



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
26 April 2021
Chinese
Original: English

大会

第七十六届会议

暂定项目表* 项目 24(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

2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 7(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和经社理事会政策建议的后续行动

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

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 72/279 和 75/233 号决议提交，介绍了全系统执行联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查和联合国发展系统改革的最新情况。

报告介绍了在巩固联合国发展系统改革和执行四年度全面政策审查任务方面取得的进展。在不同于以往任何一年的本年期间，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行在世界各地造成破坏，报告显示，联合国大家庭迅速动员，牵头采取全面一致的应对措施，处理全球卫生和社会经济影响，制定支持最脆弱社区、国家和区域的广泛政策议程，并扩大拯救生命的人道主义援助。迄今为止，方案国政府对上述应对措施作出了积极评价。本报告还重点指出在以下方面取得的进展：巩固重振的驻地协调员系统、推进区域一级商定的变革及加强多国办事处以及落实《供资契约》中的各项承诺。

2020 年四年度全面政策审查高度强调在采取行动实现可持续发展十年期间对改革后的联合国发展系统的期望。它侧重于处境特别脆弱的国家，以及对更好地复苏和加速实现《2030 年可持续发展议程》至关重要的一些领域。报告概述关

* A/76/50。



于这些新任务的初步前进方向，重点阐述全系统应对措施、综合转型政策咨询以及进一步支持筹资和执行手段。

报告明确指出，自改革开始以来，我们取得了长足的进步，2020 年，联合国发展系统已展示其正在迎接挑战。与此同时，各项改革显然继续走向成熟，有些领域仍需各方进一步协同努力。即将进行的驻地协调员系统运作情况审查将为处理其中一些领域提供机会，有助于继续加强联合国发展系统提供的服务，更好地支持落实可持续发展目标的国家行动。

报告所载资料是依据经济和社会事务部 2020 年 12 月至 2021 年 1 月期间对方案国政府和联合国各实体总部开展的调查结果。征求了全系统的意见，其中包括联合国可持续发展集团及其单个实体。财务数据主要源自联合国系统行政首长协调理事会管理的数据库和报告系统。我感谢经济和社会事务部为支持四年度全面政策审查及其执行工作所作的持续努力。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 最大限度地提高新驻地协调员系统的实效	5
A. 业绩良好的重振后的驻地协调员系统	6
B. 能够交付成果的新一代联合国国家工作队	8
C. 交付有成效和高效率的业务活动	17
三. 针对具体国家和地区情况调整联合国应对措施	24
A. 特殊处境国家	25
B. 开展多国办事处审查	29
C. 利用联合国的区域价值提供国家、次区域和区域支持	32
D. 加强人道主义、发展与和平行动之间的合作、协作和协调	38
四. 联合国发展系统的筹资、透明度、问责和监督	40
A. 加强落实供资契约	40
B. 交付改进了的全系统成果，加强评价和提高资金流动的透明度	45
C. 提高个人和集体规划、报告和供资的一致性	48
D. 进一步加强作为问责平台的经济及社会理事会的业务活动部分	49
E. 在联合国发展系统业务活动中实施关键战略	50
五. 全系统作出综合应对，为行动十年提供支持	52
A. 为可持续发展目标提供综合变革支持	53
B. 提升解决贫困和不平等问题的宏大志向，不让任何人掉队	55
C. 加快向可持续经济的公正转型，加强准备应对未来危机	62
D. 加强合作与伙伴关系，推进《2030 年议程》	63
E. 在自愿国别评估方面支持各国	67
六. 结论：为所有人创建一个可持续和更美好的未来	69

