



大会

Distr.: General
7 June 2021
Chinese
Original: English

第七十五届会议

议程项目 25

发展方面的业务活动：联合国系统

发展方面的业务活动

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

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 72/279 号决议第 16 段提交，其中大会请秘书长在大会第七十五届会议结束前提交一份审查报告，说明重振后驻地协调员系统的运作情况(包括其供资安排)，并提出建议，供大会审议。本报告也根据大会第 75/233 号决议对同一请求的进一步说明提交。

秘书长在报告中借鉴了重振驻地协调员系统以来会员国的反馈，包括最近一系列全体磋商、区域组磋商和双边磋商提供的反馈。报告还广泛参考了 2019 年末和 2020 年末联合国经济和社会事务部对方案国政府、联合国实体和驻地协调员进行的独立调查、发展协调办公室进行的内部审查、联合国发展系统各实体进行的调查和分析、内部监督事务厅的咨询工作以及其他内部和外部评估。



目录

	页次
一. 执行摘要	3
二. 迄今走过的征途	8
A. 为《2030 年议程》重新定位联合国发展系统	8
B. 从决心到成果	10
三. 驻地协调员系统的业绩：实现近期目标.....	12
A. 加强驻地协调员的领导力、权威和公正性	12
B. 后备能力得到加强	21
四. 加强联合国国家工作队在地贡献.....	28
A. 更好地回应国家需求、优先事项和情况	29
B. 有效应对 COVID-19 大流行的影响	33
C. 可持续发展目标支助发生本质和品质方面的转变.....	35
D. 更高效的业务活动	41
五. 更上一层楼：问责和激励	43
A. 通过改进供资做法来激励变革	43
B. 强化的监督和问责	45
六. 为驻地协调员系统提供可预测的供资，实现可持续性.....	50
A. 驻地协调员系统的供资轨迹	50
B. 混合模式及其业绩	51
C. 驻地协调员系统的适当规模：发展协调办公室和驻地协调员办公室能力概览.....	54
D. 前进方向	56
七. 展望未来：通过为人类和地球带来成果的联合国发展系统实现多边响应	58
附件	
一. 联合国可持续发展集团费用分摊安排.....	62
二. 自 2019 年以来缴纳 1%征费的国家	63
三. 驻地协调员系统特别用途信托基金资源概览.....	64

一. 执行摘要

1. 2015 年,世界各国领导人制定了迄今为止最全面的框架,以实现创建联合国的目的之一:全球人民经济及社会之进展。《2030 年可持续发展议程》是与众不同充满雄心壮志的综合框架,旨在消除一切形式的贫困,确保所有人都能在健康的地球上享有尊严、机会和正义。在史无前例的全球大流行疫情之际,《议程》的相关性进一步增强,实施工作也变得更为紧迫。
2. 随着这一新《议程》的规模日渐显现,本组织支持各国落实《议程》的主要手段无法胜任新使命的问题也变得明显。数十年来,联合国发展系统为改善人类福祉作出了巨大贡献,但这一由大约 36 个实体组成的网络不成体系,难以提供各国推进可持续发展目标所要求的变革性支持。
3. 大会通过关于 2016 年四年度全面政策审查的决议(第 71/243 号决议)不到两周,我即就任秘书长。我表示决心重新定位可持续发展,将其置于联合国的核心地位。毕竟,以尊重人权为基础的可持续和包容性发展是我们通向人人享有和平、尊严和繁荣未来的最佳途径。关于 2016 年四年度全面政策审查的决议与以往任何决议不同,它凝聚了会员国的一致呼吁,要求深刻变革联合国发展系统,以影响力、一致性和问责制为核心。在 18 个月的时间里,我与会员国、联合国发展系统各实体和主要利益攸关方合作,提出了重新定位联合国发展系统的一系列建议。经过学习行之有效的做法,并认识到改革必须在实地产生影响,我重点提议的不是联合国实体各自做什么,而是如何部署一个协调一致的系统所具备的精华,以支持各国落实可持续发展目标方面的优先事项。
4. 2018 年 6 月,大会通过了本组织历史上影响最深远的发展改革,将这一共同努力推向高潮。第 72/279 号决议的核心在于设立一个重振活力、独立、公正、更强有力的驻地协调员系统,能有助于促进形成新一代的联合国国家工作队。
5. 过去三年里,所有人都投身其中,充分执行新的任务规定,同时不打扰实地开展的活动。这包括在全球、区域和国家各级推出新的重振活力的驻地协调员系统,为 162 个国家和领土提供支持。这本身就是一项重大成就。我感谢会员国、联合国开发计划署(开发署)和联合国发展系统各实体的支持。
6. 如今,按照大会第 72/279 号决议的要求,我对这一新的驻地协调员系统的运作情况(包括其供资安排)进行彻底审查。在本报告中,我根据联合国和外部的最佳可用数据以及代表团的反馈,提出我的分析、结果和建议。我得出六大结论。
7. 第一,联合国可持续发展集团三年来作出的巨大努力正在取得成果,驻地协调员系统正在实现其近期目标。
8. 一个更多样化、具有可持续发展基因和强大领导能力的驻地协调员队伍正在形成。他们独立公正,正在前所未有地为联合国更多实体参与联合国国家工作队打开大门,使各国能够更充分地利用专门机构、区域经济社会委员会以及联合国经济和社会事务部等机构的能力。领导能力和权力的增强正在帮助联合国更协调一致地与政府和当地各种伙伴包括国际金融机构接触。

9. 对支持驻地协调员的核心能力进行的新投资也在清晰显现增添的价值。驻地协调员办公室的 5 个专业职位正在促进改善联合国国家工作队的规划工作，进一步强化可持续发展目标的筹资工作和经济政策，更好地形成和利用有活力的伙伴关系，更精准地注重可持续发展目标的数据和成果，更有效地进行全系统沟通。这支负责协调的专业人员队伍由新设立并已全力投入运作的发展协调办公室提供支持。发展协调办公室还确保秘书处有求必应地及时支持联合国可持续发展集团全球一级的工作，而且发展集团新的区域工作队正在将区域一级的协调工作提升到一个新的水平，帮助驻地协调员系统推出用于综合规划、政策和拟定方案的关键工具，特别是推出新的共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。

10. 第二，强有力的证据表明，由于改善了驻地协调员系统的领导、协调和召集能力，联合国国家工作队得以作出更有力而且更切合需要的贡献。

11. 会员国和其他利益攸关方的反馈表明，如今，联合国发展系统正在更好地应对国家需求和优先事项，并针对具体国情提供更因地制宜的对策。在多国办事处，驻地协调员系统的能力显著加强，预计将为小岛屿发展中国家的支助工作带来亟需的种种改善。另一个关键问题是加强每个国家的协调能力并平等分配，同时扩大联合国国家工作队的覆盖范围。在受到危机或脆弱性影响的地方，身兼两职和三职的驻地协调员正在努力促进本组织发展、和平和人道主义这三项业务活动改善彼此之间的协作。目前正在坚定不移地采取行动。尽管这些行动尚处于早期阶段，但本报告已有新安排在哪些方面切实改善现状的证据。此外，在透明度和成果问责制方面也有显著改善。

12. 至关重要的是，驻地协调员系统已通过第一次重大考验。在帮助联合国发展系统迅速、一致、有效应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对健康、人道主义和社会经济直接影响的过程中，驻地协调员系统显示了自己相当重要的价值和潜力。所取得的具体、可衡量成果体现了整个系统坚定不移而且协调得更好的努力。其中一个范例是：2020 年，2.4 亿人获得与基本卫生有关的服务；全球十分之一的儿童获得远程学习支持；7 300 万儿童接种了防范致命疾病的疫苗；近 1.2 亿人获得社会保障计划的支助；尽管 COVID-19 造成限制和封锁，但驻地协调员系统仍向 65 万余名妇女和女童提供了针对性别暴力的服务。早期评价证据表明，驻地协调员系统在制定对策方面发挥了至关重要的促进作用。这一切都是因为有了明确的全球政策和监测框架、全球和国家两级之间的有效沟通、激励采取联合行动和一体行动的专用集合基金、驻地协调员、开发署和联合国国家工作队成员各自在国家一级的明确角色提供的支持。

13. 应对 COVID-19 的行动树立了标杆，也为驻地协调员系统在可持续发展目标行动十年如何利用联合国发展系统的多样性和巨大能力加快落实可持续发展目标提供了蓝图。无数事例表明，这一切事实上都已经在发生。本报告说明驻地协调员协调联合国可持续发展合作框架的进程如何正在使规划工作更为统筹兼顾，并使联合国发展系统能够提供的支持发生本质和品质方面的转变。报告表明，驻地协调员的领导作用正在如何使发展系统能就可持续发展目标的关键过渡提供更一体化的政策咨询和联合方案支持。报告还表明，如何有效利用驻地协调员的

召集作用，使发展系统能按照《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，在国家和地方两级参与雄心勃勃的伙伴关系，并帮助利用所有来源的资金，促进各国的可持续发展优先事项。

14. 更广范围的管理改革、联合国各实体的大力推动以及新的驻地协调员系统所体现的更具协作性的工作方式也在提高效率。效率的提高将腾出急需的资源，供联合国国家工作队为可持续发展目标拟定方案。

15. 第三，驻地协调员系统正在推动联合国更广泛的改革。

16. 联合国秘书处新的管理范式，本组织各级确保性别均等和区域多样性的更广泛努力，无不因为推出新的驻地协调员系统而得益。我关于支持各地各方采取行动的数据战略、联合国青年战略和我的人权行动呼吁也同样：所有这些都加强实地团队推进可持续发展的能力和工具。在努力加强本组织发展、人道主义、和平这三项业务活动彼此协作的同时，还调整了本组织的和平与安全支柱，让驻地协调员系统发挥至关重要的作用，原因包括这涉及必要时在过渡环境中为联合国国家工作队调动增援能力。在区域一级，加强联合国发展系统的协调同样蕴含着巨大潜力。目前在每个区域都设立了区域协作平台，并通过关于次区域和区域发展优先事项的专题联盟开展工作。这使驻地协调员和联合国国家工作队应对国家一级挑战和跨界挑战的能力因此加强。通过发展协调办公室区域工作队，各区域具备了为各自的驻地协调员和国家工作队提供精准支持的专门能力。但在很大程度上，这是一项尚在进行的工作，需要联合国发展系统坚定不移地采取行动，并需要会员国的监督，以确保在每个区域都取得成果。

17. 第四，虽然已经积累重大好处，行进方向也正确，但十分显然仍需继续推动，并作出一些调整。

18. 关于领导力和能力，反馈和数据都显示，驻地协调员的协调、领导和召集能力对联合国国家工作队的成效至关重要，但并未普遍达到所需程度。驻地协调员办公室和发展协调办公室也仍有余地改进所作的贡献，尤其在区域一级以及在信息和通信方面。对此，我概述了一系列措施，提请发展协调办公室和联合国实体注意，以帮助驻地协调员队伍进一步多样化，并打造激励措施，改善驻地协调员的职业道路。我还指出了需要发展协调办公室和联合国可持续发展集团主席注意的领域，因为涉及发展协调办公室本身的业绩和驻地协调员办公室的业绩。

19. 对国家工作队的配置而言，审查一国境内联合国实体的实际存在是确保有一个新一代的国家工作队的关键部分。必须确保我们以最有效的方式部署驻地协调员系统的资源，以便通过执行商定的合作框架落实国家的优先事项并满足需求，但我们尚未看到一个一体化的议程所需取得的进展。我已要求联合国可持续发展集团在 2021 年和 2022 年期间进一步明确这方面的途径，因为这关系到确保联合国国家工作队拥有最适当的技能和素质等。

20. 关于迎接实现可持续发展目标行动十年的挑战，目前仍在进行转变，使联合国发展系统为支持落实可持续发展目标作出实质性的贡献。应对 COVID-19 危机的工作表明，当发展系统以协调一致的方式共同奋斗时，可有何作为，而且迄今

已经为将来汲取了重要的经验教训。此外，仍有必要进一步强化技能和能力，以便在十年行动期间加快进展，尤其是在一体化政策支持、供资、数据和伙伴关系等领域。此外，我们必须加强与国际金融机构的伙伴关系和实地协作方面的工作。

21. 关于加快提高效率，目前在效率方面仍有进一步取得进展的余地，包括在共同房地、全球共享服务中心、联合国发展系统区域存在和联合国实体报告增效等方面。为了最大限度地提供资源为可持续发展目标拟订方案，联合国实体和理事机构如今需要进一步采取行动。

22. 关于改善联合国发展系统的供资质量，会员国已作出很大努力，履行其根据供资契约所作的承诺。这从联合国实体获得的核心摊款份额增加以及对一些集合资金和实体专题基金的支持中可见一斑。我赞扬会员国的承诺，但在激励和推动联合国发展系统采取协调统筹做法的两个最重要的因素上进展甚微：即增加对联合国发展系统实体自愿供资的核心份额；为可持续发展目标联合基金等关键资金提供充足的资本金。此外，需要进一步扩大捐助方群体。这些挑战并非意想不到。供资做法需要改变传统发展伙伴采取的数十年来的既定做法，也需要国家一级决策者给予支持。要扩大供资基础，新的捐助方就要以既承认全球情况变化又承认历史责任的方式向核心职能提供支助。如果不作出改变，改革就无法充分发挥潜力。联合国发展系统支持实现雄心勃勃的《2030 年议程》的能力就将有限，影响对多边主义本身的信心。联合国发展系统在世界各地拥有无与伦比的影响力、多样化的技能、规范基础以及与众多发展伙伴(首先包括方案国政府)建立的悠久关系，因此继续在提供独特的价值，大规模推动可持续发展取得进展，其中包括落在最后面的地方。我敦促所有会员国抓住这一时机，最大限度地扩大投资回报，并增加对该系统的捐助。为便于做到这一点，我提议将传统的联合国发展活动认捐会议重塑为一个论坛，供会员国宣布每年承诺对重新定位的联合国发展系统作出的投资，特别是对联合国实体的非专用自愿供资和对可持续发展目标联合基金的供资。

23. 第五，双重问责模式是驻地协调员系统良好运作的核心，但实行得不够一贯，需要强化。

24. 第 72/279 号决议为联合国国家工作队内部的一套新的问责制度规定了明确的框架，即联合国实体就各自的任务规定向其理事机构负责和报告，并定期向驻地协调员报告根据合作框架为集体成果作出的贡献。然而，这个模式的实行充其量不够一贯。驻地协调员的权威继续面临挑战，合作程度不足，在某些情况下“单打独斗”的文化继续存在。迄今在使国家方案文件与合作框架保持一致方面已经取得进展，但仍有工作要做。在一些情况下，方案国政府本身以及当地发展伙伴没有充分认识到驻地协调员的领导作用，因此导致应对工作缺乏统筹。此外，显然存在驻地协调员似乎超越既定职责的情况，另外还有对一些具体职能仍不够明了的情况，例如资源调动或沟通职能。开发署的集成职能是联合国需要进一步取得进展的另一个领域。联合国国家工作队所有成员、开发署驻地代表和驻地协调员必须理解如何利用集成职能支持执行合作框架。简而言之，广泛变革已经在形式上发生——建立了新的管理和问责框架，实体总部改变了对其国家代表的指

导，一些理事机构采取行动鼓励加强联合国行动的协调一致，但在行为和实体业务模式方面仍在进行更深入的转变。这种局面需要改变。

25. 虽然各实体仍在设法寻找可见度、归属和集体成果之间的适当平衡，虽然我们仍需加强驻地协调员与联合国国家工作队之间的接触，但必须充分遵守双重问责模式的文字和精神。为了进一步推动这一点，现在需要作出一些具体改变。我呼吁大会加强双重问责模式，并请联合国可持续发展集团主席与该集团一起，果断解决任何依然模棱两可或令人关切的问题。这包括明确驻地协调员、联合国国家工作队的作用以及开发署在支持一体化政策和方案支助方面将发挥的具体作用。各理事机构已经以极大的决心承担其在监督遵守双重问责制模式方面的作用。我请可持续发展集团主席确保向理事机构提供进一步推进这项工作所需的信息和工具，确保从国家一级到全球一级都充分遵守。

26. 第六，目前为驻地协调员系统提供资金的模式没有产生足够的资源或可预测的资源。这是不可持续的。这是一个重大风险，给驻地协调员系统带来相当大的业务限制，并且危及我们在过去四年协力工作取得的成功。

27. 过去三年来，发展协调办公室、联合国实体、联合国实体理事机构和许多会员国作出卓越的努力，使 2018 年达成的混合筹资折衷模式产生了最好的结果。联合国发展系统实体实行的费用分摊安排运作良好，符合预期。2020 年，对严格规定用途的自愿供资征收的 1% 的费用创收 4 000 多万美元，但远低于 2018 年当初设想的 8 000 万美元，也没有像当初预期的那样减少严格指定用途的自愿供资。自愿供资对早日过渡到重振活力的驻地协调员系统至关重要，而且近两年已经稳定下来。我赞扬所有已经在多年承诺中捐款的各方，特别是及早行动的各方，而且捐款额度达到或实际上超过摊款数额。但是，预期数额仍未达到，致使 2020 年预算短缺大约 7 000 万美元，占预算总额的 27%。

28. 当前，我们处在驻地协调员系统资金持续不足势必影响其业务的境地：即影响联合国发展系统每年用于发展的 180 亿美元所需的协调；影响本组织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可持续发展目标执行工作的成败关头。

29. 有些人问，可否削减驻地协调员系统的预算。我认为，这样做不可能不削弱会员国的雄心壮志：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，满足会员国对可持续发展的具体需求。驻地协调员系统依然是高效精简运作的代表，其 2.81 亿美元的预算中约 86% 重点用于为 162 个国家和领土实地提供协调。驻地协调员系统已经产生节余，并已用于强化支持小岛屿发展中国家的能力。如本报告所示，该系统的核心能力——驻地协调员、驻地协调员办公室和发展协调办公室占发展业务活动的总预算不到 1%，对其进行的投资正在产生明显的回报。这些回报已经在转化成联合国发展系统的更好业绩和成果。

30. 近两年来，审慎的财务管理、错开招聘以及因 COVID-19 大流行限制相关业务而重新部署节余，使联合国得以建设驻地协调员系统，同时克服预算短缺，负

责任地量入为出。但随着驻地协调员系统几近全力以赴，我们错开支出的能力降低，关键时刻正在迅速逼近。毋庸赘言，这种情况给管理该系统带来很大的不确定性，最终将不可避免地导致员额无法填补。要实现大会第 72/279 号决议的全部雄心壮志，就需要具备资金可预测而且充足的驻地协调员系统，可长期持续。

31. 我依然确信，在本组织经常预算下通过摊款为驻地协调员系统这一核心发展职能提供资金是合乎逻辑的结论。如果会员国不同意，我鼓励设立“混合 2.0”供资模式。这一模式将维持在重新定位工作中正在强化对联合国发展系统集体参与的费用分摊安排，并将继续征费，预计起征点为 5 000 万美元，但按第 72/279 号决议管理并由捐款来源支付。不过，我建议取代自愿捐款部分，用来自经常预算的摊款填补现有资金缺口，从而确保可持续和可预测的供资基础。这笔数额大约将达 1.54 亿美元，同时腾出自愿资源通过联合国发展系统对方案拟定进行急需的投资。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。

32. 过去三年来，在设立一个更强有力、独立、公正的驻地协调员系统方面已经取得迅速、重大和令人印象深刻的进展。我们所有人都应为之感到自豪，因为这是大家共同的努力。之所以能够做到，是因为我们追求共同的愿景，因为会员国和联合国发展系统都在奋力朝同一个方向推进。

33. 如今，我们必须更上一层楼。我促请联合国发展系统进一步欣然接受驻地协调员系统，因为它是我们取得更大成效的最佳工具。我敦促各个会员国，无论身处方案国、捐助国首都还是理事机构，都尽其所能为驻地协调员发挥领导作用和联合国发展系统加强合作创造条件。最后，我敦促大会采取果断行动，确保驻地协调员系统可持续，并继续支持这一征程，从而最大限度地扩大联合国为全球人民经济及社会之进展作出的贡献——消除贫困造成的不公正，实现所有人的可持续发展。

二. 迄今走过的征途

34. 当会员国着手通过《2030 年可持续发展议程》时，对联合国发展系统进行深刻反思、审查和重新定位的进程便已开始，其核心问题是确保该系统胜任使命，随时准备应因《2030 年可持续发展议程》所要求的变革。

35. 本节扼要重述大会通过第 72/279 号决议的历程，回顾该决议包含的雄心壮志，并概述此间三年为将这些改革付诸实践而采取的步骤，展现在短短时间内已经发生的深刻变化和取得的重大进展。

A. 为《2030 年议程》重新定位联合国发展系统

36. 《2030 年议程》向联合国发展系统、更广泛的多边体系和各国政府提出了与其前身千年发展目标完全不同的主张。《议程》以变革性的方式强调包容性经济，并对可持续发展的三个方面采取统筹兼顾的方式。这就要求联合国发展系统提供更广泛、更精细的服务，充分利用该系统全部能力的那种服务。《议程》体现了与持续存在的贫困、迅速扩大的不平等、顽固存在的性别歧视、气候紧急情况所构

成的挑战规模相应的雄心壮志和紧迫感。这种雄心壮志和紧迫感要求重新调整如何使发展系统能够最大限度地作贡献的方式方法。

37. 会员国在关于四年度全面政策审查的第 71/243 号决议中认识到,寻求到 2030 年变革我们的世界的议程要求不折不扣地变革联合国发展系统。上任后,我立即设立了一个程序,考虑变革发展系统的各种选项。2017 年期间,我基于对发展系统职能和能力的深入分析,并根据与会员国和联合国发展系统成员广泛接触了解的情况,在两份奠基报告(A/72/124-E/2018/3 和 A/72/684-E/2018/7)中提出了重新定位的一系列提案。

38. 这些提案的核心认识是,需要对联合国发展系统的价值主张作出重大改变。显然,需要改变实体各自靠供应驱动、主要以项目和部门为主的做法。相反,发展系统需要超越各组成部分之和,提供高质量、一体化的政策咨询意见和方案支持,并充分利用其召集力支持各国的优先事项,以推动国家落实可持续发展目标。

39. 分析表明,只有从根本上特别是在国家一级重新思考协调安排和问责制,才能实现这种转变。正如我当时所说,一切照旧的做法根本无法提高联合国在国家一级为急需的转型提供支持的质量。《2030 年议程》要求设立一个全职的协调职能,领导具有不同技能组合的联合国国家工作队,增强凝聚力,加快反应速度,并加强成果问责制。我提议在各级强化对发展的领导。在全球一级,我将可持续发展的协调工作提升到常务副秘书长,并委托她担任联合国可持续发展集团主席。在区域一级,我设立了新的区域协作平台,集中联合国各实体的不同能力支持关于次区域和区域发展优先事项的一系列专题联盟。在国家一级,我提议设立一个独立、公正、更强有力的驻地协调员职能,由位于联合国秘书处内的一小部分专业工作人员和一个独立的发展协调办公室提供支持。

40. 新一代的联合国国家工作队进而将在驻地协调员的领导下,着重发挥联合国发展系统的优势,无论身处何地,并由一个反应灵敏的开发署统筹提供可持续发展目标方面的职能。实现这种变革并非易事,需要改变行为和心态,对透明、成果和监督作出新的承诺,在联合国整个发展系统强化可持续发展技能,在联合国各实体之间建立一套新的问责安排,并极大地改变联合国发展系统的供资模式。

41. 这些安排还需要一套新的工具围绕联合国可持续发展合作框架开展联合分析和行动。该框架顺应《2030 年议程》呼吁的深刻变革,而且刻意地与国家需求和优先事项保持一致。为了确保联合国发展系统提供的支持适应不同国情,我呼吁重新调整联合国对特殊处境国家的支持,即最不发达国家、内陆发展中国家,特别是小岛屿发展中国家,并在人权基础上加强联合国发展、建设和平和人道主义行动之间的协作。此外,十分显然需要重新审查区域一级的安排,以便更有成效和效率地向联合国国家工作队输送专门知识,并更好地针对跨界挑战采取行动。所有这些变革都将重新定位联合国发展系统,以有效和能作为的驻地协调员系统为骨干,真正胜任《2030 年议程》时代的使命。

