



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
19 April 2024
Chinese
Original: English

大会

第七十九届会议

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

2024 年届会

2023 年 7 月 27 日-2024 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：
大会和经社理事会政策建议的后续行动

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

秘书长的报告

摘要

本报告全面分析了大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 75/233 号决议自 2020 年通过以来的执行情况。报告还介绍了大会关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议所规定任务的最新执行进展。

2023 年，国际社会盘点了 2015 年所做庄严承诺的履行情况。在 2023 年 9 月大会主持下召集的可持续发展高级别政治论坛上通过的政治宣言(见大会第 78/1 号决议，附件)中，会员国普遍认识到，自 2019 年第一次可持续发展目标峰会和 2015 年通过可持续发展目标以来，世界发生了巨大变化。只有 15% 的目标有望如期实现，有鉴于此，会员国指出，需要立即纠正方向、加速取得进展，以免我们的世界继续受困于持续贫困、日益扩大的不平等和多重相互关联的危机。

此庄严承诺仍可履行。会员国已指明方向，提出了可产生很大影响的举措，以支持需要紧急转型的六个目标领域：(a) 粮食体系转型；(b) 能源转型和获取；(c) 数字连通；(d) 教育和技能差距；(e) 体面工作和包括医疗保健在内的社会保障；(f) 地球三大危机，即气候变化、生物多样性丧失和污染。同时还将辅之以可扩大发展支助服务的“发动机房”，以加强各国的政策和监管环境，建立

* A/79/50。



市场就绪渠道，并召集能为预期成果作出贡献及为实现转型安排适当融资组合的合作伙伴和利益攸关方。重点是以关键转型为加速器，辅以强大的“发动机房”能力的支持。转型和与执行手段相关的“发动机房”相结合，可提供世界所要求的挽救工具包。

重新定位后的发展系统已准备好为这一关键支点提供支持。本报告详细介绍了发展系统如何努力调整协调机制、工作模式、工具、专业知识和资源，以便在我们走近 2030 年时协力推进前行。

进展显而易见。来自各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查反馈显示，前行方向依然积极乐观，因为这些反馈意见对改革成果确保更好地支持国家优先事项持乐观看法，认为与国家计划之间的衔接更为紧密，政策支持、联合规划得到更好的协调，沟通工作更为协调一致，在一些国家进一步共享办公空间。重新定位继续产生惊人的投资回报，联合国可持续发展集团各实体报告在 2023 年实现了 5.53 亿美元的增效收益，实属前所未有的，仅一年内就增长 37%。各机构正将这些资源重新用于国家一级的支助。使供资基础多样化的努力也开始产生成果，私营部门又提供了 10 亿美元的非核心供资。

然而，为了以预期的规模、速度和雄心利用转型来扩大对加速实现可持续发展目标的支持，会员国和联合国团队都需要做出更多努力。核心是需要加速履行承诺，但仍需要改变行为和供资模式。这些转变必须由不同的业务管理和方案工具和周期提供支持，这可以加强联合国发展系统以连贯和协调一致方式交付成果的能力。向该系统所提供资金的性质的转变也至关重要。解决核心供资下降问题并确保驻地协调员系统获得充足和可预测的供资，增加集合基金的资源，这将决定我们是否有能力提供变革性支助。

在此背景下，2023 年 10 月开始与会员国和联合国可持续发展集团进行密集协商，以重振供资契约。本报告一并介绍了精简和更具战略性的供资契约(见 [A/79/72/Add.2-E/2024/12/Add.2](#))。本报告还提供了全系统效率和强化的成果管理制的最新情况，包括联合国可持续发展集团全系统评价办公室全面运作。

本报告旨在为经济及社会理事会 2024 年 5 月发展方面业务活动部分的讨论以及大会第七十九届会议进行 2024 年四年度全面政策审查提供信息。通过经社理事会审查和监督执行情况，这依然是加强落实国家发展合作的有机组成部分。即将进行的审查将为加强联合国发展系统对加速实现可持续发展目标行动的支持提供必要的重要政策指导。

本报告旨在为会员国监督联合国发展系统提供信息，并促进问责制，包括在执行打击性剥削和性虐待以及性骚扰的共同政策方面。本报告反映了旨在跟踪 2020 年四年度全面政策审查所定任务完成进展情况的调查结果。它利用了一系列数据，包括 2023 年进行的调查^a以及评价和其他评估所产生的见解，对进展和挑战作出循证分析。

本报告还根据这些调查结果列出了秘书长的具体后续行动和建议，供会员国审议。

^a 四项调查由经济和社会事务部于 2023 年底及 2024 年初进行。其中包括对东道国政府的一项调查，有 73% 的国家作出了答复；对为联合国发展系统提供自愿捐款的国家政府的一项调查，共收到 71 份答复。对驻地协调员的一项调查收到了所有 129 个驻地协调员的答复，而来自 46 个实体的 808 名联合国国家工作队成员参加了对国家工作队的一项调查。对联合国发展系统各实体总部的一项调查得到 30 个组织的答复，占发展方面业务活动支出总额的 97%。本报告还将由发展协调办公室管理的信息管理系统作为资料来源，大量使用该系统的信息。

一. 导言

1. 2023 年 9 月，可持续发展目标峰会发出了警钟和在为时已晚之前扭转可持续发展目标进展滞后局面的挽救计划。一份强有力的政治宣言重申了《2030 年可持续发展议程》的普遍性以及实施该议程的共同责任。会员国在该宣言中欢迎联合国发展系统努力自我改革，并承诺全力支持该系统，包括驻地协调员系统和可持续发展目标联合基金。
2. 本报告中的数据继续提供大量证据表明联合国发展系统重新定位进程已取得成果。随着世界谋求加速取得进展，我们可以自信地说，联合国发展系统已做好准备，在走向 2030 年的今后几年里最大程度地发挥所做变革带来的惠益并扩大行动。处于核心位置的是重振后的驻地协调员系统，该系统在联合国秘书处核心已得到充分整合，与整个联合国系统的联系已有所巩固。已实施的改革使包括联合国可持续发展合作框架在内的联合国规划文件更好地与国家需求和优先事项相衔接。去年，96% 的政府认为联合国国家工作队有效回应了实现可持续发展目标的国家优先事项。与此同时，94% 的政府认为联合国合作框架下的活动与这些国家的需求密切相关，这一比例与 2019 年改革仍处于早期阶段时的 81% 相比有所增加。在今后几年中维护和扩大这些成就，同时确保所有各方都参与执行工作，将是对我们联合国发展系统的存在价值和成效的一个重要考验。
3. 毫无疑问，前行道路复杂不易。为了取得成功，我们必须在实现可持续发展目标的速度、规模和影响力方面转向一个新阶段。“一切照旧”的做法或零敲碎打的进展将不足以用。联合国发展系统正在逐渐而稳步地从部门办法转向更加统筹兼顾的方针。它日益准备在能够推动和支持实现可持续发展的关键转型领域采取行动，并更加重视帮助各国调动执行手段，这是发展中国家的一项长期呼吁。更加注重这些“发动机房”，这应能进一步整合联合国发展系统的资产，优先支持能力建设以及政策和监管框架的转变、银行可担保项目管道的设计、国内资金调动和能力建设。
4. 随着改革在很大程度上得到巩固，我们有共同责任确保我们始终不断地调整和微调全系统行动以迅速回应实地的需要。有些方面仍需优先关注。例如，必须进一步加强联合国发展系统各实体之间的业务协调，使业务模式、国家组合和技能组合与每个联合国可持续发展合作框架所载的优先事项更为衔接。在未来一年，我们还将进一步整合我们的工作，使整个联合国发展系统提高效率，加强问责制，包括为此更密切监测关于该系统改革执行情况的改革清单¹以及全系统评价办公室的全面运作。
5. 我们也继续充分致力于不断加强会员国对联合国发展系统，包括对驻地协调员系统的监督。最近就驻地协调员供资问题与会员国交换意见期间围绕加强

¹ 关于联合国发展系统改革执行情况的清单是对会员国在大会第 76/4 号决议中对联合国可持续发展集团主席所提要求的直接回应。清单提供了一系列衡量标准，鼓励各实体在向各自理事机构报告时使用这些标准，以便对联合国发展系统改革议程的执行情况进行监督。

监督方面提及的许多要点令人欢迎。联合国可持续发展集团主席继续领头与经济及社会理事会主席及其主席团互动协作，以确保发展方面业务活动部分充分有利于强有力的监督。

6. 一个主要关切还是联合国发展系统的供资问题。许多会员国做出了努力，但供资继续低于《2030 年议程》的巨大需求。供资方式也还是不利于鼓励——有时甚至有损于——采取更具战略性和协作性的对策。2023 年，会员国为本组织的发展活动提供了 71% 的资金，但其中大部分捐款仍主要专用于具体项目和交付成果。发展相关活动的核心供资从 2022 年的 21.4% 降至 2023 年的 18.3%，仍远低于 2019 年供资契约中设定的 30% 的目标。2023 年，对驻地协调员系统的自愿捐款再次不足，证实目前的供资模式在中长期可能无法发挥适足作用。

7. 在此背景下并鉴于对驻地协调员系统自愿供资的固有波动性，我向大会提交了关于将一部分自愿供资转为由经常预算供资的提案(见 [A/78/753](#))。还提出了新的供资契约(见 [A/79/72/Add.2-E/2024/12/Add.2](#))，以加强联合国各实体与会员国之间的伙伴关系，共同目标是促进联合国发展系统更加有效、协作和高效。重新注入活力的供资契约旨在提供一系列承诺以指导供资决定，进而进一步加强成果报告、透明度、可见度和问责制。

8. 我们所面临的形势非常清楚。在过去四年中，一个更有效、更有凝聚力、更透明和更负责任的联合国发展系统已经出现，为落实《2030 年议程》提供了统筹兼顾的全系统解决方案。改革带来了惊人的投资回报，2023 年实现了 5.53 亿美元的增效收益。随着发展系统携手合力，加强现有的能力和关系，并探索新的伙伴关系和前沿领域，这种演变正在呈现。然而，如果世界意欲扭转趋势以在今后 6 年内实现可持续发展目标，联合国系统也必须实现飞跃，最大程度地发挥自具有里程碑意义的大会第 [72/279](#) 号决议通过以来我们共同做出的变革所带来的惠益作用。携手合力，我们便能成功。联合国发展系统已做好准备。

二. 通过重新定位后的联合国发展系统推动加快实现可持续发展目标

A. 转向新的行动阶段：速度、规模和影响力

9. 为响应会员国在 2016 年四年度全面政策审查中的呼吁，联合国发展系统经历了一个深刻转型过程，以期更好地支持各国并加快可持续发展目标实现进展。改革的优先事项是加强领导力作用以促进发展，增强国家工作队将全球承诺转化为有效的国家一级行动的权能，转向综合政策咨询，无缝利用和提供整个联合国发展系统的专门知识。然而，为了落实会员国在 2023 年 9 月大会主持下召集的可持续发展高级别政治论坛上通过的政治宣言中要求的加速和宏大行动，发展系统需要突出重点、具有战略性，并充分利用这些改革带来的所有变化和新工具。

可持续发展目标转型：加速实现可持续发展目标的投资途径

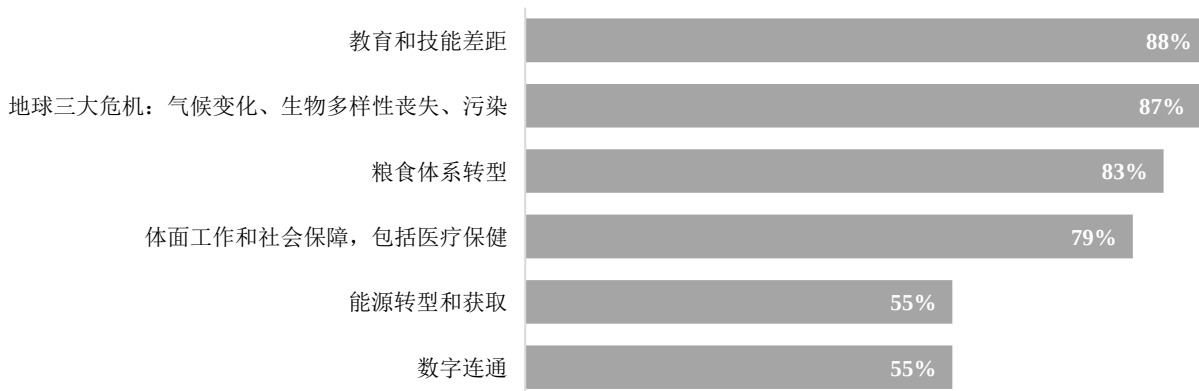
10. 联合国可持续发展集团根据该政治宣言明确了支持各国在相互关联的领域推进可持续转型的关键领域，在这些领域，扩大投资可对可持续发展目标产生催化和乘数效应。这些领域包括：(a) 粮食体系转型；(b) 能源转型和获取；(c) 数字连通；(d) 教育和技能差距；(e) 体面工作和包括医疗保健在内的社会保障；(f) 地球三大危机，即气候变化、生物多样性丧失和污染，如下文所述。

11. 总体而言，驻地协调员和联合国国家工作队有能力帮助开启到 2030 年实现可持续发展目标所需的变革。然而，驻地协调员要充分发挥效力，就比以往任何时候都更需要利用全球各地现有的联合国专门知识，为各国提供有针对性的支持，以推进这些转型。关键是利用与执行手段相衔接的四个“发动机房”能力：(a) 促成政策和监管框架的转变；(b) 确定市场就绪的国家项目管道；(c) 为资助这些举措建立伙伴关系；(d) 大规模建设机构和能力，以指导和维持转型。

12. 通过利用联合国发展系统的知识、网络、专长和召集利益攸关方的能力所产生的力量，我们将与会员国密切合作，动员行动，建立伙伴关系，推动更快的进展。2023 年对方案国政府的调查显示，大多数国家(平均 75%)将联合国国家工作队在这六个重点领域提供的支持评为有效(见图 1)。

图 1

将联合国国家工作队在以下领域的支助评为有效的政府



资料来源：经济和社会事务部 2023 年对政府的调查。

13. 在下一个四年度全面政策审查周期及之后，联合国发展系统的一个关键目标将是提高每个国家的“发动机房”能力。事实证明，将长期可持续发展作为优先事项的综合战略和政策支持比仍占主导地位的零散、小规模项目更具影响力。为了扩大筹资规模，联合国必须最大限度地发挥召集作用，帮助各国政府吸引公共和私人投资，使筹资机制多样化，并建立创新的伙伴关系。加强机构建设对于支持政府和公共机构在民间社会和私营部门的参与下领导这一进程仍然至关重要。

四个“发动机房”能力支持加速实现可持续发展目标

14. 关于旨在帮助各国克服可持续发展目标方面共同瓶颈的“发动机房”能力，我们已有一个良好基础，据以再接再厉。大多数国家政府都认为，联合国为跨部门政策和管理框架提供了支持(86%)，指明了可扩展的公共和私人投资机会(75%)，建设了公共机构能力(79%)。至于联合国为将不同利益攸关方召集在一个“交易室”以重点讨论可持续发展目标筹资组合所提供的支持，对此的一致看法程度较低(见表 1)。显然有机会加强联合国发展系统的能力，以召集更多多样化的筹资组合。

15. 然而，对小岛屿发展中国家和方案规模很小(低于 2 000 万美元)的国家进行的调查显示，对联合国发展系统在四个“发动机房”能力领域支持各国的能力的评价较低，平均低 7 至 12 个百分点。这表明，尽管通过审查多国办事处和其他支持小岛屿发展中国家的机制取得了进展，但我们仍有很长的路要走，才能更好地为这一组关键的会员国提供服务，这些会员国仅占联合国会员国的五分之一略多，在许多方面仍然极其脆弱。

16. 同样值得注意的是，包括小岛屿发展中国家在内的一些国家政府经常指出，资金和能力有限是在四个“发动机房”能力领域充分提供支持的障碍。他们呼吁联合国加大力度支持建设国家数据能力和提供更持续的技术援助，支持私营部门参与，支持制定和实施可持续发展目标筹资机制。

17. 在全球范围内，资源需与转型相匹配。第一步是优先考虑可持续发展目标联合基金订正战略中的转型，但前进道路上还需更广泛的努力。

表 1
驻地协调员和联合国国家工作队支持四个“发动机房”能力以推进可持续发展目标

	支持国家 跨部门政策 和监管框架 变革	指明国内 大规模公共 和私人投资 的机会	以混合筹资 为重点召集 来自各方的 利益攸关方	建设公共 机构的 能力
政府认为联合国正在：	86%	75%	63%	79%
驻地协调员认为联合国国家工作队促进：	93%	66%	86%	94%
联合国国家工作队成员认为驻地协调员 带领国家工作队：	84%	60%	68%	74%

资料来源：经济和社会事务部，2023 年对各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队的调查。

注：对政府调查所提问题涉及驻地协调员和联合国国家工作队。对驻地协调员调查所提问题涉及联合国国家工作队。对联合国国家工作队调查所提问题涉及驻地协调员在国家工作队支助工作中的领导作用。

18. 通过更仔细地审视关键的转型领域，我们注意到一些令人鼓舞的新情况。

粮食体系

19. 在联合国可持续发展集团主席代表我作出的领导下，联合国发展系统为强大而可持续的粮食体系提供支持，包括通过联合国粮食体系协调中心提供支持，该中心由三个总部设在罗马的机构即国际农业发展基金(农发基金)、世界粮食计划署(粮食署)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)监督，并由粮农组织在罗马主持。该中心是在 2021 年联合国粮食体系峰会后设立，旨在支持联合国各实体就粮食体系转型相关问题进行协调。2023 年 7 月，该中心在罗马组织了联合国粮食体系峰会+2 盘点时刻会议，订有转型国家途径的 126 个国家中有 108 个国家在会上介绍了自愿进展报告。粮食体系盘点时刻会议的高潮是秘书长发出了“加快粮食体系转型行动呼吁：使粮食体系造福人类和地球”，其中概述了粮食体系的主要目标，包括确保财政空间和获取资源机会，以加快粮食体系转型，并向发展中国家提供即时救济，到 2025 年调整国家途径和农业政策，使之与国家自主贡献更新和适应计划所载气候目标相一致，并促进全球粮食体系的安全。

20. 联合国粮食体系协调中心与可持续发展目标联合基金秘书处合作，支持粮食体系转型综合方案拟订，这将在广泛的捐助方基础的支持下予以落实。这一举措旨在培养强有力的伙伴关系，以应对国家一级的重大筹资难题。

21. 联合国各实体正将可持续粮食体系定位为加速实现可持续发展目标的优先转型领域，并将相关活动纳入核心工作领域，协助 127 个会员国全面采取具体步骤。联合国发展系统在落实秘书长在粮食体系盘点时刻会议上的发言中和加快粮食体系转型行动呼吁中提出的优先事项方面可发挥作用。这包括支持粮食体系增加收入，减少温室气体排放，增强复原力，改善营养，提高用水效率，并增强人类、动物和生态系统的健康。会员国在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议发布的开创性“可持续农业、有复原力的粮食体系和气候行动宣言”中也强调了类似的目标。

能源转型和获取

22. 据估计，到 2021 年，全球仍有 6.75 亿人用不上电，23 亿人缺乏清洁烹饪条件。全世界每 10 个人中就有一人仍然用不上电，这一差距与包括医疗保健、收入、性别平等在内的几乎每个发展领域的发展不足有关。如果不作出更多努力、不采取更多措施，到 2030 年，近 6.6 亿人，主要是在撒哈拉以南非洲地区，将用不上电，19 亿人将缺乏清洁烹饪条件，其中近十分之六的人居住在撒哈拉以南非洲地区。

23. 联合国发展系统一直支持会员国经济向可获得、清洁和可再生能源系统转型，以此作为可持续发展道路的基石。2021 年，联合国发展系统在由开发署和人人享有可持续能源倡议共同主持的联合国能源机制的协调下推出了联合国能源契约，作为国家层面自愿承诺到 2030 年实现可持续发展目标 7 和到 2050 年实现净零排放的平台。在 2023 年可持续发展目标峰会上，能源契约动员了 1.3 万亿美元的承诺，以推动到 2030 年在国家一级加快绿色能源转型的行动。通过能源契约，联合国发展系统各实体推动各国政府和其他相关利益攸关方在支持发

展中国家加强电力供应、清洁烹饪、能源效率、可再生能源转型以及筹集资金和投资方面的能力和政策取得进展并为此提供支持。

24. 联合国系统在驻地协调员的领导下，也在支持能源转型方面的合作努力，如公正能源转型伙伴关系。2023 年，印度尼西亚和越南在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议上介绍了以公正能源转型伙伴关系为基础的投资计划，南非继续在落实公正能源转型伙伴关系方面取得进展，塞内加尔宣布了新的公正能源转型伙伴关系。驻地协调员和联合国国家工作队正在积极支持各国政府落实公正能源转型伙伴关系。

25. 2023 年能源契约年度进展报告重点指出，自 2021 年能源契约开始实施以来已为 1.29 亿人改善了电力供应，并为 2 200 万人提供了清洁烹饪条件。从 2021 年到 2023 年，这些契约筹集了 1 050 亿美元。已承诺为未来投资提供超过 1 万亿美元，其中 80%来自私营部门，突显了契约在利用融资促进能源和其他多个可持续发展目标方面的价值。联合国能源契约还可作为联合国国家工作队的指南，并通过加强多方利益攸关方和国际合作，帮助调动资金流向发展中国家，以支持清洁能源。

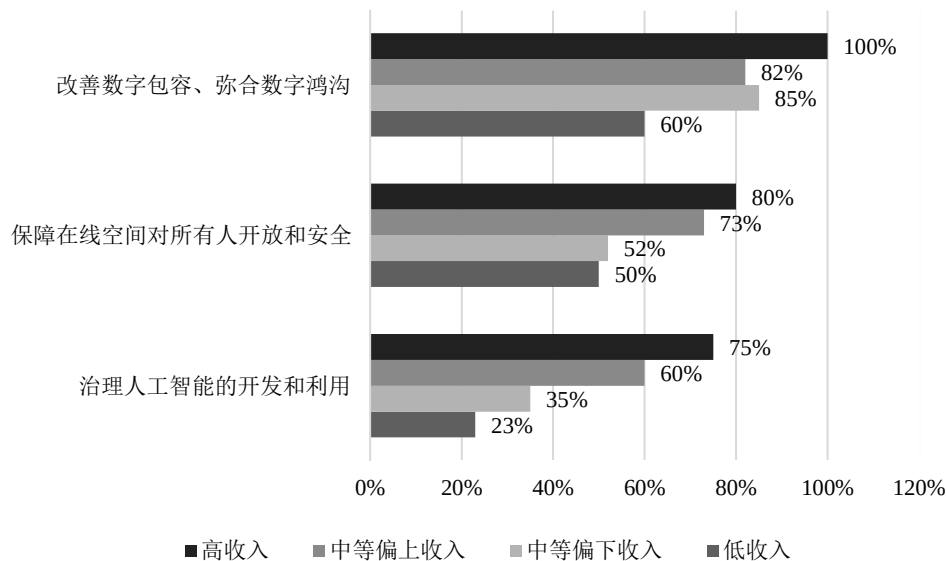
26. 在驻地协调员领导下并通过开发署和联合国国家工作队其他实体的政策专长，联合国支持发展中国家努力更新和实施雄心勃勃的整个经济体国家自主贡献，辅之以明确目标和资金，从化石燃料转向并扩大使用可再生、高效和清洁能源。2023 年调查发现，28%的东道国政府认为联合国国家工作队可以做更多的工作来支持能源获取和可负担能力。目前正在实施的几项备受瞩目的国际举措表明了将能源与可持续发展相联系所具有的潜力，例如开发署牵头在 21 个非洲国家努力扩大微型电网和改善农村社区电力供应。

数字连通

27. 数字技术可以成为其他重要变革的强大催化剂，包括社会保障、教育和技能差距、粮食体系和能源获取等方面的重要变革。数字技术可以使三分之二的可持续发展目标具体目标加速取得进展。然而，普遍连通对 26 亿人来说仍是遥远的前景，特别是对低收入国家的妇女和女孩而言。与此同时，治理系统的能力跟不上技术进步的速度和范围。

28. 2020 年四年度全面政策审查认识到改善数字包容的重要性。要求在数字技术与合作方面提供支助的政府中有 79%对联合国国家工作队在改善数字包容和缩小数字鸿沟方面的成效表示满意。满意度其次的是为保护在线空间(61%)和管理人工智能的开发和使用(42%)所提供的支持。高收入和中等偏上国家的满意度高于低收入国家(见图 2)。

