



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
15 April 2019
Chinese
Original: English

大会

第七十四届会议

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

2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日

议程项目 7(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会政策建议的后续行动

2019 年执行大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度 全面政策审查的第 71/243 号决议的情况

秘书长的报告

摘要

大会在关于四年度全面政策审查的第 71/243 号决议和关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议中，确认《2030 年可持续发展议程》的雄心壮志，并为联合国发展系统转型从而迎接挑战设定了很高的标准。联合国发展系统已经以新的活力作出响应，并已采取大胆尽管有时是困难的步骤实现会员国的憧憬。

根据第 71/243 和 72/279 号决议规定的任务，本报告说明现行变革过程中采取的举措、制定的进程和进行的结构改革，介绍对多国办事处和联合国区域资产的审查结果，并概述值此会员国审议其要求的改革举措成果之时正在制定的全系统战略文件所依据的基本要素。

本报告还介绍筹资对话的成果。该对话最终达成了供资契约，目的是使供资做法向提高供资质量和增加供资数量的方向转变，同时改善透明度和对成果的问责制。

努力振兴联合国发展系统的核心是文化的根本转变，其根基在于透明度、问责制和真正协作的方式。在我们继续推进努力建设更强大的联合国之时，这项共同责任将发展系统与会员国连结在一起。

* A/74/50。



我敦促所有实体继续沿着这条道路前进。与此同时，我也指望会员国以通过《2030 年议程》和改革决议时展现的那种决心继续支持这些努力，使发展系统能够实现其雄心壮志。

我决心继续取得进展，坚持会员国立下的勃勃雄心，并决心坚定地执行第 71/243 和 72/279 号决议中的各项规定。我呼吁会员国核可我根据其任务规定提出的进一步变革，并指望发展系统继续支持变革进程，并在我们对所服务的人民重申承诺之时，继续同心协力。

目录

	页次
一. 导言：联合国发展系统为实现《2030年议程》转型.....	4
二. 为国家及其人民带来成果	7
A. 重振后的驻地协调员系统	7
B. 新一代的联合国国家工作队	10
C. 改善业务活动	14
D. 多国办事处审查	16
三. 使联合国的区域对策胜任其职.....	20
A. 优化区域一级的职能和协作	21
B. 调整联合国区域资产以支持《2030年议程》	22
四. 联合国在全球一级的战略性一致办法.....	25
A. 推进全系统对《2030年议程》的应对	25
B. 加强可持续发展、人道主义行动和建设和平之间的相互联系：更加 综合和因地制宜的行动	27
C. 为《2030年议程》而建立伙伴关系	29
D. 重新定位的经济和社会事务部	32
E. 其他相关改革努力	33
五. 全系统成果监督和问责	34
A. 将经济及社会理事会业务活动部分转变为问责平台.....	35
B. 加强机构、基金和方案的行政指导和监督	36
C. 改进全系统评价和报告工作	36
六. 联合国发展系统供资	38
七. 实现预期	40
八. 结论	41

一. 导言：联合国发展系统为实现《2030 年议程》转型

1. 2015 年 9 月，世界各国领导人通过了《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标。如今，我们在这一变革进程中已前行甚远。

2. 这是雄心勃勃而又充满挑战的征程，要求以新的方式应对共同的全球挑战，并且要求包括联合国发展系统以及政府、议会、民间社会、私营部门、学术界和国际组织在内的不同利益攸关方群体采取综合对策，具备新的、更高超的技能和知识，协调一致地采取行动。为了以最好的方式支持会员国实现《2030 年议程》，联合国发展系统如今正在重新定位的征途上大步迈进。

3. 2016 年 12 月，大会在经济及社会理事会关于使联合国“胜任其职”的讨论基础上，就四年度全面政策审查通过了具有里程碑意义的第 71/243 号决议，要求联合国发展系统更具战略性，进一步接受问责，透明度更大，协作性更强，效率和实效更高并更加注重成果。因此，我从任职第一天起就启动了一次深入审查，以重新定位联合国发展系统，更好地为《2030 年议程》服务，同时调整预防危机和维持和平的办法，并辅之以在整个联合国下放决策权、强化问责制和增强妇女权能的新型管理范式。

4. 从任职之初起，我就努力使发展回归本组织工作的核心地位，立足于权利，并认识到对可持续发展进行合理投资是和平与繁荣社会的基础，能为所有人提供机会，同时无害地球。可持续发展本身就是一个目标，但也是预防工作的最佳投资，从而缓解风险、避免冲突、加快走出危机并维持和平。2017 年 3 月，我责成常务副秘书长协调联合国在可持续发展领域的活动，由她担任联合国可持续发展集团的领导。到 2017 年 12 月，我们向会员国提出了一系列将极大改变联合国发展系统的建议。

5. 这些建议的核心是建设新一代的联合国国家工作队，由独立而有权能的驻地协调员系统领导，由重新振兴的区域办法支持。我提出了加强战略指导、透明度和问责制的措施，启动了几方面的工作，以确保联合国强化各种技能和机制，帮助各国扩大伙伴关系，调整供资，使可持续发展目标能在各地实现。我们正在与联合国可持续发展集团密切合作，以更为雄心勃勃的方式在各国推进共同事务和提高业务效率，确保将更多的资源分配给发展活动而不是行政结构。此外，我提议会员国与联合国发展系统之间签订供资契约，以便从根本上改变联合国发展系统的供资方式，调整倾斜的激励措施，充分发挥本组织的潜力，踏入重建信任的时代。

6. 经过深入协商，大会在第 72/279 号决议中同意了一整套前所未有的改革方案，以重新定位联合国发展系统。四年期全面政策审查和第 72/279 号决议的核心都是力求发挥联合国各实体独特而多样的专门知识，形成更为一体、更协调一致的联合国发展系统，从而在会员国执行《2030 年议程》时，更好地发挥效力和提高效率，并更好地接受会员国的问责。

7. 第 72/279 号决议通过已近一年。我正在与联合国发展系统密切合作，推动和执行所有规定的任务。这一努力影响深远而且节奏很快，其惠益将在今后的 12 至

18 个月里继续呈现。但是，凭借与会员国的合作，利用联合国发展系统的独特资产，并牢记变革和实地成效这一最终目标，我们已经取得显著进展。

评估进展情况

8. 我在本报告中详细阐述了迄今开辟的道路，着重介绍结构变革、新的政策和早期进展，列出今后预计作出的更多变革，并按照大会第 71/243 和 72/279 号决议，概述供会员国审议的一系列提议。

9. 无论用什么标准衡量，重新定位联合国发展系统的工作已经在最重要的国家一级取得重大进展。该系统的调整正在积极稳步地进行。新成立的发展协调办公室、过渡小组、联合国开发计划署(开发署)和整个联合国可持续发展集团密切合作。

10. 1 月 1 日过渡到重振活力的驻地协调员系统后，便开始了向联合国新一代国家工作队的转型。目前我们正在与各国政府和其他伙伴合作，通过更有力和更问责的联合规划进程查明需求并确定优先事项，同时使发展系统的能力符合各国实现《2030 年议程》的期望。发展系统各实体之间的合作正在加强，同时正在通过共同办公室和改进业务运作等实现增效。

11. 开发署的驻地协调员和驻地代表的职能分离产生了两个直接影响。此举使驻地协调员能够全神贯注地协调联合国支持《2030 年议程》的关键任务，同时又确保开发署能够全力发挥其作为全世界在消除贫困方面的主导方案的作用，一个具有独特资产支持可持续发展各方面行动的思想领袖。

12. 与此同时，我们还在努力加强驻地协调员系统向可持续发展范式转变所需的各种能力、工具和技能组合。这一范式转变包括务必支持针对具体情况、基于权利和了解风险的经济转型和发展进程，真正做到不让任何人掉队。此外还需要提高能力，应对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的具体挑战，维持中等收入国家的发展成果，即便在它们应对持续存在的弱势之时。这些中等收入国家有时成了自身成功的受害者。

13. 至关重要的是，我们现在已作好采取行动的准备，着手改善多国办事处的发展服务。这些办事处支持大约 41 个国家和领土。这就要求优先支持小岛屿发展中国家。长期以来，在促进可持续发展的工作中，这些国家的需求一直遭到忽视。经过广泛审查，我在本报告中提出了一系列步骤。我相信这些步骤将大大加强多国办事处，从而确保我们在努力推进《2030 年议程》的过程中不让任何人掉队。

14. 然而，显而易见的是，国家一级的成功与区域和全球两级的变革密不可分。

15. 为了产生更大的影响力，需要用不同的方式建构和部署联合国在区域一级的资产。各国需要高品质和一体化的政策支持，需要更好地协调规范性资产和业务性资产，需要更有力的跨界分析，并需要可靠的分类数据，以便作出知情决策。经过深入而持久的变革，区域一级便是卓有成效地满足这些需求的最佳选择。

16. 我们已经采取步骤，在全球、区域和国家各级优化团队之间的协作。但在这样做的过程中，显然需要进行更深入的变革。为此，经过对区域资产的广泛审查，

我在此提出一系列建议。这些建议可帮助我们构建最适合应对《2030 年议程》要务的联合国区域架构。

17. 全球一级的各种改进工作也在进行，但同样也必须大为推进。

18. 供资契约是充分发挥联合国发展系统潜力的关键。目前缺乏应对可持续发展目标所体现的关联性全球挑战的可预测供资、激励措施和灵活性。我们认识到，供资取决于联合国发展系统作为一个整体落实《2030 年议程》的承诺、问责以及同心协力和共同报告的决心。资金更充足的联合国发展系统将有更大的能力和灵活性支持会员国按照《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中商定的承诺，筹集资金实现可持续发展目标。

19. 改组后的联合国可持续发展集团正在指导战略、政策和业务方面的决策，以便能够采取全系统办法。会员国要求的全系统战略文件现已取得很大进展。推进人道主义和发展协作联合指导委员会正在使发展成为人道主义与和平举措对话的核心内容。联合指导委员会主席由常务副秘书长担任，以确保与联合国可持续发展集团的活动保持直接联系。副主席由开发署署长和紧急救济协调员担任。

20. 通过联合国可持续发展集团、联合国伙伴关系办公室的工作和《联合国全球契约》方面的工作，我们正在加强努力，调动众多渴望与我们合作建设更美好世界的合作伙伴的资产和热情。在《促进和实施发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》通过四十周年之际举行的第二次联合国南南合作高级别会议提醒全世界南南合作对补充官方发展援助的独特贡献。经济和社会事务部这一联合国发展系统核心部分的改革也在取得进展。但是，与其他地方一样，要满足会员国的期望，还有许多工作要做。

21. 我们正在采取步骤，使我们能在全系统开展的关于可持续发展目标的活动方面更好地接受会员国和其他伙伴的问责。通过对四年度全面政策审查和重新定位联合国发展系统进行循证监测和报告等途径，一个透明、成果管理和评价文化正在全系统逐步成熟。经济及社会理事会业务活动部分作为全系统努力的问责平台正在加强作用，理事机构正在更好地按照经社理事会和大会的指导开展工作。

共同前进

22. 2019 年 9 月，世界各国领导人将首次汇聚一堂，评估我们共同努力推进可持续发展目标的执行进展情况。初步证据表明，我们必须紧急加强应对措施，欣然接受范式转变这一《2030 年议程》的核心要素。

23. 联合国发展系统正在进行必要的变革，以确保充分发挥作用。我感谢会员国在我们重新定位的过程中给予的信任和支持。

24. 如果我们在新的驻地协调员系统运作不到 6 个月的今天就完全走上正轨，这也要归功于整个系统的领导层和各位同事参与此次改革的各项有关工作，并为之作出贡献。来自整个联合国发展系统和秘书处的联合国同事在各级并在紧迫的时间里积极协助为迄今为止交付的所有成果提供具体投入。该系统及时分摊费用捐款对我们努力建立新的协调系统和确保顺利过渡到重新定位的联合国发展系统也具有决定性的作用。

25. 我完全理解这一意义深远而且高强度的进程需要各级同事投入额外的时间和精力，也要求转变行为挑战舒适区。在很大程度上，这也表明大会设定的雄心壮志高昂。我相信，我们大家都会不遗余力，满足会员国和我们为之服务的人民的期望。

26. 改革不仅涉及改变结构，而且涉及转变工作方式和思维模式。我们致力于成功，知道改革的每一步都环环相扣、相辅相成。与此同时，改革会带来挑战和风险。对此我们有共同的责任，必须密切监测，迅速管控。我们所有人都必须为实现联合国发展系统胜任其职的承诺共同奋斗，而且我们必须这样做，要知道这一进程将存在我们必须克服的障碍。

27. 我真切体会到在怀疑多边主义的情绪日益增长的情况下，各国政府面对全球挑战和财政压力所承受的重压。我知道，归根结底，重要的不是改革本身，而是改革帮助取得的更好成果。

28. 我相信，到 2020 年举行业务活动部分时，这些更好成果会变得越来越明显。我请会员国和联合国发展系统继续坚持下去，帮助我们前进，推动我们走向最终的目的地。

二. 为国家及其人民带来成果

29. 发展系统在国家一级的影响力将是衡量联合国发展系统对消除贫困和实现可持续发展所作贡献的最终标准。过去一年里，我们在各级奠定了新的基础、进行了协调并建立了问责制，取得了重大进展。我们提高了效率，并确定了加强多国办事处的具体行动。本章详细阐述其中的每一个问题。

A. 重振后的驻地协调员系统

30. 加强驻地协调员，由协调员领导一个重振的驻地协调员系统是联合国发展系统重新定位的关键。如今，通过加强驻地协调员的权威和公正性、全职进行领导并提升支助小组的能力，协调员得以真正领导联合国国家工作队为国家执行《2030 年议程》作贡献。这就是为什么我把成功而及时地过渡到一个新的驻地协调员系统作为最高优先事项。

31. 在开发署和秘书处一些部厅(包括管理战略、政策和合规部，法律事务厅和联合国发展系统重新定位过渡小组)的支持下，我们已经推进我在 2018 年 9 月提交会员国的开始重振驻地协调员系统执行计划中概述的所有行动。

32. 正如将在经济及社会理事会业务活动部分提交经社理事会的关于发展协调办公室活动的补充报告中进一步详述的，迄今为止，驻地协调员系统执行计划中设想的所有步骤均已成功实施。这使业务得以在 1 月 1 日顺利过渡。整个 2019 年将继续采取进一步措施并逐步加强驻地协调员系统。