42. 2018 年期间，会员国审议了这些提议，审视了不同选项，并在大会第 72/279 号决议中作出了具有里程碑意义的决定。会员国决定设立一个专门、独立、公正、更强有力、注重可持续发展的驻地协调员系统，并呼吁设立新一代联合国国家工作队。会员国未按我的提议通过本组织的经常预算为驻地协调员系统供资，而是商定了一种混合供资模式，其构成是对联合国发展相关活动严格规定用途的第三方非核心捐款征收 1% 的协调费，并由捐款来源支付；在联合国发展系统各实体之间实行费用分摊安排；向专用信托基金提供自愿、可预测的多年期捐款。2018 年和 2019 年期间，会员国商定了进一步变革，包括供资契约，加强多国办事处和改革联合国区域一级安排的提议，设立一个独立的全系统评价办公室，以便对联合国可持续发展集团的业绩和成果进行更经常、更一致的全系统评价。

43. 总而言之，商定的改革是联合国发展系统历史上最雄心勃勃的变革，也是联合国的分水岭时刻。按照《联合国宪章》，同时也因为认识到以人权为基础的可持续、包容性发展是消除一切形式的贫困、实现和平与繁荣的社会、保护环境和子孙后代权利的最佳工具，改革更明确地将可持续发展置于本组织的中心地位。

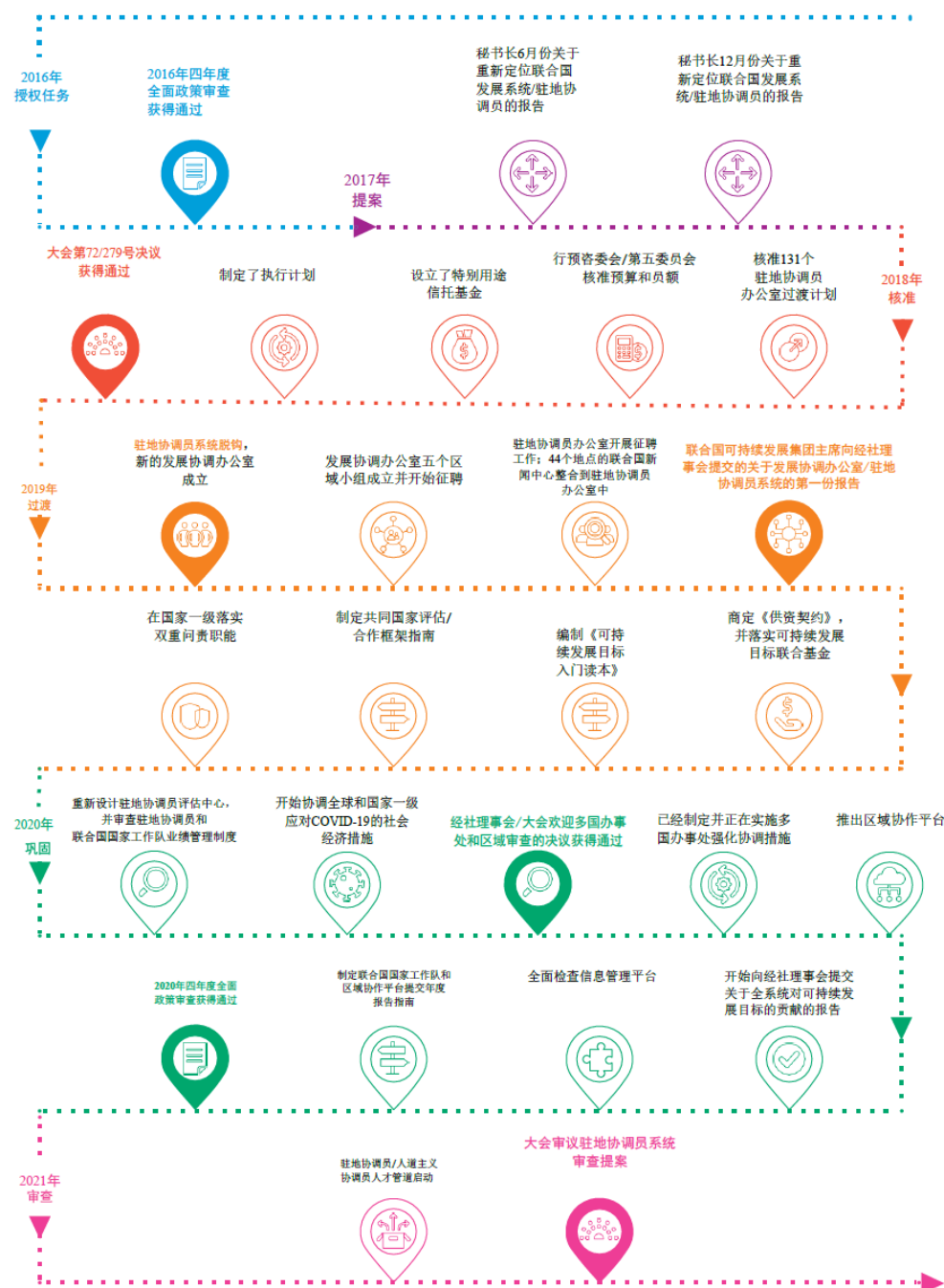
B. 从决心到成果

44. 第 72/279 号决议通过后，我迅速采取行动，设立了一个专门的过渡团队，并制定了驻地协调员系统落实计划，以确保全面有效地执行决议。¹ 到 2018 年底，设立新的驻地协调员系统所需的关键变革便已到位。

45. 为了管理新的驻地协调员系统的所有捐款和财务交易，设立了一个特别用途信托基金。行政和预算问题咨询委员会批准了设立相应员额，第五委员会则批准了联合国可持续发展集团联合国秘书处成员的分摊费用捐款分配，联合国几乎所有其他实体的理事机构也纷纷这样做。为了确保有足够的资金启动新的驻地协调员系统，还动员了早日捐款。除此之外，发展业务协调办公室正式脱离开发署，并在秘书处内设立了一个独立、更新的发展协调办公室。为了在过渡期间确保维持驻地协调员系统的业务服务，核准了 131 个驻地协调员办公室的过渡计划，而且秘书处与开发署签署了谅解备忘录。

¹ 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯就重振驻地协调员系统的执行计划所作讲话，2018 年 9 月 11 日。可查阅 www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-11/secretary-generals-remarks-implementation-plan-reinvigorated。

驻地协调员系统运作和实务里程碑——2017 年至今



缩写：行预咨委会，行政和预算问题咨询委员会；经社理事会，经济及社会理事会。

46. 在一个由秘书长办公厅、秘书处主要实体和开发署组成的专门工作队的支持下，实现了向经过振兴的驻地协调员系统的平稳过渡。该工作队彻底和持续地修订了所有方面，包括新驻地协调员系统的法律基础、合同问题以及支撑该系统的运作体系的过渡。在过渡期间，至关重要的是能够得益于开发署的密切协作和重要的业务支持，而这种协作和业务支持是通过秘书处和开发署之间的服务级别协议正式确定的。通过该服务级别协议，开发署继续收费向驻地协调员系统提供一

些服务，而不同服务的过渡在 2019 年期间交错进行。必要时，对某些服务的过渡或在具体国家的过渡的时限进行了调整，以避免中断。这项成就不应被低估；我赞扬秘书处和所有实体的参与，特别是开发署的坚定支持，正因为有这些参与和支持，才可能取得这项成就。

47. 在随后的两年中，所有人员配置、资金、政策工具和问责安排都以惊人的效率到位，以支持新的驻地协调员系统全面落实，其中包括各驻地协调员办公室的核心能力和发展协调办公室的分配职位。新的安排已经到位，以加强多国办公室，包括为此增设区域和国家协调员以及在北太平洋设立一个新的多国办公室。在激励和问责方面，达成了一项历史性的供资契约。根据第 72/279 号决议，2019 年通过国家一级的内部管理和问责框架落实了新的安排，而该框架规定了联合国国家工作队成员与驻地协调员之间的关系和报告方面的要求。管理和问责框架的全球和区域组成部分也已制定，预计将在 2021 年年中获得联合国可持续发展集团批准。

48. 尽管需要进行的变革规模很大，而且这场全球大流行病带来了前所未有的挑战，但已经采取必要步骤，以按照第 72/279 号决议的设想，建立独立、公正和更强有力的驻地协调员系统。由于联合国系统和各国政府做出了大量努力，经过振兴的驻地协调员系统已从理念变为现实。

三. 驻地协调员系统的业绩：实现近期目标

49. 大会第 72/279 号决议强调了新的驻地协调员系统作为重新定位的联合国发展系统的推动力量，必须表现优异的几个领域。驻地协调员系统将需要更高水平的领导力、权威和公正性来履行其任务。还需要发展协调办公室并通过各驻地协调员办公室来提供强有力的支助基础设施。我在下面列出每个领域的当前状态，并确定眼前的挑战以及需要改进或更深层次变革的领域。

A. 加强驻地协调员的领导力、权威和公正性

50. 加强驻地协调员系统的领导力、权威和公正性，是作为改革一部分而建立的新安排的核心。驻地协调员的知识、技能和能力在这方面至关重要。已经采取许多步骤来确保在这两个方面取得进展。

51. 自 2019 年 1 月 1 日起，驻地协调员与开发署驻地代表职能完全脱钩，目前在由发展协调办公室管理的系统中直接向秘书长报告。驻地协调员得益于我作为管理改革一部分而制定的新的授权规则。这种授权为他们提供了至关重要的灵活性，并确保该系统始终以外地为重点，能够适应快速变化的国家需求。

52. 将驻地协调员系统置于秘书处内，使本组织的核心发展协调职能实现了制度化。驻地协调员与秘书长更直接地联系在一起，最终使驻地协调员是我在国家一级负责可持续发展的最高级别代表的长期做法真正生效。这一举措使驻地协调员更接近政府间框架中确定的优先事项，这类框架包括：《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》、《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》、《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》(《伊斯坦布尔行动纲领》)和第

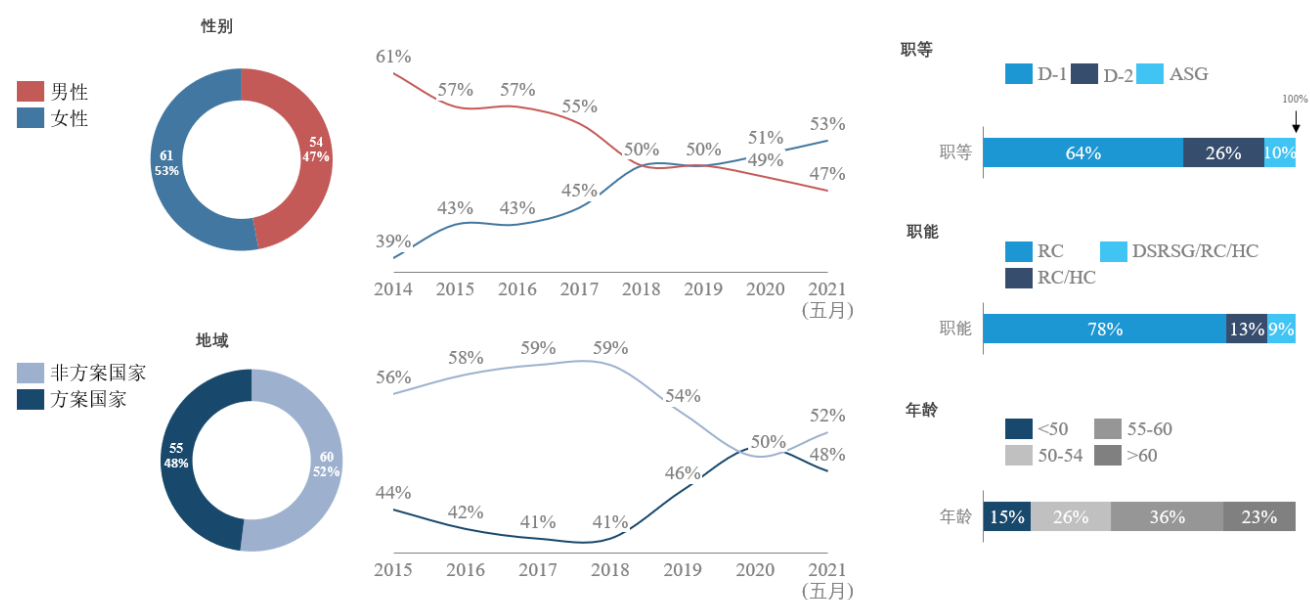
二次联合国南南合作高级别会议布宜诺斯艾利斯成果文件。还有助于加强与本组织人道主义、政治和建设和平工作的联系，同时将重点放在预防上。它还帮助确保驻地协调员从更广大的秘书处政策生态系统中受益。在管理改革的基础上，秘书处已经朝着更加权力下放、灵活和有效运作的方向发展。授权已经使包括驻地协调员在内的各实体负责人能够更灵活作出业务决定，并且更接近任务执行点。将驻地协调员纳入秘书处，还使本组织能够扩大其业务规模经济，并向驻地协调员提供可靠、综合和高效的行政服务。它还支持全系统努力在其业务中采取行动维护联合国的价值观，包括同打击种族歧视、处理性剥削和性虐待以及推进残疾包容、性别均等和环境可持续性有关的价值观。

53. 新一代驻地协调员正在涌现；他们是专业人员，具有公认可持续发展专业知识以及帮助各国实现《2030 年议程》所需的全套技能和经验。重新草拟的驻地协调员职务说明明确重新规定了期待驻地协调员开展的工作，新的驻地协调员领导力素质简介在联合国系统领导力框架的基础上，阐明了驻地协调员应该是什么样的人，以及他们应该如何行事和履行职责。2021 年启动的新驻地协调员/人道主义协调员人才管道旨在建立一个多样化的高素质候选人人才库，具备履行驻地协调员和(或)驻地协调员/人道主义协调员职能的潜力。驻地协调员评估中心经过全面重新设计，可以招聘具有强劲发展资历的最优秀人才。驻地协调员系统的甄选程序正在全面改革，以便将重点完全放在将具有最佳素质的工作人员部署到合适的位置这一当务之急上。驻地协调员的部署流程也已系统化，包括由发展协调办公室与驻纽约的相关常驻代表团及早进行协商。

54. 确保驻地协调员队伍的多样性一直是高度优先事项。2019 年，驻地协调员系统移交给秘书处。在此之后，截至 2021 年 5 月，超过三分之一的驻地协调员已经得到任命，为驻地协调员队伍的多样化和获得新人才提供了首次机会。相当大一部分重点是巩固驻地协调员中的性别平等，改善地域平衡，以及提高他们所代表国家的多样性。这样，本组织的实际情况已经从驻地协调员主要是男性并且来自于非方案国，转变为地域多样性大大提高，并且已经实现性别均等，甚至已经超越这一目标。截至 2021 年 5 月，53%的驻地协调员为女性(2019 年为 50%)，48%来自于方案国(2019 年为 46%)，并且她们代表 58 个国家(2019 年为 54 个)(见图一)。

图一

按性别、地域、职能、职等和年龄分列的驻地协调员



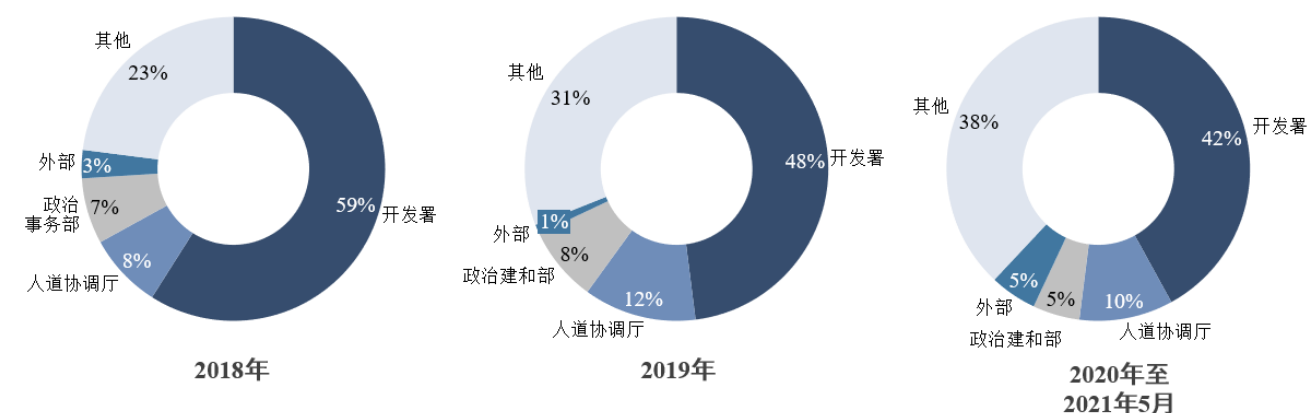
资料来源：发展协调办公室。

缩写：ASG：助理秘书长；DSRSG，秘书长副特别代表；HC，人道主义协调员；RC，驻地协调员。

55. 此外，就原实体而言，我们使驻地协调员的经验和背景实现了多样化，并且我们必须继续努力取得进展，建立一个越来越多地吸引和部署来自联合国各实体和系统外的最优秀人才的驻地协调员系统(见图二)。

图二

按原实体分列的驻地协调员



资料来源：发展协调办公室。

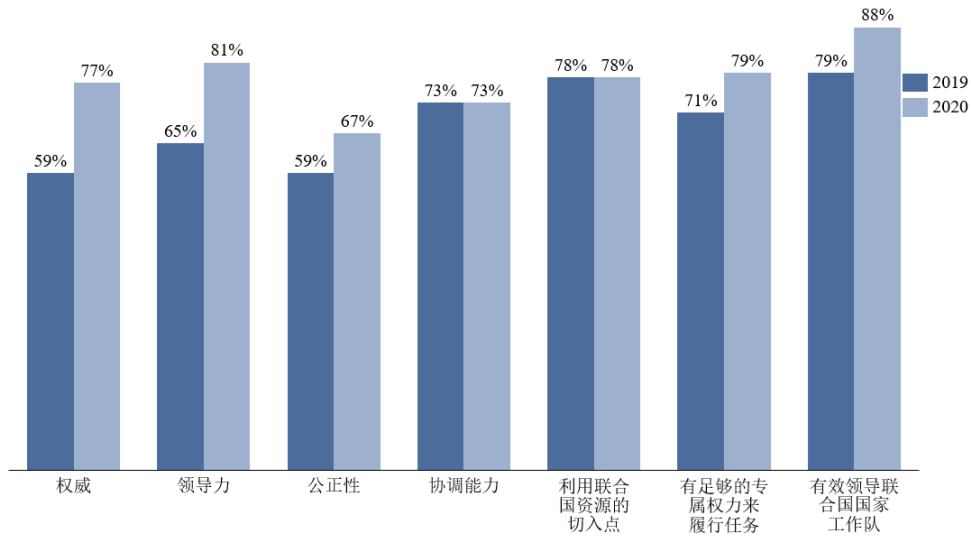
缩写：政治建和部，政治和建设和平事务部；人道协调厅，人道主义事务协调厅。

56. 驻地协调员得到了成功履行职责所需的全套支持。首次和轮调的驻地协调员有机会与发展协调办公室、联合国秘书处(包括人道主义事务协调厅和政治和建设和平事务部)以及联合国可持续发展集团各实体的资深同事举行关于具体国家的全面情况通报会。驻地协调员得到辅导员和教练提供的量身定制的支持,以帮助加快首次驻地协调员的学习过程,并帮助现任驻地协调员实时处理他们面临的挑战。到目前为止,约有 47 名驻地协调员,其中包括 30 名首次驻地协调员,从这种支助中受益。与开发署共同编制了一套新的学习材料——《可持续发展目标入门读本》,并规定驻地协调员必须确保具备更强大和共享的关于《2030 年议程》的知识库,以及能够清晰理解期望他们推动的范式转换。而为驻地协调员举办的关于系统思维、协作型领导力以及在新的合作框架进程中运用远见的领导力对话则对此提供补充。发展协调办公室还启动了可持续发展目标领导力实验室,以加强驻地协调员、联合国国家工作队和驻地协调员办公室工作人员创新和领导转型式变革的能力。发展协调办公室还在支持一个由驻地协调员牵头的进程,以了解担任驻地协调员的妇女的经验,并确定需要提供有针对性支持的领域。

57. 各国政府为驻地协调员的新角色提供了支援。各国政府在当地以最低的交易费用为新的驻地协调员系统提供了法律基础,为此在可能的情况下,比照适用并尽可能复制现有的联合国协定——最常见的是开发署以前的标准基本协定。今天,在绝大多数国家都已达成协议,只是在 76 个国家中,长期的法律基础仍在讨论中。我期待所有相关政府都帮助弥合这一缺口。此外在一些国家,国家当局提升了驻地协调员的外交官衔,例如正式承认他们是驻该国最高级别的联合国发展系统代表,并允许其更多地接触包括国家元首和政府首脑在内的政府高级官员。

58. 我们有充分的证据表明,部分由于上述变化,我们已经看到驻地协调员的领导力、权威和公正性有所提升。正如我 2021 年关于四年度全面政策审查的报告(A/76/75-E/2021/57,第 14 段)和下文图三所着重指出的那样,方案国政府已经表示,自 2019 年 1 月 1 日落实新的驻地协调员系统以来,驻地协调员表现出了更强的领导力(81%)、公正性(67%)和协调能力(73%)。此外,78%的受访者认为驻地协调员是接触国家一级联合国系统的有效切入点,88%的方案国政府认为驻地协调员在领导联合国国家工作队方面是有效的,79%的受访者认为驻地协调员有足够的专属权力来有效履行任务。这表明自 2019 年以来有大幅增长。驻地协调员和联合国国家工作队在 COVID-19 大流行期间的表现(详见第四节)强化了这些印象,92%的政府表示驻地协调员能够确保联合国采取协调一致的应对措施。

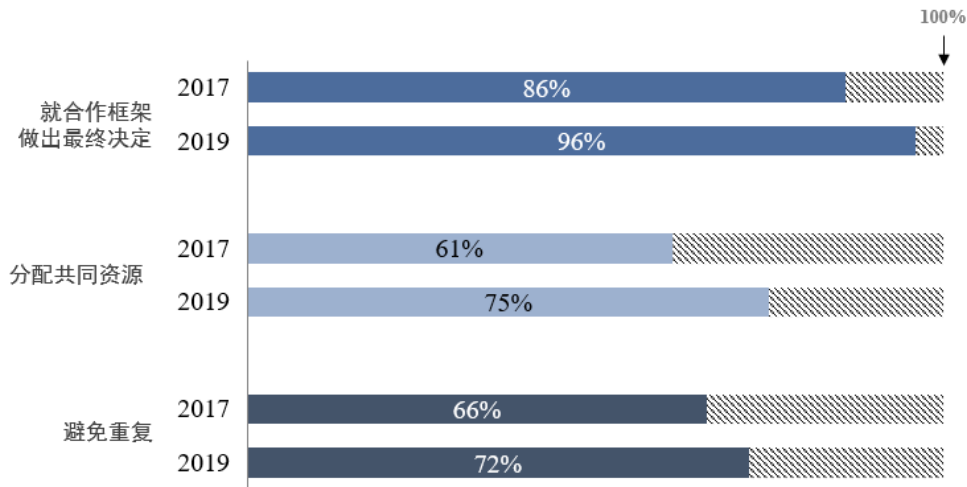
图三
政府对驻地协调员技能和能力的反馈



资料来源：经济和社会事务部对方案国政府的调查，2020 年。

59. 如下图四所示，驻地协调员自己的看法与此类似。有更多驻地协调员报告说，他们可以就联合国可持续发展合作框架/联合国发展援助框架做出最终决定并分配共同资源。他们在决策制定和避免重复方面的影响力也有增长(从 2017 年的 66%增至 2019 年的 72%)。根据修订后的驻地协调员职务说明和领导力方面的要求，大多数驻地协调员报告说他们对新的领导角色和职责有了更清晰的理解。

图四
驻地协调员对领导力和专属权力方面进展的看法



资料来源：经济和社会事务部对驻地协调员的调查，2019 年。

60. 重要的是，联合国各实体就驻地协调员的领导力、权威和公正性进行的调查中也出现了这些趋势。大约四分之三的联合国可持续发展集团实体承认有义务向驻地协调员报告规划和方案执行情况。² 在联合国儿童基金会(儿基会)2021 年对其驻国家代表进行的一项调查中，近一半的受访者报告说，他们与驻地协调员的战略接触互动有所改善，驻地协调员促成联合国国家工作队与国家政府之间对话的能力有所提高。³ 联合国人口基金(人口基金)国家办事处报告说，自 2019 年以来，随着驻地协调员和驻地协调员办事处促进跨机构工作的能力提高，他们调动资源、与利益攸关方建立伙伴关系、执行方案以及就规范制定问题接触互动的能力都有所提高。⁴ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在 2020 年进行的一项类似调查显示，其绝大多数国家办事处都注意到，驻地协调员和驻地协调员办公室促进跨机构工作的能力有所提高(67%)，并且对其实体工作和任务的支持也有增加(62%)。⁵ 开发署和儿基会还申明，他们认为驻地协调员在联合国关于不让一个任何人掉队、性别平等和人权的工作中需要发挥更强大的协调和召集作用，并认为这种作用是有价值的。⁶ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)驻国家代表认为，驻地协调员的中立中间人作用对于克服联合资源调动方面的机构间竞争和重叠至关重要。⁷