图 2
对联合国国家工作队在数字技术与合作方面所提供支助的成效的政府反馈



资料来源：经济和社会事务部 2023 年对政府的调查。

29. 驻地协调员报告指出，国家工作队从实体总部获得的数字转型支持略有改善，比 2021 年增加 5 个百分点，2023 年达到 50%。若干驻地协调员表示，区域和总部办事处需要更多的能力建设。为了使国家工作队能够就数字转型提出全面的价值主张，需要扩大和加快努力。例如，欧洲和中亚区域协作平台汇集了 22 个联合国实体，以协调行动，并支持国家工作队提供数字服务，包括通过联合国数字发展工具箱提供支持。²

30. 可持续发展目标联合基金及其数字转型专门窗口将在驻地协调员的领导下支持国家工作队，帮助推动各国的数字转型。目前正在对各项提案进行最终评价和质量保证相关工作，计划在 2024 年上半年实施联合方案。

31. 由开发署和国际电信联盟(国际电联)在多个其他实体支持下领导的数字公共基础设施高影响力倡议和可持续发展目标数字倡议是落实我们在数字合作方面共同愿景的一个典型例子。这一举措在我们的共同议程政策简报 5 中³有所概述，并以数字合作路线图(A/74/821)为基础，旨在到 2030 年帮助 100 个国家开发以权利为基础和以人为本的数字公共基础设施解决方案。2023 年的启动成功筹集了 4

² 联合国促进欧洲和中亚数字转型小组，“联合国数字发展工具箱：支持联合国发展系统在欧洲和中亚提供数字服务的指导方针、框架和工具”，1.2 版(2023 年 5 月)。

³ 联合国，“我们的共同议程政策简报 5：全球数字契约——为所有人创造开放、自由、安全的数字未来”，2023 年 5 月。

亿美元，并推出了第一个全球数字公共基础设施保障框架。⁴ 与该框架相关的进展和计划将在 2024 年未来峰会之前展示，包括为此部署保障措施资源中心。

32. 伙伴连接数字联盟自 2021 年推出以来已在 138 个国家筹集了 360 亿美元，用于在最难连接的社区促进有意义的连接。31% 的认捐是面向最不发达国家，21% 用于支助妇女和女孩。2023 年，该联盟筹集了 70 亿美元，比往年增加了 51%。此外，“普遍而有意义的连通”看板⁵ 于 2023 年 7 月推出，以帮助各国跟踪了解期望的 2030 年连通目标的进展情况，目前已有 220 多个国家和经济体可用此看板。

33. 人工智能发展的速度和范围前所未有，其治理空白也是如此。普遍性意味着每个国家和每个社群都必须能够获得人工智能及其所需的数字和数据基础设施。这对联合国发展系统而言是一个有利时机，借以加强集体努力，促进有效的人工智能治理，促进所有国家的平等机会，不让任何一个人掉队。

34. 属我管辖的人工智能高级别咨询机构于 2023 年设立，标志着人工智能国际治理迈出了重要一步。该机构的中期报告⁶ 载有关于为了人类而对人工智能进行包容的国际治理的建议。它将治理视为利用人工智能裨益促进可持续发展目标的关键推动因素。在与利益攸关方进行广泛协商之后，将在未来峰会之前发表最后报告。

35. 在下一个四年期审查周期，联合国发展系统必须加大力度支持各国政府弥合数字鸿沟，实现公正的数字转型。这包括加强数字基础设施的连通性，提高数字素养，建设能力和获得新技术，促进开放、安全和可靠的在线空间，并缩小性别鸿沟。在未来峰会上就全球数字契约达成协议可加强解决数字鸿沟的全球行动，提高实施更强有力的国家和国际人工智能治理的能力，并强化以人为中心的数字合作方针。

教育和技能差距

36. 可持续发展目标 4 的进展严重偏离轨道，社会因此而日益分裂，数字化和其他因素打乱了职场，现在是时候从根本上重新思考教育体系并加快转变，使终身学习、知识和技能成为每个国家的美好未来愿景的核心支柱。这是 2023 年发布的联合国“教育变革”政策简报的主要建议，该简报以 141 个国家在 2022 年教育变革峰会上提交的国家教育变革承诺为基础。

37. 联合国发展系统正在努力支持各级政府在这一领域作出努力。2023 年，回复调查的所有驻地协调员中约有 89% 表示，东道国要求提供支助以扩大获得包容和公平的优质教育的机会。绝大多数政府(2023 年为 92%，高于 2021 年的 88%) 报告指出，联合国国家工作队在这一问题上有效地为各国提供了支持。例如，

⁴ 见 www.dpi-safeguards.org。

⁵ 见 datahub.itu.int/dashboards/umc/?e=USA。

⁶ 见 www.un.org/sites/un2.un.org/files/ai_advisory_body_interim_report.pdf。

在牙买加，联合国儿童基金会(儿基会)与世界银行合作于 2021 年开展的第一次教育部门公共支出审查促成了过去两年国家教育预算的增加。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)也一直在加强教师利用数字平台提供创新和远程学习机会的能力。2023 年，回复调查的政府有 59%以上认为目标 4 是联合国在过去两年作出特别重大贡献的五个领域之一，这是关于健康的目标 3 之后第二高的得分。

38. 联合国系统必须继续改进工作以应对不断变化的教育性质。2023 年，只有 59%的政府认为联合国国家工作队的工作在促进终身学习机会方面行之有效，只有 56%的东道国政府肯定联合国国家工作队有效支持了这些国家提高数字素养。联合国的两项关键举措旨在支持各国政府保障内容、连通性和释放数字教学潜力的能力。学校上网倡议是国际电联和儿基会之间的一项合作，迄今已对 140 个国家的 210 多万所学校作了摸底调查，帮助 20 个国家的 5 500 多所学校联网。为了使教师和学习者掌握适当的数字学习内容，公共数字学习门户倡议正在帮助加强国家数字学习平台和政策。此外，联合国还发布了指导以人为中心的教育数字转型的政策指南，而教师和学生人工智能能力框架将于 2024 年发布。还需大力加强联合国在技能领域的集体贡献，特别是鉴于这关系到快速变化的经济的需求以及相关的能源、数字和粮食转型。

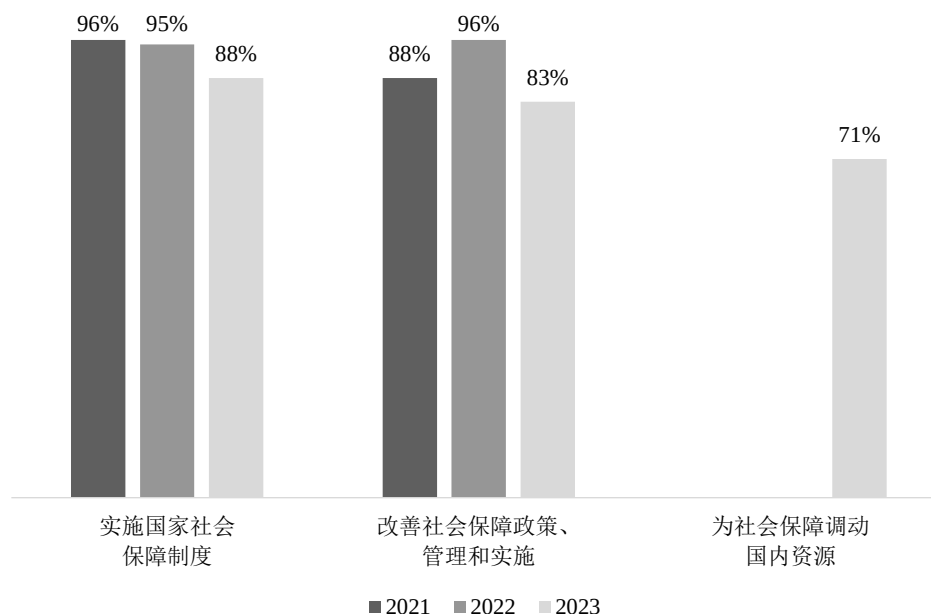
39. 在今后几年中，必须扩大这些努力和更广泛的努力，以加强联合国在国家一级为教育变革作出贡献。这将是教科文组织、可持续发展目标 4 高级指导委员会和其他机构今年召开的重要会议的一个关键特点，这些会议旨在评估过去两年在教育转型和加速行动以及到 2030 年实现可持续发展目标中与教育相关的具体目标方面取得的进展。

体面工作和社会保障

40. 在过去四年中，由于冠状病毒病(COVID-19)疫情、经济动荡、不平等扩大和气候变化影响加速等原因，对包容、有弹性的社会保障制度和公平工作条件的需求已日益显见。全世界仍有 40 多亿人缺乏任何形式的社会保障。

41. 2023 年对方案国政府的调查显示，大多数国家对联合国国家工作队在社会保障方面提供的援助表示满意(见图 3)。2021 年以来，平均 93%的政府将联合国国家工作队为实施国家社会保障制度所提供的支持评为行之有效。平均有 89%的政府认为，为改善社会保障政策、行政管理和实施所提供的支持行之有效。例如，在阿尔巴尼亚，在驻地协调员的领导下，国际劳工组织(劳工组织)、儿基会、开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在支持该国社会保障制度的改革，在决策者与联合国支持的研究和专门技术支持之间建立联系。一项新的社会包容保护政策因此而得以制定，以解决社会服务供资方面的差距，并支持在残疾问题、儿童保育系统和社会住房改革方面取得进展。2023 年，首次请各国政府衡量为调动国内资源用于社会保障所提供的支持；71%的政府认为这方面的支持行之有效。尽管仍需开展工作，但数据表明，联合国国家工作队和各国政府在为最脆弱群体提供安全网方面开展了强有力的合作。

图 3
政府将联合国国家工作队的支助评为有效的领域



资料来源：经济和社会事务部对政府的调查，相关各年。

注：“为社会保障调动国内资源”项下只有 2023 年的可用数据。

42. 各实体通过综合政策咨询，在社会保障最低标准的拟定、数据收集、劳动力培训和能力发展方面向各国提供了广泛支持。技术援助与地方情况相切合。联合国各实体更加重视将贫困妇女、难民、残疾人、土著人民和非正规工人等最弱势群体包括在内，因为他们在获得社会保障方面往往面临最大障碍。

43. 促进公正转型的就业和社会保护全球行动加速器、气候行动促进就业倡议等若干倡议通过临时或永久的社会保障覆盖提供了急需的救济。全球加速器于 2021 年启动，由劳工组织在联合国发展系统其他实体的支持下进行协调，旨在调动资源，协调多机构努力，以扩大社会保障。2023 年，全球就业缺口预计影响到 4.53 亿人，⁷ 因此，加速器也有助于创造数百万个体面工作机会，主要是在绿色、数字和护理部门。该方案已调动了大量新认捐，但需加紧努力，从国际、国家、公共和私人来源，包括国际金融机构，获得充足和持续的资金。2023 年，42% 的联合国发展系统实体报告指出，它们合作在国家一级运作全球加速器。

44. 联合国发展系统与可持续发展目标联合基金合作，催生了将社会保障与卫生、营养和教育等其他基本领域相结合的综合方案，以解决多维贫困问题。联合基金支持扩大能应对冲击的社会保障覆盖面和创造体面工作机会，并支持为这两方面提供更大的财政空间。

⁷ 见 www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/WCMS_846674/lang-en/index.htm。

45. 尽管取得了进展，但社会保障方面仍然存在重大障碍。这些障碍包括筹资受制约、覆盖大规模非正规部门复杂困难、快速自动化以及可能导致工人失业和有损就业保障的技术进步。另一重大挑战来自气候冲击和灾害，对贫困者和弱势群体的影响尤为严重。为受影响者确保公正转型，同时利用技术潜力创造就业机会，这将具有至关重要性。联合国发展系统还可开展更多工作，协助各国政府制定战略，使经济活动正规化，承认非正规部门的贡献，扩大社会保障覆盖面，维护劳工权利。有了强有力的全民社会保障制度、积极的劳动力市场政策和培训机会，我们就能减轻生计风险，促进为所有关键转型提供更广泛的社会支持。

气候变化、生物多样性丧失和污染

46. 作为一个全球社会，我们对包括气候变化、生物多样性和污染在内的地球三大危机所采取的行动不足以限制全球变暖，不足以保持一个宜居星球。2021年，作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议在《格拉斯哥气候协议》中促请所有国家重新审视各自的国家自主贡献以及减缓和适应气候变化的计划。开发署的“气候承诺”在120多个国家和地区与这一进程相呼应，制定了经修订的更宏大大气候目标。

47. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议是根据《巴黎协定》每五年进行一次“全球盘点”的第一次会议，各国政府在会上就几个重要问题谈判达成协议，包括：关于2025年应提交的下一轮国家自主贡献的明确指导；就从化石燃料“过渡转型”、同时强调公正和公平的方法达成共识；到2030年遏制甲烷排放并将可再生能源产能增加两倍；订立全球适应目标框架，其中提出有时限的具体目标。此外，新的损失和损害基金已投入运作。在第二十八届会议成果文件中，气候行动与其他环境协定和公约的联系也得到明确承认，包括《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》，其中强调了国家一级更统筹兼顾的政策和方案规划的必要性。在国家一级，联合国发展系统现在需要支持各国政府努力执行上述协定。

48. 在我们展望缔约方会议第二十九届会议和第三十届会议之时，优先事项是根据第二十八届会议成果支持1.5摄氏度这一远大雄心，支持经调整的整个经济的国家自主贡献。此外，将在第二十九届会议上订立的新的气候融资集体量化目标对于设定一个超越发达国家每年提供1 000亿美元气候融资这一当前目标的新的融资目标具有重要意义。然而，需要进行金融架构改革，以确保新兴国家和发展中国家能够获得必要的资金和技术，用于支持气候和发展努力。下一步是在充足资金的支持下扩大实施规模，联合国发展系统将在全球和国家一级共同支持这一进程。

49. 鉴于气候紧急情况 and 需要加大行动力度以保持在1.5摄氏度这个限度内，东道国政府将气候变化列为与联合国发展系统互动协作最有效领域之一，这是积极迹象。政策咨询请求稳步增加，98%的政府认为联合国的支持充分到位。少数持不同意见的东道国政府表示，它们看重各实体之间更综合、更一致的政策

咨询，随着联合国发展系统围绕气候变化作为投资路径安排工作，这一趋向可能会更持续地出现。

50. 2022 年，我呼吁到 2027 年通过早期预警系统全面覆盖来保护地球上每一个人免受极端天气和气候变化的影响。世界气象组织和联合国减少灾害风险办公室响应这一呼吁，正与广泛的合作伙伴合作，牵头落实“全民预警”倡议。在 2023 年确定了 30 个快速道支持重点国家。在这些国家，驻地协调员正在牵头组织国家一级的讲习班，以制定国家行动计划，其中列明早期预警系统中的重大差距，努力填补这些差距的工作目前正在进展中。

51. 也是在 2022 年，非国家实体净零排放承诺问题高级别专家组设立。该专家组为联合国发展系统制定了一个框架，以确保净零申报真实可靠，激发对净零目标的支持，并帮助消除误导消费者、投资者和监管机构的非国家实体的漂绿宣传。2024 年瑞士达沃斯世界经济论坛向商界领袖重申了在这方面采取行动的必要性。私营部门在为全球向绿色能源转型提供资金方面可发挥至关重要的作用，通过 2019 年建立的联合国-世界经济论坛伙伴关系框架，私营部门与联合国发展系统之间的合作将继续下去。

52. 联合国发展系统为鼓励气候行动全球合作，包括通过私营部门参与而推动的举措包括科学减排目标、气候行动财政部长联盟和净零碳足迹资产所有者联盟。这些举措补充了小岛屿发展中国家灯塔倡议等国家气候网络以及城市气候变化融资领导联盟等地方努力。

53. 与自然和平与共是联合国发展系统的最高优先事项之一。已在实施相关工作，包括通过联合国生物多样性实验室、开发署“自然承诺”和联合国环境规划署(环境署)“自然行动倡议”开展的工作。环境考量应作为可持续发展的一个不可分割要素纳入联合国发展系统的所有工作。73%的驻地协调员报告说，处理污染和生物多样性丧失等环境考量已被纳入方案拟订和政策咨询的其他领域的主流。支助基石已经到位；必须紧急扩大这一进程。

驻地协调员系统：可持续发展的催化剂

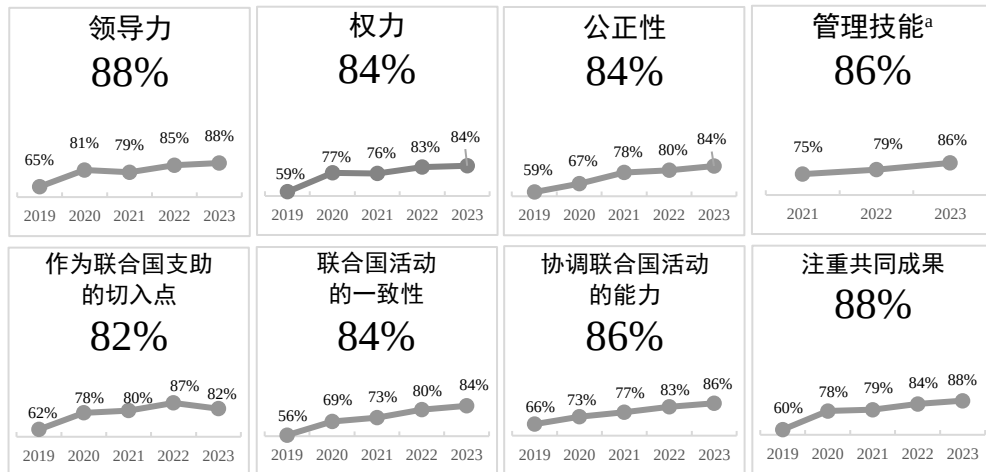
54. 新的驻地协调员系统已有所整合，是联合国发展系统支持加快可持续发展目标行动的基石。我高兴地看到，会员国正注意到重振后的驻地协调员系统带来的积极红利。平均有 85%的方案国政府确认，驻地协调员在发挥自身作用的关键方面，包括领导力、协调和共同成果，以及在将联合国发展系统凝聚在一起的能力方面更为强有力(见图 4)。这比 2019 年的平均 61%有了显著增加。

55. 东道国和捐助国都认识到改革的影响力，分别有 84%和 83%的国家认为一致性有所增强、重复得以减少。82%的国家认为驻地协调员是各国获得联合国发展支助的更有力的切入点。捐助国政府还一致认为，驻地协调员扩大了可持续发展目标集体行动的规模，利用了联合国各实体的比较优势，由此促进在各国更有成效和效率地交付成果。

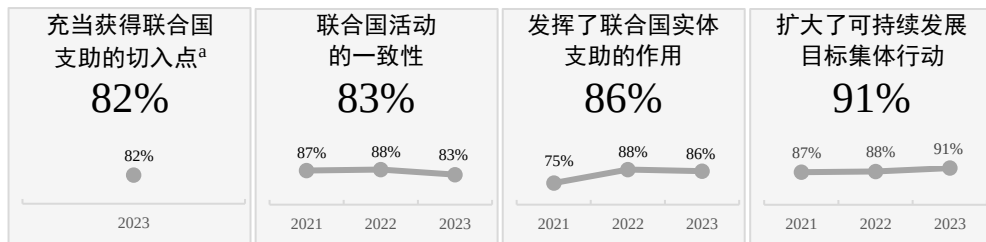
图 4

方案国和自愿捐助国政府认为自联合国发展系统改革开始以来驻地协调员有所强化的方面

方案国政府



自愿捐助国政府



资料来源：经济和社会事务部对各国政府的调查，相关各年。

注：就方案国而言，这是认为在有关方面有大幅或适度增加的答复者比例。就捐助国政府而言，这是对观点表示同意的答复者比例。

^a 与方案国政府相关的管理技能方面的数据自 2021 年开始。与自愿捐助国政府相关的充当获得联合国支助的切入点的数据仅为 2023 年数据。

56. 东道国政府在 2023 年底确认，驻地协调员拥有充分的职权，坚持不懈地落实有效领导联合国国家工作队支助工作这一愿景，发挥了伙伴关系作用以支持各国努力实现可持续发展目标(见图 5)。

图 5

认为驻地协调员有效领导了联合国国家工作队、发挥了伙伴关系作用并拥有充分职权的政府

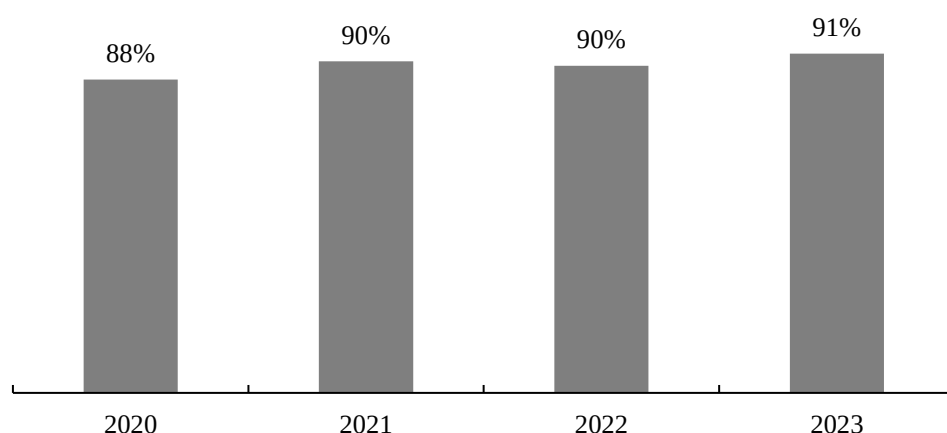


资料来源：经济和社会事务部对各国政府的调查，相关各年。

57. 正如联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告所述，⁸ 与改革前相比，驻地协调员系统无疑更有能力回应各国的发展需求和优先事项。如今，驻地协调员人才库更加多样化，更有能力使联合国的发展对策适应每个国家的具体需要。各国政府已明确表示，驻地协调员的甄选和技能发展趋于有的放矢。2023 年，91%以上的东道国政府认为驻地协调员具备适当的资历和技能，高于 2020 年的 88%(见图 6)。一个关键因素是与东道国系统地协商，为所需的驻地协调员资历和甄选提供信息。联合国可持续发展集团主席的报告详细介绍了为加强驻地协调员人才库多样性所做的努力。

图 6

认为驻地协调员具备适当的资历和技能的政府



资料来源：经济和社会事务部对各国政府的调查，相关各年。

⁸ E/2024/5。

58. 有效率和充分能力的驻地协调员办公室向联合国国家工作队提供支助，以支持联合分析、规划、方案拟订、宣传、资源调动和利用发展资金。在最近的调查中，联合国国家工作队成员报告指出，驻地协调员办公室在各项核心职能方面提供了有效的支助(见表 2)。伙伴关系和资源调动的成效低于其他领域。

表 2

认为驻地协调员办公室所提供的支助行之有效的联合国国家工作队

	2021 年	2022 年	2023 年
战略规划	90%	90%	90%
宣传和倡导	87%	87%	89%
数据和成果报告	84%	86%	84%
经济分析和解决方案	66%	62%	79%
伙伴关系和资源调动	71%	77%	71%

资料来源：2023 年经济和社会事务部对联合国国家工作队的调查，相关各年。

59. 联合国国家工作队成员在调查评论中赞扬驻地协调员办公室在工作人员有时不足的情况下仍给予出色支持，并肯定了驻地协调员办公室的召集能力和战略指导。方案国政府也认为驻地协调员尽量减少了联合国实施工作的重复(79%)，但重申关切一些驻地协调员所面临的困难(见图 8)。大多数驻地协调员仍认为他们的能力(70%)和专属权力(63%)足以确保整个联合国国家工作队系统有效利用资源。

60. 在整个 2020 年四年度全面政策审查周期，驻地协调员和联合国国家工作队之间的信息共享有所改善。66%的驻地协调员报告说，所有或大多数联合国国家工作队成员都使驻地协调员可以参与具体机构的重大规划，高于 2019 年的 39%。关于联合国可持续发展合作框架的信息共享最多。挑战主要涉及国家一级的预算编制和规划。这包括与供资伙伴的外联，大多数驻地协调员(75%)报告说，很少或没有实体提供充分的最新信息。

61. 但是，联合规划和联合拟订方案继续受到各自为政问题的制约。联合活动在合作框架预算中占比不到四分之一。最近的调查数据显示，只有三分之二的实体认识到有义务向驻地协调员报告关键实地活动，包括规划(67%)和资源调动(63%)。联合国可持续发展集团认识到联合拟订方案对于统筹兼顾地落实工作至关重要，因此更新了指导意见，使联合拟订方案更加灵活。然而，这只解决了一些障碍，因为许多驻地协调员指出，进程中的这些障碍往往与集合供资有限和鼓励机构间竞争的激励结构等障碍同时存在。所有这些都表明，联合活动预算编制和方案交付方面需要有巨大变化。

