期，而不仅仅是其开发阶段，并指出，在某些情况下，可以将现有的法律框架解释为管理人工智能的各个方面。

## 五. 创新联合国系统工作方法

48. COVID-19 大流行显示了现代工具、技术和技能在整个联合国系统的价值，并加速了它们在系统内的应用。这场疫情以深度相互关联的方式触及了地球上的几乎所有系统，因此加强了应用系统思维和采取综合对策的力量，这些概念在首协会关于风险和复原力的分析框架(CEB/2017/6，附件三)中得到推广(见下图三)。为了提高预测和应对风险的能力，首协会成员组织加强了协作，并正在加强能力，以便更好地使其工作人员具备应对变化无常的复杂挑战——包括外部和内部挑战——的能力，并不断改进工作方法。

图三

可能危及情况中的基本动态和主要风险图示



方案问题高级别委员会战略前瞻网

49. 2018 年，方案问题高级别委员会首次确定战略前瞻是为推进可持续发展采取注重未来的办法提供信息的有力工具，<sup>21</sup> 并认识到 COVID-19 危机体现了其价值：通过利用未来塑造现在，有可能驾驭动荡、复杂和不确定的局势，发展应对 21 世纪全球挑战的适应能力。方案问题高级别委员会战略前瞻网直到 2019 年末

<sup>21</sup> 大会在第 74/229 号决议第 9 段中确认。

才形成，但随着这一疫情影响的规模和复杂性变得明显，联合国系统内开发和使用这一能力的兴趣迅速增加。在教科文组织的领导下，战略前瞻网在 2020 年满足了这一需求，成为汇聚联合国系统各实体以促进前瞻能力、建立联系、鼓励边做边学和促进跨机构合作的中心枢纽。

#### 预测分析试点项目

50. 2020 年，联合国难民事务高级专员公署作为方案问题高级别委员会支持的创新试点项目的牵头机构，采取了初步步骤，推动使用数据，以预测萨赫勒地区气候变化、粮食不安全、暴力和社会经济因素对人们流离失所产生的相互关联的影响。<sup>22</sup> 该项目预计将于 2021 年过渡给该地区，由萨赫勒发展问题特别协调员领导，并将利用数据进行跨人道主义、发展和建设和平支柱的前瞻性规划，支持《联合国萨赫勒综合战略》和该地区各国政府，目的是在世界各地的其他业务中推广这一做法。项目启动一年后，在联合国系统 22 个实体的参与下完成了全面的需求分析，得到了总部和萨赫勒地区联合国系统领导人的支持，与公共和私营部门的专家和研究人員建立了伙伴关系，并获得了项目资金。

#### 人工智能工作组

51. 在核可支持人工智能能力发展的联合国全系统战略方针和路线图 (CEB/2019/1/Add.3) 两年后，方案问题高级别委员会审查了执行方面的差距，并确定了推进进展的优先行动。2020 年 10 月，方案高委会商定建立一个由国际电信联盟和教科文组织共同领导的人工智能机构间工作组，<sup>23</sup> 旨在促进在发展成员国能力方面的合作，并确保联合国系统正在进行的人工智能工作基于伦理原则，包括尊重人权和性别平等。该工作组成立于 2021 年初，利用整个联合国系统的专门知识，以便利获取与人工智能有关的知识和交流这方面信息，加强机构间政策一致性和方案协调，并根据伦理原则加强人工智能方面的内部能力。

#### 推进管理政策和做法的创新、相互承认和协调

52. 在 2020 年，继续努力将相互承认原则<sup>24</sup> 纳入主流：又有四个组织签署了《相互承认声明》，使行政首长的签名总数达到 21 个，并加强了联合国系统对大会关于联合国发展系统各实体应按照相互承认最佳做法的原则开展活动的要求的回应(见大会第 75/233 号决议)。

53. 管理问题高级别委员会继续探索在联合国全球采购网的总体框架下以及通过采购网牵头的其他几项举措开展协作采购<sup>25</sup> 的进一步机会，这些举措包括：(a) 通过制定与采购直接相关的《联合国残疾包容战略》指标 8 的准则，支持执行该