61. 最后，外部研究证实了这些趋势。例如，多边组织业绩评估网 2021 年的研究结果指出，⁸ 向经过振兴的驻地协调员系统的过渡是联合国发展系统改革的转型领域之一，迄今取得了最大进展，并带来了转型式变革，同时显示出对 COVID-19 应对措施有好处。该项研究还发现，驻地协调员相对于国家政府的地位正日益得到承认，是政府利益攸关方简化与联合国接触互动的宝贵工具，受到了赞赏。研究还指出，发展伙伴广泛认识到驻地协调员日益独立和更强有力的作用，并认为驻地协调员在提高联合国实体(特别是那些在一个国家没有实际存在的实体)的融入程度、更有效地开展协作和宣传、发出一致的联合国声音以及促进战略伙伴关系方面带来了积极成果。

62. 驻地协调员的新领导力和公正性体现在他们有能力争取在一个国家没有实际存在的联合国实体更多地参与进来。这涉及到联合国发展系统改革的核心，也涉及本组织提供可持续发展目标外部和内部审查所要求的转型式政策支持的能力，这些审查有：多边组织业绩评估网的研究和内部监督事务厅(监督厅)开展的

² 联合国，经济和社会事务部，各机构、基金和方案总部调查，2020 年。

³ 2021 年儿基会调查或驻国家代表的初步调查结果即将公布。关于 2020 年的结果，见儿基会，执行局，“大会关于‘重新定位联合国发展系统’的第 72/279 号决议的执行情况”，给 2020 年年度会议的情况说明，2020 年。

⁴ 人口基金，执行局，关于大会第 72/279 号决议执行情况的情况说明，2021 年。

⁵ 妇女署，关于大会第 72/279 号决议执行情况的情况说明，2021 年 5 月。

⁶ 开发署和儿基会对经济及社会理事会发展方面业务活动部分的联合书面答复。

⁷ 关于联合国发展系统改革的非正式内部调查，2021 年。

⁸ 多边组织业绩评估网，*Is This Time Different? UNDS Reform: Progress, Challenges and Opportunities, Lessons in Multilateral Effectiveness* (巴黎，2021 年)。

咨询工作，其中记录了驻地协调员为将联合国较小和专门的实体纳入联合国国家工作队开辟一条重要途径的能力，并认识到驻地协调员正在更好地倡导和促进全系统的授权任务。这类行动的例子载于方框 1。这些都是新的驻地协调员系统正在发挥作用的最好征兆。驻地协调员系统不仅正在支持更好的协调，而且还在帮助联合国发展系统中各种联合国实体为推进《2030 年议程》做出更高质量的贡献。

方框 1

驻地协调员系统在行动中：帮助联合国各实体参与及履行其授权任务

各区域经济和社会委员会现在是 49 个联合国国家工作队的成员，高于 2019 年的 40 个和 2017 年的 32 个。此外，35 个签署了由 33 个国家组成的联合国可持续发展合作框架或联合国发展援助框架。经济和社会事务部历来与联合国在国家一级的支助联系较少，总共参与了 9 项共同国家分析和 13 项 COVID-19 社会经济影响评估，其中包括覆盖 48 个国家和领土的多国评估，目前正在参与经济学家和数据专业人员等全球专家网络。

在突尼斯，儿基会和世界卫生组织(世卫组织)与 COVID-19 疫苗全球获取 (COVAX) 机制的联合工作得益于驻地协调员的领导，以制定和实施 COVID-19 应对计划和国家疫苗接种战略。驻地协调员帮助各机构和发展伙伴作为联合国的“一个声音”进行参与、资金筹措和宣传。仅在 2021 年上半年就提供了约 76 万剂疫苗。总体而言，联合国国家工作队得以扩大其工作规模，包括在医疗卫生、免疫接种、教育和社会保护等领域扩大工作规模，以加强复原力和国家系统。

就国际移民组织(移民组织)而言，驻地协调员在加强联合国全系统应对移民方面发挥了至关重要的作用。有 50 多个国家一级网络已经在联合国移民问题网络下建立和启动，并已经被纳入联合国国家工作队，由驻地协调员与移民组织一起担任主席和共同主席，同时利用其领导作用动员联合国系统的相应部门。

在性别平等领域，60%的妇女署驻国家代表报告说，与驻地协调员一起处理规范制定问题和妇女权利议程的能力有所增强。人口基金进而报告称，自 2019 年以来，驻地协调员对规范制定问题及其授权任务的支持大幅增加。最近，驻地协调员在支持人口基金在联合国国家工作队内部的参与以及与各国政府的接触互动方面发挥了关键作用，以便在纪念国际人口与发展会议 25 周年的内罗毕首脑会议召开之前推进实施《国际人口与发展会议行动纲领》。

开发署在联合国国家工作队内的独特作用，从其作为联合国应对 COVID-19 大流行的社会经济支柱技术牵头机构的贡献中可见一斑。在乌兹别克斯坦，开发署与驻地协调员密切协调，与人口基金、世卫组织、亚洲开发银行和世界银行等一系列合作伙伴共同指导编制了 COVID-19 社会经济应对和恢复综合计划。该计划是专门为补充该国的国家战略准备和应对计划量身定做的，其基础是对优先问题的共同理解，以及得到驻该国的联合国实体和国际金融机构广泛支持的计算费用恢复应对计划。

经过振兴的驻地协调员系统已经帮助联合国国家工作队更好地协助各国政府努力尊重和履行其人权义务及承诺。在蒙古，驻地协调员在起草保护该国人权维护者的法律方面得到了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的技术支持，而此事是蒙古在最近的普遍定期审议中收到的一项关键建议。在阿尔巴尼亚、孟加拉国和塞拉利昂等国，联合国国家工作队与各国政府携手合作，审查其普遍定期审议各项建议的落实情况，并制定贯彻落实这些建议的国家进程，而这往往是各国新合作框架的一部分。

驻地协调员系统还与秘书长青年问题特使办公室密切合作制定联合国国家工作队信息和政策支助一揽子计划，以推进实施《联合国青年战略》。孟加拉国、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、加纳、约旦、摩洛哥、尼日尔、塞拉利昂、乌干达和乌兹别克斯坦的联合国国家工作队正在试行推出该战略，并将实地测试和精确调整其实施情况。

驻地协调员已经帮助国际电信联盟(国际电联)与各国接触互动，以便在所有区域推出数字化转型服务；这些区域包括拉丁美洲和加勒比区域(在该区域，国际电联还在与设在特立尼达和多巴哥的多国办事处合作)，以及亚洲和太平洋区域。在欧洲、中亚和非洲，在发展协调办公室非洲区域主任的指导下，国际电联现在是机会/专题联盟的共同召集人，以利用新兴技术，推动在非洲实现包容性增长的数字过渡。环境署等实体报告说，驻地协调员系统正在帮助增强他们就关键贯穿各领域问题开展的研究和规范制定工作与国家一级业务实体的工作之间的联系。

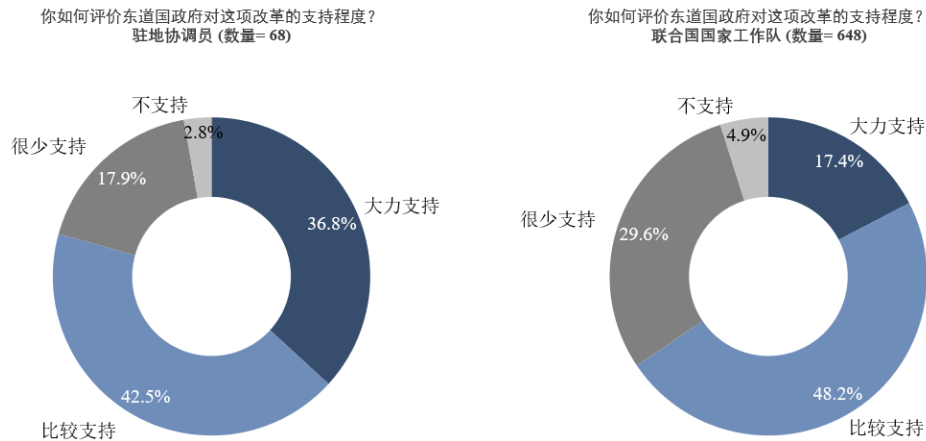
通过驻地协调员对柬埔寨、埃及和赞比亚的联合国工业发展组织(工发组织)国家伙伴关系方案的支持，联合国各实体、各国政府、国际金融机构和捐助方目前正在共同努力，增加工业化及社会经济方面的干预措施和机会，包括支持柬埔寨和赞比亚努力摆脱最不发达国家地位。

消除差距

63. 新的驻地协调员角色已经成功确立，并且被广泛认为是得到认可的和增值的。同时，驻地协调员的领导力、权威和公正性也可以进一步得到增强。

64. 在对经济和社会事务部进行的调查作出答复的方案国政府中，近四分之一的政府认为现在明确确定驻地协调员的领导力、公正性和独立性得到了加强还为时过早；这一事实提醒我们，这一进程仍在进行中。监督厅对驻地协调员和联合国国家工作队进行的一项调查证实，要争取各国政府的支持，还有一段路要走(见图五)。需要会员国持续关注，以确保所取得的成功在所有国家和地区都得到巩固并保持一致。

图五
东道国政府对这项改革的支持



资料来源：监督厅。

65. 还令人关切的是，2019年，约43%的驻地协调员表示，他们没有足够的专属权力来避免重复；⁹而在2020年，许多人继续报告说，具备必要权能的驻地协调员发挥的领导力没有普遍受到重视，甚至被一些人视为一种威胁。¹⁰此外，驻地协调员继续报告说，在确保他们有能力按照改革精神指导各个进程的所有相关领域都存在挑战。¹¹超过50%的儿基会驻国家代表报告说，他们不认为经过振兴的驻地协调员职能改善了联合国对各国政府的集体支持。其中一些缺点说明了与双重问责职能和驻地协调员业绩管理有关的持续挑战，第五节对此有详细论述。

66. 联合国还需要进一步加强驻地协调员人才库并使之多样化。方案国，特别是阿拉伯国家、亚洲及太平洋国家、拉丁美洲国家和小岛屿发展中国家在驻地协调员人才库内的代表性仍然偏低。我敦促来自这些区域的合适候选人向驻地协调员/人道主义协调员人才管道和联合国实体提出申请，以鼓励具备必要素质的工作人员也这样做。我还要求发展协调办公室扩大其新的试点外联方案，以便从方案国确定合适的候选人。

67. 在与开发署脱钩后，工作保障方面出现了新的不确定性，这降低了驻地协调员轨道的吸引力，并对其长期成功构成相当大的风险。解决这个问题现在变得更加重要，因为联合国正在振兴驻地协调员干部队伍：年轻的驻地协调员在完成一次驻地协调员派任后还将有很多年的时间，因此如果他们要进入这一轨道，他们自己以及他们的家人将需要一些工作保障。

68. 自从驻地协调员系统于2019年1月1日移交秘书处以来，71名完成派任的驻地协调员中有45%获任命又一次担任驻地协调员，而有55%则离开了驻地协调

⁹ 联合国，经济和社会事务部，对驻地协调员的调查，2019年。

¹⁰ 秘书长与驻地协调员的第三次全球会议，2020年(虚拟)。

¹¹ 同上。

员轨道。在后者中，有 16 人退休(占总数的 23%)；10 人返回原实体(14%)；4 人获任命到发展协调办公室任职(6%)。驻地协调员应该能够无缝进出驻地协调员轨道，以及包括秘书处在内的联合国可持续发展集团各实体。这将确保如果他们愿意的话，他们在驻地协调员轨道之外拥有具有挑战性和多样化的职业发展；确保驻地协调员轨道能够得益于对联合国可持续发展集团各实体有深入了解和理解的领导人；并确保联合国系统的领导人日益具有共同、全系统的视野。

69. 目前正在朝着这个方向采取措施。发展协调办公室正在与联合国各实体接触互动，以确保来自这些实体的驻地协调员仍然被视为内部候选人，被纳入该实体的人才库，能够获得内部职位空缺，并能够获得内部学习和发展资源。此外，我已要求发展协调办公室投入更多资源，为驻地协调员提供个人职业咨询和支持，并研究如何最好地支持处于两次派任间歇期的驻地协调员或即将退休的驻地协调员。同时，需要朝着更宏伟的目标前进，即在秘书处以及理想情况下在整个联合国系统建立一个综合的职业管理制度。这将需要与联合国系统各实体探讨相互承认高级别领导人名册和建立联合国全系统高级别领导人人才库。我打算在今后一个时期与发展协调办公室、联合国各实体和联合国系统行政首长协调理事会管理问题高级别委员会密切协作，推进这一进程。我还鼓励发展协调办公室帮助驻地协调员与联合国各实体负责人之间定期接触互动，以确保驻地协调员更充分地了解联合国不同实体的授权任务和不同需求，以及他们在国家一级可能面临的任何挑战。

70. 同样重要的是，要把目光从领导人转向领导团队。要使驻地协调员和联合国国家工作队能够有效合作，需要做大量工作。这可以包括：协调各机构确定、甄选和培训其驻国家代表的努力，以确保联合国国家工作队的领导能力更加统一；以及利用驻地协调员/人道主义协调员人才管道作为向整个联合国可持续发展集团、而不仅仅是向驻地协调员轨道输送外地领导人的人才来源。管理和问责框架的相关规定应得到更广泛地执行，这些规定允许驻地协调员在得到甄选之前向联合国各实体的区域主任提供关于特定国家背景下所需领导技能和素质的意见。各实体还可以把分配给其驻国家代表的各种职业发展资源集中起来，以确保所有相关的联合国国家工作队成员同时接受关于相同专题的培训。

B. 后备能力得到加强

71. 为了使独立、更强有力和公正的驻地协调员能够最有效开展业务，并充分利用新一代联合国国家工作队和更广大的伙伴关系生态系统，各项改革确立了所有驻地协调员办公室的标准核心协调能力，并通过发展协调办公室提供后备支持。

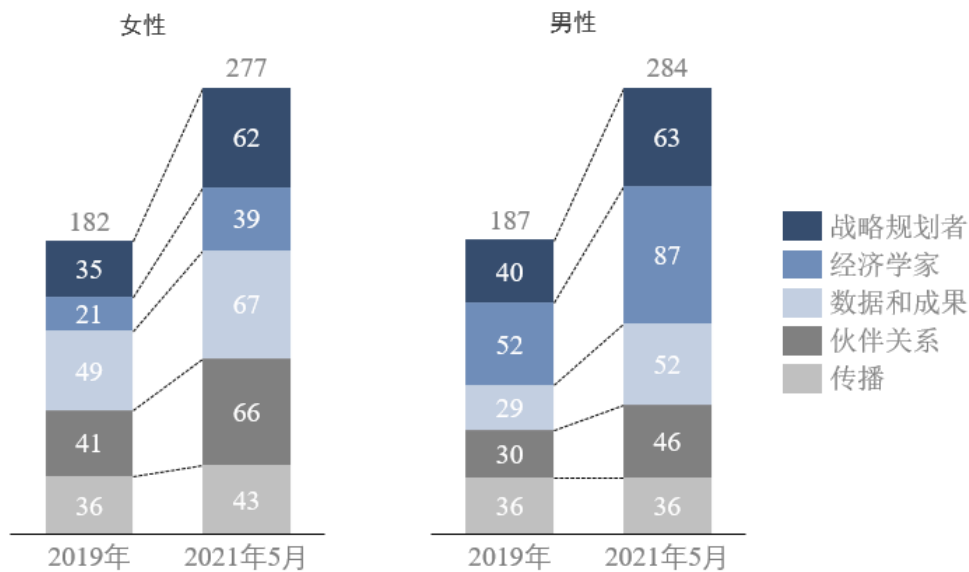
驻地协调员办公室的支持

72. 改革前对驻地协调员的专门支持很容易受到当地发展伙伴不断变化的利益的影响，并取决于个别驻地协调员的资源调动能力。这导致各国对驻地协调员的支持因事而异并且参差不齐。为解决这一问题，会员国根据对关键职能的摸底和分析，支持向每个驻地协调员办公室部署五个核心专业人员职位以及两名行政助理的提议，作为对驻地协调员所服务的所有国家提供的基本协调支助。这些职责

中的每一个都提供具体的专门知识，以支持驻地协调员有效地领导联合国国家工作队并与之进行协调，并且令人信服地与各国政府和其他伙伴接触互动，而这些支持中包括战略规划、经济转型、伙伴关系和可持续发展目标筹资、可持续发展目标数据及监测和评价，以及传播。

73. 截至 2021 年 5 月，132 个驻地协调员办公室完成了 571 个职位征聘，包括多国办事处新设的 10 个协调专家职位，以及 196 名国际干事和 375 名本国干事，这与 2018 年提供的预测细目相符。这些国际干事来自 87 个国家，其中 43%来自方案国。目前共有 109 个驻地协调员办公室已就五个核心职位中的至少四个配置了人员。在 571 名驻地协调员办公室的专业工作人员中实现了性别均等，驻地协调员办公室核心职能整体的性别代表性有所提高。这些数字中不包括每个驻地协调员办公室的两个一般事务职位，目前这类职位的配置率为 90%。根据《联合国残疾包容战略》，目前还在采取步骤，促进驻地协调员办公室雇用符合条件的残疾人。

图六
驻地协调员办公室核心职能的人员配置增长和性别平衡情况



资料来源：发展协调办公室。

74. 应合作框架下提出的明确要求，并经东道国政府批准，联合国发展系统继续在特定国家驻地协调员办公室部署更多选定的能力。这些额外能力不是由驻地协调员系统特别用途信托基金供资。例如，开发署和政治和建设和平事务部的一个联合方案在 2020 年向 80 多个国家部署了和平与发展问题顾问；人权高专办管理的人权顾问被部署到 43 个国家；以及通过与妇女署协作，将性别平等问题顾问部署到了 13 个驻地协调员办公室。为了加强在国家内没有实际存在的联合国实体提供的支持，还有 7 个联合国实体在至少 19 个驻地协调员办公室部署了专门

的咨询能力。¹² 这不仅是在没有在一国建立单独实体存在的情况下部署能力的一种有效方式，而且还得以提供更多的相关政策咨询能力，以在其他成员尚未涵盖的领域支持更广泛的联合国国家工作队的工作。这些额外的能力现在作为一整套协调能力的组成部分发挥作用，进一步促进了在这些背景下推进《2030 年议程》的至关重要的多层面方法。

75. 现有数据显示，无论是在驻地协调员办公室，还是在发展协调办公室，作为驻地协调员系统一部分部署的能力都有高水平的表现。约 73% 的方案国政府说，驻地协调员现在有能力协调联合国的活动以支持国家发展优先事项。超过 90% 的驻地协调员认为，联合国国家工作队将驻地协调员办公室视为促进支持性分析、政策和方案编制的共同资源。

76. 独立分析、发展协调办公室内部审查以及各机构和其他行为体的反馈额外提供了一些明见。作为 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金早期评价研究的一部分接受采访的利益攸关方报告说，驻地协调员办公室的所有五个职位都很重要。¹³ 监督厅的咨询工作注意到，驻地协调员和联合国国家工作队成员都认为在驻地协调员办公室增设一个经济学家员额对加强联合国总体分析能力特别重要。¹⁴ 发展协调办公室内部对驻地协调员办公室职能的调研发现，驻地协调员和工作人员认为，联合国国家工作队能够越来越多地利用新的能力来更好地协调宏观经济分析、伙伴关系和可持续发展目标方面的数据和统计。¹⁵ 总体而言，答复者强调了如何通过提高能力而得以实现更多的联合资源调动、联合沟通和宣传。

77. 方框 2 列出了每个职能所作的一些贡献的例子。

方框 2

驻地协调员系统在行动：驻地协调员办公室支持更综合一体的联合国国家工作队的行动

战略规划干事/团队长通过协调和连接各关键优先领域的团队，支持驻地协调员，并加强驻地协调员办公室的工作。战略规划干事/团队长一直是推出共同国家分析、合作框架和联合国社会经济应对计划进程的重要参考点。在一些国家，战略规划干事/团队长还与伙伴关系和发展筹资干事密切合作，积极促进扩大伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系，并积极促进联合国国家工作队联合资源调动的努力。

驻地协调员办公室的经济学家正在显示出巨大潜力，不仅是作为协调员的潜力，而且还作为联合国系统内的战略推动者、思想领袖和专门知识经纪人的潜力。在一些联合国国家工作队，驻地协调员办公室经济学家在下述领域发挥

¹² 人道主义事务协调厅、联合国减少灾害风险办公室、安全和安保部、环境署、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国志愿人员组织。

¹³ 《联合国 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金的早期经验和可评价性》(联合国出版物, 2021 年)。

¹⁴ 监督厅, “驻地协调员系统改革的早期评估”, 2020 年 11 月。

¹⁵ 发展协调办公室, “驻地协调员办公室的内部职能审查”, 2021 年 3 月。

了重要作用：确保联合国在编制国家发展战略方面向政府提供协调支持(如在北马其顿、尼日利亚和佛得角)；宏观经济建模(如在蒙古和约旦)；以及应对 COVID-19 大流行的经济层面的问题(如在马来西亚、埃及和蒙古等许多国家)。其他一些经济学家表示，他们越来越被视为联合国经济学家网络内有关经济问题的国家层面的关键联络人，还有一些经济学家则在建立国内网络方面发挥着核心作用：在埃及，驻地协调员办公室经济学家领头建立了联合国-国际金融机构发展伙伴经济学家网络，并协调该网络的定期会议，以交流对经济的看法和分享新的分析。该网络最初是作为联合国和一家国际金融机构的倡议发起的，目前包括发展伙伴的经济官员，并已带来了联合国和国际金融机构之间的实际合作，包括在 COVID-19 回应中为与国际货币基金组织的贷款谈判提供意见。

伙伴关系和发展筹资干事被认为对扩大伙伴关系(包括私营部门)、整合联合国各实体的努力以及联合国国家工作队的联合资源调动努力作出了积极贡献。在许多国家，包括在阿拉伯联合酋长国、毛里求斯、斯里兰卡和巴拉圭，伙伴关系和发展筹资干事帮助加强了国家工作队与全球契约网络的合作。在哥伦比亚，伙伴关系和发展筹资干事与私营部门的接触促进了世界粮食计划署(粮食署)为解决弱势家庭粮食短缺问题所提出的“分享膳食”倡议。伙伴关系和发展筹资干事还在创建和管理各种国家级集合基金以及便利获得建设和平基金和联合国促进残疾人权利伙伴关系基金等联合国信托基金方面发挥重要作用。

数据管理和成果监测和报告干事目前在帮助加强注重成果、学习和问责的文化。这些干事对于在地方和全球两级就若干成果报告工具收集、分析和展示数据至关重要，这方面包括联合国国家工作队年度报告和诸如 COVID-19 数据平台的驻地协调员系统数据门户。在摩尔多瓦，数据管理和成果监测和报告干事为将 COVID-19 评估和计划整合到一个在线互动看板发挥了重要作用，该看板显示联合国各地所作应对的最新数据。这些干事还为利用国家工作队支持国家统计局和更广泛的可持续发展目标数据伙伴提供了一个重要的新切入点。例如，在哥斯达黎加，国家工作队通过驻地协调员办公室对数据的协调化支持，支持政府建立国家可持续发展目标统计委员会。在特立尼达和多巴哥，数据管理和成果监测和报告干事支持国家工作队建立大数据伙伴关系。

驻地协调员办公室传播干事目前正在促进提高联合国可持续发展实地工作的知名度，为此目的制定联合传播战略、支持各驻地协调员代表整个联合国国家工作队以一个声音讲话、编制宣传和传播材料以及面向公众宣传支持各种全球倡议，如联合国成立 75 周年的动员公众工作。在斯里兰卡，传播干事增进了各联合国各机构之间的协调一致的沟通，包括与在该国没有实际存在的实体的沟通。将联合国新闻中心并入驻地协调员办公室帮助了利用现有资源，但情况参差不齐，需要作出更大努力来确保其全面成功。