62. 管理和问责框架对于使联合国发展系统对其为实现可持续发展目标所作承诺和贡献接受问责和监测至关重要。该框架还规定了驻地协调员系统与联合国发展系统在每一层级的作用、责任和关系。大会第 72/279 和 75/233 号决议规定了矩阵式双重报告模式，但联合国可持续发展集团各实体在普遍适用方面仍存

在障碍。大多数驻地协调员(62%)报告说,对不到三分之一的联合国国家工作队各机构负责人提出了业绩意见。虽然联合国驻各国机构的所有负责人都受邀提供关于驻地协调员的反馈意见,但只有 71%的联合国国家工作队成员提供了业绩意见。我继续依靠联合国各发展实体的理事机构帮助弥合问责制方面的这一差距并监测进展情况。

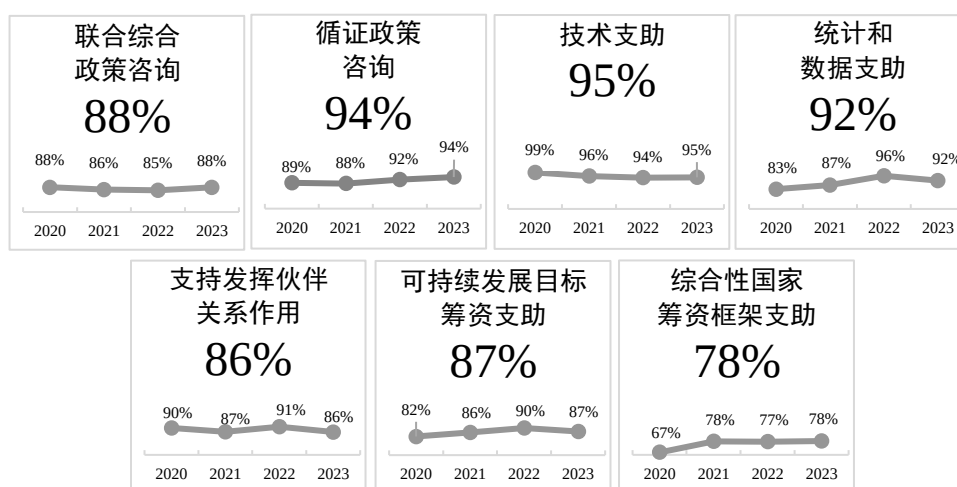
与国家优先事项和需要保持战略一致

63. 联合国国家工作队通过联合国可持续发展合作框架,使支助切合各国的国家优先事项和需求。在本四年度全面政策审查周期结束时,99%的国家将过渡至新的合作框架,所有国家到 2027 年都将完成过渡。最新数据表明,合作框架正在实现主要目标。绝大多数政府认为联合国根据合作框架开展的活动与本国需求紧密切合(94%,高于 2019 年的 81%),并有效回应了国家优先事项和可持续发展目标的落实(96%,高于 2020 年的 92%)。

64. 政府(82%)和驻地协调员(91%)认为,联合国各实体在国家一级更加注重共同成果。平均有 89%的政府都认为联合国为支持它们适足提供了关键服务(见图 7)。东道国政府还认为,联合国在伙伴关系和筹资方面为各国提供了适足支助。然而,对综合性国家筹资框架制定工作的支助被认为是更需改进的一个领域。外部评价结果证实,联合国发展系统必须加强在这些领域的工作,以满足日益增加和更加复杂的需求,详见第三节。⁹这就要求该系统调整能力方向,加大力度,更加努力地与多边开发银行、国际金融机构和其他公共和私人融资伙伴开展合作及协作,并使工作和模式进一步切合当今金融环境的现实。

图 7

认为联合国适足地为各国提供了关键服务的方案国政府



资料来源:经济和社会事务部对各国政府的调查,相关各年。

注:对陈述表示同意的答复者比例。

⁹ 达尔伯格,“关于联合国发展系统加速推进可持续发展目标的能力和职能的最新研究”,Mimeo,为联合国可持续发展集团编写的文件,2024 年。

国家方案与合作框架相衔接并衍生自后者对于促进加速实现可持续发展目标至关重要

65. 在当前的四年度全面政策审查周期，驻地协调员作出了很大努力，以确保具体实体的国家方案衍生自合作框架并与之衔接。然而，我们已远远落后于既定目标。驻地协调员报告指出，所有(16%)或大多数(51%)联合国国家工作队成员普遍都征求他们对衔接方面的反馈意见。与此同时，不到30%的驻地协调员认为所有实体的国家方案都与合作框架相衔接。这种衔接在国家一级并不常见，令人关切，尤其是鉴于这是会员国在大会第 75/233 号决议中特别指出的一个领域。

66. 随着联合国全系统评价办公室的设立，正在启动我在此前报告(A/78/72-E/2023/59)中所宣布的关于国家方案衍生自合作框架及与之衔接情况的全系统评价。此次评价将为联合国可持续发展集团提供一个重要基础，以考虑可能需要的系统变革，确保国家工作队的方案和优先事项实质上衍生自与会员国在合作框架中商定的优先事项。

67. 驻地协调员和联合国国家工作队成员继续认为，与合作框架及其执行工具有关的改革措施，包括联合工作计划和共同国家分析，对改善联合国向各国提供的服务影响最大(见表 3)。调查结果证实，为国家工作队提供关于合作和衔接方案规划的更明确政策指导，这是改善联合国在国家一级的支助的关键因素。

68. 驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查反馈显示，在一些国家，联合工作计划的成效、协调沟通的改善和共用办公空间等方面取得了进展。持续存在的挑战包括联合国发展系统供资有限，联合国各实体的业务模式有赖国家一级的资源调动，包括共同房地在内的业务活动面临体制或成本难题。

69. 我请联合国可持续发展集团所有成员在作为该集团主席的常务副秘书长长的领导下采取步骤，进一步使国家方案文件与合作框架相衔接。我也依赖会员国继续就此问题与各实体互动协作，帮助消除执行工作的任何瓶颈，包括通过各实体理事机构这样做。

表 3

驻地协调员和联合国国家工作队成员对在很大程度或中等程度上改进了去年联合国国家工作队为各国所提供支助的措施的答复

	驻地协调员	国家工作队成员
合作框架	84%	60%
联合工作计划	83%	69%
共同国家分析	78%	68%
成果小组	45%	37%
经强化的驻地协调员办公室能力	78%	53%
更多的全球集合资源	70%	45%
更多的驻地协调员/国家工作队集合资源	50%	35%
资源调动透明度	64%	39%

	驻地协调员	国家工作队成员
资源调动协作	58%	31%
全系统报告	68%	54%
业务活动战略	54%	32%
管理和问责框架	54%	28%

资料来源：2023 年经济和社会事务部对政府的调查。

注：在答复问题中选择“很大程度”或“中等程度”的答复者百分比。

定制化的联合国国家工作队配置

70. 联合国国家工作队的配置意在根据《合作框架》商定成果所载各国优先事项和需要进行定制。已经取得了进展。2023 年，87% 的政府一致认为国家工作队配置适于应对合作框架的挑战，高于 2021 年的 81%。驻地协调员和联合国国家工作队成员也确认了配置的适配性(分别为 79% 和 83%)。

71. 反馈意见还表明，各国政府(90%)和驻地协调员(86%)报告说，联合国正在“迅速和便捷”地提供支持加速实现可持续发展目标的国内专知(见表 4)。73% 的政府认同 2023 年通过联合国发展系统区域实体和办事处获得专知更为便捷，而 2019 年为 54%。方案国政府(79%)认同驻地协调员最大限度地减少了联合国交付工作的重复。

72. 尽管如此，我们仍需开展一些工作，才能完全针对一并更好地适应一不断变化的实地需求。东道国政府经常对一些驻地协调员在确保整个联合国国家工作队高效利用资源方面依然面临困难表示关切(见图 8)。政府和驻地协调员的反馈意见还强调了与外部实体无障碍接触和交往方面的挑战以及系统内的专家和资源限制。驻地协调员特别指出，在实体人员配置与具体项目或供资来源挂钩的情况下，在联合国各实体建立和利用专知储备方面存在挑战。我已要求联合国可持续发展集团和驻地协调员在与联合国国家工作队和东道国政府对话时，对处理国别配置问题更有雄心和创造性。该集团还在采取措施，克服影响我们以灵活敏捷方式开发和部署专知储备方面的挑战。这是 2024 年该集团的关键优先事项。

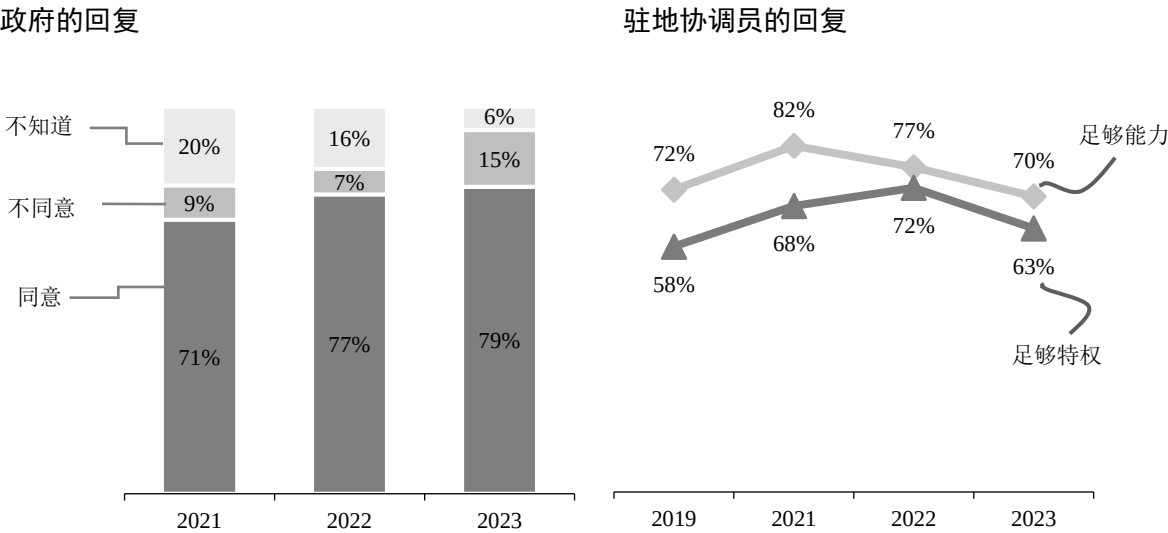
表 4
认为容易获得专知的政府和驻地协调员

存在	回复方	2021	2022	2023
有实际存在的实体	政府	85%	90%	90%
	政府	51%	42%	58%
没有实际存在的实体	驻地协调员	89%	88%	86%
	驻地协调员	66%	69%	60%

资料来源：经济和社会事务部对各国政府和驻地协调员的各年调查。

图 8

政府和驻地协调员对驻地协调员努力尽量减少联合国各机构的工作重复、确保高效利用资源的反馈



资料来源：经济和社会事务部对各国政府的各年调查。

联合国国家工作队的协作：进展和剩余挑战

73. 尽管对驻地协调员能力和政策工具进行了投资，但联合国国家工作队在交付更综合的解决方案方面仍然面临障碍。协作已得到显著改善，但要以所需速度加速落实可持续发展目标，我们需要继续克服与整个联合国系统的问责和激励结构有关的根本问题。

74. 联合国国家工作队与驻地协调员之间更透明地分享信息对驻地协调员查明和解决潜在重叠问题至关重要。加强关于联合国活动和资源分配的报告将改善会员国的监督和问责。联合国发展系统各实体需要尽自己的一份力量，支持通过驻地协调员加强报告和信息共享。

75. 2023 年，联合国可持续发展集团的 5 个实体(教科文组织、联合国艾滋病/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、环境署、联合国人类住区规划署(人居署)和粮农组织)报告了联合国发展系统改革执行情况的完整核对表，将其作为定期报告的附件。联合国可持续发展集团的 9 个实体将核对表的特定内容纳入定期报告，部分完成了核对表报告工作：开发署、联合国人口基金(人口基金)、儿基会、粮食署和区域经济委员会。4 个实体尚未改变其报告改革执行情况的常规方式，仍通过定期报告改革情况来间接进行核对表报告：妇女署、劳工组织、国际移民组织(移民组织)以及联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。12 个实体尚未提交核对表报告。这些实体包括世界卫生组织(世卫组织)、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国际电联、世界气象组织和联合国项目事务署(项目署)，以及未设单独理事机构的秘书处实体，如联合国减少灾害风险办公室、联合国人权事务高级专员办事处、国际贸易中心(国贸中心)和人道主义事务协调厅，及属于开发署的一些实体，如联合国资本发展基金和联合国志愿人员组织。

开发署、人口基金、项目署、儿基会、妇女署和粮食署将根据各自执行局 2023 年的要求，在上述执行局 2024 年年度会议上开始就全面改革核对表提交报告。

76. 在下一个周期，联合国发展系统必须努力加强相互问责和效力。我还重申希望所有理事机构要求各自机构全面报告核对表情况，并希望联合国可持续发展集团主席确保经济及社会理事会了解对照核对表的报告所载的主要进展和挑战。

77. 正如我上一次报告所述，我们还委托对联合国发展系统的职能和能力进行了最新的独立评估，以加快在可持续发展目标方面取得进展。评估发现该系统现在更加“符合目的”，同时强调了需要改进的领域。评估特别确认，许多联合国发展系统实体的财务和业务模式不利于建立更灵活和更定制化的联合国国家工作队配置。

78. 为了加快将职能和能力与可持续发展目标对接，我已要求该系统在四个关键领域采取进一步行动：

(a) 履行供资契约承诺：资源分配必须从项目筹资转向为政策和专知提供可持续、可预测的支助。这将有助于我们提供长期指导并建设当地能力，最终实现更具影响力的发展成果；

(b) 扩大对可持续发展目标的支助需要优先考虑联合国各实体的集体成果。在国家一级，各实体必须齐心协力实现共同成果，各国政府应鼓励采取联合行动，同时继续利用政策专家的全球经验；

(c) 改变全系统领导人的思维方式应着眼于积极主动的协作，包括在联合资源调动、联合方案拟订和资金分配方面，所有这些要求具备综合政策支助视角；

(d) 提高联合国国家工作队的能力，确保它们拥有资源和技能来交付综合解决办法，这可能需要调整交付方式并确保我们的干预措施真正具有全系统性质。

79. 会员国的指导和监督仍然至关重要。这些改革的成功完全得益于同会员国携手。只有继续共同努力，会员国和联合国才能弥合少数剩余领域中存在的差距，在这些领域加强改革措施执行工作。

B. 在复杂环境中落实可持续发展目标：加强人道主义与发展行动之间的协作并增强与和平的关联

80. 过去一年，世界各地再次出现危机和暴力。这造成了巨大的人类痛苦，并严重阻碍了可持续发展。冲突滋生了世界上大多数人道主义需求；今年估计有近 3 亿人需要人道主义援助和保护。¹⁰

¹⁰ 联合国，人道主义事务协调厅，2024 年全球人道主义状况概览，2023 年 12 月 1 日。

81. 处理危机的最佳办法仍是解决危机根源。我们必须应对人道主义紧急情况，同时促进可持续发展并撒播可持续和平的种子。全面实现《2030 年议程》和可持续发展目标对于解决日益复杂的全球危机的相互关联、多层面根源至关重要。

82. 2020 年四年度全面政策审查认识到，必须加强发展、人道主义和建设和平工作之间的合作、协作和协调，以切实有效地满足需求并实现可持续发展目标。联合国发展系统越来越注重在这三个业务领域中采取综合对策，以此向各国提供支助。例如，在刚果民主共和国，拟订 2025-2029 年期间的下一个联合国可持续发展合作框架为巩固围绕该国需求和优先事项的联合国联合支助提供了一个具有里程碑意义的机会。最近重组的推进人道主义和发展协作联合指导委员会将在支持人道主义、发展与和平行动实现战略一致性方面发挥重要作用，帮助联合国驻各国的机构消除从摆脱危机向可持续发展过渡的瓶颈。

83. 与国际金融机构合作对取得更大进展至关重要。联合国和世界银行正在 50 多个国家开展协作，涵盖预防、粮食安全和强迫流离失所等领域。2023 年，建设和平支助办公室的伙伴关系机制支持联合国与国际金融机构在十多个国家和区域开展协作，以实现联合数据和分析，并促进向驻地协调员/人道主义协调员和联合国国家工作队提供咨询支助。

84. 建设和平基金继续作出重要贡献，推动在建设和平、人道主义和发展业务中采取协调的办法。2023 年，该基金为 36 个国家核准了 2.024 亿美元，其中包括用于促进增强妇女和青年权能项目的 5 700 万美元。驻地协调员在协调联合国国家工作队向该基金提出的提议方面发挥着关键作用。与 2022 年相比，2023 年对基金的捐款减少了 22%，总额为 1.318 亿美元。大会最近决定为该基金提供一部分摊款，但自愿捐款仍是主要的资金来源。

85. 绝大多数东道国政府(93%)认为联合国人道主义和发展干预措施之间的协作“密切”。¹¹ 尽管如此，发展与建设和平以及人道主义与建设和平干预措施之间的协作程度仍然略低，分别为 89%和 88%。驻地协调员和联合国国家工作队成员指出，在这些领域开展协作的难度较大(见表 5)。

¹¹ 鉴于“不知道/不适用”的答复数量很多，本节已将这些答复排除在分析之外。

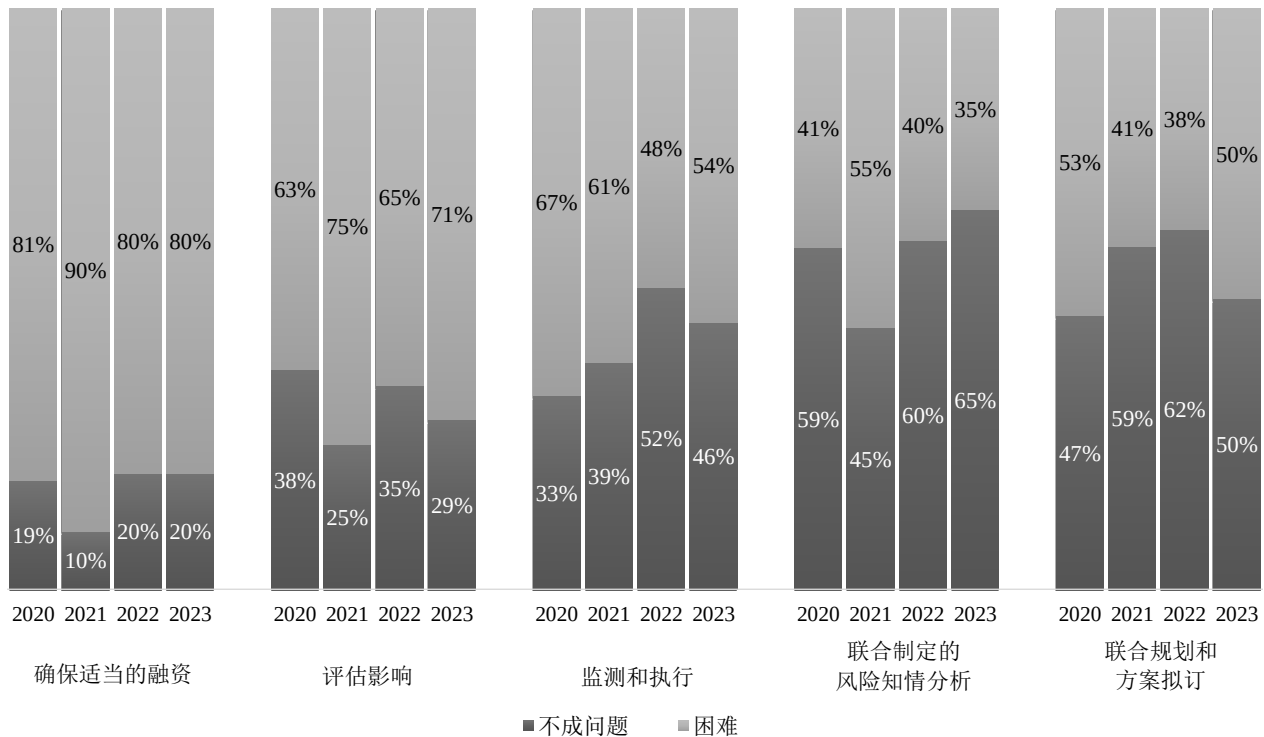
表 5
正在进行的协调人道主义、发展和建设和平活动的工作：报告密切协作的各国政府、联合国国家工作队成员和驻地协调员百分比

调查	年度	发展- 人道主义	发展- 建设和平	人道主义- 建设和平
东道国政府	2023	93%	89%	88%
	2022	93%	94%	90%
	2021	..	..	..
驻地协调员	2023	85%	76%	65%
	2022	94%	90%	81%
	2021	89%	84%	76%
联合国国家工作队成员	2023	81%	75%	71%
	2022	80%	66%	72%
	2021	83%	75%	75%

资料来源：经济和社会事务部对各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队的各年调查。

86. 在参与建设和平的国家中，93%的东道国政府积极评价联合国为确保继续注重长期发展和保持和平所作的努力，比 2021 年提高了 2 个百分点。约 82%的驻地协调员认同，联合国国家工作队成员定期向他们报告《合作框架》情况，其报告方式确保了发展、人道主义和建设和平活动之间具有更强的一致性和互补性，这一比例比 2021 年提高了 10 个百分点。然而，一些驻地协调员指出，有时信息提供滞后，无法确保一致性。关于协作方面的结构性瓶颈，令人鼓舞的是，联合国各实体指出，调查评估的一些领域中存在的困难减少，然而如图 9 强调的那样，人道主义、发展和建设和平活动的一致性和互补性仍有改进余地。

图 9
正在进行的连接人道主义、发展和建设和平活动的工作的各方面难度评估



资料来源：经济和社会事务部对联合国发展系统实体总部的各年调查。

87. 采取全面办法处理和平与可持续发展问题对于拯救生命和维护发展成果仍然至关重要。联合规划和方案是协调工作的关键，但如果没有实现整个联合国系统的行为转变，就不会产生任何效果。特别是，需要更好地认识可持续发展作为预防和摆脱危机的主要工具的价值；这些努力必须得到资金的支持和激励，以便以连贯、互补和战略性方式交付成果。通过加速执行《2030 年议程》进行预防是一个关键组成部分。这也是最有希望取得进展的领域之一，因为在秘书处内设立专门的发展协调职能为与其他支柱的协作创造了许多机会。

C. 利用区域合作、专知和政策咨询

88. 建立区域协作平台是联合国发展系统重新定位的一部分，目的是有效汇集区域专知以支持各国的具体需求，并确保在超越国界的领域采取协调一致的行动。此类平台系统性编写的年度报告全面介绍联合国发展系统的区域工作。一些工作的概览如下：

89. 亚太区域协作平台建立了亚太区域粮食系统网络小组，为联合国各组织汇集资源促进粮食系统转型提供了一个协调平台。在教育方面，该平台支持 32 个国家将国家承诺转化为可采取行动的步骤，并完善教育系统变革的行动计划和执行战略。在气候变化、生物多样性丧失和污染方面，该平台建立了生物多样性养护区域网络，以加强各国在生物多样性养护方面的协作与协调。

90. 阿拉伯国家区域协作平台发起了一个有 300 多参与者的社会保护问题机构间能力建设方案。它还完成了对 22 个阿拉伯国家适应和减缓战略的全面摸底工作，为区域和国家层面当前的气候行动提供基线，以便更好地分析和规划。

91. 欧洲和中亚区域协作平台确保为参加 2023 年 7 月粮食体系盘点时刻的国家提供协调一致的支持，包括编写和提交自愿进度报告。该平台还为哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦提供了关于将移民问题纳入合作框架的培训。

92. 非洲区域协作平台帮助推进了六个过渡期间的政策和战略，例如，支持乍得、科特迪瓦、肯尼亚和南苏丹制定基本粮食系统战略，以及将粮食系统加速计划纳入马达加斯加、马拉维和莫桑比克的合作框架。该平台还支持建立了一个创新的航空摄影工具，探测南非的建筑物以促进非正规住区的升级。在乌干达，该平台支持乌干达统计局进行同行审查，改进乌干达人口与健康调查制作的指标，并为监测卫生和社会经济部门的可持续发展目标进展情况提供质量指标。

93. 拉丁美洲和加勒比区域区域协作平台收到了来自整个区域的 52 项支助请求，其中许多与关键转型有关。作为回应，它在气候变化和复原力、公平增长和发展筹资、治理促进和平、正义和强有力机构及人员流动等领域提供了支持。