一. 导言

1. 2020 年是联合国历史上最具挑战性的一年。在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行肆虐之时,新近重新定位的联合国发展系统面临第一个决定性考验,即其实体在危机期间齐心协力地支持发展中国家。重振的驻地协调员系统和新一代联合国国家工作队迎接挑战,利用整个联合国系统的资产,向全球各国提供有效、快速的支助,并解决对人民生活、特别是妇女和青年生活的广泛影响。所有层面的应对措施都史无前例。虽然联合国发展系统的全部价值经过一段时间才会显现,但该系统已经成功支持各国政府同时应对迫在眉睫的卫生紧急状况以及大流行病的破坏性社会经济影响,并在社区面临的压力增加之际扩大拯救生命的人道主义援助。这一快速、有针对性、全系统的联合国应对措施增强了对我们自 2017 年以来开展的历史性改革的信心。
2. 即便在联合国系统对人类危机采取史无前例的应对措施之际,我们继续推进重点改革领域。我们努力履行承诺,在特殊处境国家和受影响最严重的国家加强服务提供,特别是通过多国办事处向小岛屿发展中国家提供支持,并在区域一级推行商定的变革。我们还在发展、建设和平和人道主义应急工作中增强了协作。联合国发展系统继续加强透明度、问责和报告,并开发新工具来跟踪和报告我们对推进可持续发展目标的贡献。我们在履行供资契约承诺方面取得了进展,包括我们关于提高联合国业务活动效率和实效的承诺,以及会员国关于改变业务活动供资方式的承诺。
3. 开弓没有回头箭。在人类面临严峻挑战之际,我们必须完成改革,并扩大和加快实现实地成果。在大流行病期间通过了 2020 年四年度全面政策审查(见大会第 [75/233](#) 号决议),为通过四年度全面政策审查完成联合国发展系统的重新定位奠定了强大的基础。2020 年进行的四年度全面政策审查聚焦政策,述及大会对发展系统支持各国政府从大流行病中更好地复苏以及对联合国实体加倍努力落实《2030 年可持续发展议程》的期望。它要求在三个关键领域采取行动。
4. 首先,我们必须在特定领域为改革打下坚实基础,并根据需要加大改革力度。我们需要更快地转变联合国发展系统中每个实体的思维模式和技能组合,包括调整具体机构的政策制定、规划和方案编制,以支持综合对策。我们必须加紧寻求一种新的国家工作队组合模式——更符合实地的需要和优先事项。我们必须继续推动现有势头,确保提高国家工作队业务活动的效率,并实现我们在供资契约中自己设定的各项目标。我们还必须继续加强透明度、问责并报告所有活动,共同支持可持续发展。
5. 其次,在世界走出这场危机之时,我们必须毫不动摇地巩固改革成果。我们必须调动和加强驻地协调员(其在国家一级的领导力现已根深蒂固)和新一代联合国国家工作队的能力,帮助各国实现真正具有变革性的复苏,并在采取行动实现可持续发展十年期间加快实现可持续发展目标。为此,我们必须在 2020 年四年度全面政策审查重点指出的关键领域加大支持力度,包括消除贫困、社会保障、优质教育和全民健康覆盖行动,以及支持紧急和公平地推广 COVID-19 疫苗。我

们必须在工作中加强以权利为基础和促进性别平等的方法，进一步改进性别平等、残疾包容和青年行动，增加对数据支持的投资，并依据改进的数据来确定基线，同时增强不让任何一个人掉队的能力。我们必须加大对气候行动、能源转变、数字转型和生物多样性保护的支持，以加快向包容、可持续和具有复原力的经济体转型。我们必须更有效地向特殊处境国家和经历冲突或脆弱国家提供定向支助。

6. 第三，我们必须利用改革，协助调动促进公正过渡和经济转型所需的知识和实施手段，并实现大规模影响力，不让任何一个人掉队。这将需要推进《COVID-19 时代及其后发展筹资倡议》，以激励就一系列政策方案采取更雄心勃勃的行动，包括债务减免和流动性以及基于开放和广泛协商进程的国际债务架构改革。还需要落实秘书长《2030 年可持续发展议程》筹资战略(2018-2021 年)并支持推行综合性国家筹资框架。此外，需要与国际金融机构和区域开发银行更密切地合作，进一步增强联合国发展系统在经济和筹资领域的的能力，更广泛发挥我们的召集和伙伴关系潜力，并加强我们在技术和数字化领域的工作。

7. 在新的四年度审查周期启动之际，会员国在纪念联合国成立七十五周年的《宣言》(大会第 75/1 号决议)中强调需要重振多边主义，以便本组织更有效和包容地开展工作。就此而言，履行《2030 年议程》的承诺非常重要，在许多方面将决定多边主义在今后的可信度。为了促进变革性的多边行动，我们需要一个在国家、区域和全球层面提供符合目的、包容和网络化的全球公益物的联合国发展系统。

8. 我高兴地看到，联合国发展系统各实体领导层正在根据大会指导意见，努力落实改革。同样，会员国正在全球及国家层面采取措施，确保我们拥有胜任使命的联合国。但所有人还有更多工作要做。我期望会员国支持即将进行的驻地协调员系统审查，这将有助于我们把握正确方向并采取必要的进一步行动，履行改革承诺：建立一个能够迎接挑战的联合国发展系统，并支持会员国履行其落实《2030 年议程》所载目标的承诺。