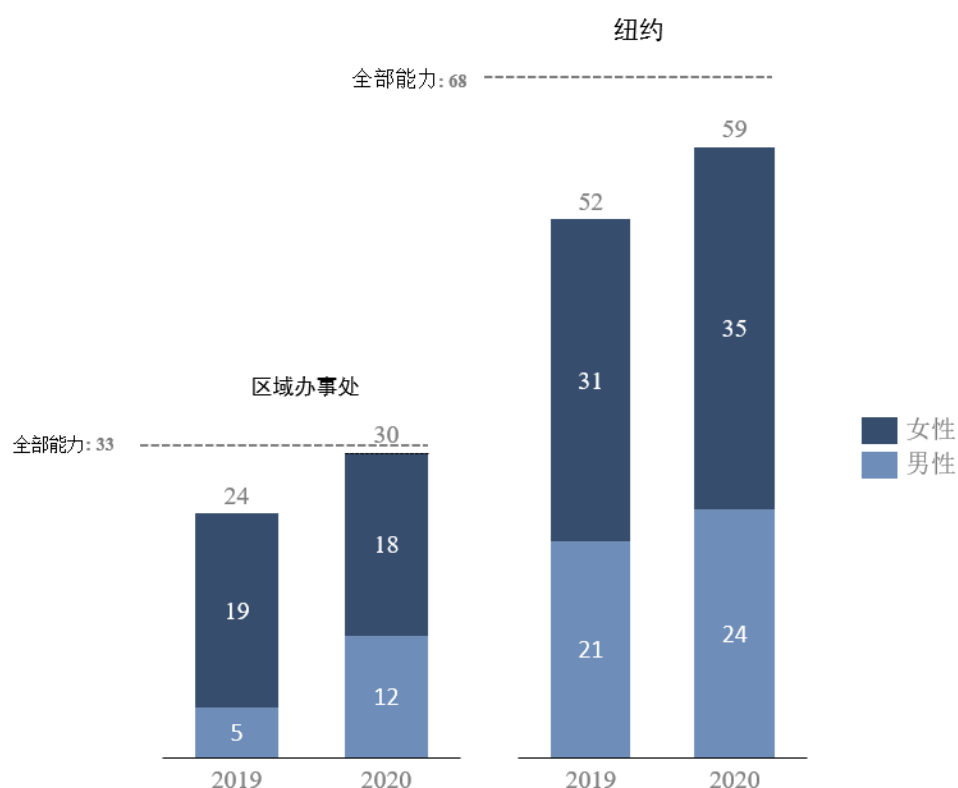
发展协调办公室的支持

78. 在 162 个国家和领土开展业务的驻地协调员、驻地协调员办公室和联合国国家工作队严重依赖为适应新制度需求已转型的发展协调办公室。

79. 截至 2021 年 5 月，设在总部但在区域一级也有存在的发展协调办公室的工作人员配置几乎已齐备，共有 89 名工作人员(60%为女性，49%来自方案国)；由于工作人员更替，从 2021 年 3 月起人数略有减少。

图七

纽约和各区域发展协调办公室团队的人员配置



资料来源：发展协调办公室。

80. 设在纽约、但也设有区域前哨机构的发展协调办公室是驻地协调员系统的引擎室。该办公室在纽约的团队负责驻地协调员和驻地协调员办公室工作人员的职业效能和个人福祉，并负责其五个区域办事处和 131 个驻地协调员办公室的行政需要，包括在出现增援能力需求时提供这些能力。其政策和方案工作人员通过公司政策和战略指导、共同标准和质量控制、沟通和信息平台，帮助推进联合国的领导作用和全系统对可持续发展目标的贡献。至关重要的是在各级和与联合国系统所有部门的接触，以就提供下一代变革性联合国国家工作队规划和方案拟订工具在每一步骤上支持各国。还有一个专职团队支持联合国可持续发展集团推进共同业务活动方面的创新。发展协调办公室的工作人员还促成全系统数据收集、信息和知识管理方面的改进，并代表联合国可持续发展集团提供透明和高质量的进展报告。该办公室还负责为驻地协调员系统调动资源，让会员国和行政和预算问

题咨询委员会参与进来，并作为报告和问责要求的一部分，确保联合国可持续发展集团的成果对经济及社会理事会和合作伙伴完全透明。

81. 在全球一级，发展协调办公室支持联合国可持续发展集团确保改善政策和规划，为此目的促进制定指南和工具，以指导驻地协调员及其团队制定共同国家分析和合作框架及其他类似的集体规划文件，同时为覆盖 162 个国家和地区的 131 个驻地协调员办公室的整个规划过程进行质量控制。该办公室利用数字平台支持驻地协调员跟踪成果并加强与联合国主要行为体的接触，使透明和协作达到了新的高度。在 COVID-19 大流行病的应对中，其支持作用得到了凸显。在疫情发生初期，发展协调办公室与开发署共同领导了一个机构间进程，以制定联合国立即应对这一大流行病的框架和相随指标框架，支持联合国国家工作队在国家一级制定联合国 COVID-19 社会经济应对计划。该办公室一直在促进经常分享信息，以支持驻地协调员和联合国国家工作队的工作，包括：同行交流；共同主持一个全球工作队，以确保加强国家工作队的医疗和隔离能力；以及确保启动各驻地协调员办公室的业务连续性计划。发展协调办公室目前正在协调机构间效率措施的实施工作，以推进新的业务活动战略、共同的后台服务和共同房地，并通过其作为联合国可持续发展集团秘书处的作用，在促进机构间协作和加强联合国主要行为体对驻地协调员系统的集体参与方面发挥了关键作用。该办公室还在下列方面发挥了核心作用，即推动确保将发展视角置于联合国秘书处一些委员会工作的核心，并将诸如青年、残疾、数据、气候变化、发展筹资和粮食体系等方面的全系统战略和政府间成果转化为实地行动。

82. 区域发展协调办公室团队基本上是在方案国家时区履行总部的这些职能，是在区域内作为驻地协调员的第一站，帮助加强区域和次区域的各级分析、评估、方案拟定和伙伴关系方面的工作。尽管区域发展协调办公室团队的经验和成熟情况各不相同，但这些团队大多被认为与驻地协调员/驻地协调员办公室及其在联合国区域架构内的区域伙伴建立了密切的工作关系。这些团队被认为在下述方面提供了高质量的咨询和(或)支持，即担任自助小组主席，协助推出共同国家评估和合作框架，以及最近在许多国家提供了 COVID-19 社会经济应对计划指导。这些团队一直在将驻地协调员与联合国机构的专门知识联系起来，支持专业网络，并推动和召集在区域和次区域层面就共同关心的问题进行讨论。此外，它们现在与区域经济和社会委员会以及开发署一道，为新的区域协作平台提供秘书处支持，支持这些平台的副主席处理新的架构，包括处理区域内各国优先关注新的专题联盟。

83. 证据表明，发展协调办公室在提供这些服务方面做得很好。约 90% 的驻地协调员/驻地协调员办公室认为，2020 年从纽约发展协调办公室得到的支持“非常合适”或“合适”。评分最高的领域是变革管理和关于联合国发展系统重新定位、共同国家分析和合作框架进程的信息以及沟通与宣传。此外，94% 的驻地协调员办公室认为发展协调办公室 2020 年的区域支持是“合适”或“非常合适”的，特别是在促进交流知识、建设能力、提供质量保证和指导进行改革方面。¹⁶ 一项调

¹⁶ 联合国可持续发展集团信息管理系统，2020 年。

查的反馈还赞扬了发展协调办公室作为联合国可持续发展集团的有效秘书处的作用，满意率为 96%。¹⁷ 外部调查也证实了这些结论：接受监督厅调查的几乎所有驻地协调员都认为，发展协调办公室在整个重新定位过程中提供的指导是有用(97%)、及时(90%)和全面的(89%)。¹⁸ 即将发表的多边组织业绩评估网的研究报告将发展协调办公室的支持称为对业务和战略指导以及驻地协调员的日常管理都是“有用的”，大多数驻地协调员报告说，他们在管理和问责框架、合作框架和共同国家分析以及业务活动战略方面得到了充分的支持。¹⁹

消除差距

84. 尽管驻地协调员办公室和发展协调办公室专门能力的早期业绩表现令人印象深刻，但内部和外部反馈表明，仍有改进的余地。

85. 在国家一级，对发展协调办公室的审查揭示了驻地协调员办公室内需要精改进的几个领域。首先，需要进一步澄清伙伴关系和发展筹资干事和驻地协调员办公室经济学家两者的作用。监督厅的咨询工作还发现，伙伴关系和发展筹资干事职位常常被认为职级太低，无法实现成果。作为对驻地协调员办公室职位职称与其核心职能一致性的更广泛审查工作的一部分，发展协调办公室将调整职权范围，使伙伴关系和发展筹资干事的重点更直接地放在召集和利用这一作用方面，而经济学家的作用则更自然地涵盖可持续发展目标筹资。

86. 第二，驻地协调员和驻地协调员办公室几乎普遍报告说，对每个驻地协调员办公室的行政支助不足以应付已扩大的召集作用、执行以前由开发署执行的行政任务或日益增长的支助职能需求。此外，这方面的报告还称，缺乏专门能力来有效支持业务活动战略和效率方面的协调工作，包括共同后台开发、共同房地和其他业务问题。在提交大会的 2022 年拟议方案预算中，提议在驻地协调员办公室增加一个当地雇员员额。这一增加反映了开发署人员在国家一级提供的业务支助服务范围大幅缩小，同时驻地协调员系统的业务更加依赖联合国秘书处系统。这一增加将有助于更好地完成任务，同时也有助于实现管理改革目标。还必须确定如何预先部署增援能力，以便在某个国家出现重大事态发展时迅速部署到驻地协调员办公室和联合国国家工作队，例如苏丹最近过渡和布基纳法索面临的挑战就属这种情况。

87. 第三，发展协调办公室和全球传播部对 44 个地点的联合国新闻中心并入驻地协调员办公室情况的联合审查显示，尽管近四分之三的驻地协调员和类似比例的新闻中心工作人员对合并表示至少是一般程度的满意，特别是在新闻中心和驻地协调员办公室设在同一地点的情况下，但合并没有给通信传播带来重大变化。几位驻地协调员指出，一些新闻中心特征与当前联合国国家工作队的战略传播需求不匹配。此外，许多新闻中心工作人员缺乏领导有效机构间传播协调所需的资

¹⁷ 联合国，经济和社会事务部，各机构、基金和方案总部调查，2020 年。

¹⁸ 监督厅，“驻地协调员系统改革的早期评估”。

¹⁹ 多边组织业绩评估网，*Is This Time Different?*

历。秘书处的招聘冻结也不利于吸收所需的人才。对驻地协调员和全球传播部的双重报告关系似乎也造成了困难，因为工作量大幅增加，其中包括该部和驻地协调员的竞相要求。该部和发展协调办公室将更新职务说明，使之明确包括所需的战略沟通技能。统属关系也将得到精简和澄清。目前正在提供培训，将根据会员国的认可开始招聘，并将建立与联合国全球传播战略和国家合作框架相一致的新的战略传播模板，以建立商定一致的传播目标和战略规划。

88. 在区域一级，驻地协调员和驻地协调员办公室报告，从区域发展协调办公室团队得到的管理和支持的质量参差不齐。联合国各实体还报告说，需要继续阐明区域发展协调办公室小组相对于区域经济和社会委员会、开发署和联合国机构的作用。虽然作为区域审查的一部分，在重新调整该架构方面取得了很大进展，但我鼓励联合国可持续发展集团主席根据经济及社会理事会第 2020/23 号决议，密切监测执行情况并作出任何必要的调整。我还将审议发展协调办公室各区域办事处目前的国家覆盖是否充分服务所有区域。我已请该办公室考虑这方面的所有可选办法，同时注意到需要尽可能利用联合国在次区域一级的其他能力，并且任何拟议的改革都必须是在现有资源范围内。

89. 在全球层面，在驻地协调员于 2020 年底完成的改革评估工作中，驻地协调员报告说，在伙伴关系方面，特别是与私营部门和国际金融机构的伙伴关系方面，总部提供的交流和支持不足。他们还呼吁得到具体指导，使数据管理和成果监测和报告干事可用以支持各国解决可持续发展目标数据方面的差距问题，以便为监测可持续发展目标及其后续进程的进展情况提供信息，并在秘书长《数据战略》的加强数据互操作性努力的基础上改进决策。此外，驻地协调员报告说，总部提出的支持报告工作和联合国进程的要求继续超出其各办公室的能力，限制了可用于履行其国家一级支助职能的时间。我期待发展协调办公室继续确保培训、学习和成长的机会，使各驻地协调员办公室的业绩水平保持一致，这方面包括确保根据国家需要和优先事项调整驻地协调员办公室的技能组合。还应简化对驻地协调员办公室的报告要求。

90. 与加强驻地协调员的领导作用一样，还必须考虑到驻地协调员办公室专业人员的职业道路及其与联合国发展系统其他部门的联系。为确保让驻地协调员办公室员工队伍保持灵活和积极参与，发展协调办公室和联合国系统职员学院正在合作举办“驻地协调员办公室学习之路”，这是一项强化培训课程，旨在帮助驻地协调员办公室工作人员就有效协调参与支持《2030 年议程》和可持续发展目标达成共识。发展协调办公室还在研究驻地协调员办公室员工队伍在包括联合国秘书处各实体在内的整个联合国系统内流动的途径。

四. 加强联合国国家工作队在地贡献

91. 显然，驻地协调员系统的基本要素现在已经到位，并大致运作良好。然而，驻地协调员系统的最终考验是，它是否在促进联合国发展系统在实地作出更好的贡献——也就是更好地支持各国政府实施可持续发展目标。

92. 本节审议联合国提供的支持对特定国家的情况、需要和优先事项的回应程度。其中分析了联合国发展系统在应对 COVID-19 大流行方面的表现，这场疫情主导了该系统第一年全年的业务。此外，还审查了驻地协调员在多大程度上促进联合国发展系统在支持可持续发展目标范式转变的以下核心领域加强贡献：综合政策和方案拟订以及可持续发展目标筹资和伙伴关系。

93. 总体而言，我对旅行方向感到满意。驻地协调员系统和联合国发展系统总体对 COVID-19 的回应表明了可以有哪些作为，并且该系统有能力在应急期间实现发展。它已确立了标准，但要满足《2030 年议程》的期望和需求，还有很多工作要做。

A. 更好地回应国家需求、优先事项和情况

94. 我最初的改革联合国发展系统建议背后的一个关键推动因素是，该系统需要更好地适应方案国的不同需求、优先事项和情况。这是因为认识到，长期以来，国际发展援助，包括联合国的援助，推行的是“一刀切”的做法，而没有认识到各方案国在收入水平、脆弱性、历史、文化等方面的多样性。而且，联合国在某一特定国家的存在也显然往往是更多地取决于捐助方的资金模式，而不是发展需要，此外在相关国家还需要确保在无论是发展、人道主义援助还是和平行动的联合国各项业务中就可可持续发展目标开展更有效的协作。

95. 在我关于经济及社会理事会发展方面业务活动四年度全面政策审查执行情况的报告(A/76/75-E/2021/57 和 A/76/75/Add.1-E/2021/57/Add.1)中，我概述了为确保新的驻地协调员系统在这些领域更好地发挥作用而采取的广泛步骤。

96. 首先，为了更好地与国家需求、优先事项和情况保持一致，发展协调办公室支持就开展共同国家分析和制定合作框架对工具和流程进行全面改革。新的指导意见强调，要转向基于数据驱动的国家需求分析的新一代联合国支持，提高灵活性以适应不断变化的需求，为国家优先事项提供综合和量身定制的支持，确保联合国国家工作队交付成果的相关能力配置以及旨在利用所有资金来源和融资渠道的供资框架。所有联合国可持续发展合作框架都是与国家伙伴协商制定的，并得到各国政府批准。

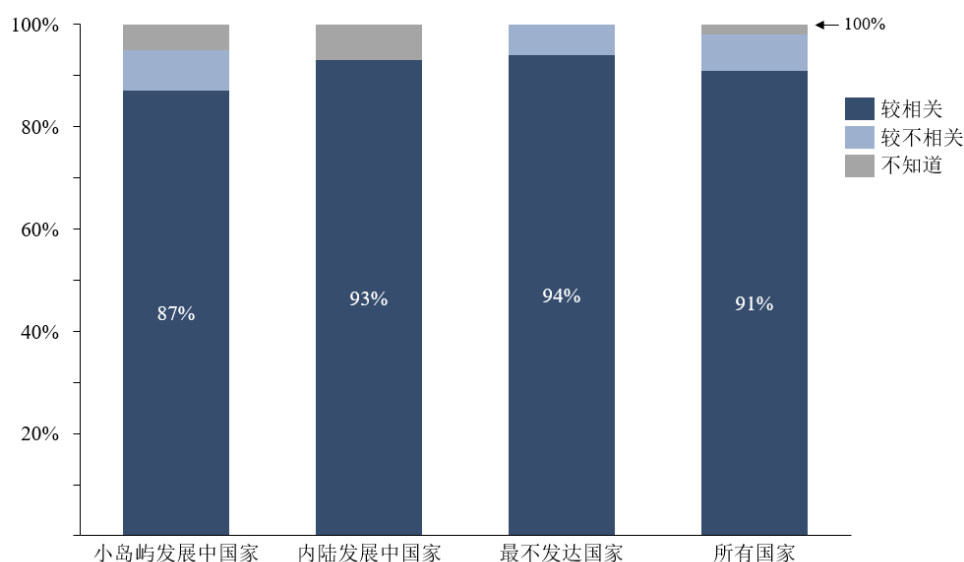
97. 第二，我们作了广泛的努力，使驻地协调员系统和联合国发展系统提供的支持符合各国特殊情况下的具体需要。区域审查产生的新安排力求确保联合国国家工作队能够更方便地利用联合国发展系统在区域一级的能力来应对各国的具体需要。区域协作平台和相关的专题联盟尤其如此。通过加强多国办事处，包括一个新设的北太平洋多国办事处，在多国办事处提供服务的国家征聘协调专家以及增加联合国实体各自的捐款，从而在加强联合国向小岛屿发展中国家提供支持方面正在迅速取得进展。专题联盟区域协作平台特别有助于加强区域和次区域一级对优先挑战的分析和政策制定能力，以此补充联合国国家工作队的努力。还采取了具体步骤，以在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室与驻地协调员之间建立更好的联系，并确保全球、区域和国家一级落实《萨摩亚途径》以及《伊斯坦布尔行动纲领》和《维也纳行动纲领》的行动协调一致。同样，我们已在联合监测框架的支持下采取措施，促进《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年议程>执行框架》，以尽可能扩大整个非洲大陆的所有合作机会。

98. 第三，为加强在发展、和平和人道主义业务活动中的协作，于 2018 年成立了推进人道主义和发展协作联合指导委员会。联合指导委员会的联合秘书处由发展协调办公室、人道主义事务协调厅、开发署和建设和平支助办公室的代表组成，该委员会正在与联合国和外部伙伴接触，并特别侧重于八个优先国家：布基纳法索、喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹。目前还在作出相当大的努力，以确保总部的指导意见有助于将各项跨支柱任务付诸实践。还向兼任秘书长副特别代表和(或)人道主义协调员的驻地协调员提供专门支持，使他们能够促进联合国国家工作队内部的更好协调，并加强全面和有韧性的方案拟订办法。新的驻地协调员/人道主义协调员人才管道也将加强本组织在这一领域交付成果的能力。

99. 现有数据显示，这些步骤在使联合国发展系统的支持更加符合国家情况、需要和优先事项方面开始产生效果，详见下文所述萨赫勒和中美洲等地的情况。共有 91% 的方案国政府报告说，在过去三年中，与其本国需求的一致性有所改善。这对 94% 的最不发达国家和内陆发展中国家以及 72% 的小岛屿发展中国家尤其如此(见图八)。外部研究证实，由于改革，使联合工作在过去两年半中有所增加，²⁰ 据报告，驻地协调员系统的改革加强或引入了与东道国政府一起的有效规划进程，使之更加符合政府的优先事项。²¹ 此外，87% 的方案国政府同意，联合国存在与其本国的具体挑战的相符程度适足(高于 2019 年的 76%)。

图八

过去三年来联合国与各国需求保持一致的变化情况



资料来源：经济和社会事务部对方案国政府的调查。

²⁰ 同上。

²¹ 监督厅，“驻地协调员系统改革的早期评估”。

100. 在改善联合国各支柱之间的一致性方面，根据经济和社会事务部进行的调查，76%的方案国政府同意，2020 年，驻地协调员为在发展、人道主义和(或)建设和平干预措施之间建立更强、更好的协同效应作出了贡献。此外，77%的政府答复说，联合国系统目前的工作比重新定位工作启动前更有协作性，高于 2019 年的比例 70%。联合国各实体显示了一些类似的积极趋势，81%的联合国实体报告说，它们在 2020 年参与了确定整个发展、人道主义和建设和平干预措施的集体成果，2019 年这一比例为 75%。方框 3 提供了一些具体示例，展示联合国各行动为推进《2030 年议程》而改善协作的各种方式。

方框 3

驻地协调员系统在行动：解决脆弱性和加强合作促进可持续发展

团结所有行为体，为危机时刻带来希望。2020 年 8 月贝鲁特港的灾难性爆炸事件加剧了黎巴嫩长期存在的深层次结构性发展挑战。此后，在驻地协调员的召集下，联合国发展系统立即与世界银行和欧盟一起进行了快速的损害和需求评估。这为通过具有包容性和参与性的进程制定改革、恢复和重建框架提供了信息，该进程汇集了政府和职能部委、民间社会、私营部门和学术界以及发展界和外交界的优先事项。这种在驻地协调员领导下的全系统方法为接下来解决人道主义与发展之间的关系这一障碍，奠定了基调。

促进联合国各行动之间的过渡和更有效的协作。在苏丹，工作仍在进行，联合国国家工作队与新的联合国苏丹过渡时期综合援助团在更新后的驻地协调员系统领导下，在支持政治过渡、实施和平进程、建设和平与治理的道路以及调动经济和发展援助方面建立了强有力的合作。在驻地协调员的领导下，联合国苏丹特派团还将在 2021 年开展共同国家分析。在海地，发展协调办公室作为专门的发展协调职能部门，与政治和建设和平事务部、和平行动部、人道主义事务协调厅和人权高专办密切合作，在海地向可持续发展道路过渡的过程中，改善“联合国一体化”倡议所有阶段的联合规划和方案拟订，特别是在社会保护、粮食系统和减少灾害风险方面。在刚果民主共和国，驻地协调员预计，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团未来将缩编并转向更注重发展的过渡进程。在所有上述情况下，驻地协调员还担任秘书长副特别代表兼人道主义协调员。

支持难民融入社会经济。在秘鲁，驻地协调员与国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和粮食署一道，在倡导调整涉及委内瑞拉玻利瓦尔共和国 100 多万难民和移民的国家公共政策方面发挥了关键领导作用。联合国系统最近推动的政策变化包括：2020 年 10 月批准的移民正规化方案；简化寻求庇护者获得人道主义居留身份的证件要求；将难民和移民纳入国家综合健康保险方案；帮助制定关键的政策工具，如移民治理平台和关于居住在秘鲁的委内瑞拉人口生活条件的专门调查。

利用《2030 年议程》和联合国协调一致的应对措施防止暴力。多民族玻利维亚国在 2020 年选举之前，面临暴力重大升级的极高风险。为防止暴力升级，驻地协调员与秘书长个人特使和包括政治和建设和平事务部、开发署、人权高

专办和妇女署在内的整个联合国国家工作队密切接触，促进与社会各阶层以及国际社会的协调外联。此外，建设和平基金迅速投资于全国各地的对话和调解方案。《2030 年议程》为所有利益攸关方提供了可接受的对话平台，联合国国家工作队能够利用多年来与国家以下各级合作伙伴建立的联系和信任，迅速组织地方对话。由于上述等努力，选举和平进行，选举结果公布后，权力几乎立即得到交接。

查明次区域发展机会。应有关国家政府的要求，拉丁美洲和加勒比经济委员会牵头与驻地协调员和区域一级的联合国实体一道，为萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥东南部制定全面发展计划。该计划于 2021 年 3 月最后敲定，旨在为大规模方案调动投资，促进整个区域的可持续发展，从而解决造成移民的六个结构性原因(失业、贫穷和不平等、暴力、自然灾害、粮食不安全、家庭团聚和流离失所)，并支持安全、正常和有序的移民。在萨赫勒地区，秘书长在 2021 年首次任命了发展问题特别协调员，负责领导驻地协调员和联合国国家工作队以及联合国系统的集体努力，实施联合国萨赫勒综合战略及其支持计划，扩大联合国对萨赫勒地区发展的支助，利用联合国在该区域的所有资产，参与并支持萨赫勒五国集团、萨赫勒联盟、萨赫勒部长级协调平台、西非国家经济共同体、非洲联盟、欧洲联盟、世界银行和非洲开发银行的努力。