94. 报称区域协作平台支持国家工作队监测和报告可持续发展目标的驻地协调员比例连续三年有所提高，从 2021 年的 41% 增至 2022 年的 54% 和 2023 年的 57%。然而，区域架构仍需积极努力，才能达到最佳状态。去年，令人关切的是，只有一小部分驻地协调员报称其国家工作队受益于平台的技术知识以及规范和政策专知。虽然驻地协调员报称从平台获得的支助有所改善，但其中三分之一的改善被认为“微不足道”，这一事实仍然令人关切，特别是考虑到联合国国家工作队对 2023 年平台支助的看法与 2022 年和 2021 年相比继续恶化。联合国可持续发展集团主席将继续与每一个平台合作，确定可以作出哪些调整，以继续加强区域协作平台向国家工作队提供的支持。

D. 提高整个业务活动的效率，最大限度地发挥联合国系统的影响

推进业务活动的演变

95. 在整个联合国发展系统，业务活动改革继续取得进展。改革结果清楚地表明，该系统致力于实现有助于避免费用的增效，并提高业务敏捷性，包括环境可持续性和社会包容性。

96. 下文详述的最新数据表明，2023 年，联合国可持续发展集团实体报称已实现的增效总额达到前所未有的水平，约为 5.53 亿美元。¹² 这一成绩比 2022 年的

¹² 会员国还可以访问增效看板，查看本报告中汇总的所有增效相关数据，以及所有联合国国家工作队的更详细报告。

水平(4.05 亿美元)增加 37%，超过了增效路线图中所有 workflows 最初估计的 3.1 亿美元年度节余。¹³

97. 这些令人鼓舞的数字来自联合国可持续发展集团实体在订正增效路线图(2022-2024 年)中商定的实体特定举措以及全系统增效工作，该路线图侧重于业务活动战略、共同房地、共同后台办公室和全球共享服务。

98. 所有联合国国家工作队现均已制定业务活动战略。2023 年实施这些战略后，这一特定组成部分报告的增效显著增加，达到 1.25 亿美元(比 2022 年增加 49%，比增效路线图预计的 2023 年 1.05 亿美元高出 19%)。2023 年，国家一级实体的参与有所增加，报告工作有所改进，包括在复杂环境下的报告工作。一些国家由于激烈的持续冲突无法提交报告，包括联合国驻乌克兰和苏丹国家工作队。¹⁴ 联合国国家工作队业务战略下的最大成本效益来自与共同行政事务有关的服务，如共同房地管理、住宿服务和差旅服务，占节余总额的 45%。在联合国国家工作队中，驻阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国和也门的国家工作队占此类增效的 27%，分别产生 900 万美元、1 600 万美元和 900 万美元的效益。

99. 过去几年的增效努力还表明，一些协作做法——如联合长期协议、联合采购和联合招聘小组——可以加快流程，减少劳动密集型活动，降低采购成本。2024 年的重点是将高成本效益的良好做法系统化，以及设计针对复杂环境定制的共享服务，在复杂环境中，由于大型业务活动设置，可实现很大的增效。虽然这些服务在今后几年中将保持活跃，但随着效率的加速提高，当系统变得更高效时，这些服务会自然停滞并随着时间推移而减少。

100. 尽管建筑和翻新项目具有长期性，但 2023 年通过实施联合国系统共同房地实现了 500 万美元的增效。这些是国家一级所有其他共同事务的关键推动因素。在联合国可持续发展集团确定的 66 个优先项目支助地点中，5 个项目于 2022 年完成，8 个项目于 2023 年完成。¹⁵ 43 个项目正在进行，而其余 10 个项目已经确定，但尚未启动。

101. 截至 2024 年 3 月，31%的联合国建筑物是共同房地，容纳了 54%的联合国工作人员，而 2022 年分别为 30%和 55%。在新的重大举措方面取得了重大进展，例如在塞内加尔落成了新的“联合国之家”，以及在开罗建设“联合国一体化”房地的工作取得了进展。

102. 共同后台办公室的实施前景看好，但尚未以最佳速度推进。2023 年，联合国可持续发展集团优先关注五个国家，然后扩展到更多国家。在精简的方法和治理结构的支持下，联合国驻肯尼亚各实体于 2024 年初在内罗毕成功启动了第一个共同后台办公室。共同后台办公室由联合国内罗毕办事处主办，并由儿基

¹³ 遵循订正的联合国可持续发展集团报告方法。

¹⁴ 此外，贝宁和冈比亚没有按时完成对业务活动战略的年度审查，以编写本报告。

¹⁵ 安提瓜和巴布达、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、埃塞俄比亚、伊拉克、马里、摩洛哥和坦桑尼亚联合共和国。

会和粮食署提供额外服务，为 25 个联合国组织和肯尼亚 60 多个办事处的 3 400 多名工作人员提供 101 项服务。这极大简化了所有利益攸关方的业务活动，包括东道国、供应商、工作人员和其他组织。

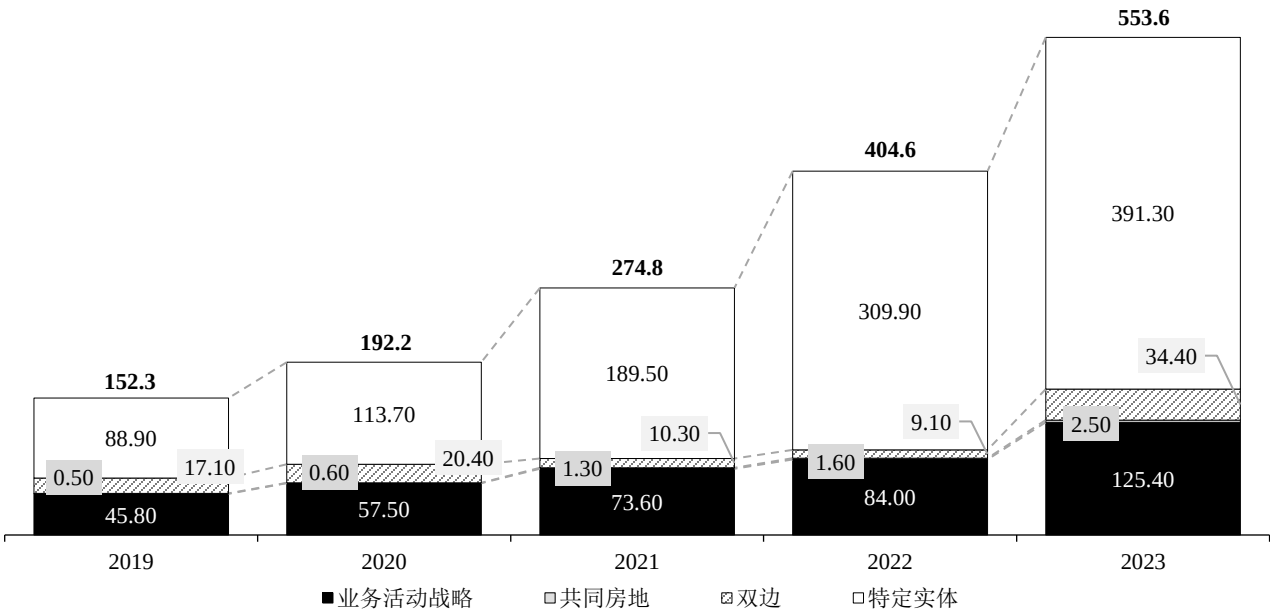
103. 目前正在巴西、坦桑尼亚联合共和国和越南设计的共同后台办公室已于 2023 年完成技术评价，并准备在 2024 年上半年分阶段推出。达喀尔“联合国之家”项目的完成还将有助于启动塞内加尔共同后台办公室。联合国可持续发展集团已同意在 2024 年继续推进下一组共同后台办公室。通过不断改进的进程，从当前举措中获得的经验将为继续调整和简化共同后台办公室的设计、技术评价和实施提供信息，以增强势头，从 2024 年起覆盖更多的国家。

104. 2023 年，内部的实体特定措施增效达 3.91 亿美元，较 2022 年增加 8 100 万美元。这些增效是通过实施自动化、将财务和采购集中于不受地点限制的职能部门、增加外地工作地点全球服务中心往来处理以及根据汇总的业务需求谈判重大合同等组织举措实现的。各实体的双边举措实现了另外 3 400 万美元的增效，与 2022 年报告的 910 万美元相比，显著增加 2 500 万美元。

105. 事实证明，全球共享服务是特定实体和双边增效的主要动因，共计 2 亿美元。报告此类节余的主要实体包括世卫组织、儿基会、粮食署、项目署、开发署、联合国秘书处、教科文组织、移民组织、人口基金和粮农组织。正在作出协同努力，以扩大全系统对全球共享服务的使用。例如，联合国可持续发展集团认识到这一潜力，已优先考虑 11 项更成熟的服务产品，以便在 2024 年扩展基础。这包括侧重于车辆租赁的联合国车队，侧重于拼车、住宿和医疗服务管理的联合国订票枢纽，以及侧重于采购货物(包括车辆采购)的联合国网上采购目录+。

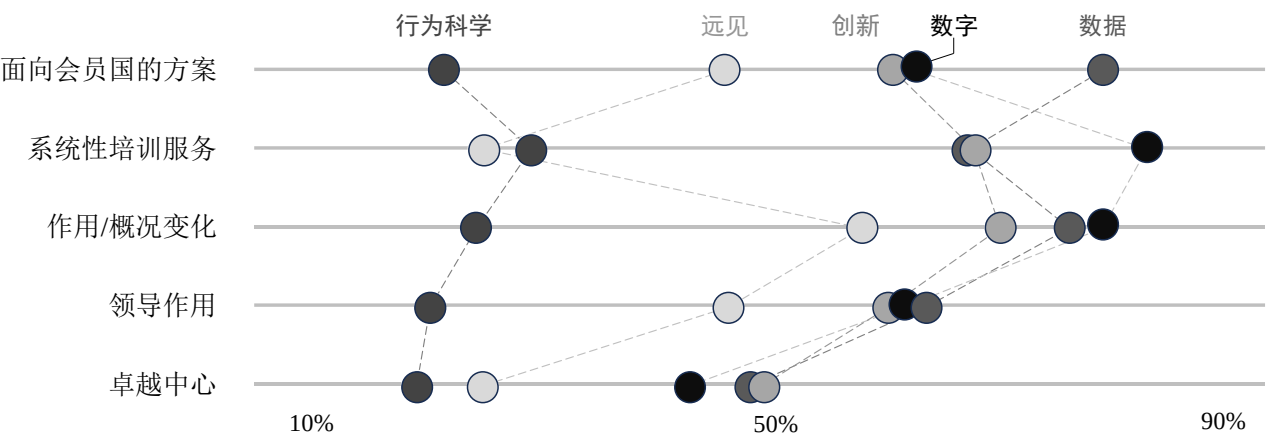
106. 除了围绕这些举措的货币数字外，各国还开展了高度影响力的共同服务，包括采用绿色能源太阳能产品、以残疾人为重点的人才摸底以及通过促进性别平等的采购方式进行的采购。根据我们关于能够以尖端技能和前瞻性思维文化更好地支持会员国的联合国 2.0 的愿景，该系统还在探讨如何进一步将数据、数字化、创新、远见和行为科学方面的现代技能融入业务活动。在这方面，约 64% 的联合国国家工作队报称在向各国政府提供能力建设支助时利用了数据生态系统。许多采用了数字方法(57%)、创新技术(53%)、远见(39%)和行为洞察(29%)。随着执行措施以实现我们的“联合国 2.0”愿景，预计这些百分比会增加。

图 10
截至 2024 年 4 月 8 日的每年报告的增效情况
(百万美元)



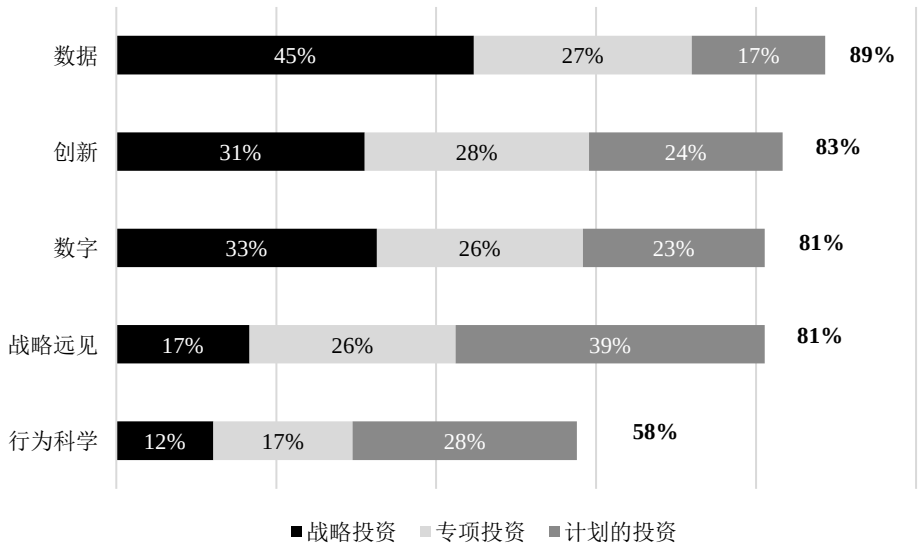
资源来源：联合国可持续发展集团业务创新小组，2024 年。

图 11
按技能领域分列的拥有关键变革资源的联合国发展系统实体的百分比



资料来源：《我们的共同议程简报 11：联合国 2.0—培育前瞻性文化和尖端技能以提高联合国系统的影响力，2023 年》。

图 12
投资新方法的联合国国家工作队的百分比



资料来源：联合国可持续发展集团信息管理系统，2023 年。

E. 以身作则：将承诺转化为实地行动，以促进可持续性、性别平等、残疾包容以及防止性剥削和性虐待

107. 联合国发展系统继续落实一系列关键政策和标准，力求加强问责制并提高系统为会员国交付成果的能力。其中许多政策的执行也必不可少，以确保系统以符合本组织所主张的原则的方式交付成果。

可持续性

108. 有积极迹象表明，整个系统在执行《2020-2030 年联合国可持续性管理战略》方面取得了进展。尽管出现一些挫折，但拥有符合国际标准的环境管理系统的联合国实体数目增加了 50%。儿基会在全球范围内努力向绿色建筑核证过渡，扩大可再生能源，并利用 111 个提高认识的“绿色小组”，将其全球排放量减少了 20%。拉丁美洲和加勒比经济委员会制定了一项水管理计划，如果在整个联合国系统获得通过，将极大增加循环用水量。移民组织在业务活动中停止使用塑料袋。2022 年，联合国系统全球用电量的 31%来自可再生资源，比 2021 年提高 9 个百分点。根据《可持续性管理战略》，联合国系统正在协作测量、减少和抵消 90%以上不可避免的温室气体排放。然而，在确保排放清除、在迄今努力基础上为 2030 年制定新的目标水平方面仍然存在重大差距。

109. 进展滞后的其他领域也将需要更多的关注。例如，2021 年到 2022 年，联合国系统的循环用水量仍然保持在令人失望的 4%；人均产生的废物量只减少了 4 公斤。

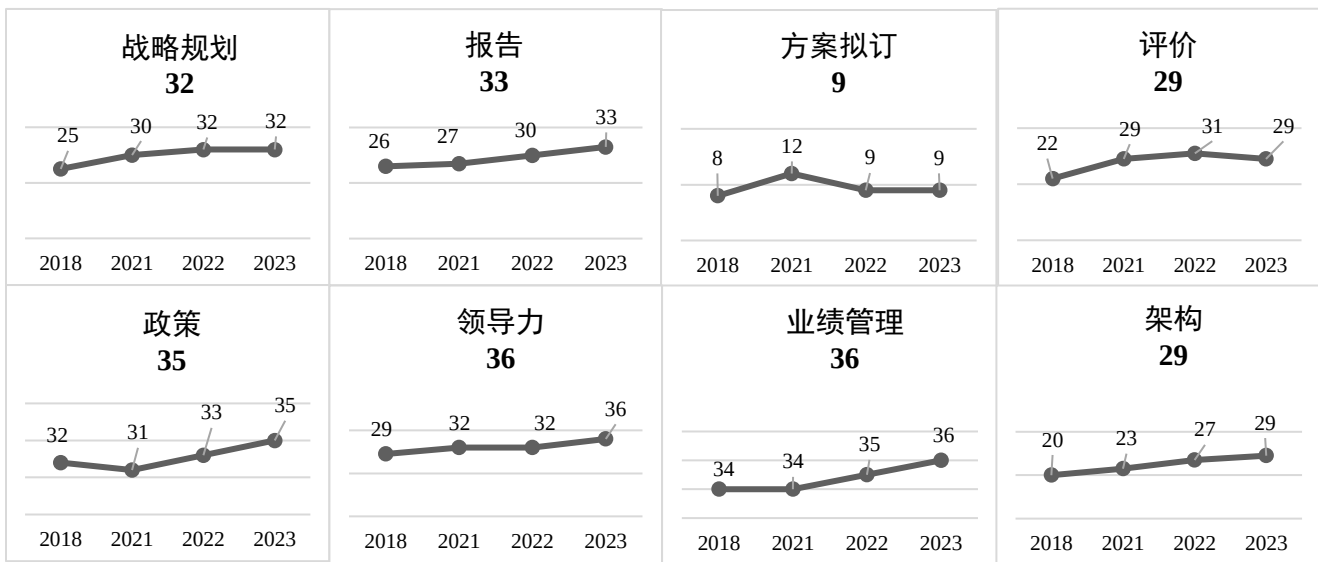
性别平等及增强妇女和女童权能

110. 2020 年四年度全面政策审查呼吁联合国发展系统通过充分执行《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》及其相应的国家工作队业绩指标，加快性别平等主流化。

111. 在本四年度周期内，各国政府已将性别平等(可持续发展目标 5)确定为联合国贡献特别重大的五个最重要领域之一。他们认为发展系统的支助在性别平等专知(95%)以及加强收集和使用按性别分列的数据(84%，比 2021 年上升 6 个百分点)方面有效。特别是，各国政府确认得到了大力支持以加强：政策、框架和机构；能力建设；促进性别平等和增强妇女权能的宣传和伙伴关系。然而，尽管对目标 5 作出了强有力的承诺，目前的数据表明，只有 2 项目标 5 的指标和次指标“接近目标”；8 项指标和次指标有一定距离，4 项指标和次指标严重偏离。对性别平等的财政投资微不足道，反映了这种情况。虽然只是局部情况，但财务统计数据显示，在 2022 年与可持续发展目标相关的联合国支出总额 576.5 亿美元(即联合国支出总额的 85%)中，只有 3%(约 18.76 亿美元)与目标 5 有关。

112. 关于《全系统行动计划》的报告也令人鼓舞。约 28 个实体达到了所有指标的至少 75%，4 个实体达到 100%。共计 35 个实体制定了性别平等政策，33 个实体向其理事机构报告了与性别平等有关的成果和按性别分列的数据，32 个实体取得了与性别平等和增强妇女权能有关的战略规划成果(见图 13)。尽管取得这一进展且政府明确赞赏联合国在这一优先问题上的支持，但一些实体强调，人力和财政资源匮乏是阻碍目标 5 各项指标取得进展的最重要因素之一。

图 13
实施了性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的联合国发展系统实体



资料来源：联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，2023 年。

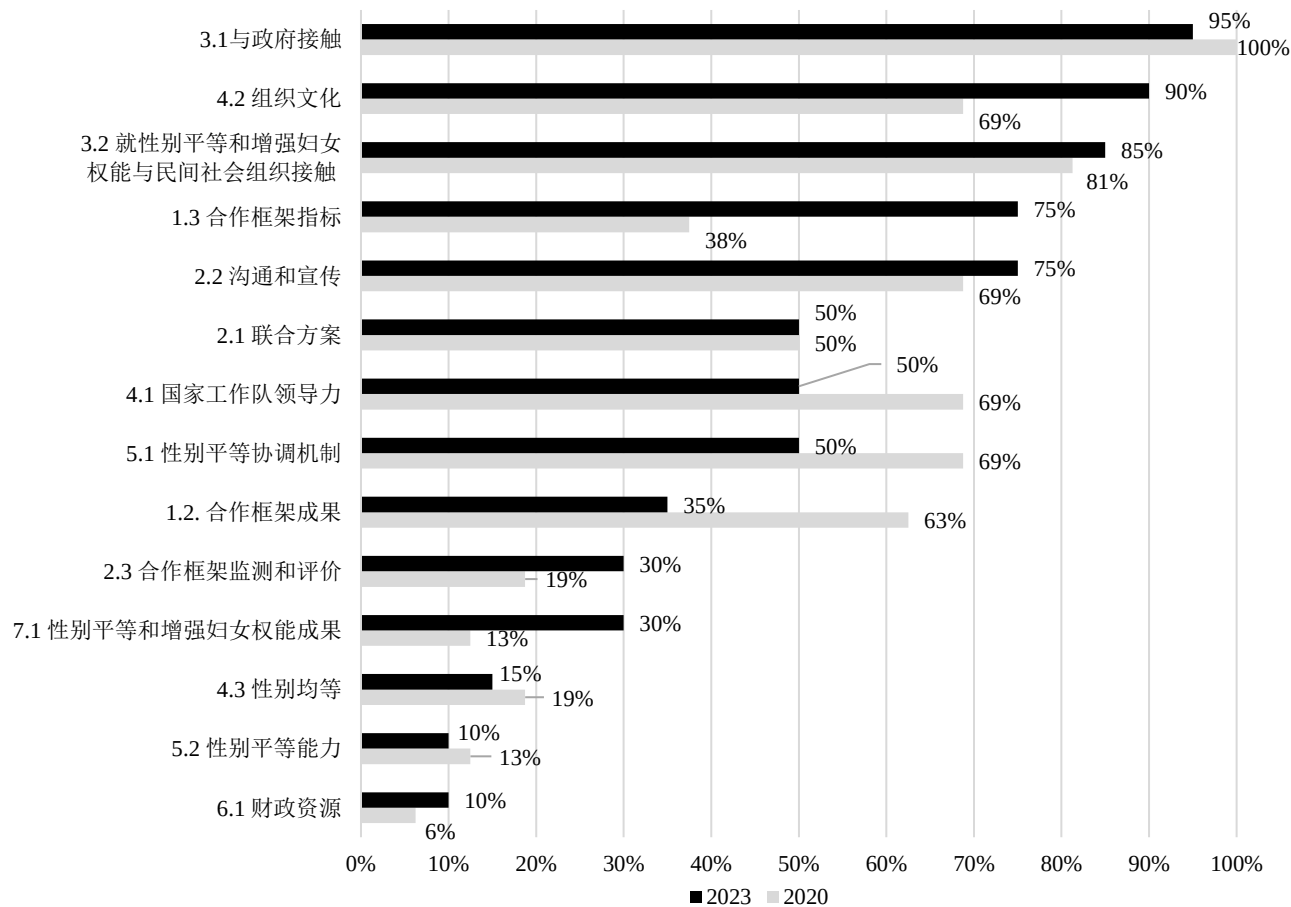
注：达到或超过《全系统行动计划》标准的联合国发展系统实体。

113. 财政资源在过去三年中停滞不前。2023 年，只有 5 个实体设定了 15% 的性别平等最低财务指标。2023 年通过的性别平等标志是联合国全系统财务数据报告的数据标准的一部分，¹⁶ 将跟踪联合国活动对性别平等的贡献。各实体有三年的过渡期，预计到 2025 年底完全合规。目前，28 个实体正在使用这一标志。在国家一级，100% 的制定了联合工作计划的联合国国家工作队正在应用标志，比 2020 年的 81% 显著增加。然而，在 2023 年，只有 40% 的国家工作队制定了联合工作计划，将其年度供资框架的 70% 或更多分配给将性别平等作为主要或重要目标的活动。在下一个四年度周期，联合国必须更进一步，按照 2024 年 3 月新启动的《联合国全系统性别平等加速计划》中设定的目标，争取将 15% 的资金分配给将性别平等作为主要目标的活动。《加速计划》旨在巩固全系统的性别平等努力，促成基于规范的政策立场，通过促进社会性别变革的领导力来推动性别平等，改善成果问责制并加强资源配置和伙伴关系。它源于《我们的共同议程》报告所设想的对联合国系统实现性别平等能力的独立审查。

114. 实施联合国国家工作队全系统行动计划性别平等记分卡的国家工作队数量从 2020 年的 38 个稳步增加到 97 个。在本四年度周期中，与各国政府的接触仍然很多，与民间社会的接触也有所改善。显著的进展包括：衡量性别平等成果进展情况的合作框架(增加 38 个百分点)、支持性组织文化(增加 21 个百分点)和对东道国性别平等作出重大贡献的方案(增加 18 个百分点)数量增加。令人关切的是，在分配和跟踪财政资源方面业绩不佳，性别平等主流化能力不足。鉴于只有 36% 的国家工作队达到至少 75% 的指标，应重新点燃势头。在去年制定的合作框架中，只有一半在成果一级专门列出了性别平等成果。