<sup>22</sup> 支持经济及社会理事会第 2020/2 号决议第 2 段和大会第 75/124 号决议第 15、52、53、55、57 和 75 段。

<sup>23</sup> 除其他外，支持大会第 75/202 号决议第 33 段和第 75/233 号决议第 23 和 31 段。

<sup>24</sup> 根据大会第 71/243 号决议和 A/72/684-E/2018/7。

<sup>25</sup> 根据大会第 67/226 和 71/243 号决议。

战略；(b) 推动实施 2019 年由采购网制定的联合国共同采购模板；(c) 根据安全理事会第 2388(2017)号决议，发起一项举措，以制定关于联合国供应链中人口贩运和强迫劳动问题的政策框架。

54. 管理问题高级别委员会财务和预算网继续开展统一银行业务合同的工作，将当地共同银行协议的使用范围扩大到洪都拉斯、秘鲁和特立尼达和多巴哥，并进一步降低整个联合国系统的银行手续费和业务风险。

55. 高管会的风险管理跨职能工作队完成了其职权范围规定的所有目标，<sup>26</sup> 制定并发布了风险管理的参考成熟度模型，以及关于风险偏好、嵌入风险管理、管理欺诈风险和管理外地组织和分散设置的组织风险的指导性文件。工作队还建立了风险管理信息共享机制。

56. 由于各组织对风险管理问题的兴趣仍然很高，管理问题高级别委员会要求工作队发展成为交流知识、建立网络和编写补充材料的论坛。

57. 各组织的数字化仍然是管理问题高级别委员会数字和技术网的一个优先事项，这符合秘书长关于新技术的战略中概述的愿景。数字和技术网继续努力有效协调各组织的信息和通信技术能力，讨论了新出现的重要领域，包括下一代企业资源规划系统、多因素认证、电子签名、出现的与新技术有关的职位说明以及信息管理和技术在促进创新文化方面的作用。

## 六. 使用多种语文：联合国一项核心价值观

58. 首协会秘书处<sup>27</sup> 发挥其作为推动者的作用，继续加强秘书长个人对在整个联合国系统促进使用多种语文<sup>28</sup> 的承诺，并支持他的使用多种语文问题协调员——主管大会和会议管理事务副秘书长。<sup>29</sup> 联合国秘书处作为整个联合国系统使用多种语文问题的牵头实体，指导对系统内使用多种语文采取全面和协调的做法。

59. 2020 年，首协会秘书处协助使用多种语文问题协调员推动首协会各成员组织采取协调一致的使用多种语文做法，在首协会网站上主持由协调员归纳整理的专门网页，并在联合国各实体之间分享政策和工具。首协会秘书处还为联合检查组审查整个联合国系统使用多种语文的执行情况作出了贡献，提供了有关使用多种语文的全系统层面的信息，并找出了联合国系统在有效力求使用多种语文这一核心价值方面的差距和机会。首协会秘书处将继续在联合国系统各组织使用多种语文问题协调人支持使用多种语文问题协调员工作的努力中与其合作。

<sup>26</sup> 可查阅 <https://unsceb.org/rmtf>。

<sup>27</sup> 根据大会第 71/328 号决议第 11 段。

<sup>28</sup> 根据大会第 54/64、69/250、70/9、71/262、72/19、73/270 和 74/252 号决议。

<sup>29</sup> [A/73/761](#)，第 22 段。

## 七. 加强透明度和问责制

60. 为了更好地让人获取涵盖首协会及其机制所有活动的信息，首协会秘书处在 2021 年初推出了一个重新设计的公共网站([www.unsceb.org](http://www.unsceb.org))，借此更新了其在线存在。

61. 首协会秘书处还开发并推出了一个管理看板，以跟踪和促进管理问题高级别委员会的举措，其中包括汇总举措类型和影响领域的图表、实体一级的执行情况以及首协会网站和其他门户网站上提供的相关材料链接。<sup>30</sup> 看板整合了高管会的成果管理做法，使行动和资源以明确和可证明的成果为导向。

62. 为了提高效率和加强协调，将妇女署定期收集全系统征聘和空缺数据的工作纳入了首协会秘书处的数据管理平台。数据收集现在由首协会秘书处和妇女署联合管理，并包括一个经强化的全面核查过程。这不仅促进了联合国系统各实体之间的合作，而且加强了向成员国报告的数据的一致性。<sup>31</sup>