消除差距

101. 总体而言，新的驻地协调员系统为使联合国发展系统的支助与国家优先事项、需求和背景相一致，以及为支持增强透明度和成果问责制作出了贡献，我对此深感鼓舞。但还有更多工作可做。

102. 首先，我们必须继续加强联合国发展系统在最不发达国家的服务。至关重要的是，驻地协调员应参与支持即将于 2022 年 1 月召开的第五次联合国最不发达国家问题会议。发展政策委员会建议于 2021 年 2 月毕业的五个最不发达国家的驻地协调员和联合国国家工作队将需要积极参与最不发达国家毕业问题机构间工作队的工作，以支持过渡。²² 关于内陆发展中国家，我已敦促联合国系统确保在第二届全球可持续交通大会上专门关注内陆发展中国家，特别是在各国寻求摆脱 COVID-19 危机并刺激就业密集型、包容的和可持续的复苏之际。在小岛屿发展中国家，我们必须继续推动正在通过多国办事处审查推进的变革。连同我们在 COVID-19 危机背景下制定脆弱性指数并解决债务和流动性问题的努力，我们必须确保这些变化转化为实地的具体改善。

103. 第二，在改善发展、和平和人道主义行动之间的协作方面，联合国发展系统各实体报告了在定义“集体成果”以及如何将其纳入合作框架、人道主义应对计划和综合战略框架等当前规划工具方面的挑战。这一点须在未来加以解决。还必须确保充足资金，消除捐助方为人道主义、发展与和平行动提供资金渠道的各自为政的“筒仓式”做法。还需要在联合国内部和发展伙伴之间加强对人道主

²² 孟加拉国、基里巴斯、老挝人民民主共和国、尼泊尔和图瓦卢。

义-发展-和平关系的共同理解和接受，并解决本组织内部的行为障碍以及不匹配的预算和人员配置做法。最近在缅甸和埃塞俄比亚的例子也表明了在一些政治上最复杂的环境中开展工作所面临的挑战。在就本报告进行的协商过程中，会员国也强调了这些关切。

104. 随着我们推进应对 2020 年四年度全面政策审查的工作，我将继续鼓励联合国各实体共同努力，加强跨支柱整合，扩大我们在脆弱环境中的伙伴关系，这对实现《2030 年议程》至关重要。这将需要仔细分析、规划和确定优先次序，并利用资源促进战略分工，这种战略分工不仅将在联合国内部，而且将通过与包括民间社会、城市、国际金融机构、技术专家和私营部门在内的外部行为体建立伙伴关系，利用不同切入点，实现共同方针。将继续努力解决关于集体成果和联合拟订方案的问题，增进对不同原则、工具和方法的理解，并将包括人才管理政策和行为解决方案。身兼两职的驻地协调员仅占驻地协调员的 13%，身兼三职的驻地协调员不到 9%，这些驻地协调员必须具备适当的履历、技能和经验，以履行职责，支持本组织依照国际法为世界人民提供服务。考虑到副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员在综合特派团中的关键作用，新的驻地协调员/人道主义协调员人才管道将加强我们在这一领域的交付能力。我还敦促会员国通过在筹资渠道方面行使更大的灵活性来促进这一领域的进展。本组织的一体化努力，辅之以会员国的支持，将提高联合国全系统行为体从战略上调整任务、工具和手段以采取更有效行动的能力。这将包括贯穿各领域的考虑(如人权和保护)以及使用年龄多样性和性别多样性的视角，以确保不让任何人掉队。

B. 有效应对 COVID-19 大流行的影响

105. COVID-19 大流行正在世界各地造成巨大困难和破坏。这也是对新驻地协调员系统能力的早期考验，考验新驻地协调员系统是否能够有效协调联合国国家工作队，并动员联合国发展系统根据国家优先事项对大规模社会经济需求作出有效反应。

106. 我于 2020 年 3 月发出了关于全球分担责任、团结一致应对疫情的呼吁，之后联合国可持续发展集团迅速制定了全球即时社会经济应对框架，以指导各国制定联合国应对 COVID-19 的社会经济应对计划。驻地协调员协调制定了 121 项此类计划，由开发署作为技术牵头方，覆盖 139 个国家和地区。这些计划支持提供基本服务，加强社会保护服务，保护就业和弱势工人，保持社会凝聚力，同时为更好的恢复奠定基础。2020 年期间，126 个联合国国家工作队为此将 30 亿美元改变用途，另外还调集了 20 亿美元新资源。

107. 正如联合国可持续发展集团主席的报告(E/2021/55)更详细阐述的那样，这些努力已转化为可衡量的具体成果，对民众生活产生了直接影响：



108. 这些成果体现了联合国各实体在整个发展系统中所作出的巨大努力，体现了联合国的核心价值观，体现了精神和宗旨的统一。方案国政府的反馈和独立研究的结果也表明，驻地协调员系统在取得这些成果方面发挥了关键作用，约 91% 的政府同意，驻地协调员确保了联合国对这一大流行病作出协调一致的反应。同样，监督厅的咨询工作指出，改革加快了反应速度，驻地协调员相对于东道国政府所发挥的明确协调和领导作用得到了国家官员的赞赏。在监督厅进行案例研究的所有国家，联合国国家工作队成员指出，驻地协调员继续让国家工作队成员参与应对工作的所有方面，因此，每个人都觉得自己了解对方的工作内容。此外，在某些情况下，各机构通过驻地协调员办公室开展工作，各机构能够发起更协调一致的筹资呼吁，而驻地协调员则支持采取协调一致的办法，与世卫组织领导的即时卫生应急行动和人道主义事务协调厅领导的人道主义应急行动保持一致。

109. 对 COVID-19 应对措施的早期可评价性评估指出了促成这一有效、一致应对的若干具体因素。首先，评估注意到制定了全球框架，该框架汇集国家、区域和全球各级的联合国实体，提供“轻触式”参数，指导联合国国家工作队，同时为每个国家工作队直接应对国家优先事项和背景保留了空间。制定了附带的监测框架，其中有一套 18 项指标，按方案类型、地区(农村/城市)、性别、年龄组和高危人群分类，并辅以健康、人道主义和人权指标，促进了通过发展协调办公室管理的联合国信息平台对全系统成果的跟踪。还促使开发了一个面向公众的在线门户网站，该门户网站提供了有关联合国发展系统应对措施的前所未有的透明度和实时信息。第二，联合国可持续发展集团对开发署在应对措施的社会经济支柱方面的牵头作用达成共识，使本组织这一最大的发展机构能够在驻地协调员发挥协调作用的同时，一起做出重大贡献，还利用了联合国其他实体的能力。第三，

COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金一直是联合国国家工作队采取综合、一致应对措施的重要推动力。

110. 联合国发展系统利用驻地协调员的协调、召集和领导作用，为应对这一大流行病作出了巨大贡献，令人鼓舞。它表明可以取得哪些成绩，并有助于加快改革的某些部分，包括在联合规划、资源调动、监测和问责方面。它为今后联合国国家工作队对恢复工作以及在可持续发展目标行动十年期间作出更大贡献设定了高标准。

111. 与此同时，这一大流行病仍在世界许多地区肆虐，特别是考虑到疫苗不公平的程度令人无法接受。至关重要的是，驻地协调员必须继续在儿基会和世卫组织的技术领导下，尽一切可能确保有效的疫苗规划和推出。驻地协调员还必须提供必要协调，确保对联合国工作人员的关心和支持，并确保业务连续性，正如开发署最近通过支持发展中国家代表参加《联合国气候变化框架公约》谈判平台所实现的那样。同样关键的是，要继续支持驻地协调员努力为集合资金调动资源，使联合国国家工作队能够对可持续发展目标作出有效应对。

C. 可持续发展目标支助发生本质和品质方面的转变

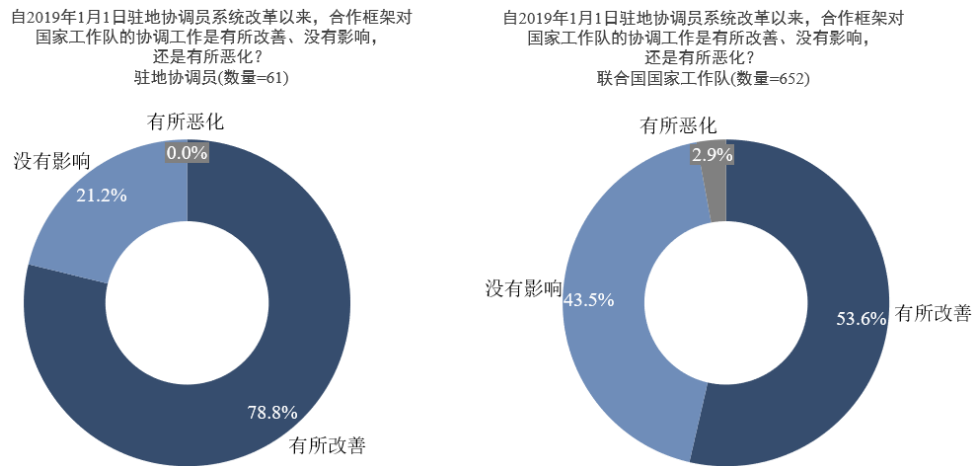
112. 我在改革之初委托进行的初步审查指出了联合国发展系统需要如何转变，以使其对可持续发展目标作出最大贡献。这一转变的核心是，从主要侧重于千年发展目标所涉领域的主要基于项目的零散方法，转变为促进提供综合支助(包括政策、方案拟订、伙伴关系、筹资和数据)的方法，以应对各国推进可持续发展目标的优先事项。

113. 实施这一转变的主要工具是新的联合国可持续发展合作框架。该框架是联合国国家工作队向各国提供可持续发展目标支助的唯一最重要的工具，是以下方面工作的依据标准：完善配置；制定实体国家方案文件；推进联合资源调动；衡量国家工作队的业绩和成果。到 2021 年底，一半以上的国家工作队将用下一代合作框架取代以前的联合国发展援助框架，几乎所有的联合国社会经济应对计划也都将归入合作框架。

114. 方案国政府的初步反馈表明，这种重视变革性联合拟订方案的做法已开始产生预期效果。例如，92%的方案国政府同意，合作框架使它们能够确保联合国业务活动有效处理和应对国家优先事项，而 2019 年这一比例为 89%；78%的政府认为对共同成果的关注有所改善，而 2019 年这一比例为 74%。这一点也得到了外部研究的证实。多边组织业绩评估网强调，除了应对 COVID-19 大流行外，在驻地协调员领导下制定新的共同国家分析和合作框架方面取得的进展是联合国国家工作队的主要进展领域。监督厅还注意到，大多数驻地协调员和大多数联合国国家工作队成员都报告称，由于采用了合作框架和共同国家分析，协调工作有所改善(见图九)。

图九

联合国可持续发展合作框架对联合国国家工作队协调工作的影响

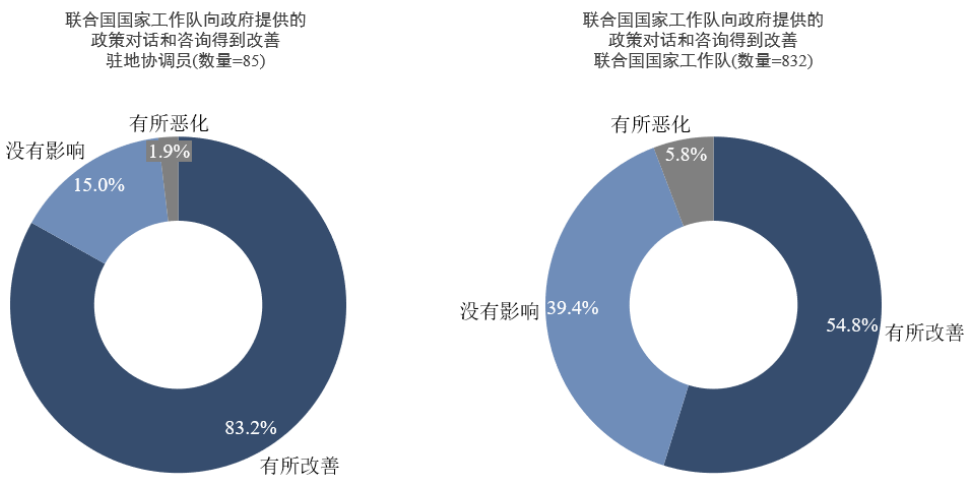


资料来源：监督厅。

115. 驻地协调员和联合国国家工作队实体负责人报告称，共同国家分析和合作框架进程大大提高了他们就政策咨询开展合作的能力。虽然驻地协调员和国家工作队之间存在意见分歧(见图十)，但 89%的方案国政府报告说，联合国在 2020 年充分提供了循证政策支持，88%的方案国政府表示，联合国充分提供了综合政策咨询(高于之前的 77%)。监督厅的咨询工作也证实了这一点，它指出，在政策支持方面取得进展的最重要的促进因素包括：驻地协调员在政策方面的公正和娴熟领导；以及东道国政府的接受程度和能力。

图十

改善向政府提供的政策支持



资料来源：监督厅。

116. 驻地协调员系统改革在执行联合方案方面的结果更加参差不齐。同样，驻地协调员比联合国国家工作队成员更可能积极评价改革对提供更加协调和综合的支助执行工作的影响。不过，监督厅、联合国国家工作队和驻地协调员办公室进行的研究报告说，新的合作规则为联合方案拟订创造了一个以前不存在的空间。

117. 有些人可能会问，显然正在出现的新一代联合国国家工作队是驻地协调员发挥新的领导、召集和协调作用的结果，还是联合国国家工作队成员改进了做法的结果。在我看来，这一问题偏离主题，只会在联合国国家工作队内部制造分歧，而我们知道，只有通过联合、综合的方法，我们才能最大限度地发挥影响。这一问题也反映了一种旧的工作方式，未能认识到联合国国家工作队成员和驻地协调员之间的共生关系。强大的协调和政策及方案拟订职能都是必需的。归根结底，有效的驻地协调员将使联合国国家工作队能够作出更协调一致、更有影响力的贡献。随着国家工作队实体带来更多的专门知识、能力和工具，在驻地协调员对整个系统的领导下，国家工作队对国家需求和优先事项的集体贡献将增加。

118. 方框 4 举例说明了这一实际贡献，并指出在可持续发展目标行动十年过程中，所有 162 个国家和领土的联合国国家工作队可能采取的变革性行动。

方框 4

驻地协调员系统在行动：驻地协调员和联合国国家工作队推动可持续发展目标转型

脱贫攻坚，不让任何一个人掉队。COVID-19 大流行暴露了全世界在社会保护覆盖方面的巨大差距。然而，在东帝汶，联合国充分利用自身能力，协助政府首次在全国范围内实行每户 200 美元的现金转移，使该国所有符合条件的家庭中有 98% 的家庭受益，其中 20% 的家庭由妇女担任户主。驻地协调员的领导、协调和召集作用、国际劳工组织(劳工组织)的技术能力和包括妇女署在内的联合国实体的支持，以及通过 COVID-19 应对和恢复多方伙伴信托基金提供的资源，共同促成了这一方案。特别是，驻地协调员与总理办公室和政府部长们直接接触，通过政府的 COVID-19 基金输送联合国提供的 100 万美元支助。由于联合国承诺提供这一支持(加上政府承诺的近 8 000 万美元资金)，其他捐助方也加入进来，该方案在创纪录的时间内得到了实施。

支持绿色转型。驻地协调员系统在创新气候融资方面也发挥了作用，驻地协调员将联合国国家工作队与国内金融机构、开发银行和私营部门汇聚在一起。例如，在乌拉圭，驻地协调员领导联合国各实体(开发署、儿基会、世卫组织、妇女署和移民组织)与政府和私营部门合作，开发实现经济脱碳所需的能力、法律和监管框架以及新的金融工具。在塞尔维亚，驻地协调员抓住公众推动环境行动带来的机遇，确定了联合国国家工作队联合或协调行动的若干领域，并领导了宣传和伙伴关系工作，与塞尔维亚政府建立了密切的工作关系，以便在通过新技能、新就业和新市场机会加强经济的同时，快速实现脱碳。驻地协调员和驻地协调员办公室还通过联合国全球契约地方分会与国际金融机构和私营部门广泛接触，并与商会和选定的捐助方接触，支持中小型企业的绿色转型。

动员合作伙伴与青年建立联系，提高青年的技能，增强青年的权能。根据联合国青年战略，“无限新世代”(包括青年在内的公私合作关系，涉及联合国一系列实体，由儿基会发起)目前活跃在 47 个国家以上，将公共和私营部门与青年汇聚在一起，扩大有影响力的举措，目标是到 2025 年惠及 100 多个国家的青年。驻地协调员在通过“无限新世代”推动影响方面具有独特的优势。例如，在肯尼亚，“无限新世代”指导委员会目前设在总统办公室，在驻地协调员的领导下，整个联合国系统正在向政府提供技术支持，以实施“肯尼亚无限新世代”方案。连通性是“肯尼亚无限新世代”方案的优先事项之一，合作伙伴正与国际电信联盟合作，动员私人 and 公共资金，依照“学校上网倡议”将学校连接到互联网。其他主要方案包括通过新的基于能力的数字化中学课程和青年机构市场(YOMA)数字平台提供导师和社区服务学习，该数字平台目前与可持续发展目标伙伴关系平台、可持续发展目标加速器实验室以及 Ajira 中心(设在信息、通信和技术、创新和青年事务部)相连。

在全球疫情背景下解决暴力侵害妇女和女童行为问题。过去一年里，每个区域的暴力侵害妇女和女童行为程度都出现了令人震惊的增长，在可持续发展目标的这一关键目标上出现了倒退。然而，尽管存在这些挑战，联合国国家工作队支持各国政府，并作为核心伙伴与民间社会合作，在 23 个国家方案中取得重大成果。为此，国家工作队利用了“聚光灯倡议”，该倡议是联合国和欧洲联盟之间 5 亿欧元的伙伴关系，也是联合国发展系统改革的旗舰方案，涉及 11 个联合国实体。在驻地协调员的领导下，联合国国家工作队综合利用各实体的比较优势和职能领导力，利用资源，加强了 84 项法律和政策，使超过 65 万名妇女和女孩获得性别暴力服务，并使对暴力犯罪人的起诉增加了 22%。

调动和利用资金支持各国关于可持续发展目标的优先事项。可持续发展目标联合基金的催化投资部分(SDG Invest)已生成 28 项与气候有关的提案，既有适应措施，也有缓解措施，估计杠杆潜力为 60 亿美元。驻地协调员的作用对于将联合国国家工作队与国内金融机构、开发银行和私营部门汇聚在一起至关重要。在加蓬，驻地协调员一直在支持该国的可持续发展计划“绿色加蓬”，召集联合国实体、公共和私营金融机构及投资者，在开发署的领导下，为一个“深绿色”的综合国家融资框架作出贡献，使公共和私人融资与性别敏感预算相结合，实现绿色转型。总体而言，召集会议以支持各国政府为本国的可持续发展目标计划和战略提供资金，是驻地协调员可以发挥更积极主动作用并在今后增加相当大价值的领域。

重新思考小岛屿发展中国家的脆弱性，改善小岛屿发展中国家的援助资格。目前正在制定多维的小岛屿发展中国家脆弱性指数，并将提交给大会第七十六届会议，这是第一次。这项工作由巴巴多斯和萨摩亚驻地协调员的领导下发起并促成，利用了小岛屿发展中国家的 13 个驻地协调员/驻地协调员办公室的参与以及该系统的专门知识。开发署、粮农组织和联合国教育、科学及文化组织也在指导关于多维脆弱性指数的工作。可持续发展解决方案网络正在支持这一努力，以确保有独立产出，使综合指数符合被国际金融机构、经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会和更广泛的发展合作界接受的质量标准。该倡议是联合国内部和外部合作伙伴在联合国内外参与的典范。

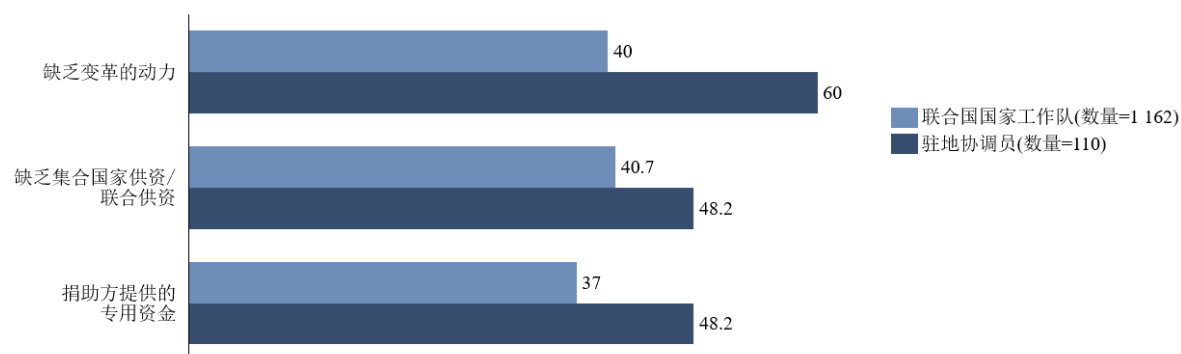
消除差距

119. 尽管取得了上述进展，但我们知道，如要使对所有国家的支助实现全面质变和量变，依然任重道远。

120. 首先，虽然新的方案拟订工具使联合国国家工作队能够提供联合规划和方案拟订支助，但仍然缺乏促进联合工作的关键要素。各实体指出，机构间竞争和任务重叠的情况持续存在。²³ 监督厅证实了这一点，它发现在解决差距和重叠方面的进展参差不齐，调查中，仅微弱多数的驻地协调员(54%)和少数的联合国国家工作队成员(27%)报告称这方面有所改善。外部研究显示(见图十一)，在这一领域取得进展的关键是激励变革和提供联合或集合供资，²⁴ 下一节将对此展开讨论。各机构之间缺乏精简的行政程序，也继续减缓了变革步伐。²⁵

图十一

阻碍有效改革的最大障碍



资料来源：监督厅。

121. 第二，在优化国家工作队的能力配置方面，进展参差不齐。我在第三节中强调了驻地协调员如何促进各国政府更多地利用在该国没有实际存在的实体的能力。此外，方案国政府本身也报告称，对联合国国家工作队目前的组成感到满意，²⁶ 而且若干联合国国家工作队报告称，结构化的国家工作队配置对话有助于利用更广泛的相关能力来实施合作框架。²⁷ 然而，内部数据显示，仍有相当大的改进空间，特别是有 31 个联合国国家工作队预计将在 2021 年期间启动并完成配置工作。正如我在 2021 年关于四年度全面政策审查的报告(A/76/75-E/2021/57，第 35 段)中所述，我已要求联合国可持续发展集团在 2021 年和 2022 年期间就此制定更明确、更透明的途径，包括与东道国政府合作。唯有如此，联合国国家工

²³ 粮农组织，就联合国发展系统重新定位国家一级执行情况对驻国家代表开展的全球调查，2019 年；人口基金，就联合国改革比较分析对驻国家代表开展的调查，2019-2021 年。

²⁴ 多边组织业绩评估网，Is This Time Different?