33. 实现的主要里程碑包括：

- 行政和预算问题咨询委员会于 2018 年核准在秘书处人员配置结构中设立新的驻地协调员系统的有关员额，并建议在一年后酌情审查设置情况。

- 秘书处与开发署签署了一项谅解备忘录。根据备忘录，开发署在过渡期间继续以收费服务方式向驻地协调员系统提供一些业务服务。
- 向联合国国家工作队所在国政府发了指派信，确认指派(或重新指派)的驻地协调员及其业务所适用的法律框架。
- 于 2018 年 11 月 1 日新设了一个发展协调办公室，作为独立办公室设在秘书处内；并为新设办公室积极启动了征聘工作。这项工作将持续到 2019 年上半年，其重点是确保性别均等和地域平衡。
- 发展协调办公室已核准每个驻地协调员办公室针对具体国家的过渡计划和人员配置计划。目前正在按照会员国同意的核心职能和员额，推出新的和经强化的驻地协调员办公室。这项工作正在分阶段进行，以确保驻地协调员系统的业务连续性，同时逐步加强驻地协调员办公室，确保驻地协调员办公室能够通过加强战略规划、经济、政策支持、监测和评价以及战略伙伴关系，支持和开展国家一级的行动。
- 与全球通讯部一起制定了一项计划，逐步整合联合国新闻中心与驻地协调员办公室，以确保更有效地宣传沟通，并在实地有效部署秘书处的资产。
- 按照大会的要求，设立了一个特别用途信托基金，接收所有三个资金流为新的驻地协调员系统提供的资金。秘书处首次建立了一个开放的门户网站，实时提供特别用途信托基金的全部认捐、承诺和捐款信息。

34. 及时过渡之所以可能也是因为集体作出努力，确保新的驻地协调员系统有必要的资源(估计每年 2.81 亿美元)，包括 131 个驻地协调员办公室的所有员额费用和基本业务费用，加上强化的一个发展协调办公室及其新的区域股。

35. 自从大会商定折衷的混合筹资模式以来，我一直不遗余力地确保利用三个资金流筹集足够的资金：会员国的自愿捐款；联合国实体的费用分摊捐款；对严格指定用于联合国发展系统实体项目的捐款征收 1% 的税。

36. 联合国实体的费用分摊安排已经迅速落实。第五委员会已核准数额为 13 571 800 美元的经常预算批款请求。这是秘书处在 2019 年联合国实体费用分摊安排中所占的份额。联合国可持续发展集团的其他实体相继效仿，并在其理事机构的积极支持下，承诺或已经将捐款增加一倍。

37. 会员国对自愿捐款作出的响应也令人鼓舞。迄今为止，已有近 40 个会员国响应我号召迅速筹集自愿资源的呼吁，提供了大约 1.20 亿美元的捐款。

38. 最后，1% 的征税工作正开始进行。2019 年 3 月，经过与会员国和联合国发展系统坦诚而深入的协商，分发了一份指导说明，阐明征税的运作方法。目前，会员国和其他供资伙伴正在确认其首选的征收方式以及将相应数额转入驻地协调员系统特别用途信托基金的方式。

39. 目前为重振驻地协调员系统提供的资源合计约为 1.95 亿美元，高于之前可用于协调的资源基础，使我们得以及时过渡，并保持我们的雄心壮志，因为新系统人员的配置工作正在逐步进行。

40. 我深切感谢设法在非常紧迫的时限内向特别用途信托基金捐款的所有会员国，包括通过多年承诺和预付资金为过渡提供便利的一些国家。然而，要确保该系统到 2019 年底有充足的资金，还存在有待填补的缺口。因此，我呼吁尚未对驻地协调员系统捐款的所有会员国尽快考虑提供支持。驻地协调员系统是联合国促进可持续发展的关键基础设施。确保所有区域普遍将这一关键职能视为己任对联合国重新将发展置于核心地位至关重要。1%的征税工作现已开始。这将部分有助于填补剩余的资金缺口；但我们也将继续与会员国密切合作，确保该系统资金充足，使我们能够兑现重振协调系统的承诺。

41. 归根结底，会员国为新的驻地协调员系统选择了混合筹资模式。确保该制度有效运作并确保未来几年资金可持续是我们共同的责任。

42. 我将继续跟踪我们努力筹集资源的结果，并通过发展协调办公室定期报告最新情况，而且每年向经济及社会理事会报告。我还将按照大会第 72/279 号决议的要求，在大会第七十五届会议期间提交一份全面审查报告，就驻地协调员系统的运作包括供资安排提出建议。

落实驻地协调员/联合国国家工作队的新职权和问责线

43. 为了确保重新定位的系统有明确的新职权和问责线，已对驻地协调员的职务说明作了修订，使其符合大会界定的职能和责任。驻地协调员的主要职能是协调联合国在实地的资产，以促进可持续发展，不让任何人掉队，将消除一切形式和表现的贫困作为首要目标。正如我一再指出的，驻地协调员必须将可持续发展融入基因。

44. 自 1 月以来，在由发展协调办公室管理的发展系统中，驻地协调员直接向我报告。发展协调办公室由主管发展协调的助理秘书长领导，直接向常务副秘书长/联合国可持续发展集团主席报告。发展协调办公室已开始加强能力，以便对联合国可持续发展集团和驻地协调员/联合国国家工作队加强监督和支持，并履行其对驻地协调员系统的新的管理职责。总部和区域发展协调办公室各股的工作人员征聘工作将于 2019 年全部完成。

45. 联合国发展系统在国家、区域和全球各级的所有行为体都有明确的问责线是强有力而又成功的驻地协调员系统的核心。我们已与联合国可持续发展集团协商，彼此明确了驻地协调员与联合国国家工作队成员之间的新关系。在这方面，联合国发展系统管理和问责制框架国家一级的内容已于 2019 年 3 月订定。管理和问责制框架是一份重要的内部文件。这份文件按照大会第 72/279 号决议的规定，构建驻地协调员/联合国国家工作队在联合国系统内的新关系。该框架以大会界定的双重问责制为基础，确保联合国发展系统驻国家代表在各项任务上依然要完全对各自的实体负责，同时要定期向驻地协调员报告各自的活动及其对联合国国家工作队执行《2030 年议程》的全系统努力作出的贡献。管理和问责框架中还有一个非正式的争端解决机制。管理和问责制框架的区域和全球内容预计将在会员国审议区域审查后于 2019 年下半年订定，届时还将审议对国家一级的章节提出的任何必要调整。

46. 归根结底，要在联合国国家工作队内成功推行新的问责线，发展系统和会员国就都要继续发挥领导作用并进行密切监测。在完全巩固新的问责制和更具协作精神的新文化之前，还有一段路要走。情况在迅速变化，这是现行改革努力的一部分，但我们将继续指望所有会员国和本组织各理事机构确保联合国发展系统完成从竞争到协作的必要过渡。我们将随着这一进程的展开随时向会员国通报情况。

B. 新一代的联合国国家工作队

47. 除了通过联合国发展系统管理和问责制框架实施新的问责和报告制度以及采取新的办法协调和调整联合国国家工作队外，重新设计联合国发展援助框架将有助于重振后的驻地协调员系统在国家一级取得成功。我将重新设计的框架改名为“联合国可持续发展合作框架”。该框架将为调整联合国国家工作队的重点和组成及其对国家确定的可持续发展目标优先事项作出的贡献提供依据。

48. 我们还需要确保联合国国家工作队内部具备相关的领导才干、能力和技能组合，以帮助满足国家需求，补充和建设国家能力。《2030年议程》确认，每个国家在实现可持续发展过程中都面临具体挑战。我们的努力归根结底以此为指导。展望未来，我们将确保针对每个国家的具体情况采取量身定制从需要出发的对策。这就需要对最弱势的国家特别是非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和冲突局势中的国家所面临的特殊挑战采取综合对策。我们也是更新我们应对中等收入国家面临的具体挑战的方法。

制定新的联合国可持续发展合作框架

49. 联合国可持续发展集团已采取决定性步骤，执行大会第 72/279 号决议中的决定，提升联合国发展援助框架，使其成为规划和实施联合国在各国支持落实《2030年议程》发展活动的最重要的工具。

50. 在联合国人口基金(人口基金)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)共同主持的框架设计小组的领导下，发展系统正在将大会规定的任务变为内部准则，用以确保联合国各国家工作队以协调一致的方式在东道国政府领导下制定新的可持续发展合作框架。根据准则的定位，合作框架是根据需求表达的联合国在一国境内的集体价值主张，依据唯一的共同国家评估和国家发展计划制定，从中推导出取得成果所需的各个行为体和相应职责。

51. 新的准则规定：

(a) 缩短设计时间，从目前的全球平均 14.5 个月缩短到 6 至 9 个月，以便更好地与国家规划周期保持一致；

(b) 更具体地说明联合国发展系统成员的作用和需要具备的专门知识，以便交付通过合作框架的形式与政府商定的内容；

(c) 加强合作框架与实体的国家方案文件之间的联系；

(d) 在国家分析中明确承认区域因素和跨界因素，如埃博拉病毒和避税或共有河流的治理，使联合国区域实体的专门知识和能力有机会参与支持合作框架的设计和 execution 工作；

(e) 更加注重国家一级发展的经济驱动因素，包括强化不让任何人掉队这一目标的宏观经济政策；

(f) 确定具体的优先领域，包括支持设计财政上可持续的社会保障方案，鼓励就业增长，促进推动包容性绿色增长的技术创新和政策。

52. 新的联合国可持续发展合作框架将使联合国国家工作队和东道国政府能够在驻地协调员的协助下，就国家工作队的组合是否依然适合国家需要还是需要改变的问题进行有效对话。有时可能会对实际派驻寻求不同的办法，包括整合办事处，或者通过非驻地机构加强已有的专门知识或区域和全球两级的其他能力。最终目的是确保合作框架的执行工作享有联合国发展系统内所有能力的支持，无论在什么地方，并确保国家工作队有能力履行其对合作框架的承诺。合作性更强的国家工作队的模式是合作框架决定其成员组成，从而将推动工作重点从过分注重单项成果转向注重系统的集体增值。

53. 显然，合作框架的成功实施也将在很大程度上取决于国家对全系统活动的自主权和领导权。例如，改善联合国国家工作队应对国家优先事项的及时性将主要取决于东道国政府对其在实现可持续发展目标方面的优先事项和差距给予明确指导，并取决于国家的其他利益攸关方积极参与合作框架的编制工作。此外，联合国国家工作队筹集必要资源执行商定的合作框架的能力将取决于政府对应方予以积极支持，宣传联合国在支持其发展优先事项方面的重要作用。

图一

调整联合国国家工作队，作为设计合作框架的一部分



54. 根据大会规定的任务，联合国可持续发展集团还在采取步骤，使具体实体的国家方案文件与合作框架之间更好地保持一致。正如我在关于重新定位联合国发展系统的上一次报告(A/72/684-E/2018/7)中指出的，各个方案必须直接来自合作框架，而不是相反。只有在利用联合国发展系统集体协助支持一个国家的情况下，

合作框架才能成为该系统最重要的规划文件。这是通过适当安排国家方案文件的先后顺序并通过加强驻地协调员的特权实现的。

55. 新准则预计会真正改变联合国实体在一国境内规划和安排活动的方式。各实体应从一开始就以协调和协商的方式开展工作，充分参与共同国家评估和合作框架的拟订工作，使其活动与框架保持一致，并尽可能将其方案纳入合作框架。在这方面，驻地协调员在领导工作并与东道国政府协商确定联合国发展系统在该国的总体支助工作和派驻、确保与可持续发展目标保持一致方面的作用是清楚明确的。归根结底，联合国发展系统将根据全系统战略文件调整其在国家一级的集体战略。

56. 确保合作框架完全针对国家的优先事项仍然是一个关键目标。政府全力投入和包容各方的做法将甚为关键；东道国政府和联合国发展系统各实体理事机构中的会员国发出明确信号和发挥领导作用对确保新的合作框架实现大会期望至关重要。

加强联合国发展系统的领导、能力和才能

57. 根据《2030 年议程》，会员国一再呼吁联合国发展系统各实体加强领导、能力、资源和技能。这意味着发挥相对优势，缩小差距、减少重叠和重复。这些都是全系统战略文件的关键目标。到目前为止，我们在沿着三个主要支柱推进努力：学习工具的协调和标准化；培养领导能力；加强能力，特别是在存在差距的领域。

58. 在工具标准化方面，联合国《2030 年议程》学习咨询理事会于 2018 年 12 月成立。学习咨询理事会在全系统发挥思想方面的领导作用，是一个针对全球和国家主要发展挑战围绕可持续发展目标传播知识和促进学习的跨学科专门知识机构。该理事会由发展协调办公室担任秘书处，将联合国系统内外 15 个学习和培训机构的负责人聚集在一起。学习咨询理事会的初期成果是可持续发展目标入门，为《2030 年议程》提供知识认证。该成果预期在 2019 年第二季度推出。

59. 迄今已为驻地协调员系统制订了一项新的领导战略，以提高转型和协作领导能力。该战略针对驻地协调员、驻地协调员办公室官员、国家主任和联合国高级领导者。可持续发展目标领导力实验室概念也在拟订中。2018 年，在乌干达和柬埔寨启动了可持续发展目标领导力实验室试点，用以测试和评价新的干预措施，以提高驻地协调员系统的能力，促进多利益攸关方参与可持续发展目标。发展协调办公室还发起与驻地协调员和国家工作队的领导力对话，讨论系统思维、协作领导以及在新的合作框架进程中运用远见卓识的问题。

60. 在更广泛地加强联合国发展系统能力方面，目前正在以下关键领域作出具体努力。

61. 综合政策支助。自 2018 年 6 月以来，联合国可持续发展集团综合政策支助任务小组一直在努力为发展系统设计工具和指南，以便向会员国提供综合政策支助，落实可持续发展目标；审查系统中的现有能力，并制订一项改进计划，以便在包容性经济、社会保护以及可持续消费和生产等关键领域达到卓越标准；完善系统的技术和分析资源并使之同步，包括对纳入主流、加快步伐和政策支持的办

法¹ 进行更新。我们还将加强应对移民、气候变化等关键跨界问题的能力，并确保我们顾及具体国家的情况，包括正在处理危机和具体弱势的国家。

62. 不让任何一个人掉队。联合国可持续发展集团为国家工作队制订一份新的不让任何一个人掉队的业务指南，以支持驻地协调员和联合国国家工作队将不让任何一个人掉队的原则纳入其工作中。该指南借鉴了开发署的可持续发展目标纳入主流、加快步伐和政策支持指南，将在全面推出之前进行测试并与重新设计的合作框架保持一致。支持不让任何一个人掉队这一核心原则的另一个机制是与人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作，向联合国国家工作队派遣人权顾问。对这种专门知识有明显的需求；2018年，应联合国国家工作队及其国家政府对应部门的请求，向驻地协调员办公室派去20名人权顾问，而2017年为6名。