二. 最大限度地提高新驻地协调员系统的实效

9. 2018 年大会核准的改革的核心是承诺重振驻地协调员系统并建立新一代联合国国家工作队，使联合国发展系统能够在国家一级采取更具凝聚力、实效和问责的应对措施。随着世界努力加快行动来实现可持续发展目标，2020 年四年度全面政策审查有助于强调这一转变的紧要性。

10. 迄今的证据证实了 2020 年报告的积极趋势，并表明我们的努力正在取得成果。在 COVID-19 危机造成干扰之际，驻地协调员的领导和协调作用明显加强，联合国国家工作队应对措施的相关性和一致性继续得到改进，东道国政府对此感到满意。总体而言，我们开始看到国家工作队的支助更有凝聚力，设在东道国境外的实体正在逐步增加对全系统应对措施的贡献。

11. 各国政府的反馈还表明，联合国发展系统就 COVID-19 危机的社会经济影响采取的集体应对措施非常符合各国的优先事项和需要。联合国可持续发展集团主

席关于发展协调办公室的补充报告¹ 更详细地阐述了这方面的切实成果。我还高兴地看到，联合国国家工作队更具协作性的各项安排正在转化为更高效的业务活动，帮助我们最大限度提高用于支助方案活动的支出比例。随着改革趋向成熟以及联合国各实体的数据系统趋向完全统一，我们将更好地了解我们所支助的国家和服务的人民获得的全部效益。

12. 与此同时，我们显然必须继续秉持相同的关注和雄心向前迈进，确保最大限度地发挥变革影响力。特别是，我们必须继续投资于加强技能组合以及战略性发挥召集力，从而帮助各国利用资金、技术和专门知识，并以前所未有的规模扩大发展伙伴关系。我们必须确保增强驻地协调员办公室的宏观经济能力，从而显著提高我们支持可持续发展目标所有方面的能力，并以经济转型为中心，敏锐理解国家预算和财政空间。我们必须开始对我们在各国的存在作出更多的具体改变，包括调整联合国国家工作队配置，以实现大会授权的国家优先事项。这一点正得到密切关注，因为联合国可持续发展合作框架的推广进展顺利。我们还必须巩固新的驻地协调员系统，包括确保全面实施国家工作队的双线报告，并确保具体实体的国家方案文件源自合作框架。

A. 业绩良好的重振后的驻地协调员系统

13. 大会第 72/279 和 75/233 号决议再次强调通过驻地协调员系统发挥强大、有效和公正的战略领导作用是推动联合国发展系统提供更有效支助的核心。2020 年四年度全面政策审查也反映了这一理念。今天，我比以往任何时候都更相信这是唯一途径，而且有证据表明新的领导层正在实地成型。

14. 与 2019 年 1 月 1 日实行新的驻地协调员系统之前相比，方案国政府表示驻地协调员加强了领导力(81%)、公正性(67%)、协调能力(73%)以及对共同成果的关注(78%)(见图 1)。² 约 78%的方案国政府将驻地协调员视为接触国家一级联合国系统的真正切入点。与此同时，一些政府(13-26%)仍然认为现在确定驻地协调员能力是否有所加强还为时过早。

¹ E/2021/55。

² 除非另有说明，本报告中的数据是经济和社会事务部汇编的。关于四年度全面政策审查指标完整清单的补充数据载于本报告所附的监测和报告框架，并可在经济及社会理事会四年度全面政策审查网站上查阅(<https://www.un.org/ecosoc/en/oas-qcpr>)。