²⁵ 监督厅，“驻地协调员系统改革的早期评估”。

²⁶ 联合国，经济和社会事务部，对方案国政府的问卷调查，2020 年。

²⁷ 发展协调办公室对开展了配置工作的联合国国家工作队进行内部监测。

作队方能胜任在合作框架内交付成果的使命。同时，发展协调办公室将监测在国家一级足迹较轻的联合国发展系统实体的供求情况，为联合国可持续发展集团成员的个别和集体行动提供信息。东道国政府也可在这一优先事项中发挥重要作用。

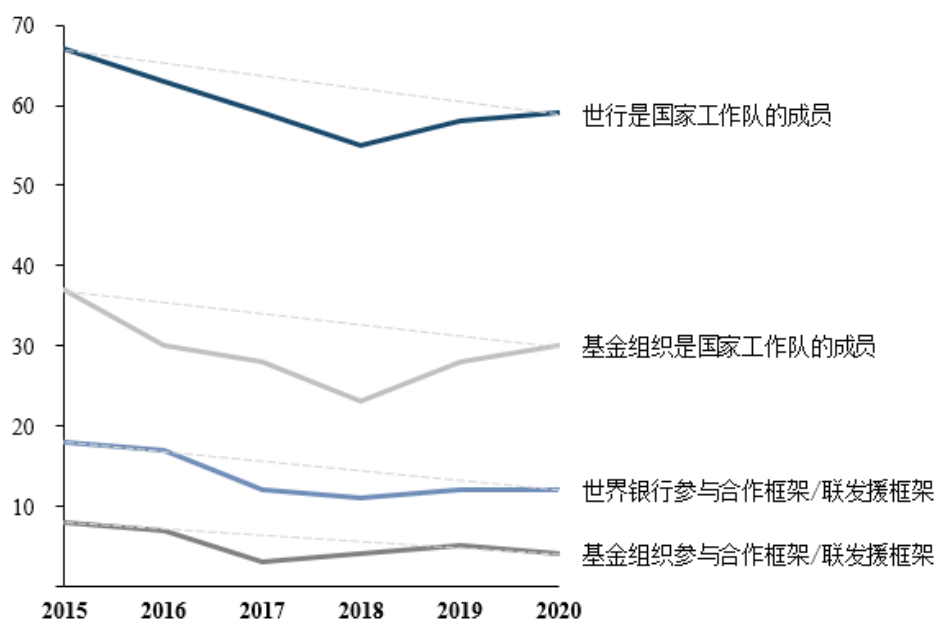
122. 根据多国办事处审查和区域一级审查的结果，实行了额外的改进措施，这有助驻地协调员和联合国国家工作队形成适当的能力和技能组合，交付适合不同国家环境的成果。许多联合国实体，包括开发署、难民署、人口基金和妇女署，已考虑到联合国发展系统改革等驱动因素，进行了自己的内部重新定位。然而，可能需要在所有联合国实体和整个联合国发展系统内开展进一步的工作，更新和调整全系统的技能组合，重点是从项目管理和方案专家转向能够支持包容性经济增长和 2020 年四年度全面政策审查中强调的绿色、社会或数字转型的政策能力。我认为特别需要加强联合国发展系统在可持续发展目标整合、融资、数据、技术和伙伴关系方面的能力，我鼓励联合国可持续发展集团优先考虑这些方面的集体行动。我还鼓励联合国各实体考虑采取更多的内部激励措施，促进这些领域的协作行动，包括支持工作人员跨机构流动，以加强全系统的视野和精神。

123. 第三，我感到高兴的是，85%的方案国同意认为，驻地协调员促进了旨在支持各国推进《2030 年议程》的努力的伙伴关系，改革明显改善了国际金融机构参与联合国国家工作队和联合国集体方案拟订工作的情况。大多数国家(58%)同意认为，国际金融机构与联合国在其国内的合作在过去四年中有所改善。²⁸ 目前，130 个联合国国家工作队中有 44 个报告称，与国际金融机构有联合倡议，以促进国家一级的可持续金融体系，其中大部分是与世界银行、非洲开发银行、国际货币基金组织和亚洲开发银行合作(见图十二)。加强这些伙伴关系是支持各国制定综合国家融资框架和调动各国所需资源以推动能源、交通、农业、数字和其他转型的核心。与此同时，还有相当大的改进空间。略多于一半(与 2019 年比例持平)的方案国政府同意，布雷顿森林机构与联合国在其本国的合作在过去四年中有所改善。

²⁸ 联合国，经济和社会事务部，对方案国政府的问卷调查，2020 年。

图十二

世界银行和国际货币基金组织对联合国国家工作队和联合国可持续发展合作框架/联合国发展援助框架的参与情况



资料来源：联合国可持续发展集团信息管理系统，2020 年。

缩写：基金组织，国际货币基金组织；国家工作队，联合国国家工作队；联发援框架，联合国发展援助框架；合作框架，联合国可持续发展合作框架；世行，世界银行。

124. 这一领域至关重要，有助于联合国国家工作队对国家优先事项作出最大贡献。我鼓励联合国可持续发展集团探索办法，显著促进我们与国际金融机构和其他重要伙伴(如主要发展机构)在各国的合作。同时，我将在与国际金融机构领导层的持续对话中优先处理这一问题。

125. 最后，COVID-19 大流行应对行动展示了全球框架的价值，该框架指导驻地协调员和联合国国家工作队，确保联合国实体在国家、区域和全球各级的宗旨一致，并监测结果的集体影响。随着各国走出这场危机，联合国可持续发展集团和驻地协调员必须调整所有相关工具，以支持能够加快实现可持续发展目标的恢复工作。

D. 更高效的业务活动

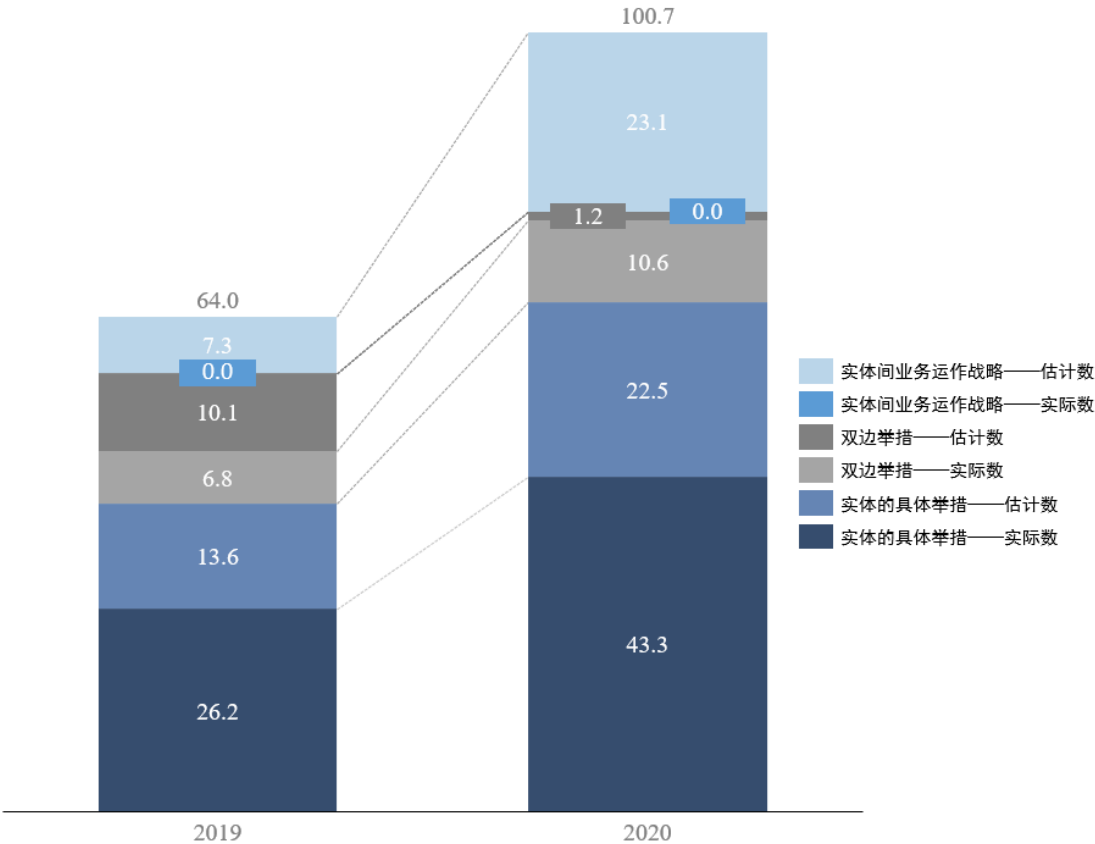
126. 整个系统的协作达到了新水平，也带来了效率提升，令人振奋。这在很大程度上要归功于改革带来的动力，以及联合国各实体和联合国国家工作队在驻地协调员系统的协调支持下各自作出的广泛努力。

127. 我在关于四年度全面政策审查的报告(A/76/75-E/2021/57，第 41 段)中详细介绍了这些努力，因为它们涉及推行业务活动战略、通过共同后台办公室以及全

球和区域共享服务中心提供服务、建立共同房地以及确保加强对成果和增效的报告。2019 年，即重新定位的第一年，增效估计超过 6 400 万美元，2020 年估计为 1 亿美元(包括量化的时间节省和避免的费用估计数)；2020 年较 2019 年增长 57%，与最初估计到 2022 年可能实现增效 3.1 亿美元相比，这一迹象令人鼓舞(见图十三)。由于目前只有三分之一的实体制定了衡量增效的政策或机制，实际数字可能远高于此。

图十三
实现的效益：避免的费用和时间节省

(百万美元)



资料来源：发展协调办公室。

128. 这些收益是不同的联合国实体、国家和进程所实现效益的汇总，并转化为急需的资源用于方案编制、更快速的反应和更有效地向各国提供支持，以实现《2030 年议程》。对增效贡献最大的是联合国实体的行动(66%)。随着新的驻地协调员系统到位，联合国国家工作队业务活动战略的收益在 2018 年至 2020 年期间增加了 300%，从 730 万美元增加到 2 310 万美元。双边举措和全球共享服务中心产生了进一步收益。我赞扬联合国发展系统作出了这一前所未有的集体努力，并概述了今后为取得进一步进展可以采取的一些步骤。

消除差距

129. 我对过去三年取得的长足进展感到欣慰，同时认为今后有四个方面需要注意。首先，必须基于全系统的现有基础设施，加快各个全球共享服务中心的发展，这是一个可能产生重大影响的领域。第二，我敦促各方案国、联合国国家工作队和联合国实体作出必要改变，以便能够转向共同房地和共同后台办公室，并确保落实和实现业务活动战略中概述的举措。第三，正如几个会员国在我们的磋商中指出的那样，区域审查在实施过程中出现的变化可能为在区域一级更有效地开展业务活动提供机会。我敦促联合国可持续发展集团和联合国各实体的理事机构继续关注这一事项。第四，承认还存在另一套关切，至关重要的是，联合国各实体向其理事机构报告增效的做法应大幅增加，而目前的报告比例较低，只有 40%。

五. 更上一层楼：问责和激励

130. 我概述了驻地协调员系统业已取得的进展，以及仍需开展哪些工作，以确保联合国发展系统在其开展业务的每个国家作出有效和协调一致的贡献。我已经列举了为实现这一目标可以采取的一些步骤，从改进驻地协调员人才库到增强驻地协调员办公室和发展协调办公室提供的支持；从加强联合国发展系统的实质性贡献到锐化技能套件、规划工具和伙伴关系。

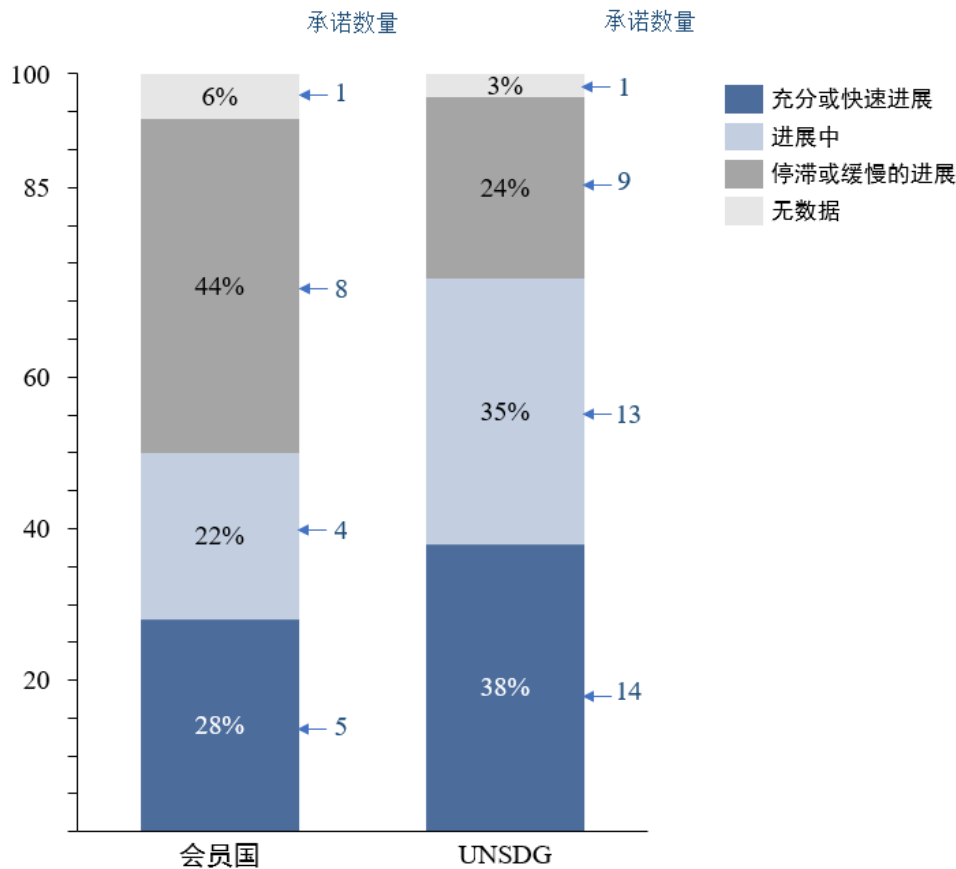
131. 在本节中，我将着重于另外两个领域，即大会第 72/279 号决议阐述的通过改进供资做法提供变革激励以及落实问责。对于我们能否将驻地协调员系统的运作和联合国发展系统的重新定位提升到一个新水平，这两个领域是关键的决定因素，怎么强调都不为过。这两个领域都已经取得了一些进展，但行为方式尚未发生重大改变。现在需要采取果断行动。

A. 通过改进供资做法来激励变革

132. 大会在其第 72/279 号决议中强调了转变供资做法的重要性，以激励联合国发展系统在重振的驻地协调员系统下重新定位。供资契约设定了这方面的具体目标，并大大增强了联合国各机构的信心，各机构希望从单个实体行动跃升到提供更具协作性和变革性的支持，以应对国家的需要和优先事项。

133. 正如 2021 年关于四年度全面政策审查的报告增编(A/76/75/Add.1-E/2021/57/Add.1)中更详细记录的那样，会员国和联合国发展系统在供资契约的某些方面正在取得重要进展。总体而言，会员国已经实现供资契约 18 项承诺中的 50%，或者正在取得进展(见图十四)。

图十四
供资契约承诺进展情况



资料来源：发展协调办公室。

缩写：UNSDG，联合国可持续发展集团。

134. 令人感到欣慰的是进展有目共睹，例如，增加摊款中用于发展相关活动的核心份额，并且，对关键集合资金和单个机构专题资助的捐款在三年内几乎翻了一番。我还赞扬一些会员国为 1% 征费的实施提供便利并向驻地协调员系统特别用途信托基金提供捐助，这将在下一节讨论。然而，令人失望的是，向联合国实体提供的自愿供资的核心份额在三年内几乎没有变化，与供资契约目标相差约 11%。同样令人关切的是，可持续发展目标联合基金及建设和平基金的资本化目标远远没有实现。同样，为联合国发展系统各实体争取多年承诺方面，进展甚微或毫无进展，在扩大联合国发展系统供资基础方面，只看到微乎其微的改善。

135. 我深切地意识到，会员国迄今作出的进展来之不易，我也认识到，供资模式的必要改变挑战了一些机构根深蒂固的做法。对另外一些会员国而言，要求的变革引发了对可见度、影响力或监督的关切，可能难以获得行政部门、议会甚至公众的支持，特别是在国内预算压力不断增加之时。然而，如果不做出这些改变，我们就不能指望商定的改革能发挥最大效用。

136. 为联合国发展系统的核心活动提供可预测的资金，并且投资于联合基金，如可持续发展目标联合基金，理由充分有力且令人信服。各方案国正在面对的可持续发展挑战在规模上无与伦比，不作为的风险已经被证实。今天比以往任何时候都更加明确，联合国发展系统的价值定位是改善协调、提高一致性、增加透明度和加强问责。在当今世界面临多方面挑战以及要求实现可持续发展目标的背景下，该系统凭借其不断完善技能组合多样性、规范基础、召集力和在世界各国建立的长期关系，提供的作用独一无二。

137. 会员国在履行其在供资契约项下承诺方面采取的下一步措施非常重要。如果缺乏重大进展，我们在过去三年中共同培育的联合国发展系统改革就有可能失去势能。在这方面，我强烈鼓励加倍履行供资契约承诺。作为一项额外措施，并在大会主席最近发起的协商基础上，我鼓励会员国将联合国发展活动认捐会议重新构想为一个平台，在该平台上宣布对核心和未指定用途的自愿供资以及联合基金(如可持续发展目标联合基金)资本化作出认捐。认捐会议与经济及社会理事会发展方面业务活动部分衔接举行，将提供一个平台，展示联合国发展系统在驻地协调员的协调下实地开展联合行动的最佳成果，并公开表彰那些加紧帮助发展系统履行承诺的合作伙伴。

B. 强化的监督和问责

138. 供资模式可以为重新定位的联合国发展系统提供重要激励因素，同时，强化对成果的监督和问责以及遵守大会第 [72/279](#) 号决议和四年度全面政策审查是另一个重要的变革驱动因素，是确保驻地协调员系统正常运作的关键。

139. 作为加强监督和问责改革的一部分，商定了一系列措施，包括透明度、报告、评价、双重问责职能和理事机构的监督以及经济及社会理事会的发展方面业务活动部分。正如我在 2021 年四年度全面政策审查报告中进一步详细概述的那样，我们在过去三年中看到了一些非常重大的进步。

140. 首先，在透明度和报告方面，截至 2021 年 5 月底，驻地协调员已协调编写了超过 100 份联合国国家工作队年度报告，向各国政府介绍 2020 年全系统成果。令人欣慰的是，报告质量也有所提高。²⁹ 与此同时，令人关切的是，约 25% 的方案国政府在 2021 年表示，他们在上一年度周期没有收到联合国国家工作队的年度成果报告，还有 30% 答复不知道是否收到报告。这个结果不够好。现在为联合国国家工作队发布了新导则，要求在年度报告周期的后一年第一季度内制作报告。今后，所有驻地协调员和国家工作队都必须编制、提交并与方案国讨论其年度报告。令人欣慰的是，在区域层面，五个区域中每个区域协作平台都发布了第一份联合国发展系统区域年度成果报告。在全球层面，2021 年联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告([E/2021/55](#))首次基于 COVID-19 社会经济应对指标框架，概述了联合国发展系统对可持续发展目标进展的贡献。这显示了可能性。如果我们想要全面报告联合国发展系统对可持续发展目标的贡献，同样至关重要

²⁹ 联合国，经济和社会事务部，对方案国政府的问卷调查，2020 年。

的是，联合国各实体应投资于并充分利用共同的联合国信息报告平台，以支持对全系统成果的分析。

141. 第二，在确保进行更多的联合评价和全系统评价方面，也取得了重要进展。2020 年，联合国发展系统各实体开展了 70 多次联合评价。发布了评价联合国可持续发展合作框架的新指南，并对 COVID-19 应对进行了早期可评价性研究。我还推进了设立联合国可持续发展集团全系统评价办公室的计划。该办公室将为评价合作框架发挥机构职能和领导作用。我们将努力争取该办公室最迟在今年年底全面投入运作，与此同时，我将确保会员国得到充分通报。

142. 第三，我们看到联合国可持续发展集团为实施第 72/279 号决议规定的双重问责职能作出了重大努力，该职能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。实现这一点的具体途径是商定管理和问责框架的国家一级组成部分、联合国各实体随后对职责范围进行修改并对国家方案文件进行排序。根据大会第 72/279 号决议和经济及社会理事会第 2020/23 号决议，关于区域和全球职能的各章节目前正在定稿，按照三个级别双重问责的原则列出区域和全球两级的问责和工作关系。全面管理和问责框架一经最后敲定，将首次为联合国发展系统提供一个全面的问责框架。

143. 第四，正如我在 2021 年关于四年度全面政策审查的报告中更详细地描述的那样，我们看到会员国对联合国发展系统的监督有了显著改善。会员国振兴了经济及社会理事会的发展方面业务活动部分，使其成为联合国发展系统就其集体成果对会员国负责的首要论坛。其方案作了修改，并已强化为审议提供信息的两份主要报告。现在，会员国与系统负责人和驻地协调员之间的接触程度也大大提高。联合国各实体的理事机构也加紧发挥作用以确保各个实体执行经核准的改革，采取的一系列行动从支持驻地协调员系统供资的费用分摊机制到年度战略供资对话；从规划周期与四年度全面政策审查周期保持一致到确保国家方案文件产生自合作框架。

消除差距

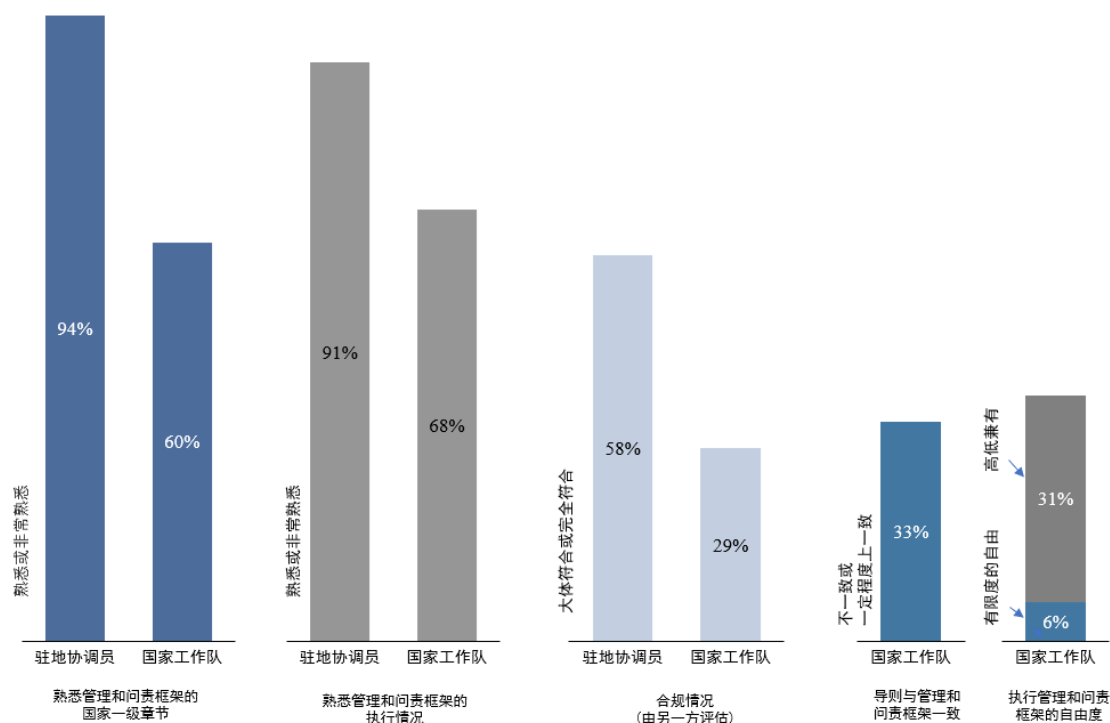
144. 这些都是向前迈出的重要步骤，意义重大，体现了各方推进改革的决心。然而，仍有几个方面迫切需要进一步改革，特别是涉及双重问责职能的各方面。

145. 在商定实施双重问责职能的新安排两年后，经济和社会事务部进行了数项问卷调查，发展协调办公室主导了一项问卷调查，所得数据描绘的图景喜忧参半。或许并不令人意外，来自国家一级的反馈显示，驻地协调员和联合国国家工作队的成员，特别是在一个国家无实际驻在的实体的成员，彼此之间采取的做法存在很大差距。关于国家一级管理和问责框架执行情况的问卷调查的答复者表示，驻地协调员对管理和问责框架的熟悉程度比联合国国家工作队成员高 34%，对框架执行情况的熟悉程度比联合国国家工作队成员高 23%。联合国国家工作队认为驻地协调员大体上或完全遵守新安排的比率是驻地协调员认为国家工作队遵守新安排的比率的两倍。此外，33%的国家工作队成员表示，总部的指导意见与管理

和问责框架不一致或不完全一致。此外，约 6% 的国家工作队成员报告说，执行管理和问责框架的自由度有限；另有 31% 的成员报告说执行该框架的自由度有高低兼有(见图十五)。