## 八. 处理联合国系统内性骚扰问题

63. 2020 年，首协会继续通过 2017 年 11 月设立的处理联合国系统各组织内性骚扰问题特设工作组，优先关注处理联合国系统各组织内的性骚扰问题，设立工作组的目的是灌输对性骚扰采取零容忍的做法，加强以受害者为中心的预防和应对措施，并在整个联合国系统促进安全、平等和包容的工作环境。工作组进入了第二阶段的工作，同时进一步认识到与种族主义、包容性和多样性相关的日益增长挑战的复杂性，以及 COVID-19 大流行造成的环境变化。

64. 在 2020 年，工作组开始管理一份关于改进联合国系统内性骚扰举报工作的全系统调查问卷。调查问卷将每年分发一次，以便能够比较一段时间以来实体内部和实体间的性骚扰举报情况。联合国 ClearCheck 数据库进一步扩大到包括 25 个联合国实体，该数据库使联合国各组织能够分享有关受到性行为不当确证指控的个人的信息。绝大多数联合国系统组织通过了《在联合国系统活动中防止骚扰、包括性骚扰的行为守则》。继续开展了工作，以完成将于 2021 年分发的性骚扰投诉调查手册。在一次关于与性行为不当有关的价值观、态度和组织文化的特别会议期间，工作组成员就性行为不当背后的问题进行了有组织对话，并为在组织和文化变革领域采取后续行动铺平了道路。

65. 为重新努力维护问责和信任之间的适当平衡，管理问题高级别委员会批准了工作组制定的新工作计划，其中列出了五个开展协调行动的优先领域。第一个领域的重点是通过制定旨在记录受害者经历的自愿和匿名调查，将受害者和幸存者置于做法的中心，同时建立以受害者为中心做法的全联合国定义和原则，并确保所提供的支持对幸存者是适当的。第二个领域涉及向世界各地的团队和人员提供

<sup>30</sup> 见 <https://unsceb.org/hlcm-dashboard>。

<sup>31</sup> 见 <https://unsceb.org/topics/un-system-statistics>。

培训和宣传材料，因为外地和高风险工作地点的工作人员往往是最难联系到的，也是最无力发声的，这样做可以满足对有用和可获得的参考资料的需要，并建立对本系统的信任。第三个领域涉及推出共同工具和监测已经开发的共同工具的使用情况，以便在系统内促进问责，并利用新出现的证据在必要时纠正做法，包括确保采取以幸存者为中心的行动。第四个领域涉及与包括成员国和非政府组织伙伴在内的其他利益攸关方密切合作，处理性骚扰和许多相互关联的问题，特别是性剥削和性虐待以及滥用权力问题，其核心目标是打击性别不平等和权力失衡。第五个领域涉及正面解决价值观、态度和文化的根本问题，以解决性行为不当的根源，创造尊重、包容和可问责的工作场所，同时也利用行为科学的概念和原则。

## 九. 行政首长协调会与其他共同出资机构之间的协调

66. 首协会通过其附属机构，继续其协调和促进国际公务员制度委员会和联合检查组工作方案的既定工作。

67. 管理问题高级别委员会人力资源网继续其参加国际公务员制度委员会各届会议和工作组的悠久历史。除了就审查工作地点差价调整数制度以及确定当地征聘工作人员薪金的方法开展协作外，该网络还通过其外地小组和直接参加委员会的工作组，在审查艰苦条件分类等事项上与委员会密切合作。该网络还与首协会密切接触，处理与应对 COVID-19 大流行(即修订危险津贴条款)和其他紧急情况(即 2020 年 8 月贝鲁特爆炸后立即作出反应)有关的事项。

68. 此外，人力资源网就人力资源管理各个领域，包括外地一级的改革和创新努力，进行了内部经验交流，并与联合国系统内的其他伙伴进行了对话。这包括于 2020 年 2 月与联合国可持续发展集团业务创新小组组织了一次专门的讲习班，目的是确定人力资源创新和改革的进一步潜在行动领域，重点是更加统一和创新的征聘和外联工作，包括为目标社区(包括残疾候选人)举办联合虚拟招聘会和专门设立女性候选人人才库等试点领域。

69. 秘书长以首协会主席的身份，按照大会第 74/255 B 号决议的要求，对联合国共同制度的管辖权设置进行了审查。审查过程涉及与整个联合国共同制度的主要利益攸关方进行广泛协商，由主管管理战略、政策和合规事务副秘书长协调，并由主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问监督。首协会秘书处协助协调首协会成员组织指定联络人的工作，这些联络人负责合并各自实体内部的投入，同时考虑到人力资源管理和法律视角。审查结果载于秘书长于 2021 年 1 月提交大会的报告(A/75/690)。