¹⁶ 见 <https://unsceb.org/data-standards-united-nations-system-wide-reporting-financial-data>。

图 14
2020 和 2023 年《联合国国家工作队全系统行动计划》的执行情况



资料来源：妇女署，2020 年和 2023 年，综合报告。

115. 确保联合国国家工作队具备促进性别平等的必要能力是其成功的关键。在驻地协调员中，74%认为其国家工作队有足够的能将实现性别平等作为核心优先事项。2023 年，提交综合报告的联合国国家工作队中有 70%没有全系统计划或性别平等问题协调人，表明需要更多的支持和资源。许多强调，必须有一个运作良好、资源充足的性别平等专题小组，以及加强国家工作队能力的性别平等问题顾问和(或)协调人。这些结果与 2023 年联合国系统实现性别平等能力独立审查的结果一致，该审查呼吁关注少数行为体在边缘化空间内开展的性别平等工作，以及领导力和问责制不均衡和不一致等问题。

116. 在整个联合国系统实现性别均等一直是一个优先事项。联合国在全系统性别均等战略中承诺到 2021 年在高级领导级别实现均等，到 2028 年在全系统所有各级实现均等。2018 年实现了驻地协调员的性别均等，此后一直得到保持。2020 年四年度全面政策审查加强了这一承诺，呼吁联合国发展系统加倍努力。

117. 在我们对联合国发展系统总部的调查中，许多表示在吸引、征聘和提升妇女方面的做法有所改进；使用了按性别分列的数据为决策提供信息；通过更好的报告和监测，消除无意识偏见，加强问责制。国贸中心、难民署和粮食署等实体都有性别均等行动计划。2024 年 3 月 8 日国际妇女节启动了新的《加速计划》。该计划阐述了联合国加快内部改革的承诺，将由联合国系统所有实体执行，并附有一项监测进展情况的执行计划。每个实体将召集自己的性别平等指导委员会，制定与《加速计划》相一致的具体实体计划或调整现有计划，并向全系统性别平等指导小组提供信息。

118. 在外地一级，最近在联合国全系统性别均等看板中增加了参数，以反映每个国家工作队中按实体和职等分列的男女任职情况，这也可增加透明度和问责制。联合国将继续与所有实体合作，在下一个四年度周期结束前在所有各级和联合国国家工作队内实现性别均等。

残疾包容

119. 在《2030 年议程》执行期的中点，实现全球超过 13 亿残疾人的权利至关重要。《联合国残疾包容战略》为实现变革提供了一个全面的全系统框架和路线图。在过去四年中采取了具体步骤，35%的联合国发展系统实体和 30%的联合国国家工作队现已达到或超过至少 50%的《战略》问责制框架指标的要求。虽然这一比例比 2019 年有所增加，当时有 14%的实体和 11%的国家工作队达到了至少一半的指标的要求，但必须加快进展。

120. 其他领域的《战略》执行工作正在增加，但仍需进一步努力。与残疾人进行系统协商是实现残疾包容的根本因素，但只有 31%的联合国发展系统实体和 37%的国家工作队达到或超过这方面的要求。在征聘流程中采用不歧视就业声明和优先考虑残疾人是联合国雇用残疾人的基础。尽管自 2019 年以来增加了 100%，但目前只有 24%的联合国发展系统实体达到或超过雇用残疾人的要求。只有 26%的发展系统实体达到或超过无障碍要求，以便残疾人充分参与本组织工作的各个方面。共有 32 个发展系统实体在其战略计划中述及残疾问题，59%的国家工作队现已将残疾人纳入其《合作框架》。联合国各实体将继续提高工作人员对残疾包容的认识和了解，并在业务活动中加快残疾包容。联合国与残疾人组织在《战略》所有方面的互动协作正在加强。联合国发展系统各实体和国家工作队正在建立更正式的伙伴关系，以确保这些组织在战略规划、协调机制、无障碍环境评估、方案拟订、人道主义援助和能力发展方面持续提供投入。

121. 联合国残疾人权利伙伴关系的多伙伴信托基金根据情况分析所确定的国家优先事项启动了七个联合方案。最后报告显示，可持续发展目标联合基金的综合社会保护和不让任何一个人掉队组合为支持向更具包容性的社会保护制度转变作出了重大贡献，使 400 多万残疾人有机会获得新的或扩大的社会保护服务。东道国认识到这一影响，大多数接受调查的政府(87%，高于 2021 年的 81%)认为联合国国家工作队对残疾人的支持有效。

防止性剥削、性虐待和性骚扰

122. 联合国长期以来对性剥削、性虐待和性骚扰采取零容忍政策。2020 年四年度全面政策审查敦促联合国发展系统优先考虑预防，并立即采取行动解决性剥削、性虐待和性骚扰问题。为了减少性骚扰的风险，联合国系统行政首长协调理事会成员改进了全系统的政策、工具和机制，包括加强调查。2023 年，启动了联合国全系统知识中心，以便利信息共享和促进协作。

123. 在加强问责制和透明度以防止和处理性剥削和性虐待方面取得了明显进展。26 个实体(93%)每年向其理事机构报告为防止和解决性剥削和性虐待而采取的行动，高于 2021 年的 19 个实体(68%)。例如，世卫组织每季度向其成员国通报情况，并在执行委员会会议和世界卫生大会年度会议上列入专门项目。2023 年，发展协调办公室亚洲及太平洋区域办事处与防止性剥削和性虐待协调员和协调中心一道，编写了联合国国家工作队最佳做法简编，以鼓励知识共享和学习。

124. 驻地协调员与国家工作队协作，在全系统范围内负责制定和执行年度行动计划，以减少性剥削和性虐待的风险。我的改进联合国应对性剥削和性虐待措施特别协调员和受害人权利倡导者须向驻地协调员介绍他们的责任。在本四年度周期内，制定了防止性剥削和性虐待行动计划的联合国国家工作队数目仍然很高(118 个联合国国家工作队)，但停滞不前(90%)。98%的联合国国家工作队都设有一个机构来协调在该国的防止性剥削和性虐待工作，例如在印度尼西亚，500 多名联合国工作人员接受了培训，将防止性剥削、性虐待和性骚扰纳入联合国在该国的工作。2023 年，109 名驻地协调员和 22 名实体负责人通过年度致管理当局函报告了与防止和应对性剥削和性虐待有关的活动。

125. 还有更多的工作要做。只有 39%的联合国国家工作队建立和维护了赋权、鼓励和保护举报性剥削和性虐待案件的工作人员的机制。此外，只有 39%的联合国国家工作队设立了国家一级防止性剥削和性虐待协调员的经费。在下一个周期，我们将确保更多的国家工作队建立此类机制，同时我们继续要求所有联合国实体采取新措施，更好地预防、发现、报告和对相关人员采取行动。对性剥削、性虐待和性骚扰零容忍仍是我和联合国系统的一个最高优先事项。此外，我的特别协调员办公室正为外地一级的高级领导人(秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)和机构首长)开发一个工具包，因为领导力对预防和应对性剥削和性虐待至关重要。

126. 为进一步加强全系统处理性剥削和性虐待的办法，一个机构间工作组在我的特别协调员办公室主持下制定了关于防止性剥削和性虐待的标准化措辞，以纳入将于 2024 年推出的《合作框架》。这一办法将促进与各国政府互动协作的全系统一致性。受害人权利倡导者办公室于 2023 年推出了一个全系统培训模块，以进一步加强执行以受害者为中心、基于人权的方法。

三. 扩大执行手段

A. 可持续发展目标刺激计划：通过投资于可持续发展增加稳定性并减少不确定性

127. 为可持续发展目标筹资是一个至关重要且相互关联的问题，对成功实现《2030 年议程》具有重大影响。在这方面的主要挑战是调动和协调资源。尽管自 2015 年通过《亚的斯亚贝巴行动议程》以来取得了显著进展，但当前的全球金融形势仍令人严重关切。许多国家面临极端的债务负担，其经济状况可能严重恶化——往往因全球危机等因素而加剧。在过去 20 年中，全球公共债务激增了五倍，其中发展中国家承担了这一负担的近 30%。不断增加的债务负担阻碍了各国对可持续发展目标的投资。

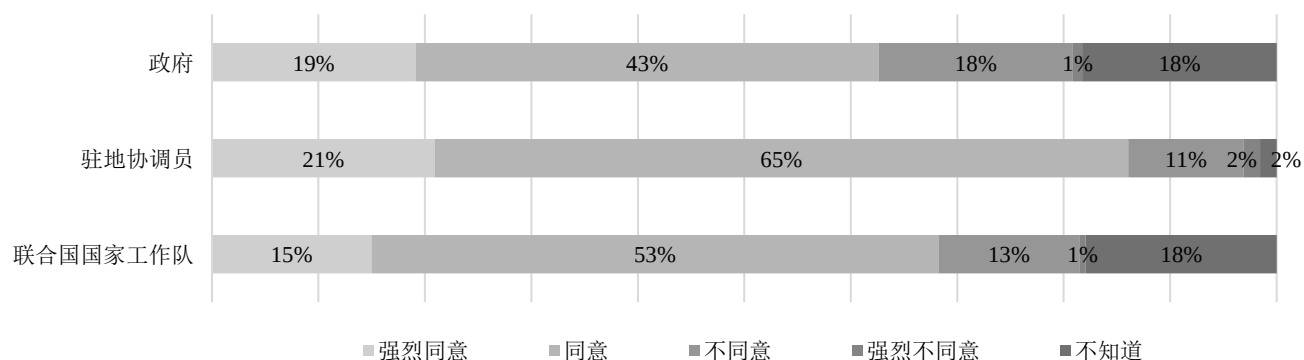
128. 这种情况要求迅速改变方向，重新调整我们的发展筹资战略。可持续发展目标刺激计划旨在实现这一目标。它力求抵消发展中国家面临的充满挑战的市场条件，并加快在实现可持续发展目标方面的进展。重申了需要立即采取行动的三个领域：解决债务成本高昂和债务困扰风险上升的问题；每年将长期负担得起的发展和气候行动融资增加 5 000 亿美元；扩大对有需要的国家的应急融资。

129. 国际社会必须协作实施这些变革，同时各国须将资金流与可持续发展目标的目标保持一致。2023 年可持续发展目标峰会的政治宣言核可了此类行动，联合国发展系统将尽最大努力支持各国政府解决这些优先关切问题。

130. 在过去三年中，一直有很高比例(约 90%)的东道国政府确认联合国发展系统为可持续发展目标筹资提供了足够的支持，2023 年这一比例略有上升。然而，关于在动员不同利益攸关方资助和推进可持续发展目标方面取得的进展，各国意见不一，政府的答复表明需要加大努力和加强协调(见图 15)。

图 15

驻地协调员和联合国国家工作队召集了一个由不同利益攸关方组成的小组，重点关注推进可持续发展目标的融资组合

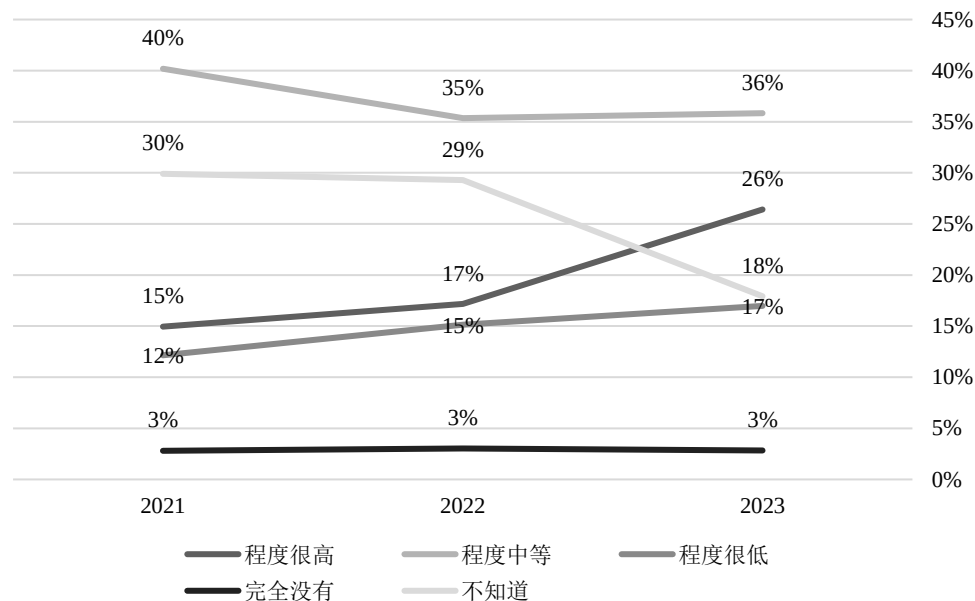


资料来源：2023 年经济事务部对各国政府、联合国国家工作队和驻地协调员的调查。

131. 当被问及自系统重新定位以来国际金融机构与联合国国家工作队之间协作情况时，62%的政府答复说，协作已得到中等至较大程度的改善，与 2022 年相比有显著增长(见图 16)。仍有许多工作要做。国际金融机构作为政府伙伴的作用仍然重要。2022 年至 2023 年，选择国际金融机构作为促进发展的外部资源首选提供者的政府大幅增加 16 个百分点。

图 16

东道国政府关于自 2018 年系统重新定位以来国际金融机构与联合国国家工作队之间协作改善状况的看法



资料来源：2023 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

132. 综合性国家筹资框架是在国家层面落实《亚的斯亚贝巴行动议程》和可持续发展目标刺激计划的重要工具。这一国家主导的方法旨在协助各国更好地利用公共和私人来源的所有国内和国际资金，发现关键融资缺口，并克服可持续发展目标筹资的现有障碍。各国可以利用上述框架调动和调整额外资源，加强不同筹资政策的一致性，在日益复杂的筹资环境中更好地管理风险，并使可持续发展目标筹资更具可预测性。

133. 因此，支持制定和执行国家主导的综合性国家筹资框架是联合国发展系统的主要优先事项。在驻地协调员的领导下，开发署与联合国国家工作队协作，向所有 86 个请求援助的国家提供了关于综合性国家筹资框架的技术支助，并借鉴全球方法学工作。开发署正在支持另外两个国家从 2023 年起推出此类框架。¹⁷ 调查结果着重指出了这一极为宝贵的支持。近 80% 的政府认为联合国的支助是充分的，这一比例与去年相比稳步上升。低收入和中等收入国家对适当支助的支持率特别高。

¹⁷ 见 <https://inff.org/dashboard>。

134. 创新的供资方法，特别是混合融资，可以战略性利用发展基金吸引私人 and 公共投资者对可持续发展进行更多的投资，并缩小可持续发展目标的筹资缺口。根据 2020 年四年度全面政策审查的授权，¹⁸ 联合国发展实体在开发署专业知识的引领下，正积极与各国政府接触，分析和评估管理现有债务或承担新债务的可行解决方案，包括发行与可持续发展目标一致的债券和进行债务重组。

135. 在调整国际经济和金融体系以支持可持续发展方面需要范式转变。这要求在各个领域进行全面改革，包括全球经济治理、主权债务可持续性、国际税务合作、开发银行、全球金融安全网和金融监管框架。《我们共同议程政策简报 6：国际金融架构改革》¹⁹ 列出了所需改革的关键要素和相关建议。

136. 随着 2020 年四年度全面政策审查周期的结束，我们需要做出巨大努力，确保长期、可持续和有效的供资，以加快《2030 年议程》的实施。即将举行的四年度全面政策审查，以及 2025 年第四次发展筹资问题国际会议，为评价推进可持续发展目标筹资和执行《亚的斯亚贝巴行动议程》方面的进展提供了机会。本次会议将是一个讨论混合筹资、如何扩大债务互换、信用增强或国家应急条款以及更具连贯性和代表性的全球经济治理等议题的机会。

B. 加强和丰富伙伴关系

137. 伙伴关系继续体现了齐心协力解决共同挑战和实现可持续发展目标的决心。目前正就弥合数字鸿沟的高影响力倡议以及其他推动可持续发展目标关键转型的高影响力倡议进行协作。

138. 去年，东道国政府继续将联合国发展系统列为多个支助领域的首要伙伴，特别是在需要共同行动和国家能力建设的全球挑战方面。正如内部监督事务厅 2023 年对驻地协调员制度的评价结果反映的那样，该制度因能够处理需要高度信任、公正和利益攸关方多样性的复杂问题而受到重视。在东道国政府中，91% 赞赏联合国发展系统在能力建设方面提供援助，以发展实现可持续发展目标的伙伴关系。

139. 超过 85% 的联合国发展系统实体总部发展了促进创新伙伴关系以支持政府的能力，高于 2022 年的 76%。根据对东道国政府的调查，联合国发展系统继续与民间社会、妇女和青年团体以及国家人权机构建立强有力的伙伴关系。联合国国家工作队就在伙伴关系采用共同方法方面也取得了快速进展，2023 年有 55% 的驻地协调员报告了这方面的情况，而 2021 年为 24%。另有 39% 的国家正在制定此类计划，这将为评估伙伴关系差距和缩小差距战略提供空间。与此同时，只有 71% 的联合国国家工作队认为驻地协调员对伙伴关系和资源调动的支持有效，低于 2022 年的 81%。扭转这一趋势需要给予专门和一贯的关注，包括扩大联合资源调动，这要求联合国国家工作队和驻地协调员开展切实的协作。

¹⁸ 大会第 75/233 号决议，第 62 段。

¹⁹ 见 www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf。

140. 发展中国家之间的伙伴关系仍是促进知识转让和推动分享最佳发展做法的重要手段，是对官方发展援助的补充。自 2021 年以来，要求联合国支持南南合作或三角合作的请求稳步上升，从 53% 的东道国政府增至 61%。前三大领域包括卫生、气候变化和社会保护。对实体总部的调查表明，联合国发展系统在应对这一需求方面取得了进展。2023 年，约 81% 的企业将这种协作模式纳入战略计划，86% 的企业将南南成果纳入公司报告，分别高于 2022 年的 73% 和 79%。

141. 2020 年四年度全面政策审查还认为志愿服务是执行《2030 年议程》的一个跨领域手段。2023 年，联合国志愿人员向 54 个联合国实体提供了 12 400 名志愿者，其中 218 人在驻地协调员办公室服务。志愿人员在 169 个国家和地区服务，代表 179 个国籍；82% 来自全球南方，57% 是妇女，63% 是在本国服务的本国志愿人员。令人鼓舞的是，2023 年启动的《合作框架》中有一半纳入了志愿服务。

C. 通过科学、技术和创新推动可持续发展目标

142. 世界上最近的许多发展是由科学、技术和创新进步推动的。虽然 76% 的东道国政府报称得到定制化支助以利用科学、技术和创新，比 2021 年增加了 8 个百分点，但对全球南方利用合作的支助仍然不足，只有 49% 的政府得到了这种支助。在全球一级，27 个联合国发展系统实体中有 24 个将加强科学、技术和创新合作纳入其战略计划。利用科学、技术和创新的变革性影响的联合国国家工作队数量稳步增加至 52%，比 2020 年提高了 13 个百分点。

143. 在整个 2023 年，一个联合国机构间小组在技术促进机制的支持下，致力于提高国家能力，推进科学、技术和创新促进可持续发展目标路线图的实施。它通过科学、技术和创新促进非洲发展联盟为加强区域伙伴关系做出了贡献。经济和社会事务部与非洲经济委员会和欧盟委员会联合研究中心协作，支持各国政府推进路线图的实施，提高能力，加强科学与政策的接口，并促进同行学习和伙伴关系。

144. 最不发达国家技术库继续通过促进科学、技术和创新方面的技术转让和能力建设来支持最不发达国家。它完成并验证了 12 项技术需要评估，5 项在 2024 年继续进行。²⁰ 这些评估确定了四个优先领域：农业和粮食体系；教育和数字技能；健康和气候复原力；环境。正在不丹、冈比亚、尼日尔和莫桑比克开展项目。

D. 利用数据红利不让任何一个人掉队

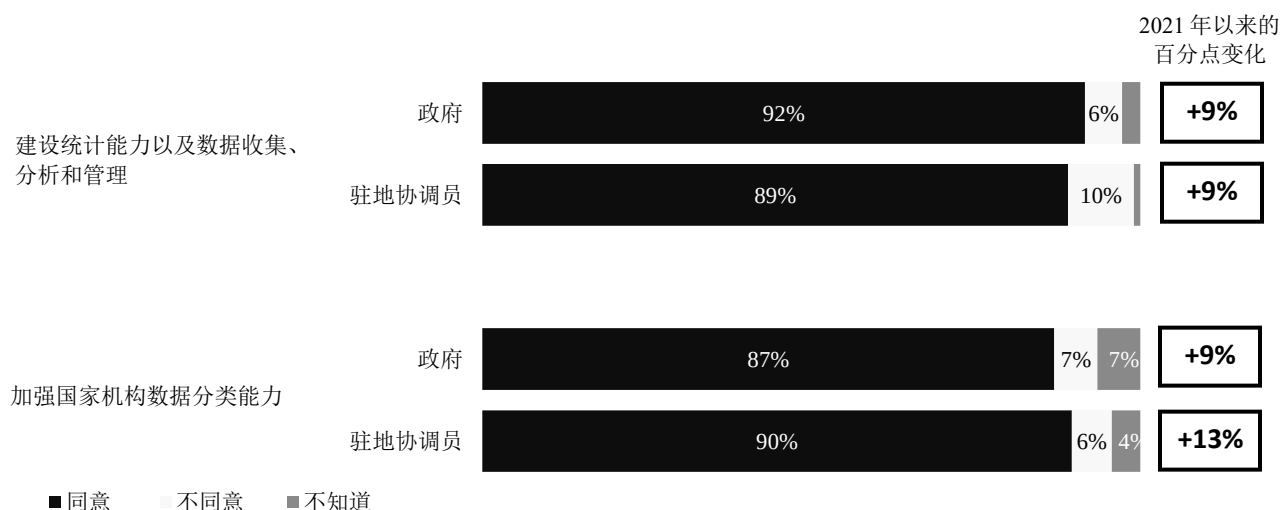
145. 强大的数据系统对于有效和知情决策、加强问责制以及优化资源分配以实现可持续发展目标至关重要。研究表明，在数据方面投资 1 美元的平均回报为 3 216 美元。尽管如此，各国政府仍然面临显著的可持续发展目标数据缺口和数据红利利用不足的问题。

²⁰ 吉布提、老挝人民民主共和国、马拉维、毛里塔尼亚、坦桑尼亚联合共和国。

146. 2020 年四年度全面政策审查呼吁联合国发展系统加强对发展规划及收集和分析分类数据的国家能力建设以及解决数据差距的支持。2023 年，80%的捐助国政府认为联合国发展系统对数据收集和分析的支持至关重要，并将其列为两大职能之一。共计 92%的东道国政府报称在加强统计能力方面得到了支持，87%报称在加强数据分类领域的国家机构能力方面得到了支持，与 2021 年相比有显著增加(见图 17)。约 97%的联合国国家工作队通过机构间努力为加强国家能力提供了支持，高于 2020 年的 60%。

图 17

各国政府和驻地协调员对联合国数据支助的看法



资料来源：2023 年经济和社会事务部对各国政府和驻地协调员的调查。

147. 正在这一领域开展许多举措，以加强国家数据生态系统，弥合数据差距，跟踪可持续发展目标。在国家层面，2023 年 9 月启动的“关于数据力量的高影响力倡议”旨在加强联合国系统支持国家数据系统的一致性，并将这项工作提升到一个新水平。该倡议的重点是填补国家数据系统的空白，增加数据和统计筹资，改善国家一级的数据并加强关于数据的政治领导力，该倡议已在 15 个国家建立国家数据伙伴关系，目标是到 2030 年扩大到 100 个伙伴关系。

148. 在全球一级，联合国系统首席统计师委员会正在推进联合国系统行政首长协调理事会(首协会)关于联合国数据和统计创新全系统路线图的文件(CEB/2020/1/Add.1)中概述的关键问题。2023 年，联合国数据门户项目的第二阶段启动，并推出了“联合国可持续发展目标数据共享空间”平台。即将举行的联合国世界数据论坛和四年度全面政策审查可以对联合国在数据和统计领域的作用提出明确期望，包括在国家、区域和全球各级加强数据系统和伙伴关系方面的作用。