图 1

驻地协调员系统在联合国发展系统重新定位后得到加强

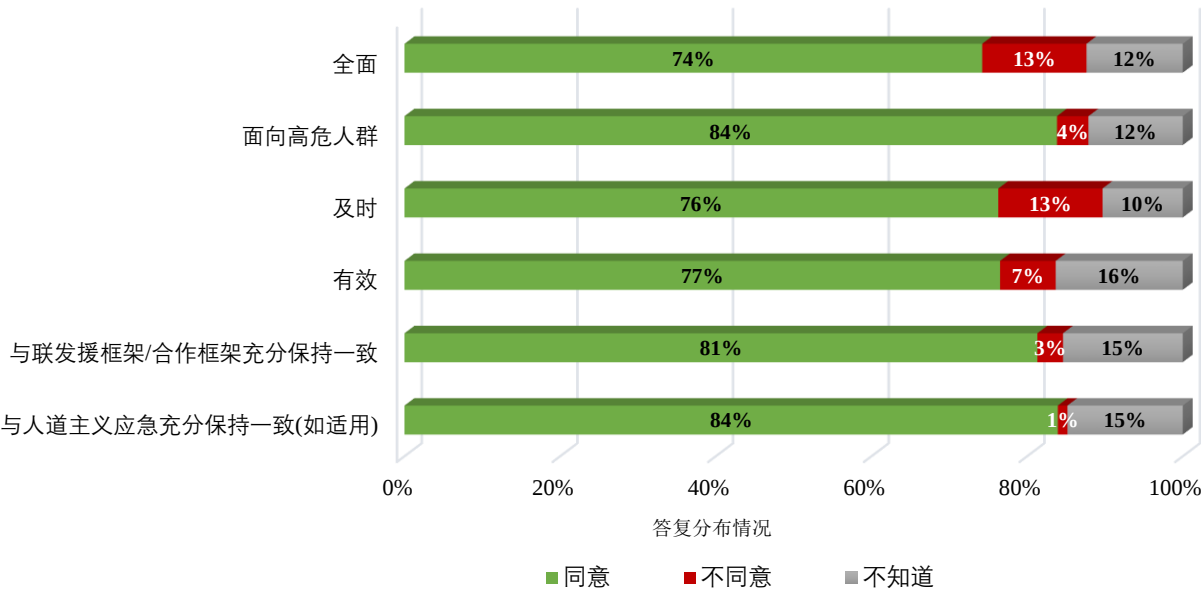
	百分比				
	答复分布情况			目标答复的趋势	
	2020				
	高度或中度	没有变化	下定论为时尚早	2019	2020
与2019年1月1日之前相比，驻地协调员在多大程度上展现出以下各项有所增强/提高					
权力	77	7	16	59	77
领导力	81	6	13	65	81
公正性	67	7	26	59	67
协调联合国活动以支持贵国发展优先事项的能力	73	10	17		73
关注联合国系统的共同成果	78	6	16		78
联合国活动的一致性、减少重复工作	69	12	19		69
担当切入点，帮助便捷获取整个联合国系统的联合国服务/专门知识的能力	78	9	13		78

资料来源：2019 年和 2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

15. 此外，88%的方案国政府认为驻地协调员有效领导了联合国国家工作队，79%认为驻地协调员在有效履行任务方面拥有充足特权。这两个百分比自 2019 年以来均大幅增长。此外，85%的政府承认驻地协调员有助于利用伙伴关系帮助国家实现可持续发展目标，76%同意驻地协调员有助于加强人道主义、发展以及和平相关干预措施之间的协同作用。

16. 新赋权的驻地协调员和全员驻地协调员办公室的增加值在应对 COVID-19 危机期间体现得淋漓尽致。约 91%的政府同意，驻地协调员确保了联合国针对大流行病采取连贯一致的应对措施。各国政府在 6 项指标方面对我们的应对措施作出了积极评价，80%以上的国家表示，我们成功面向高危群体，并且根据人道主义应急工作和合作框架行事(见图 2)。

图 2
联合国发展系统面对大流行病的社会经济应对措施



资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

17. 联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告提供了进一步细节，介绍了 2020 年在加强驻地协调员系统以满足需要和期望方面取得的进展。虽然这些结果令人鼓舞，但必须监测方案国政府在上述领域的应对措施在未来几年的演变情况。此外，方案国政府、联合国实体和驻地协调员的反馈突显了仍需改进的领域。这些领域包括与联合国国家工作队一道提高驻地协调员办公室在宏观经济分析以及与国际金融机构建立伙伴关系方面的能力；加强驻地协调员人才库，包括为此进行驻地协调员职业规划、改善秘书处内部及各机构、基金和计划之间的流动机会；进一步明确发展协调办公室的支助作用；改善支助和行政服务。

B. 能够交付成果的新一代联合国国家工作队

加强一致性、相关性和有效性

18. 在提议向新一代联合国国家工作队转变时，我相信，只有建立更加协作、勇于问责、以需求为导向的联合国存在，才能确保提供有助于各国实现可持续发展目标的转型支助。我们目前在这一过渡阶段前行甚远，并欣见 2020 年四年度全面政策审查呼吁国家工作队按照合作框架和同等规划框架的约定，更有效地贡献专门知识、工具和平台，以推进《2030 年议程》。

19. 方案国政府在 2019 年和 2020 年提供的反馈显示，绝大多数政府(91%)认同，自 2018 年启动重新定位改革以来，联合国国家工作队更契合其发展需要，协作程度更高(77%)，包括在努力应对 COVID-19 期间(见图 3)。