70. 2020 年，首协会秘书处和联合检查组秘书处继续进行建设性对话，包括 3 月与联检组主席及其执行秘书举行面对面会议，12 月与检查专员和联检组秘书处代表进行虚拟对话。这两次会议都就当前和未来的合作提出了富有成效和实际的见解。

71. 首协会秘书处与首协会相关的技术网络和以问题为导向的网络协商，就联合检查组的若干报告草稿提出了评论，并会见了检查专员和联检组秘书处的工作人员。

员，讨论与当前和未来报告有关的问题。首协会秘书处与联检组密切合作，编制其年度工作方案，就具体提案提供实质性投入；继续协助收集联合国系统对联检组全系统报告的评论和意见；定期代表首协会成员印发秘书长的相关说明。<sup>32</sup>

72. 作为首协会主席，秘书长与首协会成员进行了协商，并按照联合检查组章程第二章第 3 条规定的程序，<sup>33</sup> 审查了一名拟于 2021 年任命的检查专员和一名拟于 2021 年连任的检查专员的资格，供大会审议。

## 十. 继续遵守国际公共部门会计准则

73. 大会第 60/283 号决议核准采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)列报联合国系统财务报表。管理问题高级别委员会设立了一个共同出资的全系统采用公共部门会计准则项目，由会计准则工作队实施。联合国系统所有 26 个采用准则的组织都执行了准则，并继续收到无保留审计意见，证明联合国系统致力于并有能力继续遵守不断演变的准则，以提高财务报告质量、加强透明度和问责制。

74. 会计准则工作队继续把重点放在保持遵守准则及其预期效益的实现，包括提高整个联合国系统财务报告政策和做法的可比性。在这方面，工作队继续与公共部门会计准则委员会进行持续接触。2020 年期间，与公共部门会计准则委员会和联合国系统各组织的工作人员就正在编制的收入和支出文告举行了几次讲习班。公共部门会计准则委员会继续更新标准并发布指南，以应对不断变化的用户需求和环境。

75. 工作队继续监测公共部门会计准则委员会的工作，随时了解新的文告和即将进行的项目，并代表联合国系统向委员会提供反馈。此外，工作队审查了公共部门会计准则委员会在收入和转移费用会计、租赁、遗产和基础设施资产以及公共部门计量的财务报告领域发布的咨询文件和征求意见稿。

76. COVID-19 大流行在 2020 年初就带来了重大挑战，工作队与公共部门会计准则委员会进行了接触，以获得关于财务报表中会计处理和披露的指导意见，并与联合国系统所有组织分享了这些指导意见。工作队继续监测 COVID-19 危机对联合国系统各组织财务报表和财务报告的影响。

77. 由于这次疫情，工作队于 2020 年 9 月以虚拟形式举行了年度会议，审议了一系列问题，包括工作队一个工作组与公共部门会计准则委员会工作人员就关于收入和转移费用会计的咨询文件进行互动的最新情况。会议还提供了机会，以便与审计委员会就关键审计意见和结果、与 COVID-19 有关的问题和其他新出现的审计问题进行互动。工作队会议讨论的其他领域包括离职后健康保险负债，以及资产和加密货币的有用经济寿命及其对财务报告的影响。这些互动是工作队任务

<sup>32</sup> 可查阅 <https://www.unjiu.org/content/reports> (见“评论”)。

<sup>33</sup> 大会第 31/192 号决议，附件，第二章，第 3 条。

的一部分，目的是促进联合国系统各组织之间的对话，以促进分享经验，并确保准则在财务报告中得到一致解释、适用和持续遵守。

## 十一. 结论

78. 2020 年，首协会在支持政府间任务和优先事项的一系列方案和管理问题上推动了联合国系统的一体化和一致性。随着 COVID-19 大流行加剧了国际社会面临的挑战，联合国系统挺身而出，向成员国提供支持和政策建议。

79. 首协会继续致力于加强政策的一致性和协调，以支持执行《2030 年可持续发展议程》，推动全系统筹备和跟进落实联合国各次大型会议和首脑会议，改进和创新联合国系统的行政和管理职能，同时始终以《联合国宪章》的原则为指导，一以贯之地采取以人为本的做法。

---