63. 作为对这些努力的补充，我最近授权制订一项新的联合国全系统兼顾残疾问题战略。这项新战略确立了一个明确的问责框架。在我们集体努力加强我们在这一长期被忽视的领域中的能力和业绩时，将根据该框架对所有联合国实体进行评判。

64. 性别平等。2018年，联合国通过了一项新的全系统性别平等问责制框架，即联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划。该框架立足于《2030年议程》和联合国发展系统重新定位的工作。新的问责制框架支持国家工作队对照融入国家工作队共同进程的一套共15项性别平等和增强妇女权能业绩指标进行自我评估并提出报告。23个国家工作队接受了关于新的性别平等记分卡的培训，由一个全球服务台提供按需支助。性别平等标码现在也包括在国家一级的数据和成果报告中，作为UN-INFO在线规划、监测和报告工具的一部分。此外，2017年启动的全系统性别均等战略的目标是到2021年实现高级职等性别均等，并到2028年实现全系统各职等性别均等。联合国历史上首次在高级管理小组(2018年1月)和驻地协调员(2018年5月)中实现性别均等。这是一个重要的里程碑。

65. 数据和统计。虽然国家工作队成员具有专门的统计专门知识，但他们往往缺乏齐全资源帮助各国统计和规划办公室监测和报告各项目标。联合国可持续发展集团以国家为重点的数据和报告任务小组正在努力促进国家工作队向国家统计系统提供协调一致的支助，以便对指标、具体目标和目标进行本地化处理、监测和报告。2018年，任务小组为国家工作队制订一个可持续发展目标监测和报告工具包，²用以提供即时指导和专家链接，并提供有助于监测和显示国家一级实现各项目标进展情况的工具。

66. 可持续发展筹资。由于认识到有必要缩小可持续发展目标筹资方面的差距，我于2018年9月启动了一项筹资战略，以便在国际和地方上动员和激励对资金和投资的支持，实现《2030年议程》。作为贡献，联合国发展系统将在国家一级加紧努力，向国家政府提供更多的支持和技术援助，以建立一个能够吸引资金和投资的有利环境。在这方面，正在通过以下方式加强国家工作队的能力：在每个

¹ <https://undg.org/document/maps-mainstreaming-acceleration-and-policy-support-for-the-2030-agenda/>。

² <https://unstats.un.org/sdgs/unct-toolkit/capacity-building-and-coordination/>。

驻地协调员办公室设立一个经济学家职位；提供工具包以支持设计综合国家筹资框架；建立由联合国首席经济学家协调的联合国系统经济学家网络；加强联合国伙伴关系生态系统。最后一点将在本报告后面的章节中讨论(见第四章，G节)。

C. 改善业务活动

67. 作为行政主任，我有责任确保高效和有成效地利用会员国对联合国活动的投资。同样，我深切地认识到联合国发展系统面临的资金挑战，而且更重要的是，我认识到可用来投入实施可持续发展目标的资金短缺问题。正因为如此，我在2017年12月的报告(A/72/684-E/2018/7)中承诺采取一系列行动，在国家一级实现可重新部署到发展活动的增效。大会在第72/279号决议中请联合国发展系统实现这些成果。

68. 一家独立管理公司最近进行的分析证实，我们的初步估计仍然有效，即通过在国家一级落实共同后台办公室和共同房地体的举措有可能节省数亿美元。³ 在大会通过第72/279号决议不到一年，我可以确认，通过以下行动和联合国所有实体(包括在联合国可持续发展集团的业务创新工作组⁴中发挥领导作用的实体)的决心，我们正在稳步取得进展。

69. 第一，我们已加快努力，确保联合国发展系统各实体越来越多地按照相互承认的原则运作。截至2019年1月底，12个联合国发展系统实体签署了相互承认声明，⁵ 允许一个组织采用另一个组织的政策、程序和合同，无需进一步控制检查或批准。该声明的重点是财务、人力资源、采购、后勤、信息和通信技术及设施服务领域。2019年，业务创新工作组项目团队将侧重于增加坚持并采用相互承认的实体数目，并侧重于如何通过设计国家一级的共同后台办公室和全球共享服务中心网络实行相互承认。

70. 第二，在2018年期间，具备共同业务活动战略的国家工作队数目增加了一倍。这是一个重大进展，但业务创新工作组目前正在修订指南，预计将于2019年发布，并将支持在2021年之前为其余68个国家工作队制订业务活动战略。

71. 第三，我们正在努力推动在2022年之前为所有国家工作队设立共同后台办公室。2019年，联合国可持续发展集团将制定一个模式，将更多与所在位置无关的服务转移到全球共享服务中心，并将与所在位置有关的服务合并到国家一级的

³ 根据2018年向会员国提供的第10份关于增效的解释性说明，到2022年每年节省3.10亿美元，但要视具体参数和前提条件而定。

⁴ 在联合国难民事务高级专员公署(难民署)和世界粮食计划署(粮食署)的共同领导下，业务创新工作组在联合国可持续发展集团框架内运作。业务创新工作组项目团队已经成立，由开发计划署(开发署)、联合国儿童基金会(儿基会)、难民署、粮食署的8名全职项目工作人员和联合国人口基金(人口基金)的一名费用分摊的工作人员组成。

⁵ 包括秘书长代表秘书处以及国际电信联盟(国际电联)、国际移民组织(移民组织)、国际劳工组织(劳工组织)、开发署、人口基金、难民署、儿基会、联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、粮食署和世界卫生组织(世卫组织)的行政首长。

共同后台办公室。所有这些都配备一个治理结构，以推动进程的一致性和标准化。计划于 2019 年下半年对拟议办法进行测试，并为随后的推广提供参考。

72. 第四，联合国可持续发展集团正在审查共同房地问题，以便到 2021 年将共同房地的比例提高到 50%。2019 年，业务创新工作组将建立一个共同房地数据库和跟踪工具，还将制定一项共同房地战略和执行准则，使之成为续租和新地点的规范。如此改变实际派驻方式可以节省大量成本，⁶ 前提是进行所需的初步投资，包括东道国政府的实物支助，以抵销搬迁和终止现有租赁安排的费用。

73. 第五，联合国发展系统已加强统一银行服务和金库服务的工作。目前已在国家和区域建立 300 多个由银行主协议管辖的银行关系。此外，有 30 个国家订立了共同地方银行协定。⁷ 总体而言，这些协议确保标准化收费结构，得以有系统地提高服务水平，并统一和简化法律文件，事先在其中充分谈判和商定联合国的特权和豁免。

74. 第六，联合国发展系统实体进一步探讨了全球和区域共享服务中心和协作采购的机会。业务创新工作组目前正在建立一个清晰明确的采购网，让供应商和购买者提供和比较可通过全球共享服务中心网交付的服务条件。有 5 个实体选择了全球共享服务中心进行无需在所在地从事的交易。

75. 2018 年，管理问题高级别委员会继续在联合国全球采购网内加强业务做法的相互承认和统一。全球采购网是一个共同的采购门户网站，汇集了联合国采购工作人员、供应商和非营利机构。截至 2018 年 10 月，联合国发展系统 29 个实体在全球采购网上有供应商名册，16 个实体已经或计划进行企业资源规划和(或)电子采购整合。从 2013 年 11 月推出强化版的全球采购网到 2018 年 10 月，全球采购网上的供应商数量达到了 176 000 多家，增加 474%。

76. 近年来，协作采购已显示出其在提高效率方面的潜力：29 个实体中有 12 个实体向其理事会报告从提高效率中节省的费用。此外，在总部一级，驻日内瓦的共同采购活动小组的 18 个成员报告，由于加强协调和规模经济，2016 年和 2017 年分别节省 3 770 万美元和 3 950 万美元。⁸ 这些经验需要加以推广，扩大到其他领域，并酌情转变为规范。

77. 最后，为加强这些行动，联合国发展系统力求通过衡量客户对所有服务的满意度实现重大的文化变革。业务创新工作组目前正在为所有业务活动服务制定一

⁶ 根据有关效率的解释性说明，如果满足某些条件，搬迁到共同房地可能节省的费用估计到 2021 年会超过 1 亿美元。

⁷ 根据截至 2019 年 1 月 30 日的资料。

⁸ 日内瓦共同采购活动小组包括 20 个成员：全球疫苗和免疫联盟；全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金；联合国教育、科学及文化组织国际教育局；国际红十字委员会；劳工组织；移民组织；国际电联；国际贸易中心；联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；儿基会；开发署；难民署；联合国训练研究所；联合国国际电子计算中心；联合国日内瓦办事处；联合国项目事务署；世卫组织；世界知识产权组织；世界气象组织和世界世贸组织。

个共同的客户满意度系统指南，其中包括制定主要业绩指标以及联合国内外伙伴和联合国实体客户定性反馈意见方面的案例管理工具。

78. 上述努力只是一个起点。我完全知道我们需要做更多的工作，以确保我们能够更精确地量化这些变化正在带来的节余。

79. 发展系统的规模以及复杂、多方面的业务活动是一个真正的挑战。必须指出，目前的评估查明许多增效涉及具体组织，基本上不可兑现，也不可转移，一次性和经常性节余都有。

80. 量化这类增效的一个关键因素是，联合国可持续发展集团各实体对财务和非财务收益采用标准化的衡量和报告方法，并进行详细的交易分析。目前我们正在建立一个监测增效的跟踪系统，并将继续以一贯和透明的方式报告我们的努力。

81. 我们将明确界定和报告非财务收益，因为这些收益影响总体实现率。到 2021 年，联合国可持续发展集团的每个成员将向其各自的理事机构报告具体的增效措施。这将补充发展协调办公室关于全系统增效工作的定期更新。这种更新将作为对最近结束的筹资对话的后续行动。

82. 在这些努力中，我仍致力于维护我们工作人员的利益，特别是在我们支持会员国发展愿望的努力中奋斗在先的国家工作人员的利益。

83. 我们还必须确保增效提高而不是降低提供支持的质量，以坚持改善和巩固业务活动的最终目标——转变联合国发展系统，使之适合于执行《2030 年议程》。

D. 多国办事处审查

84. 普遍性和不让任何一个人掉队是《2030 年议程》和可持续发展目标的两项核心原则。几十年来，多国办事处使联合国发展方面的业务活动得以遍及全球。

85. 但多年来，这些国家和领土的代表哀叹他们得到的联合国发展系统通过多国办事处提供的支助不足。针对这些关切问题，并为了改善联合国对推动国家实现《2030 年议程》的贡献，大会在关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议中，要求与有关国家充分协商，对多国办事处的组成、能力、资源需求、作用和发展服务进行审查。这项任务规定重申了关于四年度全面政策审查的第 71/243 号决议中的类似呼吁，其中大会促请联合国发展系统在可能和适当情况下，考虑限制每个多国办事处负责的国家数量。

86. 于是，我对现有的多国办事处进行了全面审查。审查以《2030 年议程》以及其他全球和区域政府间框架、特别是对小岛屿发展中国家至关重要的框架为指导。⁹ 《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》《萨摩亚途径》尤其是多国办事

⁹ 其中包括《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《巴黎气候变化协定》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》以及《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》、《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》和《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》。

处审查的一项重要指导文书，因为它是最新的全球协议，对多国办事处所涵盖的 41 个国家和领土中的 38 个国家和领土的具体需要作出了回应。

87. 审查是一项广泛和包容各方的工作，以循证分析为根基。审查以面对面的方式和(或)通过远程视频或电话会议以及通过向国家政府进行调查，征求多国办事处所涵盖的所有国家和领土的意见。对太平洋、加勒比和印度洋的 15 个国家和领土进行了访问。现有多国办事处安排中的所有驻地协调员和联合国国家工作队都分享了相关数据、经验和想法。此外，审查工作队在实地对一些发展伙伴进行了访谈，从捐助者到国际金融机构、民间社会、学术界和私营部门。审查还得到由小岛屿发展中国家联盟主席以及联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表共同领导的高级别指导委员会的支持以及由选定驻地协调员及机构、基金和方案的代表组成的咨商小组的支持。

88. 这次审查使我们充分认识到多国办事处所服务的国家的共性和特性。虽然多国办事处所涵盖的国家和领土在过去几十年中取得了重大的发展进展，但这些得来不易的成果受到威胁。大多数国家和地区面临可持续发展方面的顽固挑战，加上特有的经济、社会和环境方面的脆弱性。气候变化、经常发生的自然灾害、加上灾害管理系统和能力方面的差距、非传染性疾病的增加以及性别暴力和帮派暴力都在逆转所取得的进展，并仍然是小岛屿发展中国家高度优先关注的问题。水和环境卫生、陆地、沿海和海洋退化、废物管理、可持续能源、移民以及有限的运输和通信网络及基础设施也是至关重要的问题。偏远和与世隔绝，再加上物流连通不良，加剧了一些国家和领土面临的挑战。

89. 虽然其中许多是共同挑战，但现有多国办事处所涵盖的国家和领土在从人口规模、经济发展和可持续发展目标方面的进展到国家能力、偏远程度、地方需求和优先事项等一系列问题上还有很大的不同。务必不要对所有国家和领土一概而论，要确保因地制宜地有效派驻、针对性地提供发展服务和高效的交付渠道，能够应对每个国家的具体情况，而不仅是它们共同的区域和次区域议程。

90. 迫切需要针对小岛屿发展中国家给予创新和高质量的政策和技术支持，并充分提供可预测的减让性发展融资，以解决这些问题以及与包容和公平经济增长及债务可持续有关的其他问题，从而建设更具复原力的社会。然而，获得发展资金是一场持续不断的斗争。这次审查证实了我的信念，即我们必须超越以人均收入为依据的国家分类，转而充分考虑贫困的多面性和各国的弱势。

91. 尽管存在这些挑战，而且对发展支助的需求日益增加，但在联合国人员的派驻方面仍然存在显著差异。斐济和巴巴多斯等国境内的多国办事处中心存在大量联合国实体和工作人员，也存在双边和其他多边伙伴，但多国办事处所涵盖的一些国家只有少数几个实体和人员，还有些国家则一个也没有。

92. 多国办事处审查的结果加强了小岛屿发展中国家的呼吁，即我们必须做得更多，更好地支持多国办事处涵盖的所有国家，以推进《2030 年议程》，实现可持续发展目标。

93. 我在下面列举一些与这些请求相关的主要调查结果以及针对每个调查结果的一系列行动。

(a) 首先，为了满足多国办事处所涵盖的每一个国家的特殊需要，政府和联合国发展系统必须通过适当和相关的针对具体国家的计划，达成明确的协议：

(一) 我请驻地协调员拟订与多国办事处所涵盖的每个国家的国家发展计划一致的具体国家计划，以补充相关的区域战略和框架，如《联合国太平洋战略》和《加勒比多国可持续发展框架》等。在制定了国家计划的情况下，驻地协调员将视需要与国家政府和国家工作队接触，以加强联合国协议，确保其充分满足该国的需要；