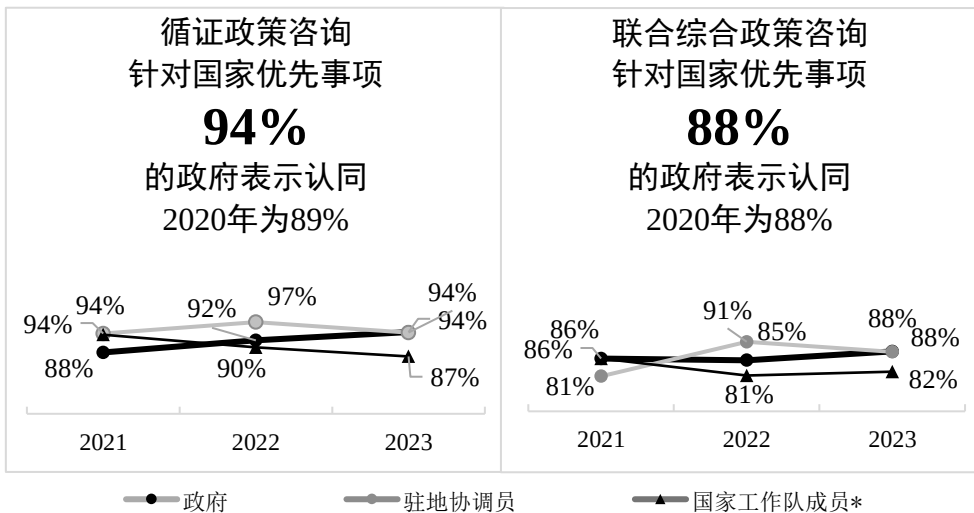
四. 视国情提供支持

A. 以改革助推综合政策咨询

149. 正如上文第二节所述, 联合国发展系统改革已经完成了大会第 75/233 号决议规定的任务, 即继续提供循证综合政策咨询, 帮助各国执行《2030 年议程》。进一步的细节显示, 各国政府、驻地协调员和联合国国家工作队继续保持较高的确认率(见图 18)。

图 18

政府对联合国提供了有针对性的循证综合政策咨询这一说法的认同情况



资料来源: 经济和社会事务部对各国政府的各年调查。

注: 联合国国家工作队成员的答复是对“与一年前相比, 联合国国家工作队现在提供更好的……”的说法作出的。

简称: 国家工作队, 联合国国家工作队。

150. 在最近一轮调查中, 大多数国家政府认为联合国是最能满足关键因素的伙伴, 这包括联合国契合国家优先事项(78%)、愿意与其他伙伴合作(78%)、得到国家伙伴的信任(70%)以及秉持公正(69%)。

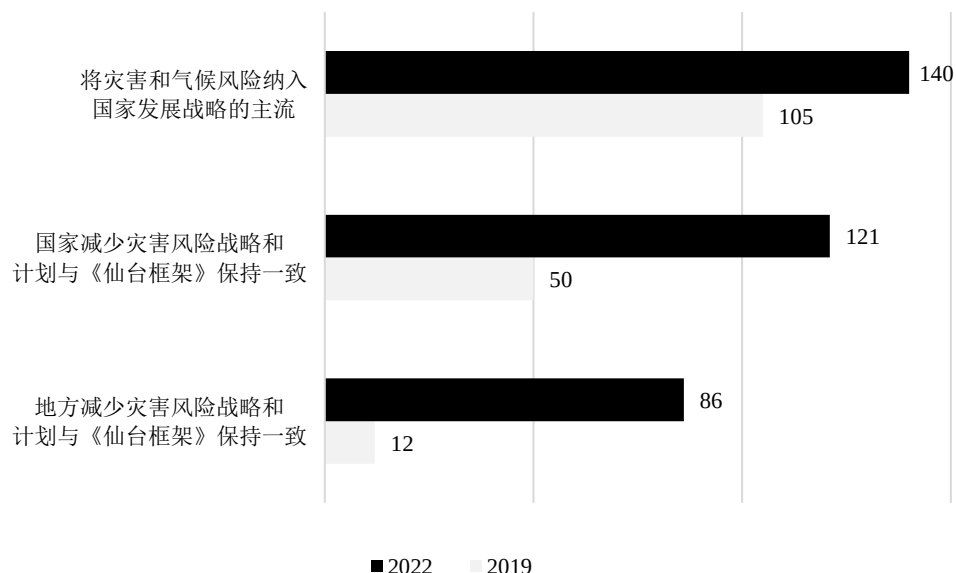
B. 加强抗灾能力

151. 2020 年四年度全面政策审查要求联合国发展系统各实体将执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》纳入自身工作, 使自身工作与《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》保持一致。几乎所有东道国政府(98%)都认为, 联合国国家工作队有效加强了各国建设抵御危机、灾害和极端气候事件的韧性的能力。驻地协调员赞同这一观点(91%), 并列举了支助实例, 如实施预警、适应和抗灾能力建设方案, 以及加强协调机制, 包括灾后恢复协调机制。

152. 同样令人鼓舞的是，2019 年至 2022 年，在国家和地方减少灾害风险战略方面得到联合国实体支持的国家累计数目大幅增加，在《仙台框架》指标方面取得了进展(见图 19)。不过，各国的进展并不一致，而且远远不够，特别是在地方一级。鉴于只有 43% 的合作框架将支持各国通过和实施国家或地方减少灾害风险综合战略列为具体指标，相关指标的进一步纳入仍有空间。不过，2023 年签署的所有合作框架均纳入了一定的减少灾害风险内容。

图 19

2019 年和 2022 年在国家和地方战略中得到联合国实体支持的国家数目



资料来源：《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》成果框架，联合国减少灾害风险办公室。

注：为国家累计数目。

153. 在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议上，启动了全民预警倡议，²¹ 旨在到 2027 年保护所有人免受极端天气事件的影响。在第一阶段，联合国合力向 30 个国家提供有针对性的支持，其中 6 个国家已于 2023 年成功制定了关于该倡议的国家路线图。²² 驻地协调员在确保路线图具有包容性、多部门联动和国家主导方面发挥了关键作用。联合国国家工作队继续支持有效实施路线图，支持将其纳入现有框架，减少重复，最大限度地发挥影响。2023

²¹ 见 www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all。

²² 安提瓜和巴布达、巴巴多斯、埃塞俄比亚、老挝人民民主共和国、马尔代夫和塔吉克斯坦。

年，推出了倡议看板²³和《多灾种预警系统全球状况报告》，²⁴提供最新进展情况。

154. 展望下一个四年度审查周期，联合国发展系统必须加强全系统一致性，全力支持各国执行《仙台框架》。这包括加快人道主义、发展和建设和平行行动之间的协作，加强国家和地方治理结构，加强多灾种预警系统，支持风险指引型投资。即将发布的《2024 年全球风险报告》和《减少灾害风险全球评估报告》将在未来峰会召开前着重探讨风险议程。

C. 履行我们的承诺，视不同国情提供有针对性的支持

155. 2020 年四年度全面政策审查承认特殊处境国家的具体发展需求，呼吁联合国发展系统支持这些国家实现国际商定的发展目标。

156. 自 2020 年以来，联合国在特殊处境国家的业务活动资源增加(见表 6)。2022 年，在最不发达国家的支出占总支出的 50.7%，四年期间实际增幅为 52%。在中等收入国家中，这一占比达到 50.5%，增幅为 58%。²⁵ 然而，很大一部分支出用于人道主义行动，尤其是在最不发达国家(74%)和内陆发展中国家(72%)。小岛屿发展中国家属于例外，联合国在这些国家的活动大多是为了发展，自 2018 年以来，在这些国家的支出增长最为显著(实际增幅为 71%)。

表 6
按国家组分列的发展方面业务活动支出

国家组	国家数目	2022 年 业务活动 (发展和人道主义) 总支出(百万美元)	国家一级支出 占总支出 的比例 (百分比)	四年以来的 支出趋势 (百分比) (按实值价值计算)	人均支出 (美元)	2022 年 发展支出 (百万美元)	人道主义 支出 百分比
最不发达国家	45	20 645	50.7	+52	18.36	5 449	74
小岛屿发展中国家	57	1 218	3.0	+71	17.03	841	31
内陆发展中国家	32	11 603	28.5	+53	20.56	3 266	72
中等收入国家	109	20 579	50.5	+58	3.52	8 654	58
制定了人道主义应急计划的国家	26	23 635	58.0	—	23.52	4 930	79
东道国政府	162	39 788	97.7	+51	5.99	12 889	67

资料来源：经济和社会事务部。

²³ 见 <https://wmo.int/activities/monitoring-and-evaluation-merp/early-warnings-all-dashboard>。

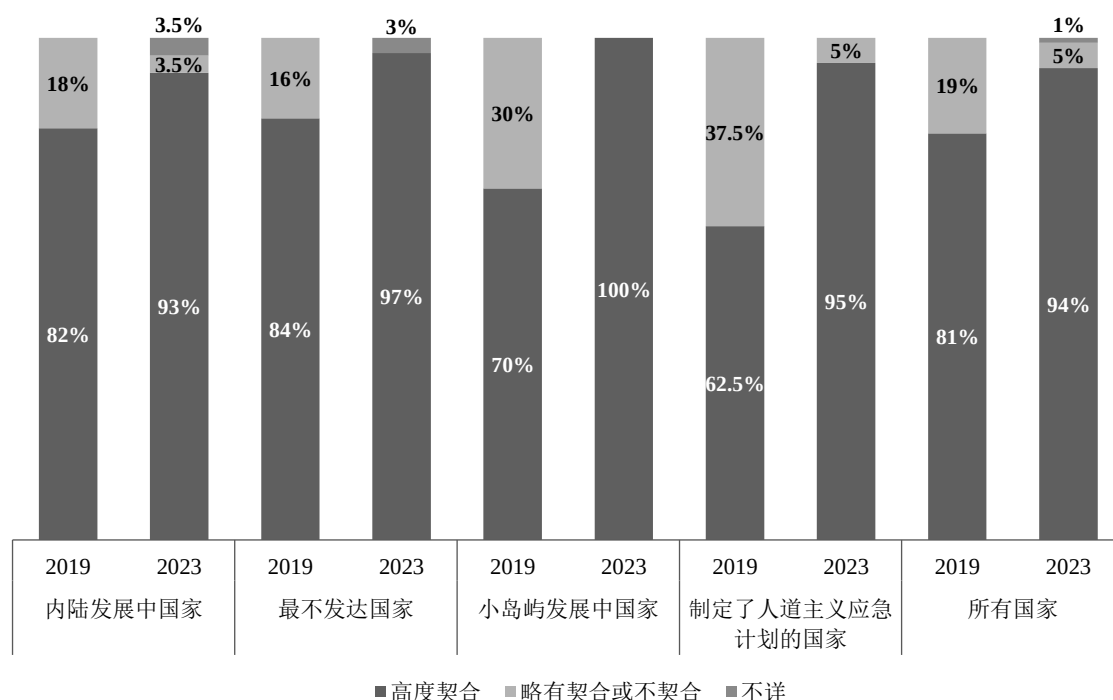
²⁴ 见 [https://www.undrr.org/reports/global-status-MHEWS-2023#:~:text=The%20trend%20of%20increasing%20numbers,the%20Asia%20and%20Pacific%20region](https://www.undrr.org/reports/global-status-MHEWS-2023#:~:text=The%20trend%20of%20increasing%20numbers,the%20Asia%20and%20Pacific%20region。)。

²⁵ 考虑到通货膨胀和汇率波动。

向最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和发生人道主义紧急情况的国家提供有针对性的支持

157. 特殊处境国家继续积极评价联合国工作与本国发展需求和优先事项的契合度。所有小岛屿发展中国家、²⁶ 95%的面临人道主义紧急情况的国家、97%的最不发达国家和 93%的内陆发展中国家都认为，联合国的活动与国家发展需求和优先事项相契合。自 2019 年以来，契合度稳步提升(见图 20)。

图 20
各项活动与国家发展需求和优先事项的契合度



资料来源：经济和社会事务部对各国政府的各年调查。

158. 更多的内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和面临人道主义紧急情况的国家认为，联合国国家工作队的配置充分适合其具体需求和挑战。满意度增幅最大的是面临人道主义紧急情况的国家(2019 年为 87%，2023 年为 100%)和小岛屿发展中国家(2019 年为 57%，2023 年为 79%)，其次是内陆发展中国家(2019 年为 85%，2023 年为 89%)。最不发达国家的满意度略有下降，从 2019 年的 92%降至 2023 年的 87%。

159. 特殊处境国家报告称在多个可持续发展目标上得到援助，列出的过去两年遇到的前几大问题有粮食安全、营养和消除饥饿(目标 2)、健康和福祉(目标 3)和教育(目标 4)。各国对联合国提供的支持给予积极评价(见表 7)，特别是在循证政

²⁶ 对 2023 年政府调查作出答复的 28 个小岛屿发展中国家。

策咨询、技术支持以及对统计能力和数据收集、分析和管理的支持方面。在针对国家需求和优先事项联合提供综合政策咨询方面，百分比略低。

表 7
各国组对联合国发展系统适足提供了咨询和支助这一观点的认同程度(按类别分列)
(百分比)

类别	最不发达国家	内陆发展中国家	小岛屿发展中国家	制定了人道主义应急计划的国家	所有国家
针对国家需求和优先事项提供循证政策咨询	97	93	96	95	94
针对国家需求和优先事项联合提供综合政策咨询	91	89	88	83	88
根据国家需求和优先事项提供技术支持	92	96	92	95	95
支持可持续发展目标筹资工作	97	89	85	100	87
支持综合性国家筹资框架	83	81	72	74	78
支持利用伙伴关系助力国家发展优先事项	89	81	84	89	86
支持统计能力及数据收集、分析和管理	92	89	96	94	92

资料来源：2023 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

160. 约 72%的小岛屿发展中国家、74%面临人道主义紧急情况的国家、81%的内陆发展中国家和 83%的最不发达国家认为，联合国在综合性国家筹资框架方面提供的支持是适足的，这与所有国家(87%)的情况相似。这一数据与驻地协调员调查的结果相似，75%的小岛屿发展中国家驻地协调员、85%的最不发达国家驻地协调员和 86%的内陆发展中国家驻地协调员认为联合国国家工作队提供了适足支持。在面临人道主义紧急情况的国家，大多数驻地协调员(94%)认为支持是适足的，比这些国家政府的评估高出 20 个百分点。

161. 今年是国际社会承诺采取更有力行动支持特殊处境国家的重要机会。这包括执行《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》，以及为小岛屿发展中国家和内陆发展中国家制定新的框架。《多哈行动纲领》为世界上最脆弱国家实现复苏、振兴和韧性描绘了清晰蓝图。切实执行该纲领必须成为我们的优先事项。联合国发展系统各实体应按照《行动纲领》的要求，将其纳入战略计划、方案和报告工作。联合国发展系统继续通过毕业问题机构间工作队和将于今年全面投入运作的可持续毕业支助机制，支持从最不发达国家类别毕业的国家。

162. 四年度全面政策审查还呼吁联合国发展系统支持执行《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》。现在，这一十年即将结束，国际社会可以评估执行情况，规划前进道路，帮助 32 个内陆发展中国家克服其在可持续发展方面的具体挑战。将在卢旺达举行的第三次联合国内陆发展中国家问题会议为探讨解决方案和建立伙伴关系提供了契机，以应对这些国家面临的具体挑战，充分释放其潜力，实现更加公平和繁荣的未来。第四次小岛屿发展中国家问题

国际会议的筹备工作也在进行之中，会议定于 2024 年 5 月 27 日至 30 日在安提瓜和巴布达举行，将为未来十年的行动提供指引。

163. 一些联合国总部实体报告称制定了应对受冲突影响国家(83%)、小岛屿发展中国家(74%)和最不发达国家(78%)独特挑战的具体战略。不过，只有 61%的实体报告称制定了针对内陆发展中国家的具体战略。向理事机构报告特殊处境国家工作成果的情况仍然有限(65%的实体报告了最不发达国家的成果情况，受冲突影响国家的这一比例为 63%，小岛屿发展中国家为 57%，内陆发展中国家为 48%)。联合国发展系统各实体继续为特殊处境国家制定具体战略，加强向理事机构的工作汇报，这对于展示全系统的实地成果至关重要。

在中等收入国家提供有针对性的支持

164. 中等收入国家包括 109 个国家和地区，约占全球国内生产总值的 30%，对于实现《2030 年议程》至关重要。然而，近期外部冲击导致许多中等收入国家生活成本上升、粮食不安全状况加剧。这些国家面临共同的挑战，如不平等现象严重、获得负担得起的融资的机会有限、公共债务不断增加以及疫后就业复苏缓慢。

165. 2020 年四年度审查确认有必要解决中等收入国家面临的具体挑战。2023 年，中等收入国家政府报告称，联合国发展系统通过联合提供综合政策咨询(87%)以及利用融资(86%)和伙伴关系(85%)提供了适足支持。共有 89%的中等收入国家在制定综合性国家筹资框架方面得到支持。不过，仍有改进的余地，因为只有 68%的政府报告称，联合国对它们提出的支持南南和三方合作的请求作出了回应。

166. 中等收入国家认为，健康和福祉(目标 3)、粮食安全和消除饥饿(目标 2)、教育(目标 4)、应对气候变化(目标 13)和性别平等(目标 5)是联合国过去两年贡献最为显著的前五大领域。2022 年，全系统在中等收入国家的支出超过 200 亿美元，略高于所有国家可分配支出的 50%(见上文表 6)。

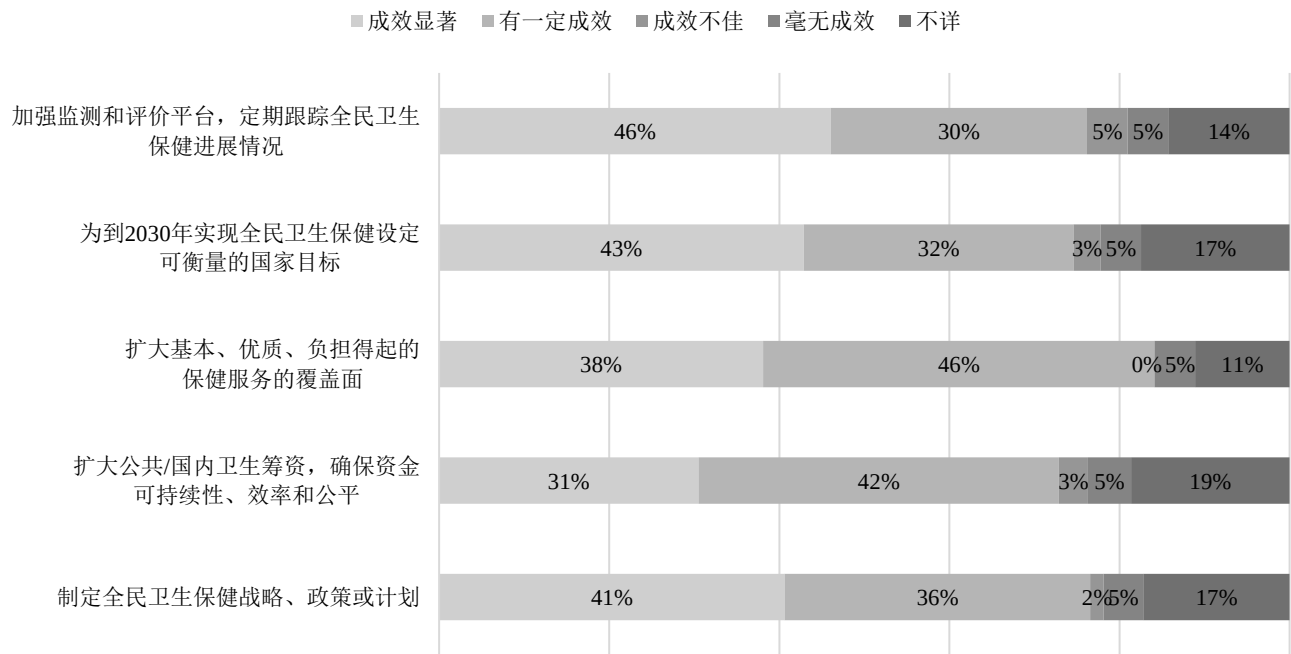
D. 危机时期及危机之后提供的支持

全球卫生

167. 对各国政府的调查结果突出表明，联合国发展系统各实体作为卫生领域广受欢迎的合作伙伴，发挥着不可或缺的作用。在最近这个四年周期内，关于健康和福祉的目标 3 始终是联合国作出最重要和最关键贡献的领域。在过去两年中，将援助评为“重要”的政府数量大幅增加，从 70%增至 76%。

168. 各国政府对全民健康覆盖和其他重要技术领域的支助成效的反馈令人振奋。共有 63%的政府请求联合国国家工作队为全民健康覆盖提供支持，这与 2021 年相比增加了 5 个百分点。在提出请求的政府中，46%的政府认为，在加强监测和评价平台以持续跟踪全民健康覆盖进展情况方面提供的支持非常有效。如图 21 所示，在其他领域也可以看到类似的结果。

图 21
各国政府对联合国国家工作队以下领域的支助成效的答复



资料来源：2023 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

169. 尽管取得了上述进展，但全民健康覆盖仍面临挑战，而 COVID-19 又加剧了这些挑战。正如我在先前的报告中所指出，重新定位的联合国发展系统有效支持各国对疫情开展全球公共卫生应对，这项应对工作由世卫组织牵头，并得到驻地协调员领导下的联合国国家工作队的支持。²⁷

170. 需要采取紧急集体行动，加快推进全民健康覆盖。联合国发展系统必须齐心协力，消除疫情对社会经济和健康造成的影响，这种影响继续延宕，突显了采取集体、全面办法的重要性。

171. 展望未来，我们拥有实现共同目标的必要手段。利用初级卫生保健方法调整卫生系统方向，是实现全民健康覆盖的最有效、最包容、最公平且最具成本效益的途径。此举有望挽救 6 000 万人的生命，使得到 2030 年全球预期寿命增加 3.7 岁。²⁸

²⁷ 见 A/76/75-E/2021/57 和 A/77/69-E/2022/47。

²⁸ 见 [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)) 和 www.uhc2030.org/fileadmin/uploads/uhc2030/Documents/UN_HLM_2023/Action_Agenda_2023/UHC_Action_Agenda_short_2023.pdf。

E. 履行普遍性和不让任何一个人掉队的承诺

172. 人权是实现可持续发展目标、兑现不让任何一个人掉队的承诺的内在要求。最近举行的《世界人权宣言》发表七十五周年纪念活动提醒我们，《宣言》具有普遍性、不可分割性和不可或缺性，突出表明我们在实现《2030 年议程》的过程中迫切需要维护《宣言》的各项原则。

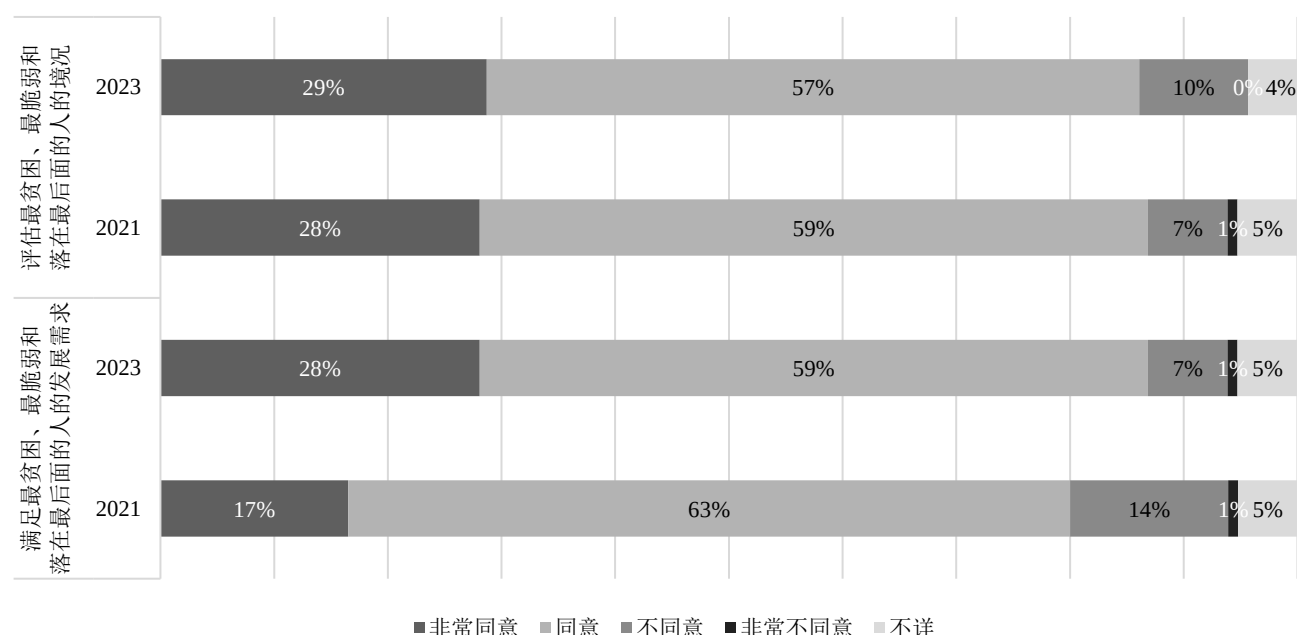
173. 在 2020 年四年度全面政策审查中，会员国呼吁联合国发展系统所有实体支持各国努力履行国际法规定的人权义务。这对于落实不让任何一个人掉队的承诺至关重要，正如调查结果突出表明，联合国各实体是各国政府在这方面的重