图十五

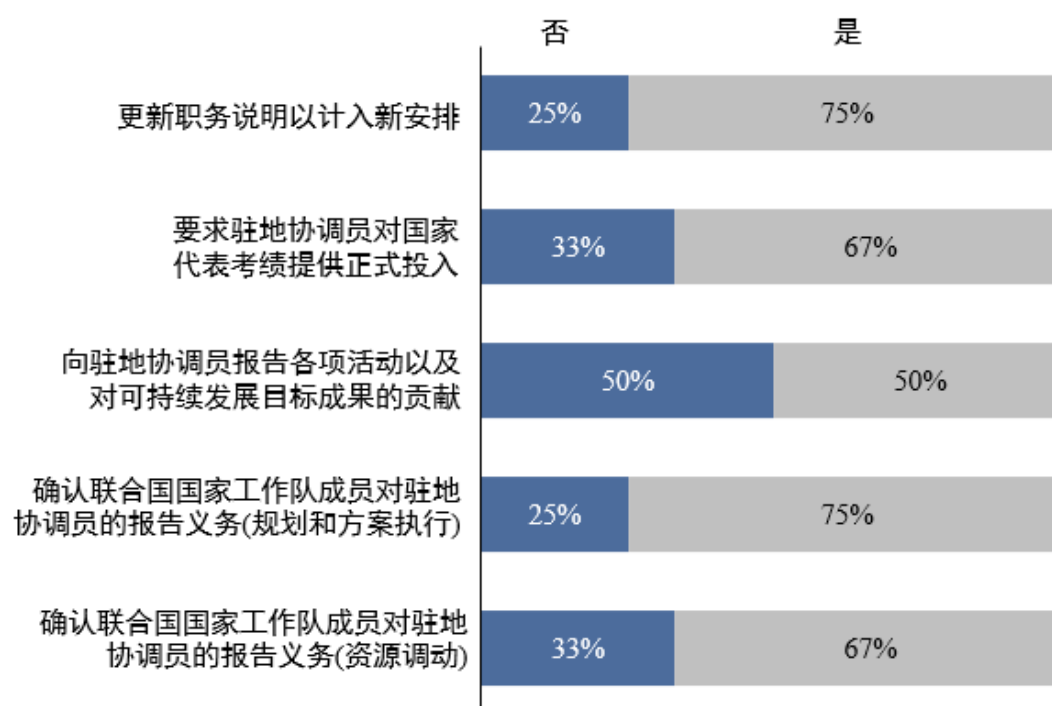
驻地协调员和联合国国家工作队执行管理和问责框架的情况



资料来源：发展协调办公室，2021 年管理和问责框架执行情况问卷调查。

146. 联合国发展系统各实体总部的反馈与国家一级的反馈一致，每四个联合国实体中就有一个报告说，没有为新的问责安排而更新该实体驻各国代表的职务说明；三分之一的实体没有要求驻地协调员对驻国家代表的考绩正式提供投入；一半的实体没有向驻地协调员报告各自的活动及其对可持续发展目标集体成果作出的贡献。在确认联合国国家工作队成员对驻地协调员的报告义务方面也存在类似趋势，四分之一的国家工作队成员未能在规划和方案执行方面履行报告义务，三分之一的成员在资源调动方面未履行报告义务(见图十六)。

图十六
联合国各实体遵守管理和问责框架关键要素的情况



资料来源：发展协调办公室，2021 年管理和问责框架执行情况问卷调查。

147. 这些调查结果的总体感觉是管理和问责框架的实施好坏参半，外部审查的结论证实了这一点。³⁰ 管理和问责框架问卷调查揭示了进展参差不齐的一些原因。第一，缺乏激励或“强制执行”机制。第二，在考绩方面，许多驻地协调员认为需要加强他们对联合国国家工作队成员业绩的参与，而联合国国家工作队成员则指出，他们缺乏系统性机会就驻地协调员的业绩提供反馈。第三，开发署的“整合者”角色模糊不清，许多人指出，驻地协调员和国家工作队成员之间需要达成共识，并明确区分开发署的方案作用与驻地协调员的协调作用。第四，资源调动相关的责任和问责被认为最不明确。有人要求在调动合作框架资源和机构间集合资金、驻地协调员在联合方案中的角色以及成果和预算信息持续共享方面，提高清晰度。第五，经常被强调的事项包括合作框架与国家方案文件进程的排序和校准(包括在执行局中这样做)，以确保这些文件源自合作框架。

148. 重要的是要在适当背景下考虑这些数据以及驻地协调员和联合国国家工作队的反馈。这种性质的变化需要时间才能完全成熟，这是合理的，COVID-19 危机可能暂时减缓了进展。此外，我还亲眼目睹了联合国可持续发展集团负责人致

³⁰ 监督厅，“驻地协调员系统改革的早期评估”；《联合国 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金的早期经验和可评价性》；以及多边组织业绩评估网络，*Is This Time Different?*

力于实施改革，并且，我相信在大多数情况下，工作人员和负责人正在尽最大努力让新安排发挥效用。

149. 与此同时，上述挑战令人严重关切。这些挑战涉及驻地协调员职能的领导、公正性和独立性以及新一代联合国国家工作队运作的核心，突显了处于新问责安排核心的持续紧张关系。这些挑战表明，许多驻地协调员仍在努力争取当地一些实体的代表进行必要参与，联合国一些实体觉得并不总能获得在当地开展工作所需的空間。

150. 虽然正式改变程序和职权范围很重要，但改革也需要转变思维方式和行为，不论是联合国国家工作队、联合国实体还是驻地协调员，都是如此。自这一改革进程开始以来，我曾指出，这些改革不仅仅关乎协调，还涉及发挥协调工作的杠杆作用，使联合国发展系统为应对《2030 年议程》的挑战作出最大贡献。这反过来要求转变联合国实体的业务模式，而在这方面，转变过慢。

151. 在审议了会员国在就本报告进行协商期间提供的所有数据和反馈后，我认为现在需要采取果断行动。我们不能允许含糊不清或是意识到的含糊不清拖累实施改革的步伐。

152. 首先，我认为大会有必要在文字和精神两方面强化坚持双重报告职能的极端重要性。这将发出一个重要信号，即新安排将继续存在，必须全面实施。

153. 第二，为便利各理事会发挥重要的监督作用，我请联合国可持续发展集团主席在一些实体为理事会编制的成果汇总表基础上，编写一份联合国发展系统改革清单。我还鼓励该集团编制关于双重问责职能执行情况的自我报告记分卡，该记分卡的年度结果应在各理事会年度会议之前与所有理事会分享。

154. 第三，我促请联合国可持续发展集团主席通过定期审查管理和问责框架，确保果断应对上文概述的相关挑战，以实现驻地协调员对联合国实体的作用。

155. 联合国最大的发展机构作为应对 COVID-19 的社会经济支柱的技术领头机构，其作出的贡献显示了其集大成职能的潜力。现在，随着联合国国家工作队在未来 12 个月从社会经济应对计划过渡到旨在支持国家复苏努力、加快实现可持续发展目标的合作框架，这一职能必须更上一层楼。这是整个联合国发展系统——开发署、驻地协调员和联合国国家工作队所有成员的集体责任。

156. 第四，联合国国家工作队的有效运作为驻地协调员和国家工作队成员的业绩增加了价值。管理驻地协调员业绩的现有制度必须得到充分执行和巩固，方式包括发展协调办公室持续提供指导和反馈，以及根据区域一级联合国实体提供的信息对驻地协调员进行年度考核。与此同时，还必须加强国家工作队的集体问责。因此，我请求每位驻地协调员主导一项关于联合国国家工作队对合作框架下取得的年度成果所作集体贡献的总括性审查。

157. 伴随这些变革，我相信我们将消除当前有害于执行双重问责职能的模糊不清状况，我们将进一步加强驻地协调员系统的能力，以利用联合国国家工作队的最大贡献来支持加速实现可持续发展目标的国家优先事项。

六. 为驻地协调员系统提供可预测的供资，实现可持续性

158. 本报告显示，驻地协调员系统运作良好，已经在促进联合国发展系统更好地作出贡献，如果做出一些重要改变，包括与供资和问责有关的改变，驻地协调员系统有可能达到更高的业绩水平。然而，除非该系统获得充足、可预测和可持续的供资，否则其最基本的职能也无法得到保障。

A. 驻地协调员系统的供资轨迹

159. 资源充足的协调职能对可持续发展的重要性怎么强调都不为过。从改革之初就很清楚，我们增强驻地协调员系统的权能和力量的共同驱动因素不止是该系统与开发署脱钩或其权威性得到加强。有效的协调职能需要有专门和一致的能力和可预测的资源，以确保驻地协调员具备支持《2030 年议程》的适当技能组合，并成为聚集伙伴关系以满足成功要件的重心所在。正如第三节和第四节所概述的那样，通过驻地协调员办事处五名核心专业人员的工作，我们正一步一步朝着这一方向迈进。

160. 在提出人员配置结构和预算以重振驻地协调员系统时，我谨慎行事，尽可能优化现有安排，并将额外费用降至最低。我们建立的系统牢固地植根于整个联合国发展系统的资产和资源，包括秘书处广泛的业务和政策专门知识以及开发署和联合国其他实体的业务贡献和全球性覆盖。在此过程中，我们设法在没有大幅增加该系统实际费用的情况下大幅扩大驻地协调员系统的能力。

161. 在改革之前，驻地协调员系统的基本费用每年计为 1.75 亿美元。这一数额包括为以下各项供资：(a) 当时 129 个国家的驻地协调员；(b) 这些国家的一名司机和驻地协调员助理；(c) 规模差异很大的驻地协调员办公室，有的只有 1 至 2 名工作人员，有的则成功调动当地资源，成为有 50 名或更多工作人员的大型办公室(对各国政府、联合国国家工作队和发展伙伴的协调支助缺乏一致性)；(d) 12 名协调干事，为联合国可持续发展集团区域工作队提供支持；(e) 作为联合国发展集团区域主席的开发署 6 名助理秘书长 50% 的时间；(f) 前发展业务协调办公室；(g) 服务和设施；(h) 驻地协调员的差旅。历史上，这笔费用主要由开发署预算承担。其中还包括联合国可持续发展集团成员的捐款，总额约为 3 700 万美元，相当于目前费用分摊水平的一半，还有会员国的特别捐款，这些捐款没有以明确或系统的方式计入。

162. 目前，一个人员配备齐全、能力增强、重振活力的驻地协调员系统每年的费用为 2.81 亿美元。与以前资金不足、能力参差不齐的驻地协调员系统相比，费用增加了 1.06 亿美元。费用增加的原因是，维持至少 5 名工作人员的最低负荷能力，重新定位的能力涵盖所需的关键职能，以便在任何背景情况下更有效地推动联合国国家工作队的应对。改革还显著有效地改善了员额与非员额预算的比率。改革后驻地协调员办公室工作人员费用的权重增加，加强了对联合国发展系统凭借专门知识和技能所取得成果的问责。这一强化角色和加强协调的提议还要求相应提高发展协调办公室的支助能力，包括借助新的区域工作队。预算还包括 3 500 万美元的灵活供资，用于激活联合国国家工作队在国内的规划、方案拟订和监测，方式包括制定合作框架和相关评价。与改革前的情况一样，这类小额可自由支配

资金对于驻地协调员促进联合国各实体之间的协作和召集合作伙伴处理关键问题至关重要。

163. 我于 2017 年向大会提交过一份提案，其中强烈建议通过联合国经常预算为驻地协调员系统提供资金，将其作为联合国发展部门的一项核心职能。当时，在审查了不同供资方案后，我认为，只有摊款才能帮助确保我们的核心协调能力不取决于必须由多个理事机构提供支持的自愿供资或机构间费用分摊安排的变迁，而这些安排在改革之前一直没有以最佳方式运作。我们当时认为，摊款还可以提高会员国的自主权水平和我们协调职能的可信度。

164. 尽管大多数会员国表示支持用摊款资助驻地协调员系统，但未能达成共识。会员国则在大会主席任命的、负责协调联合国发展系统重新定位谈判的共同召集人领导下，就驻地协调员系统可能的替代供资办法进行了深入思考和广泛谈判。我仍然深深感谢会员国在寻找解决方案方面表现出的领导力和承诺。这显示了对这些改革的巨大主导权，并帮助获得了会员国对混合模式的广泛支持，共同召集人在 2018 年中期向会员国分发的技术说明中对此进行了详细描述。³¹

B. 混合模式及其业绩

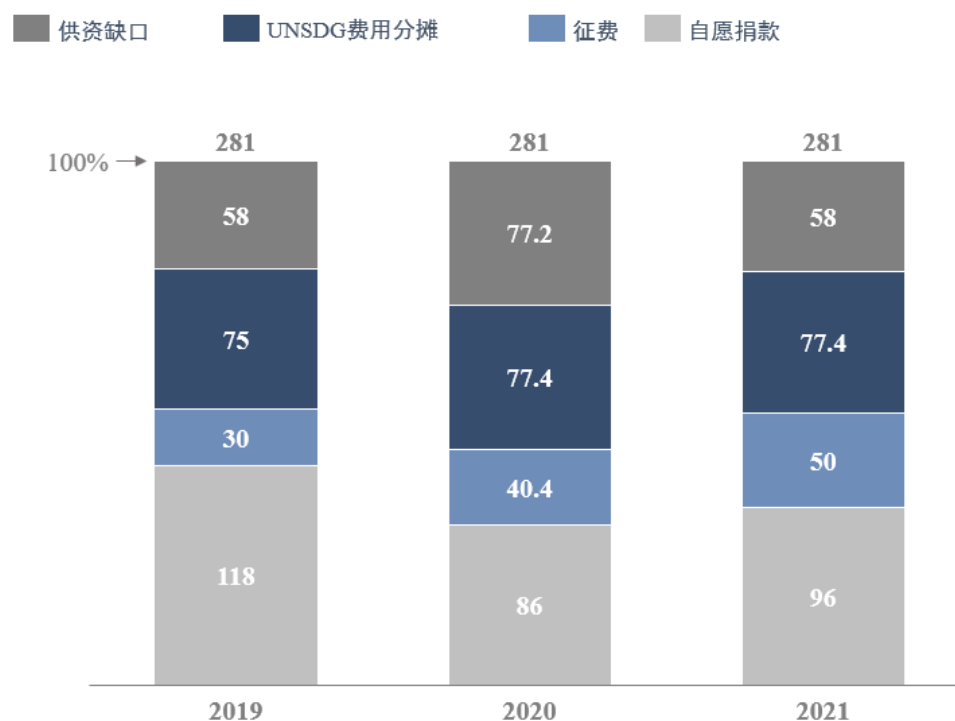
165. 自从大会商定折衷模式以来，我一直不遗余力地确保利用三个流入单一特别用途信托基金的相关资金流调动足够资金：会员国的自愿捐款，联合国实体的分摊费用捐款，对严格指定用于联合国发展系统实体项目的捐款征收的 1% 协调费。我们已经取得了进展，混合模式使我们能够在最短时间内过渡到新的驻地协调员系统，逐步达到所需的能力。

166. 驻地协调员系统的总收入一直保持在 2 亿美元以上，2019 年为 2.23 亿美元，2020 年为 2.04 亿美元，2021 年预计收入为 2.23 亿美元。然而，到目前为止，所需预算总额 2.81 亿美元尚未达到，2019 年资金缺口一直是 5 800 万美元，2020 年为 7 700 万美元，2021 年缺口预计为 5 800 万美元。在过去三年里，我们从混合模式及其每一个组成部分学到了宝贵的经验教训。

³¹ 联合国，“技术说明：为重振的驻地协调员系统提供资金”，2018 年 4 月。

图十七
2019-2021 年驻地协调员系统收到的供资和资金缺口

(百万美元)



资料来源：发展协调办公室。

缩写：UNSDG，联合国可持续发展集团。

167. 首先，联合国实体的费用分摊安排已在联合国所有实体中迅速落实，并已调集了 7 700 万美元，占驻地协调员 2021 年预算的 27%，与最初的预测完全一致，占 2019 年收到的总收入的 34%，占 2020 年收到的总收入的 38%。

168. 看到会员国在所有理事会中齐心协力，按照大会 2018 年的要求将分摊费用增加一倍，我深受鼓舞。即使在劳工组织独特的治理模式下，三方行为体也围绕改革紧密团结，支持分摊费用捐款。有史以来第一次，第五委员会在 2019 年核准数额为 13 571 800 美元的经常预算批款申请书，这是 2019 年联合国实体费用分摊安排中联合国秘书处所占的份额。自那以后，每年都支付同样数额。这些行动让我相信，随着时间推移，我们可以指望来自这一资金流的持续款项。费用分摊安排帮助整个系统产生了自主权，为我们赢得了赞赏。最后，正如我们所预期的那样，虽然在一些情况下将费用分摊捐款增加一倍需要一些实体作出努力，通常是已经面临不利供资处境的较小机构，但在大多数情况下，费用分摊捐款数额得到了满足，并且方案资源没有受到任何明显影响。

169. 2020 年，所有参与缴款的联合国可持续发展集团实体都支付了费用分摊安排中的份额，世界气象协会和国际贸易中心首次提供缴款，工发组织履行了 2020

年全额缴款的承诺。截至 2021 年 3 月，联合国可持续发展集团几乎每个实体都已提供 2021 年的出资，剩余的款项预计将在 6 月底之前提供。在筹备审查的过程中，集团还着手修订了现行安排所依据的公式(见附件一)。虽然对数据进行了一些更新，以反映各种变量(人员配置、国内活动、每个实体的总体预算)的变化，但公式基本保持不变，对驻地协调员系统的最低出资也保持一致。

170. 第二，对向联合国发展相关活动提供的严格规定用途的非核心捐款征收 1% 的协调费，这一新的协调费使捐款额年同比增加。2021 年的收入水平预计为 5 000 万美元，占 2021 年预计收入总额的 22%。

171. 最初，每年的征费收入预计约为 8 000 万美元。这一预测数基于 2016 年的数据，数据显示，严格规定用途的总金额约为 80 亿美元。然而，在 2018 年末，考虑到在捐助方和各实体之间建立征费做法的过程，存在征费无法对其适用的遗留协议，以及报告的收入与特别用途信托基金收到的现金捐款之间的时间延迟，2021 年的预测数调整为 5 000 万美元的阈值。

172. 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，阐明征费的运作方法。³² 会员国和其他供资伙伴在很大程度上确认了它们收取相应数额并将其转入驻地协调员系统特别用途信托基金的首选方式(见附件二)。联合国发展系统的几个主要会员国捐助方以及一些私营部门伙伴没有系统地对符合条件的捐款征费。

173. 虽然大会在其第 72/279 号决议中表示，征费将由捐款来源支付，但只有 30 个会员国中的 2 个国家(冰岛和瑞典)以及欧洲联盟目前直接管理征费。其余征费工作由联合国可持续发展集团各实体代表捐助方管理。机构管理征费的办法在过去两年中造成了沉重的行政成本。根据实体的不同，调集和转移到发展协调办公室的资金占 5%至 27%不等。³³ 相比之下，自 2019 年以来，捐助方管理征费的办法产生了大约 3 600 万美元的成本，联合国实体没有交易成本，捐助方的交易成本也低得多。因此，使用捐助方管理的办法比使用机构管理的办法更为可取，因为它大大简化了程序，提高了效率，降低了联合国可持续发展集团实体和捐助方的交易成本。

174. 此外，虽然征费被视为捐助方捐款的附加部分，但捐助方在大多数情况下是在其捐款内征费，实际上减少了可用于方案活动的资源。在这种情况下，这些付费可以被认为是“放弃的捐款”，减少了原本可以提供给各实体的预算。在使用捐助方管理的办法时避免了这种情况，在这种办法中，付款来自对实体捐款之外的单独捐款。

175. 还必须回顾，征费被设想为一种抑制对联合国发展系统提供严格规定用途的自愿捐款的手段。如上一节所述，这一目标似乎没有实现，因为自 2018 年以

³² 联合国可持续发展集团，“协调费：业务指导意见”，2019 年 3 月。

³³ 联合国可持续发展集团信托管理监督小组数据。

来对联合国发展系统的严格规定用途的自愿捐款没有减少。然而，本着供资契约的精神，它仍然被视为一种用来抑制对捐款严格规定用途的工具。

176. 第三，会员国的自愿捐款在 2020 年已达 8 600 万美元，预计 2021 年将达到 9 600 万美元。2019 年，总共提供了 1.18 亿美元的自愿捐款，使其能够平稳过渡到新系统。当时，四个捐助方慷慨地决定预付多年的捐款：丹麦、爱尔兰、卢森堡和瑞士。有十个捐助方签署了多年协议：爱尔兰和卡塔尔(已于 2020 年结束)、加拿大、丹麦、卢森堡、荷兰、新西兰和瑞士(即将于 2021 年结束)、东帝汶(2023 年结束)和阿拉伯联合酋长国(2030 年结束)。我还欣慰地看到，向驻地协调员系统预算捐款的发展中国家不断增加。截至编写本报告之时，已有 44 个会员国提供自愿捐款，其中包括属于 77 国集团和中国的 15 个会员国。我谨向所有在非常紧迫的时间内设法向特别用途信托基金捐款的会员国表示最深切的感谢。³⁴

177. 与此同时，目前的自愿供资水平比最初 2018 年混合供资设想中预计来自自愿捐款的 1.24 亿美元少约 2 800 万美元。不用说，自愿捐款不能弥补征费缺口，从而使驻地协调员系统非常脆弱。此外，虽然捐助方基数有所增加，但只有 16 个国家的捐款达到或超过了它们本应支付的摊款的相应数额，并且 2020 年自愿捐款中约 97%来自经合组织成员国。

178. 虽然目前的供资模式在驻地协调员系统的初始阶段发挥了很好的作用，但我认为，持续的资金不足问题和相关的不确定性使这一模式不可持续。

C. 驻地协调员系统的适当规模：发展协调办公室和驻地协调员办公室能力概览

179. 迄今为止，驻地协调员系统供资的情况是相对成功的。我们已共同证明，费用分摊捐款的目前水平是可行和可预测的。我们实现了会员国提出的一个雄心勃勃但结果未知的想法，即对严格规定用途的资源征收 1%的协调费。有足够多的会员国提供自愿捐款，为成功启动和概念验证提供所需资源。

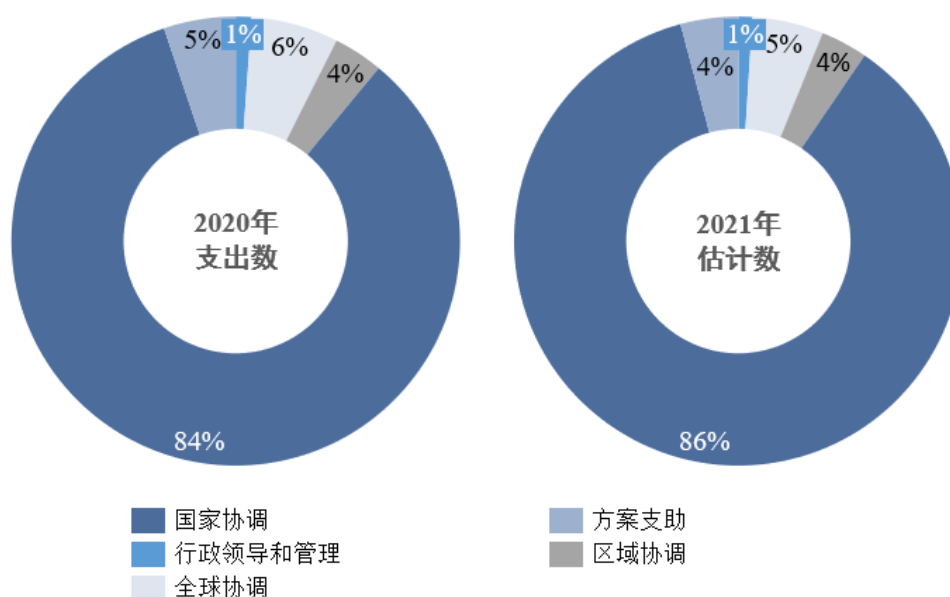
180. 然而，这一成功案例正迅速陷入僵局。尽管近年来作出了重大努力，但 2020 年出现的供资缺口约为 7 700 万美元，预计 2021 年将出现 5 800 万美元的缺口，供资缺口分别占供资总额的 27%和 20%。到目前为止，这一差距尚未引起警觉，因为驻地协调员系统的工作人员的增加是交错进行的，在初始阶段发展协调办公室能够保留前发展业务协调办公室的一些由遗留资金资助的工作人员。此外，COVID-19 大流行导致的差旅和其他业务费用减少带来的节省，帮助弥补了巨大的供资缺口。然而，目前的局势造成了严重的现金流困境，并造成了不确定性，这最终将影响联合国在当地的行动。鉴于目前的趋势，当进入 2022 年时，将没有足够的资源维持目前的能力。随着时间的推移，这将不可避免地意味着要削减驻地协调员系统的核心工作人员能力以及为新系统奠定基础的其他关键工具。此外还可能给整个联合国发展系统带来一波又一波的不确定性，而这恰恰是在人们的行为正在发生变化、人们对改革信心高涨的时候。

³⁴ 自 2019 年以来作出自愿捐款的国家名单请参见联合国可持续发展集团网站。

181. 没有办法绕开这个问题。驻地协调员系统预算基本上由为国家业务提供支持的编制精简的总部能力组成。2020 年，驻地协调员系统支出的 84% 专门用于国家一级协调，约 5% 用于支持驻地协调员办公室的方案支助，其余 11% 用于支持发展协调办公室的全球和区域协调。在 2021 年得到充足供资的预算下，国家一级的支出份额将进一步增加 2%。发展协调办公室虽然明显业绩出色，但其总部与区域小组工作队能力比率明显低于系统其他业务实体典型的总部与外地比率。