(二) 我期望国家工作队立即开始以专心注重国家的方式开展工作，定期围绕来自国家发展计划的具体国家问题召开会议，通过视频和电话会议等将所有相关实体和工作人员召集在一起；

(b) 第二，务必确保具备强大和有效的协调能力，以满足多国办事处所涵盖的所有国家的需要，特别是满足没有成为多国办事处中心的国家的需要；

(一) 将专门拟订多国办事处的驻地协调员职务说明，以明确在各国环境中工作的驻地协调员的作用和对他们的期望，并将特别关注驻地协调员的征聘和上岗培训，以确保具有必要的领导才能和技能，应对多国办事处职权范围内所有国家的需要和优先事项；

(二) 除了新的驻地协调员系统通常为驻地协调员办公室指定 5 名核心人员之外，我还请发展协调办公室在 2019 年第三季度之前向我提交一份明确的已计算成本的计划，以便根据国家可持续发展需要和具体弱势、多国办事处所涵盖的国家数目以及办事处之间的连通性，向多国办事处所涵盖的国家提供更多的专业工作人员；

(c) 第三，目前没有为多国办事处提供额外资源，以支付协调活动的经常性费用和在多个国家工作的有关旅费；

我将利用驻地协调员系统协调基金，通过向多国办事处所在国以外的由多国办事处驻地协调员所负责的每个国家或领土增拨 2.5 万美元的方式，为多国办事处的协调活动增拨资源；

(d) 第四，联合国发展系统在多国办事处和国家工作队内部和之间的组合有很大的不同，而且多国办事处所涵盖的国家所配备的人员往往没有决策权或决策权有限，妨碍他们在国家当局面前的召集权、公信力和合法性；

因此，我已请联合国可持续发展集团在 2019 年底前确定具体行动，以确保多国办事处对国家的覆盖更为划一、更有成效和效率，并协作取得成果，包括可能增加一国境内的实际派驻、向实体驻国家的工作人员适当下放决策权，以及利用现有技术更好地远程参与；

(e) 第五，调整、重组和加强区域和全球两级现有的政策和技术资源。这是支撑政策、技术和业务资产四处分散的多国办法的重要而又互补的支柱，必须予以加强。政策资源和技术能力也存在于联合国之外，特别是在区域和次区域政府间组织中，而且往往在很大程度上尚未尽可能有效用于支持各国的努力；

(一) 因此，我将确保在我们落实区域审查的成果、特别是拟议的联合国区域合作平台时，与小岛屿发展中国家有关的现有知识资源和专门知识得到明确梳理、紧急加强和整理，以便应需要迅速方便地提供。发展协调办公室的区域主任将与各国政府和驻地协调员密切协商，在区域或次区域一级充当桥梁，并便利和促进利用其他能力以及针对具体问题的网络和联盟。此外，将给予斐济和巴巴多斯等次区域中心的驻地协调员明确的责任和明确的任务授权，使其成为更好的伙伴，并与政府间区域和次区域组织建立更强大的协同作用，在实地取得成果；

(二) 我还请首席经济学家与开发署和区域委员会合作，直接与国际金融机构和合作伙伴接触，找出克服发展融资这一挑战的具体办法，特别关注小岛屿发展中国家。我还将确保为 2030 年可持续发展议程联合基金专门开展供资回合，有针对性地解决影响小岛屿发展中国家及其实现可持续发展目标和推进《萨摩亚途径》的能力的问题；

(f) 第六，在全球一级，根据联检组对联合国系统支持小岛屿发展中国家的审查结果(A/72/119)，显然需要作出更多努力，将对这些国家的支持纳入主流，特别是加强经济和社会事务部以及最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室提供支持的工作；

我请经济和社会事务部在 7 月底之前向我报告正在采取哪些措施加强其支持小岛屿发展中国家的实质性能力问题，作为其正在进行的改革的一部分。我还请最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表在 2019 年 9 月《萨摩亚途径》进展情况高级别审查会议上提出一份明确和详细的路线图，以提高其办公室支持小岛屿发展中国家的能力和范围；

(g) 第七，鉴于联合国各机构的人员派驻有限，而且位于北太平洋的国家又特别偏远，加上前往这些国家的后勤挑战，设在斐济的支持 10 个国家的多国办事处中心的能力显然因此受到极大影响；

(一) 因此，我决定与密克罗尼西亚区域各国政府密切协商，在北太平洋专门设立一个多国办事处，以应对北太平洋各国的需要和优先事项，并支持它们努力推进《2030 年议程》和《萨摩亚途径》；

(二) 我还将重新评估太平洋的联合存在办事处，以确保每个国家境内都有赋予权能而且公正的协调职能，并将在 2019 年 9 月《萨摩亚途径》高级别审查时报告这方面的进展情况；

(h) 第八，加勒比各国非常清楚，它们需要更多实务支助，以解决最影响它们的问题，从气候变化和自然灾害到增加获得发展资金的机会等。一些岛屿还需要解决需要独特专门知识的具体国家需求。按照该区域多国办事处的现有组织结构，一个办事处所涵盖的国家一般不超过 5 个。设在巴巴多斯的多国办事处是一个例外。该办事处与东加勒比国家的次区域安排保持一致。因此，增加对加勒比区域的支持应增加驻地协调员办公室的人员，或许位于多国办事处中心之外，位于或靠近最需要帮助的国家，包括为此利用次区域后勤中心。一些国家和领土也可根据发展需要和次区域协调方面的共同性，经与相关政府充分协商，调整到其他多国办事处。有可能部署更多的实体资源。我期望联合国可持续发展集团认真审查该区域所需的方案资源；

为了确定多国办事处的全部现有能力，我已要求发展协调办公室根据区域、次区域和国家的需要、能力、连通性和成本，就设在中心以及所涵盖的选定国家的加勒比区域全面一体化驻地协调员办公室部署更多的工作人员事宜提出详细建议。

94. 最后，我认为最多涵盖 3 个国家，国家工作队的组合和派驻主要以发展需要为依据，加上在振兴驻地协调员系统的过程中增强驻地协调员办公室的能力，设在萨尔瓦多、印度洋和南海的多国办事处的现有安排能胜任其职，除非发展协调办公室规划出可能增加的驻地协调员办公室能力，联合国可持续发展集团实体指出可采取的行动。

95. 但早该对多国办事处进行的审查并不是一次性的机会。我将每年向经济及社会理事会报告我的建议的执行进展情况。我将亲自确保更多地关注小岛屿发展中国家需要，并将继续根据不断变化的需要调整联合国在实地的对策。

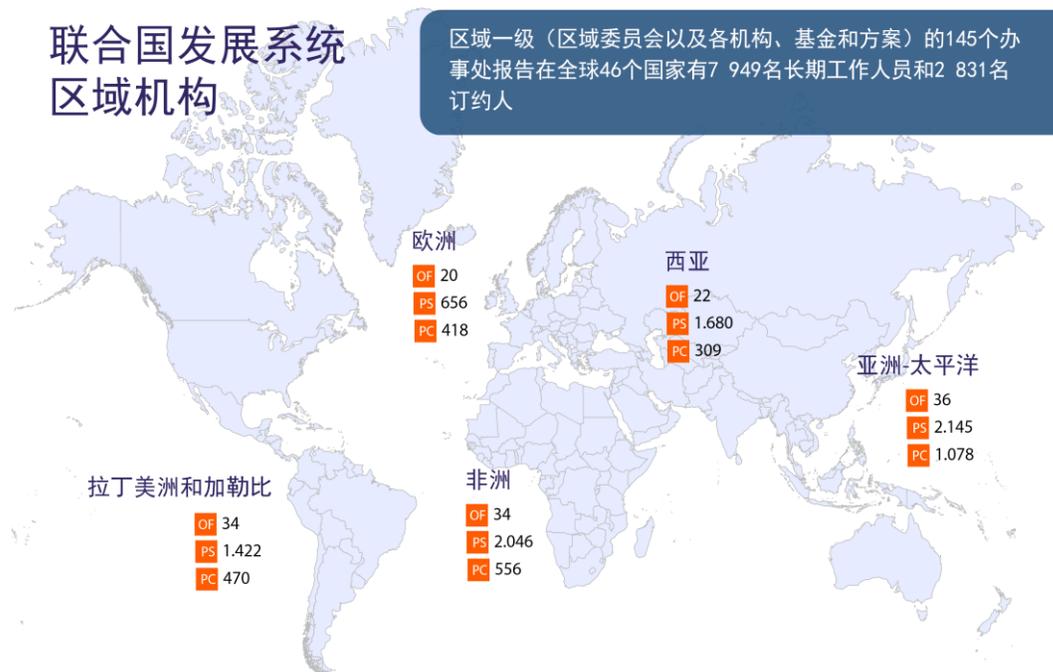
三. 使联合国的区域对策胜任其职

96. 新一代联合国国家工作队能否取得更有力的成果在很大程度上取决于联合国系统在区域一级得到的支持。区域一级具有很多能力和专门知识。这对多国办事处来说尤其如此，但并非完全如此：如果部署得更好，联合国的区域资产可以在联合国的所有实地活动中加强国家成果。

97. 根据现有的最新数据，联合国发展系统的区域资产包括约 7 900 名长期工作人员和 2 800 名顾问，其年度预算接近 16 亿美元，分布在 24 个实体之中。其中大部分资源是通过机构、基金和方案分配的，每年共计 12 亿美元，有 5 671 名工作人员和约 1 500 名订约人。区域委员会的规范性程度较高，资源基础相对较小，每年报告的预算总额为 3.08 亿美元，其中有 2 278 名长期工作人员和 1 000 多名订约人。必须指出，其中一些联合国区域资源实际上是联合国发展系统实体的派出单位，履行总部职能，诸如采购、人力资源或其他服务，其产出在区域一级不显示。

图二

联合国发展系统所有区域的区域办事处、长期工作人员和订约人



缩写：OF，办事处；PS，长期工作人员；PC，专业订约人。

98. 需要在国家一级切实有效地利用联合国的区域资产，以便将国家方案置于区域之中，考虑到相关的跨界因素，并受益于区域中心具备的大量专门知识。正如我在2017年12月关于重新定位联合国发展系统的报告(A/72/684-E/2018/7)中所强调的，这将要求我们改进联合国发展系统在区域一级的运作和组织方式。区域结构和机制需要转型，以提供我们应对多国、跨界以及次区域和区域挑战所需的平台，同时提供各国实现可持续发展目标所需的综合政策咨询、规范支持和技术能力。

99. 会员国在大会第 72/279 号决议中赞同分两个阶段改进区域架构：首先优化现有结构，同时按区域进行审查，提供长期转型和结构调整的备选方案。

A. 优化区域一级的职能和协作

100. 2018年下半年启动了优化当前区域机制和结构的第一阶段，商定了一系列关键行动，以改进联合国不同行为体在区域一级的协作及其在全球和国家两级与更广泛系统的衔接。因此，2016年区域委员会与联合国可持续发展集团区域小组之间的协作声明已被一系列更妥善的最新安排所取代，以促进区域委员会、联合国可持续发展集团区域小组、国家工作队和驻地协调员之间的协作，包括在联合国可持续发展合作框架内的协作。

101. 优化阶段最终交付了9项具体成果：

(a) 作为合作框架的一部分，联合国可持续发展集团的所有小组都已制订模式，确保通过加强与各区域委员会的协作，对区域和跨界问题进行更透彻和综合的分析。一些小组已经开始支持联合国国家工作队设计新的共同国家分析；

(b) 驻地协调员在获得任命后 6 个月内对区域委员会和主要区域办事处进行熟悉情况访问已经制度化；

(c) 已邀请所有区域的区域委员会加入联合国可持续发展集团的区域同行审议机制，以确保为联合国国家工作队的主要联合规划文件提供技术支持和质量控制；

(d) 现已一贯邀请驻地协调员在区域会议和平台上发挥积极作用；

(e) 现已制订一项规程，规范区域委员会以及其他秘书处或非驻地机构与国家的接触，以确保驻地协调员了解驻地国的所有发展活动；

(f) 区域协调机制和联合国可持续发展集团区域小组的会议如今在所有区域联合或相继举行；

(g) 经济和社会事务部正在更多地参与区域协调机制，以最大限度地发挥可持续发展方面的政策能力，并加强全球-区域-国家的垂直骨干力量；

(h) 联合国可持续发展集团成员正在更多地参与区域委员会主持的可持续发展问题区域论坛；

(i) 正在对所有区域的出版物和知识产品进行摸底，以确定供联合出版的适当知识产品，并加强区域知识产品方面的协作。

102. 这些措施的直接结果是，我们已看到早期迹象，表明区域委员会与联合国可持续发展集团区域小组之间加强合作正在带来惠益。例如，在 2019 年举行的可持续发展问题区域论坛上就可以看到联合国系统更广泛的参与和贡献前所未有的。此外，驻地协调员、联合国国家工作队以及区域委员会之间的接触更多，包括通过联合务虚会和区域委员会执行秘书于 2019 年初召集的与区域协调员的专门会议进行接触。这有助于提高对区域协调员为支持执行联合国可持续发展合作框架而利用区域现有资产的认识。这些措施还有助于降低区域进程的交易成本。例如，相继或联合举行区域协调机制和联合国可持续发展集团区域小组会议有助于降低组织和参加这类活动的后勤和时间方面的有关费用。此外，驻地协调员和联合国发展系统各实体更积极地参与包括可持续发展问题区域论坛在内的区域委员会的区域平台，有助于提高政策一致性。

103. 然而，仅注重优化现有结构显然不会带来在区域一级为实现《2030 年议程》的更高要求而需进行的转型变革。近几个月进行的区域审查提供了更多所需的工具，以便通过深入的分析和洞察，对区域资产进行更深入的重新定位。

B. 调整联合国区域资产以支持《2030 年议程》

104. 区域审查响应了大会提出的按区域提交联合国区域资产长期转型和结构调整备选方案的呼吁(第 72/279 号决议，第 19(b)段)。审查在常务副秘书长的全面领导下完成。常务副秘书长代表我确保进行了广泛磋商和循证分析。为了确保就前进道路进行热烈讨论并确保整个联合国可持续发展集团强烈的主人翁意识，我设立了所有区域委员会和联合国可持续发展集团不同实体参与的内部审查小组，

由我的改革事务特别顾问负责召集。此外，常务副秘书长于 2019 年初亲自访问了所有区域中心，参加可持续发展问题区域论坛，并与每个区域的区域主任、驻地协调员和工作人员举行磋商。