要伙伴。

174. 大多数国家政府对联合国在评估最贫困、最脆弱和落在最后面的人的境况以及满足他们的需求方面所提供的援助深为满意(见图 22)。在本四年度周期中，这些方面的满意度一直很高。在联合国国家工作队的支持下，特别报告员与各国政府互动协作，出台了具体可行的建议，应对对可持续发展至关重要的一系列专题领域的挑战，涵盖人权和气候变化、老年人和土著人民的权利以及集会和结社自由等领域。

图 22

政府对联合国在不让任何一个人掉队方面所提供援助的支持率



资料来源：2023 年经济和社会事务部对各国政府的调查。

175. 值得注意的是，82% 的政府确认，联合国国家工作队充分支持它们履行国际人权条约规定的义务。这一比例较 2021 年的 70% 有了显著提高。共有 80% 的驻地协调员报告称政府曾就人权问题寻求政策咨询，这突出表明了彼此间的重要伙伴关系。

176. 令人欣慰的是，88%的政府报告称，联合国国家工作队与国家人权机构进行了有意义的接触，这种接触呈持续上升趋势。派驻各国的人权顾问向联合国国家工作队和驻地协调员提供重要支持，协助落实人权承诺，不让任何一个人掉队。然而，今年部署的顾问人数减少，仅部署了 43 人，而 2022 年为 54 人，主要原因是财政拮据。令人鼓舞的是，过去一年编制的对相关国际人权义务和国家所作承诺进行摸底调查的共同国家分析的比例已增至 84%，与去年的 56% 相比大幅提高。

177. 2020 年四年度全面政策审查还呼吁联合国发展系统各实体协助各国政府防止和消除对妇女和女童的一切形式暴力和歧视。各国政府一贯赞赏联合国发展系统在加强体制机制和法律框架以防止和消除暴力侵害和歧视妇女和女童行为(94%)以及采取保护妇女和女童免遭性别暴力侵害的具体措施(95%)方面所提供的有效支持。欧洲联盟-联合国聚光灯倡议是全球为解决这一问题所作的最大努力。自 2019 年以来，该倡议已帮助推进了近 500 项制止暴力侵害妇女和女童行为的法律和政策，加强了 43 个国家的国家行动计划，并促使 14 个国家用于解决暴力侵害妇女和女童行为的预算拨款共计增加了 9 倍。

178. 驻地协调员报告称，聚光灯倡议仍然是一项具有重大影响力的方案，有助于各国努力消除暴力侵害妇女和女童行为。该倡议推动合作，改善获得基本服务的机会，加强法律框架，促进积极的社会规范。在下一阶段，聚光灯倡议 2.0 将发展成为多伙伴信托基金，扩大覆盖面，包括在人道主义-发展-和平联系方面架起桥梁，目标是到 2030 年为 60 多个国家提供支持。

179. 在 55 个实体和 132 个国家工作队的参与下，《青年 2030：联合国青年战略》的势头继续增强。战略头五年为实施工作奠定了坚实基础，包括建立全球治理和全系统协调架构、业绩计量和问责制度以及进展情况定期跟踪机制。联合国发展系统继续支持各国政府增强青年权能。在所有驻地协调员中，约 83% 的人报告称所在东道国在 2023 年请求在青年事务方面提供支持，与 2021 年相比增加了 7 个百分点。如图 23 所示，驻地协调员表示，国家工作队就青年事务开展互动协作的情况逐步改善。与 2020 年基线相比，参与联合国合作框架进程的青年人数增加了 8.5 倍。

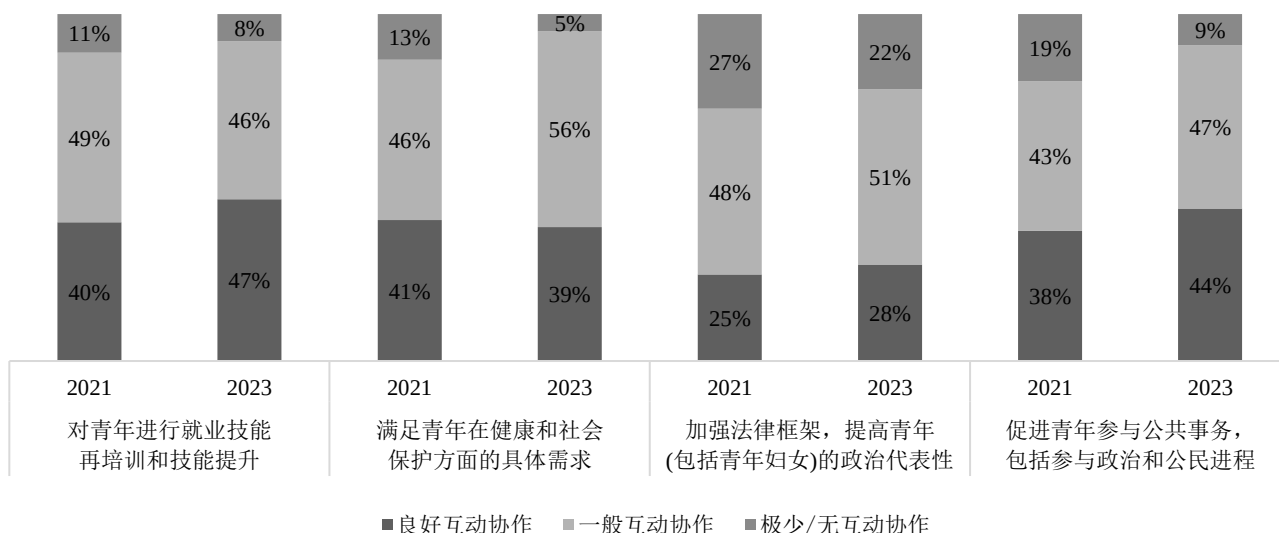
180. 这一积极趋势在政府反馈中也很明显，约 93% 的东道国报告说，联合国国家工作队与青年开展了有效互动协作。参与联合国对各国政府支助的青年人数增加了 1.5 倍，参与国家工作队牵头项目的青年人数增加了近 1 倍。在对联合国发展系统实体总部进行的调查中，29 个实体中约有 26 个实体报告称已制定了结构化、可持续的扩大青年参与的政策。70% 以上的政策包括制定综合工作方案，以促进青年更有意义的参与，确保将青年系统地纳入全球性和区域性的联合国政府间机制和进程。

181. 2023 年 10 月，费利佩·波利耶被任命为首位主管青年事务助理秘书长，负责领导 2022 年根据大会第 76/306 号决议设立的新的联合国青年办公室。青年办公室以《青年 2030》为指导，认识到 19 亿青年的变革力量，将振兴和扩大联合国与青年一道和为青年开展的活动，将在我们工作的所有支柱领域，包括可

持续发展、人权、和平与安全领域，加强有意义、包容和有效的青年参与。正在谈判的《未来契约》和《子孙后代问题宣言》也载有对青年及其有意义参与的重要承诺。

图 23

驻地协调员对联合国国家工作队就青年问题互动协作情况的评估



资料来源：经济和社会事务部对驻地协调员的各年调查。

182. 2020 年四年度全面政策审查确认，联合国发展系统需要关注包括土著人民在内的最弱势群体。去年，各实体负责人被要求加紧执行全系统土著人民行动计划，确保协调一致实现《联合国土著人民权利宣言》各项承诺，包括促进协商机制和平台，充分实现土著人民的权利。应联合国行政首长协调理事会的要求，土著人民问题机构间支助小组正在试行土著人民权利全系统行动计划指标框架。其目标是到 2024 年底在全球范围内推出该框架，在满足土著人民需求方面为各国和联合国各实体建立准确基线并记录成果。

183. 虽然 82% 的拉丁美洲和加勒比国家政府以及 67% 的欧洲国家政府认为联合国国家工作队在土著问题上的参与是有意义的，与 2021 年相比增加了 17 个百分点，但总体而言，只有 61% 的国家政府持这种看法，与 2021 年相比，非洲、阿拉伯国家和亚太地区的这一比例在下降。为此，需要克服某些不足。只有 30% 的联合国国家工作队协助政府制定旨在解决土著人民面临的结构性不平等问题政策或方案。只有 20% 的工作队在制定当前方案拟订工具时征求了土著人民的意见。尽管有 39% 的国家工作队在合作框架或同等文件中将实现土著人民权利纳入《2030 年议程》工作，但总体进展缓慢仍然令人关切。这一问题需要我们给予充分关注。

184. 弱势群体还包括移民、难民、寻求庇护者和境内流离失所者。联合国国家工作队继续致力于《安全、有序和正常移民全球契约》和《难民问题全球契约》，确保向会员国提供有效、及时和协调一致的全系统支持。2023 年，支持各国政

府制定政策，解决移民(86%)、难民和寻求庇护者(74%)以及境内流离失所者(49%)结构性不平等问题。联合国国家工作队比例达到 2021 年以来的最高水平。在制定当前方案拟订工具时，19%的联合国国家工作队征求了移民的意见，14%征求了难民和寻求庇护者的意见，6%征求了境内流离失所者的意见。

185. 为了满足境内流离失所者日益增长的需求，我任命了解决境内流离失所问题特别顾问，负责动员就长期流离失所问题采取行动，推动改变联合国发展系统和其他行为体参与解决这一问题的方式。特别顾问正在与 15 个试点国家、驻地协调员和联合国国家工作队合作，支持就解决境内流离失所问题采取政府主导的方针，并在全球一级与一些会员国合作，分享良好做法，推动集体努力。必须以发展活动补充人道主义行动，消除造成流离失所现象的根源并减少风险。2023 年 8 月启动了“不让任何一个人掉队——境内流离失所解决方案基金”，为国家工作队确定的注重解决办法的方案规划提供催化资金。

186. 持久解决办法是我在《境内流离失所问题行动议程》中提出的核心优先事项，为此，我们需要继续与其他行为体，包括与其他发展行为体和捐助方一道，采取协调一致的办法。驻地协调员的领导作用对于以这种严密周到的方式解决境内流离失所问题至关重要。鼓励会员国在区域和全球层面建立持续的境内流离失所问题对话平台，以保持境内流离失所问题高级别小组 2021 年报告和特别顾问(其任期将于 2024 年底结束)的工作所创造的势头。

五. 持续开展问责监督，推动落实发展成果

A. 实行成果管理制和循证报告

187. 报告工作是问责监督的基础，而问责监督是打造有效的联合国发展系统的核心。我欣喜地看到，系统各级现已建立强化、集体和透明的报告制度。自 2022 年以来，所有联合国国家工作队都编写了年度国家成果报告，所有五个区域合作平台都提交了年度区域成果。在国家一级，履行了 2019 年供资契约的第四项承诺。驻地协调员在加强对国家成果的监督问责方面发挥了不可或缺的作用，包括编写成果报告。

188. 在全球一级，通过多种渠道推动循证成果报告。根据大会第 72/279 号决议，联合国可持续发展集团主席向经济及社会理事会业务活动部分提交年度报告。自 2023 年起，根据大会第 76/4 号决议的授权，增加了驻地协调员制度成果框架，作为对该报告的补充。十多年来，四年度全面政策审查的报告工作一直通过衡量联合国发展系统集体执行情况的监测和报告框架来进行。该框架在大会第 75/233 号决议通过后进行了更新，其综合指标框架涵盖广泛的任务和规定。

189. 经济和社会事务部将在 2024 年新的四年度全面政策审查决议通过后，与联合国发展系统其他实体合作，建立新的监测和报告框架。新框架将尽可能沿用现有衡量工具中的指标。

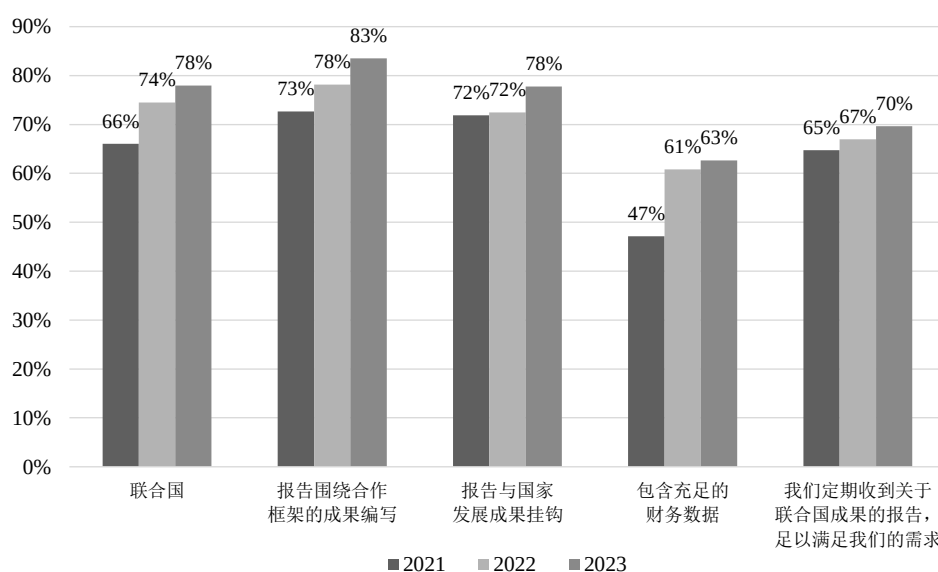
190. 数据标准²⁹的实施也有助于简化全系统财务数据报告，同时确保联合国各实体的数据更加全面、可靠和可比。2020 年以来，所有实体均按系统职能和金融工具报告财务数据。2023 年，占系统总支出 85% 的 39 个实体报告了 17 项可持续发展目标方面的活动和支出，与 2021 年的 24 个实体相比有所增加。性别平等标志于 2023 年推出，自 2026 年起实行强制报告，旨在衡量性别平等活动的支出情况。这是 2022-2025 年“数据立方”战略的一部分，该战略一旦完成，将为利益攸关方提供全面概览，按地理位置列示各实体为支持每项可持续发展目标所花费的资金。这是提高数据可比性和加强对可持续发展目标支出的了解的积极步骤。

191. 尽管在财务数据公布方面取得进展，但目前只有 21 个联合国实体公布了项目清单，在线提供项目文件的实体则更少(11 个)。更多的实体可以公布此类文件，以便更好地支持知识共享、加强问责。虽然各实体均已采用成果管理制做法，但若能在方法上加强协调，应用灵活工具，将有助于报告全系统成果，而不会给单个实体增加不必要的压力。

192. 我们还看到，自我们启动改革以来，国家一级的透明度显著提高。自 2021 年以来，接受调查的东道国政府对驻地协调员提供的年度报告质量的满意度持续提高(见图 24)。各国政府认同，报告符合国家优先事项，围绕合作框架成果进行编排。政府还继续要求提供更详细的财务报告，强调报告必须及时和易于查阅。驻地协调员将继续与国家对口单位和国家工作队积极接触，继续提高全系统支持《2030 年议程》的透明度和报告水平。

图 24

联合国国家工作队年度报告的质量方面：认同以下说法的政府百分比



资料来源：经济和社会事务部对各国政府的各年调查。

²⁹ 见 <https://unsceb.org/data-standards-united-nations-system-wide-reporting-financial-data>。

B. 为全系统评价奠定坚实基础

193. 联合国可持续发展集团全系统评价办公室现已投入运作。我最初是在 2017 年关于重新定位的报告(A/72/684-E/2018/7)中提议设立这一职能。设立该办公室是为了加强发展系统各实体之间的监督、透明度、问责制和集体学习。根据我对联合国发展系统重新定位的设想，会员国在大会第 75/233 号决议以及最近在经济及社会理事会第 78/72 号决议中强调要确保该办公室独立、可信、有效，并期待收到关于该办公室运作和工作的报告，特别是其结论、建议和后续行动。第一任执行主任已于 2023 年 9 月任命，其他工作人员职位的征聘工作仍在进行中。

194. 迄今，该办公室一直得到预算外资源的支持。2022 年设立的信托基金得到了两个会员国的重要启动支持，预计 2024 年还将得到其他会员国的支持。一些联合国实体的评价办公室也将在 2024 年向该办公室提供资金。迄今提供的资助对于该办公室搭建基础包括制定业务制度和工作计划至关重要，以便能够有效实施全系统评价政策。

195. 2023 年，该办公室完成了对制止暴力侵害妇女和女童行为的聚光灯倡议的范围界定和可评价性评估。在此基础上，启动了定于 2024 年完成的独立评价，为与性别暴力和发展系统改革有关的活动提供参考。2024 年，该办公室将按照预先计划，就国家方案从合作框架中衍生并保持一致的情况开展全系统评价。这一重要评价将为确保联合国发展系统集体服务的一致性提供深刻见解，并为即将进行的四年度全面政策审查提供参考。该办公室还将在《联合国残疾包容战略》第五个年头结束时对该战略进行评价。

196. 该办公室正力求在 2024 年对联合国可持续发展集团全系统评价政策进行定稿。该政策将征求集团内部和联合国各监督实体的意见。该办公室迄今完成的评价可在网上公开查阅。该办公室将继续加强对全系统评价结果、建议和监测工作的传播和使用。最后定稿的全系统评价政策中将纳入与各实体采取后续行动的备选方案。

197. 2020 年四年度全面政策审查周期在培养联合评价文化方面持续取得进展，在此基础上，将出台一项全系统政策。2023 年，27 个答复实体中有 18 个实体(67%)报告开展了联合评价，这一比例与上一年持平，但仍低于 75%的目标。许多实体着重提到了鼓励联合评价的机构政策。此外，许多实体指出，联合和集合筹资机制、全系统政策以及各国政府越来越多地要求进行联合评价，可以为联合评价提供动力，并有利于各国政府和捐助者简化监督。各实体在确保管理层对评价作出回应方面继续取得进展，28 个实体中有 14 个实体已经对所有评价作出回应，另有 9 个实体的评价回应率达到 50%以上。四分之三的实体(28 个实体中的 21 个)通过联合国评价小组网站分享其整体评价。

198. 采用经常资源为全系统评价办公室稳定供资，对于维护办公室的独立性、透明度及其支持联合国发展系统学习和完善的关键职能至关重要。我在 2023 年 4 月 20 日的报告(A/78/72-E/2023/59)中指出，行政和预算问题咨询委员会认为该

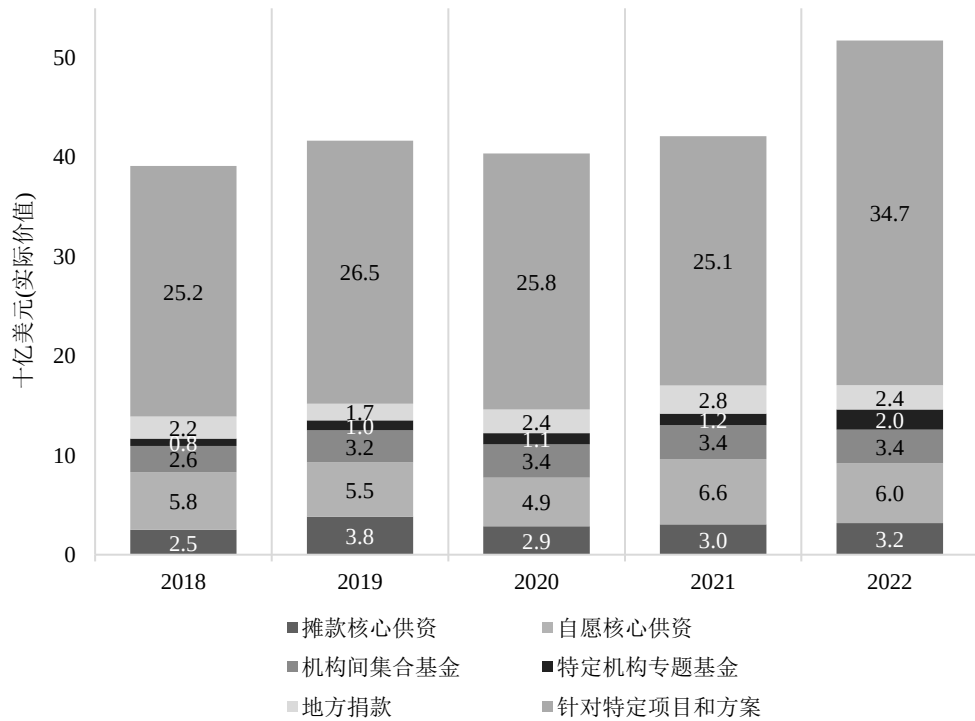
办公室应由经常预算供资。将在 2025 年拟议方案预算中提出对该办公室进行摊款供资的请求。

六. 激发供资契约活力

A. 供资趋势——2022 年的重点趋势

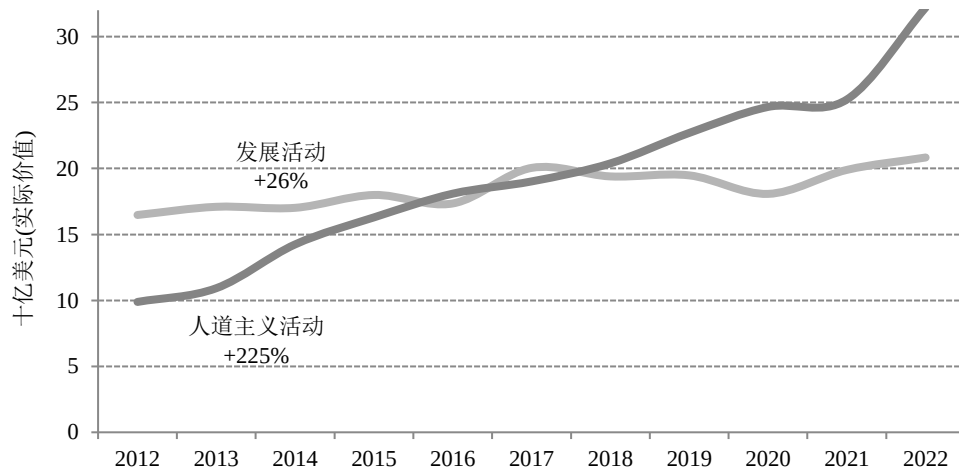
199. 2022 年，对联合国业务活动的捐款金额为 545 亿美元，其中 61%用于人道主义活动，39%用于发展活动。捐款总额较 2021 年增加 17%，但增加的主要原因是指定用于特定项目或方案的非核心资金增加。在联合国发展系统收到的 545 亿美元资金中，核心捐款仅占 16.5%。不包括摊款，2022 年核心供资仅占自愿供资总额的 12%，是为有史以来的最低比例，这对联合国发展工作的一致性和成效构成了切实威胁。这种严格指定用途的供资做法可以为具体举措提供重要资源，但在满足会员国的期望、提供实现可持续发展目标所需的全面战略支持方面对联合国提出了重大挑战。图 25 显示按主要供资类型分列的近期供资趋势。

图 25
2018-2022 年核心和非核心供资类型趋势



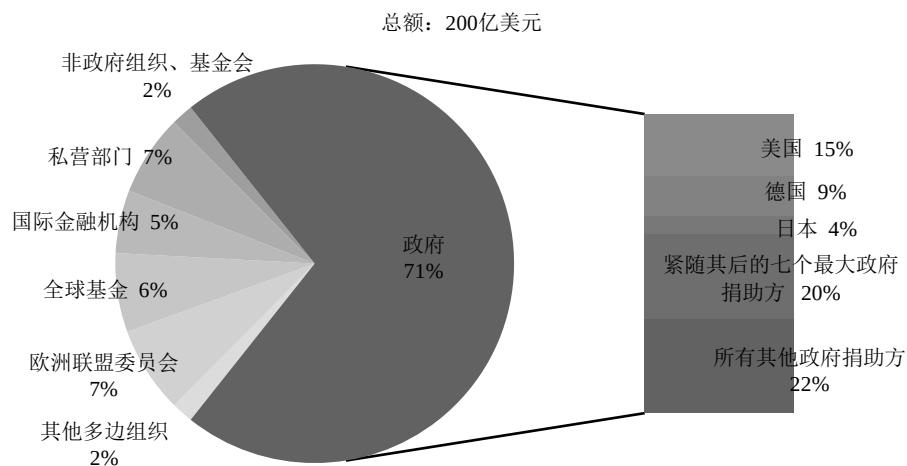
200. 此外，2012 年至 2022 年，用于人道主义活动的资源比例大幅增加(图 26)。虽然人道主义需求不断增加，但我们若要兑现不让任何一个人掉队的承诺并为可持续和平奠定坚实基础，绝不能忽视各国的发展需求和目标。