图十八

驻地协调员系统，2020 年支出数和 2021 年预算估计数



资料来源：2021 年联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室/驻地协调员系统的报告。

182. 减少这些能力将对本组织支持联合国国家工作队、在全球和区域两级应对会员国的需求(包括在提高透明度和编写报告方面)并确保对国家和区域业务进行强有力监督的能力产生直接影响。

183. 在国家一级，鉴于驻地协调员系统迄今为止令人钦佩的业绩，我相信，驻地协调员办公室的五种核心能力已经得到很好的调整，而且这些能力在任何国家背景下仍然是必不可少的。在我们设计的情景中，取消这五种关键能力中的任何一种——协调和战略规划干事、经济学家、监测和评价专家、传播干事和战略伙伴关系顾问的能力——都将对我们的交付能力产生严重后果。事实上，我认为，如果没有这些能力，特别是驻地协调员办公室经济学家的能力，我们就无法通过应对大流行病带来的巨大社会经济挑战的试金石测试。我认为，在任何国家背景下，这五种能力对于在实地建立更加有效和透明的联合国发展系统至关重要。我们需要创造公平的竞争环境，确保每个国家，无论大小，都有权享受这种最低限度的协调基础设施。

184. 事实上，几名驻地协调员(根据监督厅的咨询工作，其比例为 36%)和其他合作伙伴指出，在某些情况下需要增加能力，但我仍然认为，这些能力需要单独确定和提供资源，最好利用联合国系统现有的、可用于支持联合国国家工作队的能力，借鉴和平与发展顾问、人权顾问和妇女署最近提供的性别平等顾问的模式。例如，在我们设有身兼三职的驻地协调员的地点，与特派团任务相关的额外能力的费用由特派团预算承担，其职能具有明显的互补性，没有重复。自从采用新的驻地协调员系统以来，我们还看到出现了一些驻地协调员办公室短期借调专门工作人员的情况，例如位于土库曼斯坦和哈萨克斯坦的联合国减少灾害风险办公室。这有助于以有效和具有成本效益的方式向联合国国家工作队提供具体的、有时限的支持。这是一个我们应该继续鼓励的方向，同时保持编制精简的五种核心能力驻地协调员办公室结构，与协调干事一起支持多国办事处，这正开始产生明显的惠益。设在驻地协调员办公室的联合国国家工作队的咨询能力在任何情况下都不应鼓励驻地协调员办公室发挥业务或执行的作用；事实上，我们正非常密切地监测这项原则。

185. 随着时间的推移，随着我们适应秘书处提供的新的支助生态系统，可以实现某种增效，正如我以前向经济及社会理事会和第五委员会提交的报告中概述的那样。例如，这包括在各国合并驻地协调员办公室和联合国新闻中心所产生的效率。作为多国办事处审查的一部分，这一合并使发展协调办公室能够重新规划最初分配给传播的资金，以帮助为会员国授权的新的协调能力供资。此外还通过联合国内罗毕办事处和秘书处其他实体管理的服务，将驻地协调员办公室的选定行政和发薪职能移交给秘书处，从而降低费用。

186. 在现阶段，我认为，在不损害驻地协调员系统业绩和联合国发展系统更广泛改革的情况下，进一步提高效率或削减驻地协调员系统总体预算的空间并不存在。关于发展协调办公室以及驻地协调员办公室所有员额和预算的全部信息载于我提交给第五委员会的年度报告。我鼓励会员国也审查这些信息。因此，我提议维持会员国最初设想和批准的驻地协调员系统的总体能力和预算水平(见附件 3)。

D. 前进方向

187. 我仍然相信，通过经常预算为驻地协调员系统提供充分资金将是理想的前进方向，因为这是一项需要确定性和可预测性的核心发展职能，属于联合国全体会员国。如果大会不能就此达成共识，那么我认为至关重要的是显著改善目前的供资模式。

188. 我感到鼓舞的是，联合国发展系统所有实体一贯支付分摊费用捐助，并且 1%的协调费征收业绩超出预期。在自愿供资方面，非常清楚的是，新系统实施三年后，自愿捐助没有产生预期的数额，也不能填补因依赖对联合国发展系统严格规定用途的资金征收 1%的协调费而可能出现的缺口。考虑到 2021 年预计将出现 5 800 万美元的缺口，并鉴于多年期承诺仍然是例外，自愿供资也没有提供足够的可预测性。在一个充满希望的开端之后，自愿捐款数额基本上停滞不前。根据与现有和潜在捐助方的接触，我认为这一差距不会在不久的将来弥合。这可能会削弱现有能力，并破坏改造联合国发展系统的整体努力。

189. 如果通过经常预算为驻地协调员系统提供充分资金证明是不可能的，我建议会员国考虑一种新的混合模式——“混合 2.0”模式。这一模式保留当前模式的最佳组成部分，同时克服其缺点：

(a) 首先，这一新模式将维持联合国发展系统该区域各实体 7 700 万美元的费用分摊捐助；

(b) 该模式将保留对严格规定用途的捐款征收 1% 的协调费，但也将强化这样一种需求，即按照大会第 72/279 号决议的最初设想，使用捐助方管理的办法，由捐款来源支付这些捐款。该模式还将认识到，征费不太可能每年产生超过 5 000 万美元的资金。一个重要原因是，如果我们看到捐助方转而向联合国发展系统提供不规定用途的自愿捐款，那么征费产生的资金数额实际上会随着时间的推移而减少；

(c) 为了给驻地协调员系统的财务提供更坚实的基础，新模式将用经常预算摊款取代混合模式的自愿部分。

190. 我们每年将从联合国经常预算中另外寻求大约 1.54 亿美元，再加上目前的费用分摊安排(7 700 万美元)和预计将从征费中收取的金额(5 000 万美元)。

191. 这将提供一条务实的前进道路，并一劳永逸地消除对协调职能长期可行性的关切和疑虑。这将使驻地协调员系统的供资模式符合第 72/279 号决议的精神，具有可预测性和可持续性，还将向全世界发出明确的信号，即发展协调是本组织的一项核心职能，并且发展协调对和平、尊严和繁荣的未来比以往任何时候都更加重要。转向混合 2.0 模式的另一个好处是，这将使驻地协调员系统特别用途信托基金的现有捐助方能够在自愿的情况下，将目前向驻地协调员系统提供的自愿捐款重新部署到其他关键的方案集合基金。这些基金为联合国国家工作队向《2030 年议程》的联合支持提供“力量”。

192. 我期望会员国怀着一种迄今为止在这些改革中所体现的同样的雄心壮志来考虑我的建议。这并不神秘：如果我们在改造联合国发展系统方面取得进展，那恰恰是因为我们为强大的能力进行了投资。如果我们希望顺利完成这一过程，亲眼目睹一个经过深刻变革的联合国发展系统能够取得什么样的成就，那么我们继续投资于我们的变革引擎——驻地协调员系统——是顺理成章的。

193. 我们有一个独特的时机界定一种模式。该模式最终能够以相对较小的成本为这一关键职能提供充足、可持续、可预测和长期的资金。让我们来看看这是一个什么概念：驻地协调员系统的全部预算不到每年联合国发展系统受托管理的与发展有关的总资源的 1.5%，但它对其余的 98.5% 有决定性影响，包括通过提高其效力、透明度和成果问责制施加这种影响。具体而言，以摊款形式申请的数额约为联合国预算总额(包括维持和平行动预算)的 1.5%；然而，我们都认为，可持续和包容性发展是应对世界面临的大多数严峻挑战的长期解决方案。我一再指出，这对所有利益攸关方来说都是具有资金效益的，而且以所有标准衡量，都是对联合国和人类的一项良好投资。

194. 多年来，对驻地协调员系统的供资和资金效益进行了长时间的辩论。距离实现《2030 年可持续发展议程》只有 10 年的时间了。我认为现在是以务实精神和雄心壮志解决这一问题的时候了。我请求你们支持重新设计的驻地协调员系统混合供资模式，包括在现行规定范围内的费用分摊和征收 1% 的费款，以及每年增加提供约 1.54 亿美元的联合国经常预算。

195. 如果大会同意提供全额经常预算供资或这一重新设计混合模式的提议，我们将按照既定预算程序向大会第七十六届会议主要会期着手提交 2022 年订正估计数报告。我非常期待会员国的支持和领导。

七. 展望未来：通过为人类和地球带来成果的联合国发展系统实现多边响应

196. 自联合国成立以来的七十六年里，世界发生了巨大变化。然而，以和平与安全、人权以及全球人民经济及社会之进展这三大支柱为基础的《联合国宪章》价值观仍然不仅是最重要的，而且是必不可少的。COVID-19 大流行及其破坏性的社会和经济影响令人难过，并表明我们长期需要多边解决办法。

197. 任何一个单独行动的国家都无法应对当今的挑战——气候危机；生物多样性的丧失；污染；不可持续的不平等程度；严重的债务负担。所有这些都需要全球团结一致。但在一个民族主义和分裂日益加剧的时代，多边机构在为我们所服务的民众交付成果方面面临的压力比以往任何时候都大。

198. 联合国发展系统在实地代表多边主义，消除贫困、饥饿和冲突的根源及其对人们日常生活的影响。因此，改革这一系统不仅仅是为了提高其效力和效率，而且关系到多边主义本身的相关性、价值和宗旨，其核心是我们支持各国政府落实《2030 年可持续发展议程》。这些改革旨在发挥联合国发展系统的巨大能力，应对世界各国政府和人民面临的挑战，以便我们能够落实可持续发展目标，创建更可持续、更和平、更有复原力的社区和社会。

199. 今天的多边主义必须在整个联合国系统以及与其他主要组织和机构合作的基础上构建网络。因此，改革后的联合国发展系统的一个作用是动员联合国大家庭所有部门和其他利益攸关方实现共同目标。今天的多边主义必须是包容的，重视新的视角，欢迎新的声音。改革后的联合国发展系统必须愿意倾听，特别是倾听那些被边缘化和落在后面的人的声音。改革后的联合国发展系统必须表明，团结起来支持一个共同的目标，并投资于实现这一目标所需的变革，就能产生改善人民生活的具体成果，同时应对我们共同的挑战。

200. 对驻地协调员系统的审查表明，过去三年来，面对看似不可克服的挑战，我们在实现这些目标方面取得了重大进展。我们以深思熟虑和协商交流的方式，从分析走向解决方案，从协商一致走向落实。本报告介绍了这些努力的结果。这是一个非常励志的故事，表明整个联合国大家庭，包括会员国和联合国发展系统，有能力调整自身，以应对我们周围不断变化的世界。我们应该为自身已经取得的

成果感到自豪，并决心在这些成果的基础上再接再厉，包括通过不断努力实现我们的共同议程。

201. 本报告还表明，如果我们要改善联合国发展系统对实现《2030 年议程》的国家优先事项的支持，我们还有更多工作要做。随着各国努力结束这一流行病，并启动复苏，加快实现可持续发展目标，这一点至关重要。

202. 联合国发展系统随时准备采取进一步举措。我们需要确保我们在包括驻地协调员、驻地协调员办公室、联合国国家工作队和发展协调办公室在内的所有联合国实体内拥有适当的技能和素质。我们决心改进我们对国家需求、优先事项和背景的反应。我们还必须重新审视和振兴作为改革的一部分而设立的激励措施和问责制，包括坚持双重问责职能的文字和精神。虽然驻地协调员系统的供资模式在最初阶段很好地为我们服务，但它已经不再切合目的。

203. 我向所有使这一征程成为可能的人表示诚挚的感谢。我感谢会员国通过其在大会、经济及社会理事会、理事机构和各国首都的努力，共同设计和推动目前正在取得成果的变革。我感谢联合国各实体的负责人和工作人员，他们欣然接受了正在进行的变革。

204. 我们已经取得很大的进步。现在我们必须坚持到底，进入下一阶段。这是我们的集体责任。

205. 如本报告所述，联合国可持续发展集团主席以及整个联合国可持续发展集团将在几个方面采取行动。有关双重问责职能的悬而未决的挑战和关切要求对内部管理和问责框架的执行情况进行定期审查。还需要进一步加强这一执行工作，以更好地监测和管理驻地协调员和联合国国家工作队的业绩。此外还必须确保促进理事机构的监督作用，为此向理事机构提供必要的信息和工具，以监测联合国发展系统从国家一级到全球一级与改革的一致性。随着联合国国家工作队将“COVID-19”社会经济应对计划纳入合作框架，以推动包容性和可持续复苏，开发署的集大成职能也需要澄清，现在必须更加明确地体现出来。联合国可持续发展集团还需要加强报告联合国对性别平等、青年行动和残疾包容的承诺，并践行联合国的价值观，包括通过对性剥削和性虐待采取零容忍政策。在利用国家一级最相关的能力方面，必须继续关注多国办事处新能力的贡献，并制定一条更明确、更透明的途径，以确保根据合作框架中确定的国家需求和优先事项对联合国国家工作队进行适当的人员配置。反过来，在 2021 年和 2022 年期间需要密切关注和支持实施新的区域安排的工作，以最大限度地发挥发展协调办公室区域主任的影响。此外，还需要继续努力进一步加强联合国国家工作队、国际金融机构和实地其他主要发展伙伴之间的伙伴关系。

206. 联合国发展系统各实体的负责人和工作人员在确保驻地协调员系统——联合国可持续发展集团共享的资源——在尽可能高的级别运作方面也可以发挥重要作用。联合国负责人可以以身作则，在全系统开展协作，确保对驻地协调员系统持支持态度，并接受改革所需的文化变革。为了进一步加强联合国工作人员的全系统观念，联合国各实体可以促进工作人员在各机构和工作地点(包括驻地协

调员办公室)之间更大程度的流动,并为驻地协调员职位提供最佳候选人。通过联合倡议,可以在可持续发展目标政策整合、性别平等和增强妇女权能、青年行动、融资、数据、技术和伙伴关系等优先领域加强工作人员能力。充分履行有关的供资契约承诺是另一个行动领域,也可以建立对整个联合国发展系统的信心。最后,联合国各实体可以共同努力,通过推进人道主义和发展协作联合指导委员会,加强各支柱之间的合作,扩大我们在脆弱环境中的伙伴关系,这对于帮助落在最后面的国家和实现《2030 年议程》至关重要。

207. 作为驻地协调员系统最具影响力的部分,发展协调办公室可以采取多项措施继续提高自身业绩。现在需要在联合国各实体的支持下采取具体行动,建立一个驻地协调员综合职业管理制度,并支持驻地协调员的职业道路,包括将更多资源用于个人职业咨询,并研究如何最好地支持任务空档期的驻地协调员或即将退休的驻地协调员。还需要确保驻地协调员在不同的工作环境下拥有最合适的素质和技能,包括通过用年轻组群整体加强驻地协调员队伍,提供专门的培训和指导,以及利用驻地协调员/人道主义协调员的人才管道。还可以通过促进驻地协调员和联合国各实体负责人之间的定期接触为这一工作提供支持,以帮助建立对不同实体或驻地协调员在新安排下面临的挑战以及作为一个集体和个体在交付成果时所需资源的共识。此外还需要采取行动,确保五个驻地协调员办公室的能力与其核心职能保持一致,明确传播干事的汇报关系,确保对驻地协调员办公室提供充分的行政支持,并审查驻地协调员办公室工作人员流动的机会。

208. 理事机构在使改革成为现实方面发挥了关键作用。现在需要他们继续参与,才能使驻地协调员系统和联合国发展系统更上一层楼。在这方面,至关重要的是继续监督实体坚持双重问责模式,以及逐渐转变业务模式、心态和技能,以确保联合国实体在帮助各国实现《2030 年议程》方面胜任使命。理事机构还可以确保联合国各实体投资并充分利用共同的联合国信息报告平台,以便利对在支持各国努力实现可持续发展目标方面取得的全系统成果进行分析。理事机构还可以确保联合国各实体进行必要的改革,以便转向建立共同房地和共同后台办公室,执行和实现业务运作战略中概述的举措,并确保在各级开展更高效的运作。

209. 会员国可以以个体身份采取一系列措施,进一步支持改革。这包括确保在法律和程序上作出明确的方案国安排,以充分考虑驻地协调员的领导作用,同时适当考虑到合作框架的突出地位,促进更高效的业务运作,并通过国家工作队配置工作支持建立新一代联合国国家工作队。发展伙伴还可以确保其在实地的代表加强大会商定的新安排。履行供资契约下的承诺并支持为联合国发展系统提供更优质的资金也将至关重要。

210. 最后,作为本组织最具包容性和最慎重的决策机构,大会既为联合国发展系统改革提供了动力,也在改革从决议到重新定位以取得成果的道路上一路同行。随着我们将改革推向下一阶段,我们的全球市政厅需要再次采取行动。

211. 在这方面,在即将举行的政府间磋商中,我呼吁大会:

(a) 决定通过经常预算为驻地协调员系统提供资金，或者作为替代办法，更新目前的混合供资模式，以确保产生可预测、可持续和充足的资金，办法是：

- (一) 维持目前的费用分摊安排；
- (二) 对严格规定用途的自愿供资维持 1% 的征费，由捐款来源支付；
- (三) 确保驻地协调员系统预算的其余部分从联合国经常预算中划拨；

(b) 加强第 72/279 号决议规定的安排，特别是与双重问责模式有关的安排，以加强联合国发展系统对推动可持续发展目标的贡献，并鼓励联合国所有实体及其理事机构采取进一步行动，确保今后更有力地遵守；

(c) 敦促会员国和联合国实体充分履行在供资契约中作出的承诺，包括减少对联合国实体的严格规定用途的自愿捐款，增加对联合基金(包括可持续发展目标联合基金)的捐款水平；

(d) 考虑改变联合国发展活动认捐会议的宗旨和对其进行调整，该会议将与经济及社会理事会发展方面业务活动部分同时举行，充当根据供资契约调动联合国发展系统更优质资金的平台；

(e) 鼓励联合国发展系统根据大会第 75/233 号决议，逐步转变对 COVID-19 危机的社会经济影响的应对措施，以推进可持续、包容各方和有韧性的复苏努力，加快实现可持续发展目标的国家优先事项，同时特别利用开发署的集大成职能，促进联合国国家工作队提供综合政策和方案拟订支持，以执行联合国可持续发展合作框架。

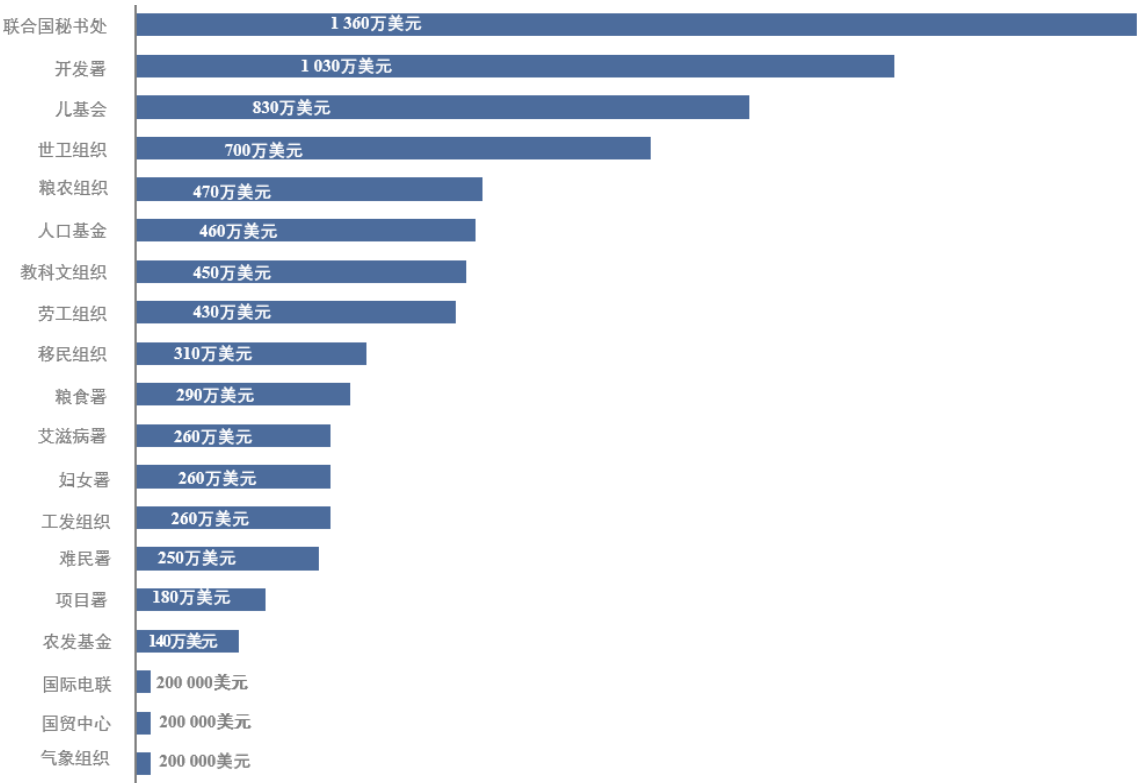
212. 我始终认为，可持续发展属于联合国目标的核心，因为它仍然是我们为所有人消除贫困、预防危机、实现人权和实现和平的最佳工具。我随时准备支持会员国实现可持续发展。

213. 让我们共同努力，通过为人类和地球带来成果的联合国发展系统实现多边响应。

附件一

联合国可持续发展集团费用分摊安排

2019 年至 2021 年每个实体的年度金额(2022 年和 2023 年的拨款将发生变化)¹



资料来源：发展协调办公室。

缩写：粮农组织，联合国粮食及农业组织；农发基金，国际农业发展基金；劳工组织，国际劳工组织；移民组织，国际移民组织；国贸中心，国际贸易中心；国际电联，国际电信联盟；艾滋病署，联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署；开发署，联合国开发计划署；教科文组织，联合国教育、科学及文化组织；人口基金，联合国人口基金；难民署，联合国难民事务高级专员公署；儿基会，联合国儿童基金会；工发组织，联合国工业发展组织；妇女署，联合国促进性别平等和增强妇女权能署；粮食署，世界粮食计划署；世卫组织，世界卫生组织；气象组织，世界气象组织。

¹ 联合国秘书处的 1 350 万美元份额包括联合国可持续发展集团的 15 个成员：经济和社会事务部、非洲经济委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、西亚经济社会委员会、政治和建设和平事务部、建设和平支助办公室、联合国减少灾害风险办公室、人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署、联合国人类住区规划署以及联合国贸易和发展会议。

附件二

自 2019 年以来缴纳 1%征费的国家

(美元)

欧洲联盟	31 361 782.42
德国	13 451 933.36
非会员国捐助方	9 982 311.00
荷兰	4 917 130.48
瑞典	4 433 739.90
日本	3 469 730.40
大不列颠及北爱尔兰联合王国	3 093 243.63
大韩民国	2 947 259.75
挪威	2 320 832.47
瑞士	1 868 146.13
加拿大	1 603 988.48
美利坚合众国	1 081 662.58
丹麦	714 514.91
意大利	667 616.29
澳大利亚	572 757.37
法国	569 392.87
新西兰	331 304.12
俄罗斯联邦	276 272.28
芬兰	229 589.61
卢森堡	223 387.25
奥地利	181 439.71
西班牙	169 622.84
爱尔兰	159 139.01
冰岛	99 682.28
比利时	93 288.29
摩纳哥	15 708.44
波兰	14 577.78
土耳其	9 900.99
捷克	7 981.69
爱沙尼亚	4 251.58
斯洛伐克	3 200.00
墨西哥	2 475.00
克罗地亚	2 000.00
罗马尼亚	1 075.27

资料来源：发展协调办公室。

附件三

驻地协调员系统特别用途信托基金资源概览

按组成部分分列的财政资源

(千美元)

组成部分	2020 年 支出数	2021 年 估计数	变动		2022 年 估计数
			差异 数额	差异 百分比	
A. 行政领导和管理	2 169.8	2 844.3	823.6	29.0	3 667.9
B. 工作方案					
1. 全球协调	11 915.5	14 453.8	2 252.7	15.6	16 706.5
2. 区域协调	6 623.2	9 504.1	857.8	9.0	10 361.9
3. 国家协调	161 223.4	243 318.0	(4 732.4)	(1.9)	238 585.6
小计, (B)	179 762.1	267 275.9	(1 621.9)	(0.6)	265 654.0
C. 方案支助	9 952.4	11 706.2	798.3	6.8	12 504.5
共计	191 884.3	281 826.4	—	—	281 826.4