105. 为了补充现有的分析工作以及 2017 年开展的区域职能和能力摸底，我们在智库“秘鲁国际问题研究中心”（总部设在哥伦比亚，在《2030 年议程》方面表现一贯良好）的全面协调下，与一组来自不同区域专门从事可持续发展并熟悉不同区域情况的专家建立了创新伙伴关系。在访问了所有区域和采访了约 400 个利益攸关方之后，秘鲁国际问题研究中心提供了有助于内部审查小组在工作中借鉴的严密分析和建议。

106. 审查的总体结果明确并与之前对联合国区域结构的分析相一致：区域一级具有对实现《2030 年议程》至关重要的宝贵联合国资产和专门知识，但目前没有以最佳方式加以部署。一些伙伴指出，联合国在区域一级的附加值主要在于其召集力及其为各国实施《2030 年议程》提供综合的多层面政策支持。然而，即便考虑到不同区域的差异，联合国区域工作的总体影响因以下因素而受到阻碍：每个区域缺乏明确的全系统价值主张；对全系统成果的关注和沟通不足；协调机制欠佳；各实体之间以及全球、区域和国家各级之间的分工不明确；联合国各实体之间以及与外部利益攸关方的合作不足。

107. 作为审查的一部分举行的磋商证实了各国政府和外部伙伴高度期待在区域一级建立一个更有影响力的联合国发展系统。现有人力资产和知识产品可帮助应对各国在需要区域一级多边合作的复杂政策问题和在迈向 2030 年途中对实现不让任何一个人掉队至关重要的跨界挑战方面对高品质支持日益增长的需求。此外，区域一级还有大量关于可持续发展目标的数据；但是，联合国的数据生态系统不够健全，缺乏及时和实时的数据，并且由多个同时存在但协调有限的数据中心组成。

108. 磋商还揭示了各国和不同利益攸关方的共同感受，即近几十年来，无论在挖掘区域潜力方面，还是在之前加强联合国系统一致性的努力中，区域一级都没有得到足够的重视。有些国家和利益攸关方将区域一级描述为“被遗忘的一级”。我决心改变这一现实，并确保我们在区域一级做出更具凝聚力和影响力、更加透明高效的反应。

109. 基于内部审查小组的工作和建议，我确定了以下五个关键转型领域，以指导联合国区域资产的长期转型和结构调整。这些行动相辅相成，并且继经济及社会理事会就总体行进方向达成一致意见后，我随时准备与各区域机构合作，制定针对具体区域的实施计划。

110. 首先，我打算在每个区域建立一个统一的协调机制——联合国区域合作平台，以促进在区域一级运作的联合国发展系统各实体在可持续发展方面的合作。这些平台将整合目前存在的不同联合国协调机制，特别是区域委员会和联合国可持续发展集团区域小组召集的区域协调机制，从而将区域一级的机构、基金和方案聚集在一起，为实体在一国境内的业务提供支助。

111. 为确保各级领导协调一致,我将按照经济及社会理事会最初在 1998 年关于区域协调的里程碑决议中的设想,¹⁰ 委托常务副秘书长主持所有区域合作平台的高级别会议。发展协调办公室将作为合作平台的秘书处,以确保全球、区域和国家各级制定一致的议程,同时根据该区域各国的要求以及区域各自的可持续发展论坛和其他区域政府间进程的成果,处理具体的区域优先事项。为了最充分地进行这些互动,我提议区域合作平台与可持续发展问题区域论坛背靠背举行会议。

112. 我们将在所有区域力求围绕两大支柱组织区域合作平台的工作:可持续发展目标政策支柱(侧重于加强全系统政策生态系统和对国家的多层面支持以及建立一个协调一致的区域数据生态系统)和业务支柱(在这一支柱下,区域主任将继续履行与支持 and 监督联合国国家工作队和具体机构的国家方案有关的职能)。区域合作平台将高度注重与其他区域行为体的伙伴关系,其方式是与联合国、民间社会组织、企业和学术界建立灵活且遵守时限的“专题联盟”,以应对具体的跨界问题或次区域问题。

113. 第二,我计划在每个区域建立强有力的知识管理中心,方法是利用我们今天近 8 000 人之众的人力资产,集中各部门或跨部门的政策专门知识。区域委员会和发展协调办公室将与联合国可持续发展集团区域小组密切协商,领导这项工作。这将使各国以及联合国国家工作队能够在大一统的系统中轻松确定每个区域具备的专门知识,使这些专门知识更易获得,以应对新出现的与《2030 年议程》有关的需求。作为这一努力的一部分,我们还将建立专门知识名册,以确保我们能够在关键政策问题上迅速部署增援能力,响应具体国家请求,例如可包括为支持制定合作框架或国家发展计划而进行多层面访问(包括对特殊处境国家进行访问),以解决高度专业化的政策问题,或帮助弥补联合国国家工作队转型国家方面的专门知识空白。

114. 第三,我们将实施一系列举措,增强区域一级的透明度和成果管理制。这将需要加强区域和次区域政府间论坛,使会员国和其他利益攸关方进一步参与可能需要采取集体行动的具体区域问题,如贸易、财政政策、技术、移民和气候变化。我们还将每年报告联合国在区域一级支持落实《2030 年议程》的全系统成果。这将由各区域委员会在发展协调办公室的支持下协调,以确保联合国发展系统的全部贡献都得到反映。我们还将共同努力,阐明联合国系统在每个区域的价值主张,透明提供关于资金分配、成果和所取得的影响的信息。

115. 第四,我提议逐个区域地启动变革管理进程。这一进程将力求巩固现有的数据和统计能力以及目前可能重叠的其他相关分析职能。这一进程必须因区域而异,并在与每个区域委员会及相应的联合国可持续发展集团区域小组充分协商的基础上细化和充实。现有结构或预算的任何相关变动将在实施前提交联合国立法委员会,供会员国核可。

¹⁰ 经济及社会理事会在其第 1998/46 号决议中(附件三,第 13 段),欢迎秘书长为改善联合国系统内协调情况所作出的努力,包括他提出的由常务副秘书长主持在每个地理区域召开从事区域和国家间活动的有关实体之间的年度会议这一提议。

116. 第五，我将请常务副秘书长与联合国发展系统实体合作，确定可通过共同后台办公室更有效地向区域办事处提供的行政服务(如人力资源和采购)，类似于我们在国家一级开展的努力。在可行情况下，还将努力实现在共同房地同地办公。

117. 这些努力将用于确保向各区域提供更有效的支持，并更加注重联合国各实体的任务交付，同时减少专门从事行政职能的工作量。实施共同后台办公室或合并上述政策资产所产生的任何节余都将重新部署到同一区域的其他优先领域，以推进可持续发展。

118. 我知道，在我们集体参与联合国发展系统历史上最全面的改革之际，这是一整套雄心勃勃的变革方案。然而，我坚信，如果不对我们的区域资产进行大胆的重新定位，就无法最充分地发挥改革的最终影响。《2030年议程》要求我们这样做。我相信，通过共同努力——并与每个区域协商——我们能够推进这一进程。

四. 联合国在全球一级的战略性一致办法

119. 我曾指出，总部结构、激励措施和政策工具不如实地变革深入、迅速，所以阻碍了早前加强联合国发展系统的改革努力。这一次，我们努力同时推进各级的改革，使新一代的联合国国家工作队及其国家的对应部门能够在加快变革推动执行《2030年议程》的过程中得益于整个系统的有利环境。这使联合国发展系统在不同层级的工作更好地联系起来。与此同时，还加强了只有全球一级才能提供的管理、战略、业务和政策指导和支持。

120. 在本章中，我介绍我在2017年12月的报告(A/72/684-E/2018/7)中突出强调的五个领域所取得的最新进展情况：推进全系统一致应对《2030年议程》；加强联合国可持续发展集团协调机制；确保人道主义、发展与和平行动之间的业务协同增效；提升联合国对伙伴关系可作出的贡献；并推进经济和社会事务部至关重要的重新定位。在上述每一个领域，我们都朝着正确的方向迈出了坚实的步伐，但我深知我们还有很长的路要走。

A. 推进全系统对《2030年议程》的应对

121. 在全球一级转型的第一步是确保通过全系统战略文件对联合国发展系统集体可以作出的贡献形成共识。

122. 根据第71/243号决议的规定和第72/279号决议的进一步指导，全系统战略文件应确定具体行动并调整现有资产，以改善我们对执行《2030年议程》的集体支持，克服系统从千年发展目标时代过渡到可持续发展目标时代后仍然存在的差距和重叠。

123. 制定全系统战略文件一直是改革进程中最具挑战性的方面之一。这反映了集体制定一项取长补短、促进协同增效、利用复杂多样系统的各自优势并应对许多不同任务、理事机构和供资要求的纲领性提案存在的内在困难。在这个意义上，这一进程是有益的，因为它为联合国可持续发展集团内部就加快向《2030年议程》时代过渡所需的步骤进行广泛讨论和坦率评估创造了机会。

124. 经过广泛努力和对不同备选方案的详细审议，我认为我们即将就应对大会任务的全系统战略文件形成共同的设想。在所进行的磋商中，可看出会员国对全系统战略文件的期望不同。一些会员国表示，全系统战略文件应参考经济及社会理事会即将进行的对多国办事处审查和区域重新定位的审议，以确保适当考虑所有信息。

125. 本着这一精神，现与本报告一起提交附加说明的全系统战略文件大纲。鼓励会员国在此基础上分享意见和观点。

126. 全系统战略文件现阶段的文本力求明确认定联合国发展系统在可持续发展目标方面集体具有的相对优势和集体特征，使联合国发展系统协调各自支持《2030年议程》的发展任务，并指导个体和集体朝更高质量的对策努力，使其更加符合需要、更加开放并更加注重可持续发展目标；加强可持续发展目标之间以及全球、区域和国家各级之间的一体化；更加协同、更加团结、更加自律；并且更具变革性。

127. 附加说明的全系统战略文件大纲还致力于操作层面，提出了每个实体和整个系统所需的各种内部变革，以确保我们能够让联合国发展系统充分发挥作用，特别是在技能和能力、伙伴关系、数据和知识生成以及新区域和国家组合方面。大纲进一步强调了系统的集体承诺，即为加速交付并提高效率进行创新和更加密切的合作。最后，大纲总结了使系统对这一战略负责的机制，包括供资契约这一外部机制以及管理和问责框架这一内部机制。

128. 在此过程中，附加说明的全系统战略文件大纲没有引入新的改革内容，而是阐明各种改革流程之间的联系，展示每个流程如何旨在克服具体差距或管理重叠部分，以及相互如何配合加强联合国发展系统对《2030年议程》的各项要求作出的集体反应。

129. 我感谢会员国迄今为止的参与，并请会员国继续提供支持，以在未来几个月完成改革架构的这一关键部分。

重振联合国可持续发展集团

130. 联合国可持续发展集团对确保在可持续发展领域为联合国系统国家一级贡献提供战略指导、公正监督和进行问责发挥着关键作用。在联合国发展系统发生重大变革之际，联合国可持续发展集团的领导作用就更加重要，因为可持续发展议程需要各方提供更大力度的支持。

131. 我在2017年12月的报告(A/72/684-E/2018/7)中，详细阐述了我为提高其支持和监督联合国国家工作队的能力而对联合国可持续发展集团所做的变革。在其后的时间里，强调集体领导的新的工作安排和着眼于解决问题的合作取得了重要成果。所有实体的负责人也作为发展集团的成员充分发挥了作用。这对联合国系统的集体成果问责制至关重要。

132. 在担任主席的常务副秘书长的领导下，联合国发展系统的领导层已经团结起来，齐心协力，不再拘泥单一实体的任务，确保交付共同成果。这种领导促使

在改革的一些关键要素(包括管理和问责框架、规划工具的重组、全系统战略文件方面的进展以及驻地协调员系统费用分摊捐助的及时支付)上取得了前所未有的进展,展现了一旦我们将协调与合作视为机遇而非威胁时可以共同实现的成果。

133. 我感谢开发署署长作为联合国可持续发展集团副主席所做的工作和作出的承诺。他肩负着确保执行该集团的各项决定和监督战略成果小组日常工作的重要责任。在这方面,我注意到本报告强调的许多重要工作已由以下四个战略成果小组推进:(a) 执行可持续发展目标;(b) 战略融资;(c) 业务创新;(d) 战略伙伴关系。

134. 我非常赞赏联合国可持续发展集团所有领导人及其工作人员的工作。接下来,我将思考如何进一步加强这一基本协调机制,确保该集团的工作完全适合国家一级的实际情况,并确保对工作安排进行最佳调整,以迅速有效地应对当今的需求。此外还需审查该集团的结构和进程,以反映区域审查的结果。我还将确保该集团与其他机构间机制建立相辅相成的关系,特别是就联合国系统行政首长协调理事会的政策工作而言。

B. 加强可持续发展、人道主义行动和建设和平之间的相互联系:更加综合和因地制宜的行动

135. 普遍实施可持续发展目标是减轻风险、预防危机以及建设社区和机构复原力的最有效战略。反之,如果不在正在摆脱冲突或面临人道主义紧急情况和其他危机的国家采取有效和综合的应对措施,《2030年议程》将无法落实。正如一再指出的,加强对人道主义-发展关系的关注,包括与和平的酌情联系,绝不能导致资金转移或导致重点从发展转向其他目标。如果发生这种情况,我们必定无法实现使世界更加和平与繁荣的首要目标。归根结底,这是为了给可持续发展成果奠定基础 and 提供保护,防止在危机或冲击来袭时丧失和平红利。

136. 数字可谓一目了然:在下降了几十年后,目前全球范围内的冲突比过去三十年中任何时候都多。到2030年,估计世界上80%的极端贫困人口可能生活在各种风险并存的脆弱国家或受危机影响的国家。正是在这种情况下,大会在其关于四年度全面政策审查的第71/243号决议中认识到,联合国发展系统需要确保加强人道主义、发展与和平行动之间的协作和互补。

137. 从我任职之初起,我就采取了一系列措施,鼓励这些协同增效作用,并确保人道主义、发展与和平行为体之间以及所有部门在实地进行更加有效的业务协调。

138. 其中一项措施就是于2017年11月成立推进人道主义和发展协作联合指导委员会。联合指导委员会是一个解决问题的综合机制,为处理危机的联合国国家一级领导层提供高级别支持。联合指导委员会由常务副秘书长担任主席,开发署署长和紧急救济协调员担任副主席,使其在工作中得以了解政治、安全、人权和气候行动方面的考虑因素,着重在存在人道主义紧急情况和其他危机的国家消除实现可持续发展目标的瓶颈。联合指导委员会在运作早期就在揭示关键推进手段和突出人道主义-发展关系的系统性障碍方面展现其独有价值,并将继续向实地提供战略指导。