图 26
2012-2022 年按活动类型分列的供资资金情况



201. 2022 年从政府以外的来源收到的资金出现了一些积极趋势。与 2021 年相比，2022 年从私营部门筹集的资金增加了 16%，达到 13 亿美元。2021 年至 2022 年，国际金融机构对发展活动的捐款翻了一番，目前占供资总额的 5%。然而，联合国发展系统仍然严重依赖少数几个捐助方。2022 年，发展活动(不包括人道主义活动)的前五大政府捐助方占收到的各国政府资金总额的 49%(2021 年为 48%)。前十名捐助方占 69%(2021 年为 65%)。除去前十名政府捐助方，2021 年至 2022 年，各国政府对发展活动的捐款总额下降了 7.3%，这表明联合国发展系统日益依赖少数几个政府捐助方。2022 年，各国政府合计为发展活动提供了 71% 的资金总额。如图 27 所示，另外 29%来自不同类型的捐助方。

图 27
2022 年发展活动主要供资来源



资料来源：经济和社会事务部和首协会财务统计数据库，2024 年。

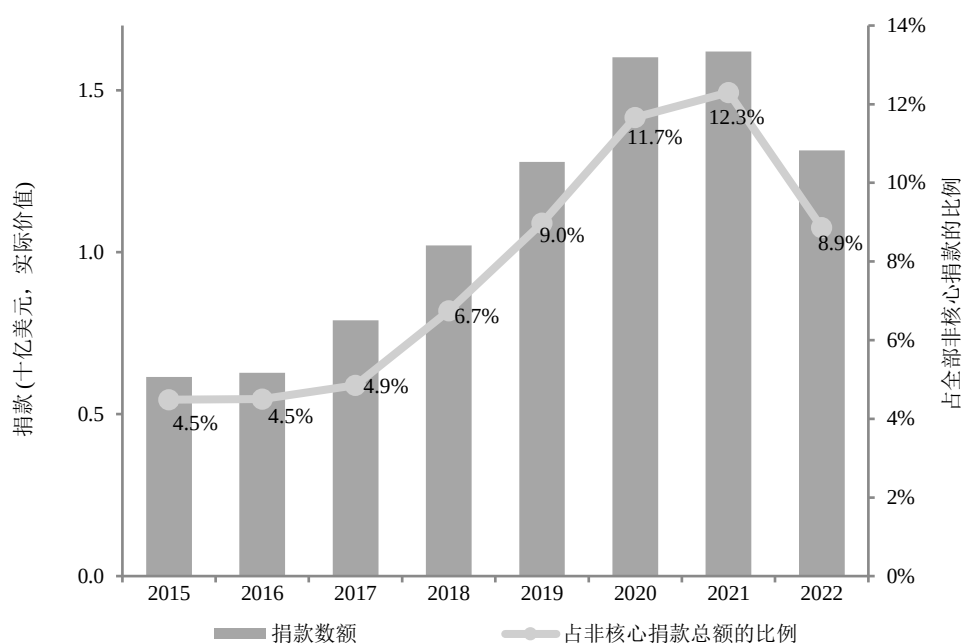
202. 本报告增编载有对发展和人道主义活动供资情况的全面分析。

B. 通过联合和集合供资实现集体成果

203. 机构间集合基金是提高行动战略性、效率和协调性的重要工具。因此，令人关切的是，发展相关机构间基金收到的捐款在连续六年增长后，2022 年下降 22%，降至 12.7 亿美元(见图 28)。这些捐款占全部发展活动非核心供资的 8.9%，低于供资契约 10% 的原定目标。新的供资契约的目标是到 2027 年达到 25% 的比例。

图 28

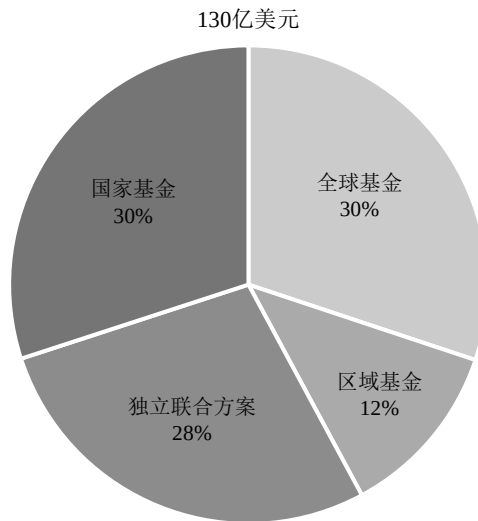
2015-2022 年发展相关机构间集合基金收到的捐款(总额和占全部非核心捐款的比例)



资料来源：经济和社会事务部和首协会财务统计数据库，2024 年。

204. 2022 年机构间集合基金供资减少的主要原因是全球发展基金的捐款减少。全球基金将联合国各实体和各类伙伴聚集在一起，应对单个国家无法单独应对的跨境挑战。2022 年，对全球基金的捐款占机构间集合发展基金供资总额的 30%(图 29)。

图 29
2022 年按类型分列的发展相关机构间集合基金供资情况



资料来源：机构间集合基金数据库，2024 年。

205. 聚光灯倡议和建设和平基金是资金减少最多的全球基金。2023 年，对建设和和平基金的捐款³⁰连续第二年下降，降至 1.318 亿美元，远低于供资契约 5 亿美元的年度目标。与此同时，聚光灯倡议的供资从 2021 年的 1.28 亿美元降至 2023 年的 300 万美元。聚光灯倡议将于 2024 年结束其作为 5 亿欧元单一伙伴信托基金的初创阶段，并将发展成为新的多伙伴信托基金，其雄心是筹集 10 亿美元。我们寄望于合作伙伴实现这一雄心，扩大和普及这一标志性倡议的覆盖面(见第四.E 节)。

206. 可持续发展目标联合基金这一全球基金为转型政策和筹资提供激励，刺激战略投资，加快推进可持续发展目标。2023 年，基金进行了重大治理改革，采纳了新的战略愿景，即将基金打造成为联合国的全球旗舰基金，在驻地协调员的领导下推动国家一级关键转型。2023 年，可持续发展目标联合基金收到捐款 5 590 万美元，远低于供资契约目标。³¹ 2024 年已落实 16 个国家 5 880 万美元的已签署捐款。³² 基金继续显示出卓越的资金效益，包括自 2019 年以来通过投资撬动超过 49 亿美元的额外资源，主要办法是实施创新混合融资解决方案以及支持综合性国家筹资框架。基金每承诺 1 美元，就能为可持续发展目标的更广泛筹资撬动 18 美元。

207. 2022 年，投入国家一级发展集合基金的资源为 3.83 亿美元，仅比 2021 年增加 1%。联合国国家工作队利用这一灵活供资工具，就合作框架概述的优先可

³⁰ 详见第二.B 节。

³¹ 作为 2019 年供资契约的一部分，原定目标是每年承诺 2.9 亿美元。更新后的 2024 年供资契约的目标是到 2027 年承诺 5 亿美元。

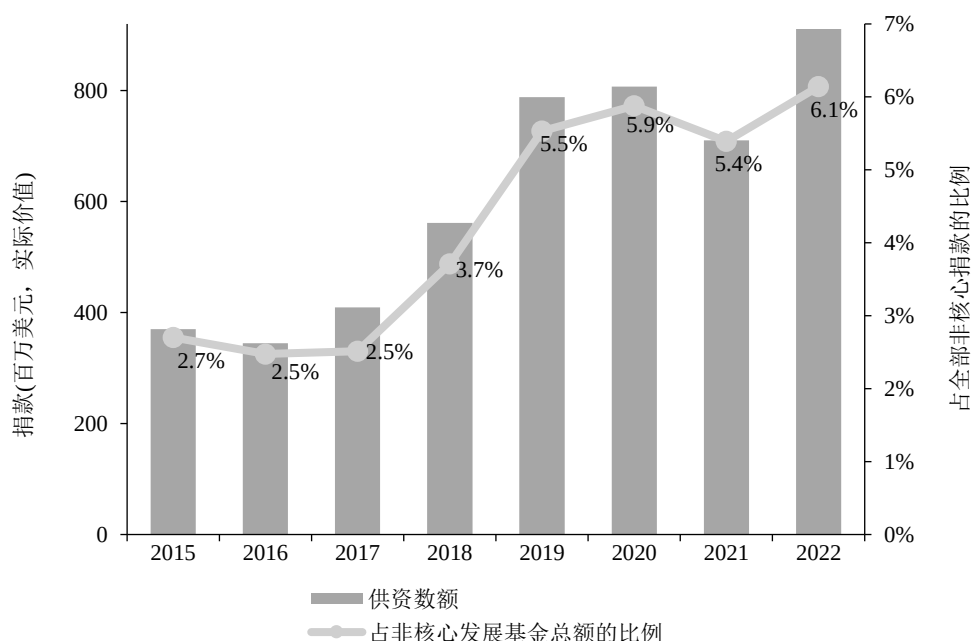
³² 截至 2024 年 2 月下旬。

可持续发展目标开展联合行动，并应对发展方面的紧急情况。鉴于这些基金能够更及时地提供充分契合国家优先事项的发展支助，我鼓励会员国扩大这些基金的资源规模。

208. 单一机构专题基金是另一类集合筹资机制，提供软性专用资源，支持国家、区域和全球各级取得高级别成果，对核心资源起到宝贵补充作用。积极的一面是，2022 年对以发展为重点的专题基金的供资增加了 24%，延续了 2015 年以来观察到的长期增长势头(图 30)。此类资金目前占全部发展活动非核心供资的 6.1%，已达到供资契约 6% 的目标。最新版的供资契约提高了这一目标，即到 2027 年达到 15%。

图 30

2015-2022 年单一机构专题集合发展基金收到的捐款(总额和占全部非核心捐款的比例)



资料来源：经济和社会事务部和首协会财务统计数据库，2024 年。

C. 重振供资契约

209. 联合国可持续发展集团与会员国之间的 2019 年供资契约是联合国发展系统改革的核心要素。它立足于一项相互谅解，即联合国要有效支持到 2030 年实现可持续发展目标，就必须在供资方面作出重大调整。供资契约旨在将资金转向更优质的资源，使联合国能够根据《2030 年议程》，以综合、灵活、动态的方式回应会员国的期望和优先事项。为此将开展专项活动，增进会员国的信任和信心，并在提升联合国发展系统协作、成效和效率的基础上更有力地倡导此类供资安排。

210. 供资契约通过已有五年，在实现契约承诺和目标方面的进展参差不齐。尽管一些会员国为履行承诺作出了不懈努力，但供资仍然是一项挑战。供资非但没有推动可持续发展目标取得进展，反而形成阻碍。

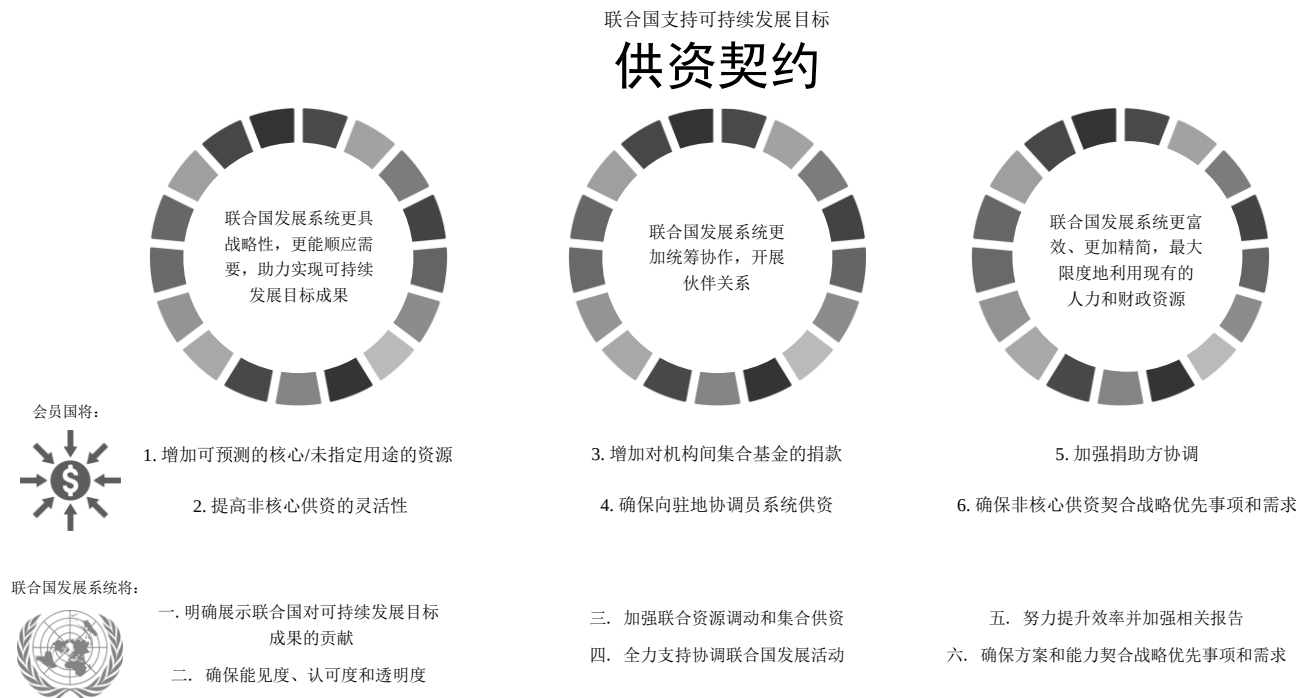
211. 转向更灵活、更可预测的供资需要政治意愿。2023 年调查得出的一个重要结论是，联合国发展系统以及捐助国和东道国政府对供资契约缺乏政治支持。只有 17% 的驻地协调员表示，供资契约是对国家工作队支持可持续发展目标相关成果具有重大积极影响的改革要素。会员国指出，尽管供资契约在总部一级取得了进展，但尚未充分推广到外地一级。

212. 正如我在上一份报告中所述，随着供资契约中的一些目标即将到期，必须审查供资契约如何推动会员国和联合国可持续发展集团作出的为各国取得更好成果的承诺，审查可以采取哪些步骤进一步加快进展。需要就供资契约的前景进行新一轮对话，重点是确定那些对建立信任和加强业务论证最关键的承诺，以促进有效供资，交付更多成果。与会员国的对话旨在解决各国首都(供资决定往往由首都作出)和实地供资伙伴对供资契约认识不足的问题。

213. 会员国与联合国可持续发展集团之间的这一包容性对话于 2023 年 10 月 27 日启动。对话为期 5 个月，至 2024 年 3 月 27 日结束。对话由主管发展协调事务助理秘书长代表联合国可持续发展集团主席主持，包括 5 次全体会议、非正式情况通报以及与区域集团和联合国发展实体的协商，并提供各种提出书面意见和评论的机会。

214. 与会者普遍认为，起草一份更简短、更具战略性的新供资契约是有意义的。这将有助于在高级决策者中产生共鸣，推动国家一级和联合国系统各理事机构提高认识和接受程度。随后，在与会员国和联合国系统各实体进行多次协商并听取其意见后，按照上述思路制定了新的契约。该文件(见本报告增编 2)包括 12 项相辅相成的承诺——6 项由会员国作出，6 项由联合国可持续发展集团作出。这些承诺一道，有助于打造更具战略性、更能顺应需要、更加统筹协作、更高效、更加精简的联合国发展系统。

图 31
重振后的供资契约的目标和承诺



215. 为支持有效监测、报告和跟进执行情况，将采用各种指标框架。借助对话进程，制定了供经济及社会理事会使用的全球监测框架。该框架包括数量均衡的指标，用于跟踪会员国的集体执行情况和联合国可持续发展集团的全系统执行情况。与上一份契约相比，在一些指标和具体目标上展现出更大的雄心。所有指标都是可计量和可量化的。这些指标明确评估变化，并尽可能评估影响。

216. 全球监测框架将得到针对联合国各实体的特定监测框架的补充，这些框架将根据各实体的具体情况量身定制，供各实体理事机构举行供资对话时使用。鼓励联合国国家工作队在国家供资对话中与发展伙伴对话，制定各自的监测框架，并设置有针对性的指标和具体目标。拟议契约中还列入了加强监测和相互问责的额外措施。

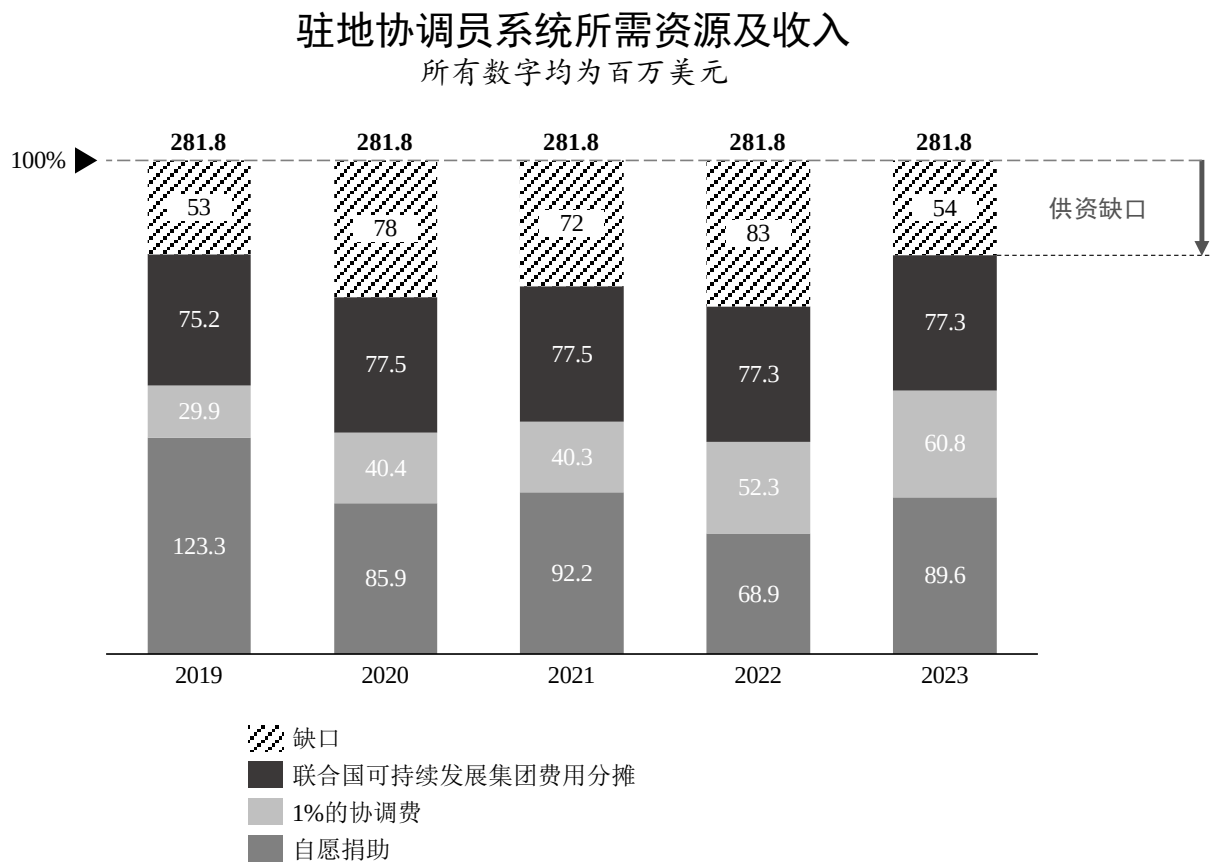
217. 更新后的供资契约可以真正改变联合国发展系统的供资模式，使其更好地履行核心职能，包括提供会员国所期望的规范性支持和指导，以及落实 2023 年可持续发展目标峰会政治宣言所要求的加速行动。我敦促所有会员国和联合国发展系统各实体从战略角度进行内部反思，思考如何采取积极步骤，到 2028 年实现新供资契约中的各项承诺。

D. 通过资金充足的驻地协调员系统，夯实改革基础并扩大成果

218. 驻地协调员系统是我们支持各国实现《2030 年议程》的一切努力的基础。遗憾的是，2023 年，该系统仍处于长期资金短缺状态，威胁到联合国根据国家优先事项提供更加协调一致、负责任和有效支助的能力。2023 年，29 个捐助方提供了共计 9 000 万美元的自愿捐款。然而，2023 年的自愿捐款与建立资金充足的驻地协调员系统所需的数额相比仍有 6 400 万美元的缺口。2023 年，联合国可持续发展集团费用分摊安排继续提供 7 730 万美元的稳定供资。对严格指定用途的捐款征收 1% 的协调费共计 6 100 万美元。总体而言，2023 年的资金缺口约为 5 400 万美元(图 32)。正如我在另一份提交大会的报告(A/78/753)中指出，长期资金短缺妨碍了驻地协调员系统充分执行大会第 75/233 和 72/279 号决议所规定任务的能力。联合国可持续发展集团主席的报告进一步详细介绍了 2023 年的供资落实情况和对各国的影响。³³

图 32

按资金流分列的驻地协调员系统供资情况(2019-2023 年)



资料来源：发展协调办公室，2024 年。

³³ E/2024/5。

219. 长期的资金短缺和由此造成的业务影响使我更加坚信，现有模式难以为继。正如大会关于审查驻地协调员系统的决议³⁴所述，大会请我在不能通过充足、可预测、可持续资金使驻地协调员系统正常运作的情况下，向大会提出建议。经济及社会理事会在其通过的决议³⁵中重申了上述大会决议，期待就驻地协调员的供资问题开展公开透明的协商进程，随后，我要求联合国可持续发展集团主席在 2023 年最后一个季度牵头与会员国进行协商。我在 2024 年 1 月 31 日提交大会的报告³⁶中提议，将自愿捐款这一目前最不可预测和资金最不足的供资来源改为由联合国经常预算分摊供资，从而为驻地协调员系统提供资金。我在报告中概述了为使驻地协调员系统正常运作而提出的由经常预算供资的员额和非员额所需资源。

220. 过去五年来，重振后的驻地协调员系统在指导联合国发展系统提供支助方面取得了长足进步，使其更好地与国家发展政策、计划、需求和优先事项保持一致。现在不是放弃已有成果、损害该系统支持各国加快实现可持续发展目标的能力的时候。全体会员国的支持对于确保驻地协调员系统的全面运作和充足资源配置仍然至关重要。

七. 结论

221. 在 2023 年可持续发展目标峰会上，国际社会加紧恢复《2030 年议程》的承诺，加快落实可持续发展目标，利用联合国发展系统支持未来征程。联合国发展系统仍然是助力全球实现可持续发展目标的值得信赖的合作伙伴，既可以深入最偏远的村庄，也可以触及最高决策层。联合国发展系统将专门知识和工具相结合，以更快、更包容的方式推动和助力实现可持续发展目标六类关键转型。当前刻不容缓的是要打造一个人人享有充足食物、收入、医疗保健、教育、技能、数字连通和能源的世界，一个大自然欣欣向荣、污染减少、和平与繁荣并存、气候稳定的世界。

222. 展望新的四年度全面政策审查周期之际，本报告是对驻地协调员领导下的联合国国家工作队所取得成就的重要反思。各项调查和评估有力表明，政府合作伙伴之间现在有了更大的信任和信心，政策专门知识更加有效和综合，不同国情国家的需求继续得到关注。随着下一个审查周期的启动，我们将遵循会员国的指导意见，并期待会员国就它们希望在哪些领域巩固已有改革、在哪些领域由联合国提供更多政策和业务支持提供指导意见。我们将按照《2030 年议程》的愿景，增加综合方案，减少对项目的侧重，从而加强我们提供分析和政策导向的工作重点。下一个四年度全面政策审查周期也将标志着加快实现可持续发

³⁴ 大会第 76/4 号决议。

³⁵ 经济及社会理事会第 2023/31 号决议。

³⁶ A/78/753。

展目标的攻坚阶段。为此所做的努力必须在范围和影响上具有普遍性，由各国政府牵头，并让国家、区域和全球的所有利益攸关方参与进来。

223. 放眼当前，我们应当拥抱取得的成绩，承认前方的道路，坚定信守《2030年议程》对人类和地球的承诺。面对严峻的全球形势，我们无暇自满。我们期望联合国发展系统充分发挥改革优势，利用其资源、技能、全球影响力和号召力，帮助各国扭转局面。2024 年未来峰会应成为推进可持续发展目标峰会成果、深化实现可持续发展目标的承诺的跳板。联合国发展系统随时准备在这一关键征程中与各国合作。