139. 作为我更加广泛的改革议程的一部分，充当和平与安全支柱和联合国发展系统之间枢纽的建设和平支助办公室也正在根据关于审查联合国建设和平架构的决议规定开展振兴进程。建设和平基金尤其是帮助联合国国家工作队冲突中国家和冲突后局势中推进综合对策的有力工具。由于会员国加大了支持力度，建设和平基金已用于加大对加快过渡、防止危机再现以及促进增强青年权能和性别平等活动的投资。

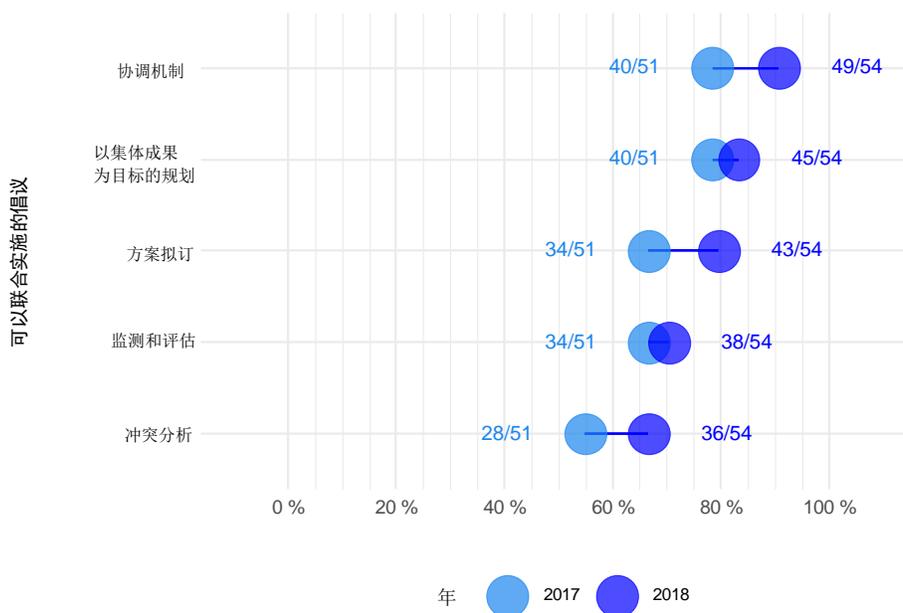
140. 建设和平基金还将越来越多地支持部署专门能力，以支持新一代的联合国国家工作队。这些工作队设在受危机影响国家的驻地协调员办公室，对其他机制(如政治和建设和平事务部和开发署的建设国家预防冲突能力联合方案支持的和平与发展顾问)起到补充作用。

141. 联合国系统还在加强与外部行为体的伙伴关系，以应对具体的危机局势。例如，这包括与非洲联盟、欧洲联盟委员会、世界银行和其他国际金融机构建立有针对性的伙伴关系，以加强对恢复、摆脱危机以及建设和平的支持，包括为此开展联合评估。我们还在加强与非国家行为体开展合作的能力，包括利用私营部门可以部署用于减少灾害风险、应急准备、响应和恢复对策的资产。

142. 我很清楚仍有许多工作要做。尽管联合国国家工作队在 2018 年加大努力改善与人道主义国家工作队的联合规划和协调，但图三显示，我们对国家一级的联合分析或联合方案编制、监测和评价的投资仍然不足。

图三

发展和人道主义行为体合作实施倡议的联合国国家工作队占比



资料来源：经济和社会事务部，2019年，基于发展协调办公室信息管理系统提供的2017年和2018年官方数据。

143. 目前正在采取一些具体措施提高我们在这些领域的实效。

144. 最近，联合指导委员会集中重视一系列关键国家，结合现有战略、框架和方案开展工作，并总结良好做法和经验教训。随着发展协调办公室的加强，我们将确保现有工作队和工作组的工作与联合指导委员会的总体架构和战略领导完全协调一致。由开发署、人道主义事务协调厅和发展协调办公室组成的联合支助小组是联合指导委员会的秘书处和技术部门。发展协调办公室参与联合支助小组有助于确保发展支柱对全系统作出更强健的贡献。发展协调办公室还将充分参与过渡问题工作组及其具体工作队。我们还将通过加强和平支柱与发展协调办公室之间的合作，努力确保国家工作队更加了解建设和平基金的潜力。

145. 在相关国家，新的联合国可持续发展合作框架与特派团的人道主义应急计划和综合战略框架等工具之间的联系将得到加强，重点是预防危机、建设复原力和减轻实现《2030年议程》所面临的风险。显然，这些不同的规划文件针对不同的任务，不会——也不应该——一样或带来同样的结果。但同样清楚的是，联合国在国家境内的所有规划文件都需要连贯一致，并促进实现可持续发展和持久和平这两个共同的总体目标。

146. 随着为发展协调办公室和新的驻地协调员办公室配置充足人员的工作取得进展，我们将更有能力确保驻地协调员办公室能够与联合国国家工作队密切合作，以确保更强有力的跨支柱协作和规划进程。协调可持续发展、和平活动和人道主义应对措施的实施都设在秘书处。这一情况本身就为向前推进这项工作创造了一个有着统一业务工具和问责线的更加有利的环境。

C. 为《2030年议程》而建立伙伴关系

147. 可持续发展目标雄心勃勃而且涉及面广。如果没有强有力的伙伴关系，这些目标根本无法实现。我在2017年12月的报告(A/72/684-E/2018/7)中强调，需要解决联合国系统办事各自为政的问题，并且联合国发展系统需要扩大伙伴关系。我还指出，需要更好地管理风险和确保监督，其方式既要保护联合国的价值观，又要为创新以及扩大和丰富伙伴关系安排留出空间。为此，我宣布了一系列与伙伴关系有关的工作流。过去18个月来，在这些工作流中都采取了具体行动。

148. 第一个工作流旨在加强联合国发展系统伙伴关系架构关键组成部分的治理和业绩。如果联合国的伙伴关系生态系统(包括联合国可持续发展集团、联合国伙伴关系办公室、经济和社会事务部及《联合国全球契约》)有明确的作用和责任，并明确规定允许联合国各实体让合作伙伴参与落实《2030年议程》，则该系统就会蓬勃发展。这将确保联合国行为体和合作伙伴的多样性变成一种资产，而不是混乱的根源，并使联合国能够采取尊重现有伙伴关系的分权办法发展和管理伙伴关系，同时也有信心这些伙伴关系始终符合联合国的核心价值观、目标和宗旨。因此，我启动了对联合国伙伴关系办公室和《联合国全球契约》的内部审查。

149. 对联合国伙伴关系办公室的审查揭示了该办公室作为本组织伙伴关系全球门户的潜力，并查明了进一步明确其作用所需的变革。今后将使该办公室成为本组织伙伴关系的全球门户，而不是管门人，并成为公共和私营部门的利益攸关方(包括民间社会组织、企业、慈善机构、工会和学术界)更有效地与联合国发展系

统展开合作的平台。该办公室的主要特点包括：(a) 充当全系统学习的卓越中心和知识库，并充当整个联合国系统战略伙伴关系活动有求必应的服务中心；(b) 促进与更广泛的联合国系统的伙伴关系；(c) 支持和利用秘书长和常务副秘书长在《2030年议程》和联合国更广泛的发展优先事项方面的领导力、召集力和催化思维，以推动有成效的伙伴关系。

150. 对《联合国全球契约》的审查表明，该倡议通过其广泛的私营部门实体成员，为联合国提供了促进符合《亚的斯亚贝巴行动议程》的国内经济转型变革的独特工具。《全球契约》是世界上最大的企业可持续性倡议，其核心任务是在整个联合国系统推动私营部门负责任的参与，并扩大企业对可持续发展目标的支持。审查帮助澄清了《全球契约》的主要作用，其中包括：(a) 为希望秉持联合国价值观和追求可持续发展目标的企业提供切入点；(b) 帮助包括中小企业在内的公司做好成为合作伙伴的准备，以便更深入地参与联合国的工作，维护联合国的名誉，并提供创新、学习和参与的机会，以增强企业对可持续发展目标的影响；(c) 在国家 and 地方两级将联合国国家工作队与私营部门(包括中小企业)更好地联系起来；(d) 与联合国可持续发展集团合作，制定和支持一种可互用的方法，用于审查整个联合国系统的主要私营部门伙伴，并与全系统其他地方用于尽职调查和风险管理的其他机制建立适当联系；(e) 促进联合国发展系统各实体在各级为可持续发展目标筹集私人资金的努力。

151. 《联合国全球契约》和发展协调办公室将为加强《全球契约》和驻地协调员/联合国国家工作队之间的合作编写一份指导说明，重点是加强全球契约地方网络与驻地协调员和联合国国家工作队的合作，以推动可持续发展目标方面的进展。联合国国家工作队也将得到支持，以确保它们能够获得并向国家伙伴提供分散在整个联合国系统的伙伴关系能力和工具。

152. 经济和社会事务部的主要责任是：(a) 支持可持续发展领域的政府间进程，包括支持就这些进程中建立的伙伴关系进行的政府间讨论或相关讨论，借鉴联合国系统各相关部门的专门知识和咨询意见，并酌情为各种利益攸关方参与这些进程提供一个平台；(b) 与联合国伙伴关系办公室和联合国发展系统其他实体合作，就主要政府间进程议程上的关键问题举行多方利益攸关方政策对话和知识共享；(c) 支持制定关于伙伴关系与政府间任务和进程保持一致的政策指南；(d) 管理、存储和准备支持可持续发展目标伙伴关系的数据、分析和相关工具。

153. 到2019年底，我们将采取步骤进一步阐明这些作用和责任及其相互之间的协同效应。我将发布一份秘书长公报，帮助会员国、利益攸关方和整个组织的工作人员确定联合国如何作为一个系统支持和加强协调、扩大伙伴关系并将全球协作转化为地方实效。

154. 第二个工作流是加强对伙伴关系的尽职调查。在过去几个月里，我们通过联合国可持续发展集团，为私营部门伙伴关系制定了尽职调查的共同办法，以指导驻地协调员和国家工作队与私营部门建立联合伙伴关系。目前正在制定与私营部门建立多机构伙伴关系的共同法律模板。

155. 此外，作为我们提高伙伴关系透明度这一承诺的一部分，经济和社会事务部开发了一个在线平台，用于登记和报告约 4 000 个支持可持续发展目标的自愿承诺和多利益攸关方伙伴关系。一些机构还设有正在正常运作的监测和报告机制，用于跟踪每个伙伴关系的年度状况和成果。这些都是努力降低风险、提供信息和最大限度发挥这些关系的潜在效益的重要组成部分。

156. 第三，我们在推进实施可持续发展目标的全球努力中，继续发展和加强与主要机构伙伴的合作。

157. 2018 年 1 月，顺应联合国和非洲联盟之间越来越强而且相辅相成的伙伴关系，我在非洲联盟国家元首和政府首脑会议第三十届常会上，签署了《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》。此前还于 2017 年 4 月签署了《联合国-非洲联盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》。在内部，我们将通过重振的非洲事务部门间工作队等，确保这两项协议有助于使联合国在非洲的应对行动加强协同增效、协调一致和监测力度。在这方面，我们还致力于最大限度地扩大非洲联盟、联合国和欧洲联盟之间关于解决一系列可持续发展相关问题的三边协定的影响力。

158. 2018 年 5 月，联合国和世界银行集团签署了《2030 年议程战略伙伴关系框架》。这表明两个机构共同决心合作执行和资助《2030 年议程》、气候行动、人道主义-发展关系及其与和平的联系，并改进循证决策数据的收集、分析和使用。我们现在正努力进一步深化联合国与世界银行在国家一级合作的协调一致。

159. 此外，作为加强关键伙伴关系这一广泛努力的一部分，目前正在编写一份加强与英联邦秘书处伙伴关系的谅解备忘录。

160. 第四，我决心响应会员国最近在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议上的呼吁，再度大力支持和推进南南合作和三方合作。

161. 联合国发展系统已通过同业交流群、虚拟联谊平台、卓越中心和融资机制等方式，利用全球南方现有的创新方法，为国际发展合作提供富有活力的补充资源。越来越多的创新伙伴关系安排在促进、资助和实施南南合作活动。越来越多地资助以消除贫困、保护移民、粮食安全和气候变化为重点的区域间发展举措的南南信托基金正在利用联合国发展系统各实体在专题方面的专门知识和业务能力。此外，正在制定关于南南气候合作的知识产品和行动计划，目的之一是支持将于 2019 年 9 月举行的气候行动峰会。

162. 第二次联合国南南合作高级别会议正好提醒我们，南南合作作为南北合作的补充在支持能力有限的国家实现可持续发展目标方面具有更大的潜力。这方面的重要组成部分将是建设发展中国家参与南南合作的能力，并寻求潜在的合作和伙伴。我深信，必须通过驻地协调员和联合国国家工作队，在国家一级增进知识和能力，以促进和建设国家参与南南合作的能力，作为对南北合作的补充。我将确保联合国发展系统在第二次联合国南南合作高级别会议成果文件规定的基础上，加快全系统南南合作战略的编制。

163. 第一个实现的可持续发展目标是在 2018 年建立了最不发达国家技术库并全面投入运行。为了推动世界上最贫困国家的科学、技术和创新，我决心确保技术库取得成功，并促成建立伙伴关系的切实努力，以加强知识能力，促进国家和区域创新生态系统的发展。我将优先考虑技术库吸引相关技术以及激励开展本土研究和在制定实现可持续发展目标的当地解决方案时进行创新的努力。

D. 重新定位的经济和社会事务部

164. 重振经济和社会事务部对于加强我们在区域和全球两级开展的规范、分析和业务工作之间的衔接至关重要。联合国发展系统需要经济和社会事务部成为就经济、社会和环境事项提供政府间优质综合支助的发源地；《2030 年议程》相关数据和统计资料的全球中心；为执行可持续发展目标筹集资金提供强大支持；联合国发展系统的协作成员；高效、独立地就可持续发展提供知识和技术咨询的发源地。

165. 根据大会第 70/299 号决议，我已提出分阶段改革经济和社会事务部的办法，作为更广泛的联合国发展系统重新定位的一部分。我在 2018 年 12 月 28 日的信中向会员国介绍了迄今取得的最新进展。

166. 经济和社会事务部改革的第一阶段与经社部领导层密切合作进行，重点是立即采取行动，使经社部的内部工作与《2030 年议程》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、关于气候变化的《巴黎协定》等重要发展目标的执行工作保持一致，并任命新的联合国首席经济学家，加强本组织的经济思想领导力。内部改组将确保：(a) 可持续发展问题高级别政治论坛有单一的切入点；(b) 有单一的协调点监督为落实可持续发展目标及其专题层面提供实务支助的情况；(c) 整合各项职能，支持为可持续发展筹资的各个轨道；(d) 配备由首席经济学家监督的专职分析能力；(e) 更好地协调和执行各项能力发展活动。

167. 第二阶段期间设立了内部审查小组，由我的改革事务特别顾问以及主管经济和社会事务副秘书长担任共同主席。我将他们的审查结果与更广泛的联合国发展系统愿景进行对照，确定还有下列相辅相成的方面。在现有任务范围内，可立即就这些方面采取重要措施。

168. 第一，立即采取的一个步骤是，首席经济学家已设立联合国系统经济学家网络，以期加强思想领导力，包括支持驻地协调员和驻地协调员办公室，并在有效决策所需的分析和研究工作方面为各国加大协调和支持力度。

169. 第二，为了确保经济和社会事务部在为政府间进程提供支助时能够利用更广泛联合国发展系统内的专门知识和经验，设立了专门的联合国系统任务小组，其初期的工作重点是为将于 9 月举行的可持续发展问题高级别政治论坛开展实质性筹备工作。该任务小组由经济和社会事务部以及开发署担任共同主席，已为将于大会第七十四届会议期间举行的可持续发展问题峰会和高级别会议编写了总体说明，以协助会员国的筹备工作。该小组正在编写一份有说服力的联合国发展系统的分析报告，说明迄今为止可持续发展目标的执行情况。

170. 第三，我已请经济和社会事务部进一步加强统计能力，包括充分利用技术和大数据改进决策。经社部正在与拉丁美洲和加勒比经济委员会以及联合国儿童基金会(儿基会)共同发起新的倡议，旨在确保联合国发展系统协调一致地支持国家的数据和统计发展，以执行可持续发展目标并审查其进展，并促进循证决策和预算编制。

171. 第四，为了最大限度地发挥协同增效作用，我已请经济和社会事务部将其可持续发展筹资工作全面纳入联合国可持续发展集团更为广泛的工作。经社部目前正在与发展协调办公室和联合国可持续发展集团其他成员密切合作，制作共同的工具包，以支持制定国家筹资综合框架。开发署、联合国资本发展基金和全球契约等其他实体也在制作相关产品。这些产品均统筹协调，以确保彼此互补。

172. 第五，目前正在筹建结构更合理的互动渠道，向驻地协调员和联合国国家工作队提供规范和分析工作的成果，作为更广泛地加强经济和社会事务部与国家工作队之间联系的一个环节。这将有助于拉近联合国国家工作队与政府间工作的距离，确保国家工作队支持政府间指导意见的编写和落实，并确保其能够获得全球知识产品和资源，以便在国家一级进行相关应用。作为区域审查的一部分，经济和社会事务部在区域一级新开展的系统性互动也很重要，因为我们力求建设易于利用和部署的综合政策能力，以满足各国需要。

173. 最后一个需要立即采取行动的方面是强化经济和社会事务部的各项战略和机制，以改进对外传播和战略伙伴关系。这方面的变革有助于提升经社部主要分析产品的透明度、知识管理和战略信息，确保这些产品传播得更广，并完全针对各国政府的需要。

174. 要取得国家成果，就必须加强国家、区域和全球各级的协同效应；而这就需要一个强有力的经济和社会事务部。我们已经采取相关步骤，但仍有许多工作要做。

175. 我已请经济和社会事务部领导层继续与会员国磋商，就正在采取的上述和其他步骤分享信息，并听取关于继续加强现行措施的意见和建议。到年中，会员国将听取情况通报，了解正在采取的加强经社部的进一步措施，诸如对经社部2020年方案规划和架构提出的拟议修订，包括优化统属关系和架构方面的修订。这一改组将反映在供大会第七十三届会议审议的2020年拟议方案预算中。此外，我已请经社部编写情况说明，概述迄今为止为加强经社部而已经采取的措施和需要采取的其他措施。情况说明将在提交经社部预算分册时提供。

E. 其他相关改革努力

176. 除了上述主要内容外，联合国发展系统还在开展其他一系列变革进程。这些变革加强了第 72/279 号决议概述的总体改革方向。若干实体正在牵头开展自己内部的重新定位工作。联合国可持续发展集团内各有独特作用的三个实体(联合国人类住区规划署(人居署)、开发署和世界卫生组织(世卫组织))内部最近的变革便是例证。

177. 开发署目前已在自身的改革进程中大有进展。该进程旨在重新确立开发署作为可持续发展思想的领导机构和主要业务实体牵头开展消除多维贫困工作的作用，并利用开发署在重新定位的联合国发展系统中的新作用，使其作为实现可持续发展目标的集成平台，在实地发挥领导力。人居署正在深入进行改革，包括按照大会第 73/239 号决议的规定改革治理方式。作为改革进程的一部分，人居署已为自身确定了新的战略方向(见人居署 2020-2025 年战略计划草案)，目前正在开展持续至 2019 年底的内部变革进程。这一进程旨在调整人居署，使其符合会员国在实现可持续发展目标的城市层面、执行《新城市议程》和其他全球议程方面的期望，同时还要确保与联合国发展系统的改革保持一致。世界卫生组织最近核准了影响深远的改革方案。这些改革将使世卫组织的各项进程和架构与其五年期战略计划的“三个 10 亿”目标和可持续发展目标保持一致。世卫组织采用了新的架构和运作模式，协调总部、区域办事处和国家办事处的工作，以期消除重复和各自为政的现象。

178. 最近推出的其他举措也体现了变革精神，包括启动联合国青年战略和在《安全、有序和正常移民全球契约》通过后设立的联合国移民问题网络，以及我的气候变化战略和为了《2030 年议程》的筹资，倡导和发挥领导力、开展高级别宣传和支持联合国发展系统在上述重要议程方面的工作。这些举措无不反映联合国发展系统需要采取协同行动，处理构成我们在执行可持续发展目标的过程中面临的挑战和机遇的核心问题。

179. 实现《2030 年议程》意味着联合国发展系统所有各级都必须相互协调和支持。我们再也不能忽视全球、区域和国家各级之间存在的缺失和脱节问题，这些问题为整个系统带来负担。而且，我们再也不能让重要的全球资产因缺乏协调、沟通和创新、创业精神而不曾得到利用。如果我们要实现可持续发展目标，就必须在本组织内弘扬创新、创业精神。

180. 全球一级正在发生重大变革，但我在全球一级寻求的转型显然要求加快变革步伐。我坚信，今后一年里我们将在这一领域取得更大进展。

五. 全系统成果监督和问责

181. 《2030 年议程》突出表明联合国发展系统可为执行可持续发展目标作出的重要贡献，并表明会员国在监督上述贡献的一致性、效力和效率方面发挥的作用。

182. 自 2015 年以来，会员国加大了参与力度，特别是通过四年度全面政策审查以及经济及社会理事会和大会两者的广泛进程进行参与。该进程促成了关于重新定位联合国发展系统的决议(第 72/279 号决议)。大会第 72/305 号决议是另一个重要里程碑，因为该决议加强了经济及社会理事会作为协调联合国发展系统各项活动的中心机制的作用，并加强了经社理事会的领导和政策指导职能。各理事机构也根据第 72/279 号决议，努力确保各个实体转变做法。以下是我对会员国可如何进一步加强指导和监督联合国发展系统的一些看法。

183. 为了支持会员国发挥这一作用，我于 2017 年承诺改善联合国发展系统对会员国的透明度、问责制和报告工作。在这方面，必须改进关于该系统各项活动的报告并使其透明化，同时开展独立的全系统评价。以下是根据大会第 72/279 号决议的呼吁已经实施的变革以及我们今后的步骤。

184. 联合国发展系统需要向世界各国政府和人民展示成果。我希望会员国一如既往地发挥领导力，继续支持我们在这方面的努力。

A. 将经济及社会理事会业务活动部分转变为问责平台

185. 大会、经济及社会理事会以及机构、基金和方案的理事机构以相互关联的方式构成联合国发展系统政府间决策和监督的三级机制。必须改进这三级履行各自职能的情况，使其能够推进会员国要求联合国发展系统业务进行的变革。

186. 大会是负责制定和评价政策事项的最具普遍性的政府间机制，也是就联合国发展系统支持执行《2030 年议程》及其工作方式制定总体政策指导意见的平台。大会已在关于四年度全面政策审查的决议和之后关于重新定位联合国发展系统的决议中这样做。这些决议旨在实现同样的目标，即为人民取得更好的成果。

187. 经济及社会理事会是确保对全系统在《2030 年议程》方面的业绩和成果进行监督和问责的平台，负责系统审查联合国发展系统执行大会指令的情况，并提供更切合实际的指导。这种指导对理事机构而言至关重要。经社理事会应向理事机构提供明确精准的反馈。反过来，理事机构应定期向经社理事会报告，以便形成加强协调和监督的反馈环路，使实践指导决策。

188. 鉴于上述分工，并鉴于大会重视加强其与经济及社会理事会工作的互补以及避免重叠和重复，大会最好仅在开展四年度全面政策审查的年份通过关于联合国发展系统的决议。另一方面，经社理事会则仅在不开展四年度全面政策审查的年份通过关于执行大会指导意见的决议。这项建议是在充分认识以下事实的情况下提出的：会员国有权视需要随时在这两个论坛中的任何一个通过决议。

189. 2020 年将讨论和商定下一个四年度全面政策审查周期。该周期为思考如何提高发展方面业务活动部分的实效和影响力提供了机会。按照经社理事会其他论坛的做法，为业务活动部分制定多年工作方案，可以对四年度审查执行工作的具体方面提供重点更加明确的审议和指导。年度审查以发展方面业务活动的具体层面和挑战为重点，将有助于开展具体问题可能要求的更加深入的分析 and 审议。这也将使会员国有机会阐明具体专题并提供暂行指导。

190. 此外，根据第 71/243 号决议，会员国可考虑要求联合国发展系统所有理事机构向经济及社会理事会报告其为执行关于四年度全面政策审查的决议和关于重新定位联合国发展系统的决议而作出的决定和采取的步骤。这项报告工作将有助于更好地监测全系统的总体进展情况，为业务活动部分期间行政首长会议上的对话提供核心内容。

B. 加强机构、基金和方案的行政指导和监督

191. 机构、基金和方案的执行局在发展方面业务活动的管理工作中继续发挥前所未有的重要作用。在加紧支持《2030 年议程》以及促使机构、基金和方案向一体化、有实效、高效率的全系统应对方式转型方面，理事机构至关重要。

192. 我曾提议逐步合并设在纽约的基金和方案执行局，以利增加统筹指导和集体成果。虽然这项提议未付诸实践，但我要赞扬上述执行局及其他机构、基金和方案的理事机构推动采取共同办法，改变自身工作方式，最重要的是支持重新定位联合国发展系统，包括一致确保实体遵守大会第 72/279 号决议的规定。

193. 我要赞扬所有理事机构迅速采取行动，核准加倍增加费用分摊协议，以支持重振驻地协调员系统。这种迅速和一致的行动使我们能够确保所需资源中甚为重要的一部分到位，以便在 2019 年 1 月 1 日顺利过渡到新系统，并在今年第一季度实施若干关键步骤。

194. 我还要感谢各理事机构在 2018 年年度会议上作出明确指示和决定，以便全面执行 2016 年四年度审查和关于重新定位联合国发展系统的决议。我特别感谢开发署执行局如此明确地确保为驻地协调员系统的平稳过渡提供全面支持，并感谢其他理事机构在各自的战略规划中采用“共同章节”，其中包括对数个联合国实体的共同指导。

195. 同样令我感到鼓舞的是旨在进一步改进理事机构及其联席会议工作方法的务实变革，从而加强全系统一致性，提高效率，减少重复，增强联合国发展系统各理事机构之间的协同增效。

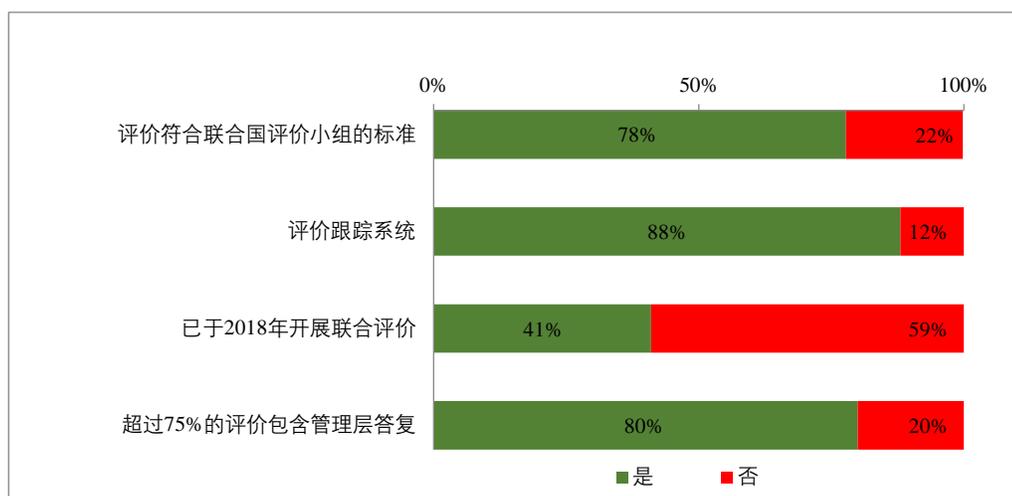
196. 我鼓励会员国将有关下列问题的各项讨论和提议变为现实：加强理事机构各自会议上所探讨的问题之间的关联、更加注重联合拟订方案、实现协调一致、就战略性的跨领域和全系统问题举行更多的非正式联合通报会、提高审议的透明度、促进非政府利益攸关方参与。这些都是确保治理结构的效率、实效和总体质量的重要步骤，应予以落实。

C. 改进全系统评价和报告工作

197. 2016 年四年度审查强调必须加强优质、独立和公正的全系统评价机制。我在关于重新定位联合国发展系统的上次报告(A/72/684-E/2018/7)中重申，独立的全系统评价在加强监督、透明度和问责制以及联合工作和集体学习方面发挥至关重要的作用，可加强联合国发展系统对推进《2030 年议程》的贡献。

198. 总体而言，在联合国发展系统实体内建立评价文化的工作已取得显著成功，但联合评价方面的进展要小得多。联合国发展系统内有 78% 的评价单位符合联合国评价小组关于独立性的标准；88% 的实体具备包含评价状况和管理层答复的评价跟踪系统；但 2018 年仅有 41% 的实体开展联合评价。共有 80% 的实体确认，其开展的评价中有 76% 至 100% 包含管理层答复(见图五)。

图四
2018 年联合国发展系统各实体评价情况



资料来源：经济和社会事务部，对实体总部的调查。

199. 在开展供资对话以及制定由该对话产生的供资契约(载于本报告增编)的过程中，全系统评价数量增加而且质量提高的势头进一步增强。与透明度、联合工作和国家一级成果有关的承诺在供资契约中地位突出，¹¹ 而实现所有这三项目标的核心工具是全系统评价。

200. 根据四年度审查所作的呼吁和供资契约采用的办法，我协调制定了新的全系统独立评价战略。该战略包含各种要素。其中规定，应修订 2013 年最后一次制定的全系统独立评价政策，以强化对《2030 年议程》的重视，与联合国发展系统改革的相关方面保持一致，纳入从已开展的两次全系统试点评价中吸取的经验教训，并反映供资契约中的相关承诺。

201. 经修订的政策明确了全系统开展全系统评价工作的作用和职责，并提出加强与理事机构和立法机构互动协作的方法，以确保全系统评价结果更好地指导决策和政策制定工作。在这方面，上述战略以我关于设立小型全系统评价单位的初步提议为基础，确定了设立新机制的各种备选方案。新机制将进一步调动全系统的评价能力和资源，提升全系统评价的数量、质量、提供和使用情况，以支持可持续发展目标。

202. 该战略责成联合国发展系统根据供资契约中的承诺以及全系统战略文件，在规定时间内开展特定的全系统评价。该战略确立了一套可立即提高联合国可持续发展合作框架评价质量的行动，首先是暂行指导意见(现已制定完毕，旨在支持即将开展的评价)、一系列试点评价和将于 2020 年初订定的全面准则。最后，该战略提议设立专门的供资机制，可用于汇集资源，支持与全系统评价有关的倡议和改进全系统监督的其他措施。

¹¹ 见联合国可持续发展集团承诺 2、8 和 9 的指标，力求在联合和独立全系统评价产品上加强协作，改进联合国发展援助框架/合作框架评价的质量和效用，为获得整体评价和内部审计报告提供更多便利。

203. 除了信息充实的全系统独立评价外，定期报告成果和确保成果透明对会员国能够有效提供指导仍然至关重要。事实上，供资契约中反映的另一项重要承诺是要更好地向东道国政府报告成果，包括至迟于 2021 年全面推出 UN-INFO。

204. 在线工具 UN-INFO 提供明确的全系统概览，说明联合国发展系统如何在每个国家内将资源用于国家优先事项、专题部门(包括跨领域的性别、人权和人道主义标记)和可持续发展目标。该工具的推出将使人们能够方便地获取分类信息，并生成标准化报告。此类报告既可作为联合国系统的组织工具，又可作为宣传产品与外部伙伴交流。这是实现透明和问责的又一个重要步骤。

205. 必须继续优先引入和加强相关能力，以便创造、保留、运用和分享知识，并推动采用全系统开放数据协作办法，创建共享、易用的知识库。迄今为止的调查结果表明，知识管理仍然是一项挑战；在全系统范围内实施的做法寥寥无几。联合检查组在最近的一份报告(A/72/325)中指出，尽管联合国系统内存在丰富的知识管理经验，但这些经验往往封闭在单个组织内，甚至封闭在一个组织的不同部门内。联合检查组的建议之一是利用联合国系统行政首长协调理事会在各实体之间分享相关经验，以期逐步发展全系统共同的知识管理文化。我们将落实联合检查组的这些建议和其他建议。

206. 通往 2030 年的征程已经走完三分之一。我们显然必须加强对彼此和子孙后代的集体承诺。《2030 年议程》要求更深层的问责制、更高的透明度和更有力的监督。务必确保联合国发展系统牢牢地以成果为基础，具备强调领导力、问责制、协作和效率的治理架构。近年来，我们在这方面取得了循序渐进但切实显著的进展，今后将继续如此。成果管理制和评价文化正在逐步成熟。全系统评价的制度化 and 全系统知识管理的强化将进一步推动这一转变，因为不定期报告成果并确保成果透明，会员国就无法发挥监督作用，而且，没有会员国根据这些成果提供的指导，联合国发展系统就不能运作。

六. 联合国发展系统供资

207. 明年将是可持续发展目标的 10 年倒计时。尽管迄今已作出重要努力，但我们仍未能如期执行，实现可持续发展目标的征途中仍存在许多重大障碍。我们需要采取大胆步骤，克服阻碍进展的挑战，其中最严峻的挑战是供资。与执行可持续发展目标所需的数万亿美元相比，联合国发展系统获得的资金并不多，但对许多从该系统提供的支助中受益的国家而言，这些资金大有作为。¹²

208. 2017 年发展方面业务活动的供资总额为 336 亿美元，比 2016 年增加 12.6%。上述增长主要是因为非核心供资增加。这延续了 20 多年来的趋势：联合国发展系统获得的资金数量增加，但质量却相应下降。2017 年，只有大约五分之一的资金以核心资源的形式提供，是历来最低的核心资源份额。联合国发展系统严重依赖少数捐助者提供大量资金。这使该系统容易因较大捐助国可能发生的政策转变而受到影响。

¹² 关于发展方面业务活动资金筹措的最新统计数据见 [A/74/73/Add.2-E/2019/14/Add.2](#) 中的全面概述。

209. 可持续发展各项目标不可分割、相互关联的性质更要求我们必须更为灵活、更可预测地供资。这涉及改善核心和非核心供资之间的平衡，同时也突出强调有必要增加“类核心”资源，例如对机构间集合基金的捐助。机构间集合基金有助于加强联合国发展系统各实体之间的协调和协作，还可抵消严格限定用途的非核心捐助产生的部分负面影响。过去两年来，机构间集合基金获得的资金有所增加，但目前此类资金仅占有所有非核心供资的 7.5%。

210. 2017 年，我提议会员国和联合国发展系统订立供资契约，以提高供资的可预测性、灵活性和总体质量，并解决核心和非核心资源之间失衡的问题。作为契约的一部分，联合国发展系统将加快努力，在如何使用会员国交给的资源方面提高透明度并加强问责制。我还呼吁开展供资对话，以落实契约。该契约是会员国在大会第 72/279 号决议中表示欢迎的。

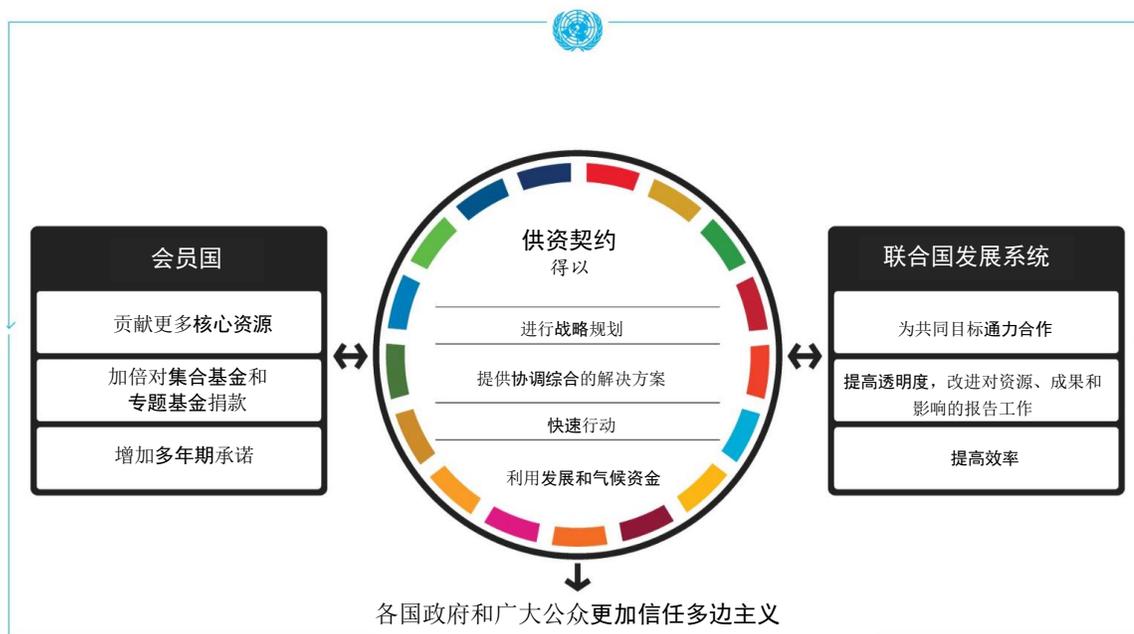
211. 供资对话在常务副秘书长于 2018 年 7 月 31 日召开的大会高级别全体会议上正式启动。随后举行了 3 次高级别全体会议，由过渡小组、少数会员国和联合国可持续发展集团的 4 个实体主导的技术轨道为这些会议提供支持。技术轨道会议的重点是将契约的各目标转化为承诺、具体目标和指标以及执行路线图。

212. 供资契约全文概述了会员国和联合国为使整个系统能够应对发展挑战而需要采取的具体步骤(A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1)。

213. 契约包括会员国作出的 8 项承诺和联合国可持续发展集团作出的 14 项承诺。这 22 项承诺将通过 50 项指标和具体目标监测。这些承诺雄心勃勃、相辅相成，需要大幅转变联合国发展系统的运作方式和会员国为该系统供资的方式。

图五

为何订立供资契约？



214. 联合国发展系统承诺以加强协作的方式努力取得共同成果，追求共同目标，提高运作效率。为了巩固会员国的信任，联合国发展系统实体承诺通过更加透明一贯的报告、更好的全系统和联合评价以及更易获取的审计，更加清楚地说明各实体利用所获资源取得的成果。

215. 反过来，会员国承诺改善联合国发展系统自愿供资的质量和可预测性，包括增加核心供资和对机构间集合基金的捐款，最好是作出多年期承诺。这将加强供资与联合国发展系统实体和联合国可持续发展合作框架的各项战略目标之间的一致性，同时使它们能够提供必要的综合统筹解决方案，更好地支持《2030 年议程》。

216. 发展协调办公室将协调对供资契约承诺的定期跟踪工作。这些承诺的履行进展报告将分两条轨道进行：一是具体实体轨道，通过各实体向其理事机构提交报告的机制；二是全系统轨道，通过本报告今后的各个版本。我们已将承诺指标和基线数据纳入四年度审查的监测和报告框架(A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3)，并在本报告相关章节中提及这些指标和数据。

217. 在大会第七十五届会议之前，发展协调办公室将每年与感兴趣的会员国举行 2 次包容各方的全系统非正式磋商。这些磋商旨在介绍最新执行情况，尤其是涉及跟踪一直来的增效情况和增效收益重新用于发展活动的新情况，从而支持具体实体的供资对话。

218. 供资契约旨在指导并支持具体实体的结构化供资对话。联合国发展系统内的若干理事机构已经在与会员国开展此类结构化供资对话，以解决与供资质量、特别是核心资金下降有关的问题。2018 年，23 个实体中有 17 个实体(包括联合国所有 9 个基金和方案)表示，其理事机构已就战略计划中商定成果的筹资问题举行对话。共同主题包括供资的透明度、质量和可预测性，以及使财政资源与战略计划保持一致的问题。

219. 我相信，供资契约将逐步转变联合国发展系统的现行供资模式，使该系统能够履行核心职能，包括会员国所期望的规范性支助和指导职能。我指望会员国履行其在契约中作出的承诺。为了获得和维持更多更优质的资金，联合国发展系统实体将加快采取步骤，共同努力实现集体目标，并提供更加透明的信息，说明资金使用方式和取得的成果。

七. 实现预期

220. 知情决策在指导联合国发展系统推进转型进程和继续交付成果方面具有至关重要的作用。经济及社会理事会和大会在四年度全面政策审查和重新定位联合国发展系统的决议中均要求定期报告各自决定的执行进展情况。我承诺，在我们继续努力建设更强有力的联合国的过程中，让会员国始终能够充分了解相关情况。

221. 本报告既针对四年度全面政策审查，又针对联合国发展系统的重新定位，已经在转变报告进展的方式。除了介绍整个系统为落实两项决议而采取的所有步骤包括对经济和社会事务部管理的联合国实体总部开展调查外，我还与联合国发展系统协作，更新了四年度审查的监测和报告框架。

222. 监测和报告框架可确保一整套全面指标到位，有助于衡量和跟踪执行进展情况。现行框架随着决议的不断演变进行过几次修订，是增补添加的结果。或许应当根据下一个四年度审查周期的指导意见，制定一个监测框架，使其更加符合大会关于四年度审查和重新定位联合国发展系统决议中的新精神和新任务(第72/279号决议)。

223. 与此同时，经济和社会事务部将于2019年更新所有国家一级的调查产品，包括针对方案国政府、驻地协调员和业务管理小组的调查产品，以便在2020年四年度审查之前提供最新数据和分析。

八. 结论

224. 过去两年来，我们共同进行了联合国历史上最广泛、最全面的改革工作。如今，我们有了使本组织转型的授权、工具和政治意愿，可以使本组织成为帮助各国克服当今和未来挑战从而实现繁荣的载体。

225. 人们对重新定位联合国发展系统寄予厚望。我们大家都有责任树立起《2030年议程》那样的雄心壮志，并在实地取得成果。这是我们最终的责任所在。

226. 正如本报告所述，我们正朝着完成所有改革任务的方向前进。与此同时，这是一项复杂的变革进程。这项进程将持续展开，直至所有变革都牢固确立，整个系统完全转向更具协作性的工作方式。我们满怀责任感和决心迎接今后的几个月，因为我们力求释放这些改革的潜力，最大限度地发挥联合国发展系统的影响力。

227. 在我们向重新定位联合国发展系统过渡的初期阶段，我们工作的中心必然是推进结构改革，并制定改变我们运作方式的手段和机制。今后，会员国可以期待这些变革开花结果，其成果将主要由国家收获。我期待继续报告我们的进展，首先是报告我们在实地产生的影响，并明确说明我们所服务的人民正在经历怎样的变化。

228. 一年后，当经济及社会理事会在业务活动部分期间审议我的下一份报告时，我们打算展示各项鲜明惠益。届时，会员国当期期待看到更加强劲的势头，与各国政府和其他国家对应方改进对话；联合国在所有各级的声音和对策更加统一；我们的政策和技术支持有了创新；透明度提高；并有明确的战略提升我们在各国开展工作和进行派驻的实效和效率。

229. 为了确保我们实现上述目标，我请经济及社会理事会采纳我在本报告中概述的全面办法和提议。具体而言，我指望会员国：

- 肯定迄今为止在推进所有改革任务方面取得的进展
- 核可今后重新定位联合国区域资产和多国办事处的方法，以加强和调整为我们所服务的各国提供的支助
- 请联合国发展系统全部实体的所有理事机构为任何必要调整提供便利，使我们能够继续推进大会授权的改革，不让任何一个实体掉队

230. 会员国要我继续保持我在 2017 年阐述的雄心壮志，以确保联合国能够支持各国实现《2030 年议程》。会员国可以相信我个人和整个联合国发展系统会履行承诺做到这一点。同样，我们也指望于会员国在前行途中继续发挥领导作用、保持参与并坚守承诺。