图 3

联合国国家工作队的相关性

	答复分布情况			定向答复的趋势	
	% , 2020			%	
	密切或非常密切对接	在一定程度上对接	完全没有对接	2019	2020
总体而言, 联合国活动与贵国的需要和优先事项	87	13	0	81	87
综合考虑, 联合国在发展国家能力方面的有效性	有效或非常有效	低效或非常低效	不知道	2019	2020
	90	5	5	83	90
	相关性提高或大幅提高	相关性降低或大幅降低	不知道	2019	2020
自2018年以来, 联合国对贵国发展需要的相关性 是否/如何发生了变化	91	6	3		91
自2018年重新定位联合国发展系统以来, 联合国系统目前的合作	协作性提高或大幅提高	协作性没有提高或降低	协作性降低或大幅降低	2019	2020
	77	21	2	70	77

资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

20. 自 2019 年以来还取得了其他切实进展, 90%的政府认同联合国在发展国家能力方面有效或极其有效。联合国国家工作队的支助在技术支持(99%)、利用伙伴关系(90%)以及循证和综合政策咨询(89%)等领域得到了最积极的评价(见图 4)。在统计能力(83%)、发展筹资(82%)以及南南和三方合作(79%)方面, 其支助也得到了较为积极的评价。仅三分之二的国家认为对综合性国家筹资框架提供了充分支助,³ 反映出这一领域需要改进(更多细节见第五章)。

³ 联合国发展系统正在协助约 70 个国家制定综合性国家筹资框架。

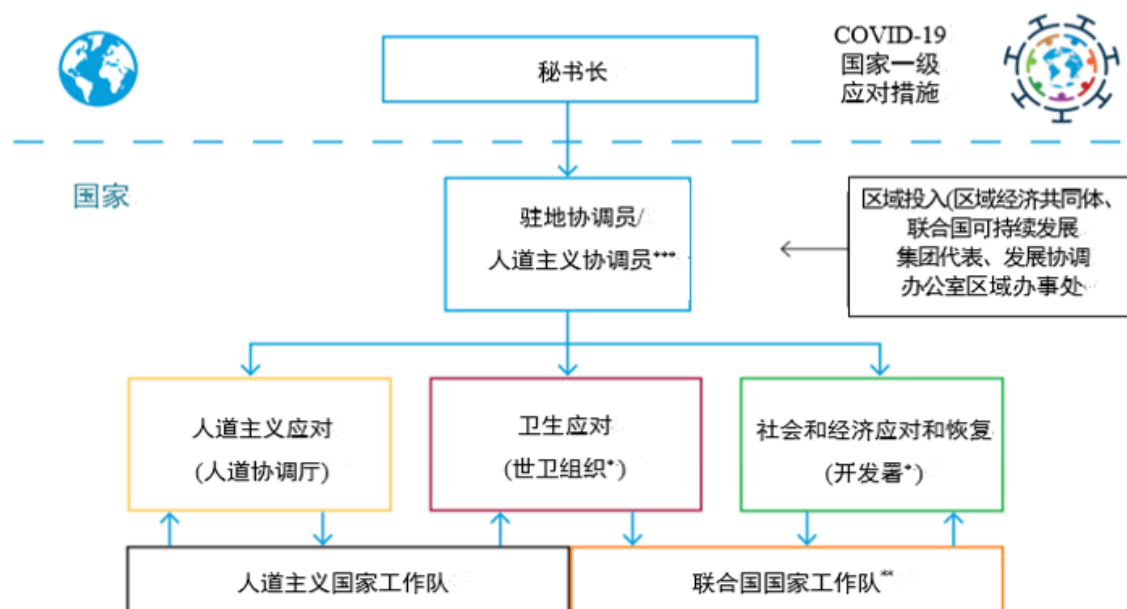
图 4
联合国国家工作队支助的实效

	答复分布情况			定向答复的趋势	
	%, 2020			%	
	同意	不同意	不知道	2019	2020
在多大程度上，贵国同意或不同意联合国充分提供：					
符合国家需要和优先事项的技术支持	99	0	1		99
利用伙伴关系支持国家发展优先事项的支助	90	5	5		90
针对国家需要和优先事项的循证政策咨询	89	5	5	87	89
针对国家需要和优先事项的联合综合政策咨询	88	6	6	78	88
关于统计能力以及数据收集、分析和管理的支助	83	10	6		83
关于可持续发展目标筹资的支助	82	14	4		82
关于同行学习交流、南南和三方合作的支助	79	15	6		79
关于综合性国家筹资框架的支助	67	17	15		67

资料来源：2019 年和 2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

21. 如前所述，COVID-19 危机在很多方面是对改革后的联合国发展系统的压力测试。我高兴地看到，联合国可持续发展集团采取了前所未有的力度，以人道主义应急中较常见的紧迫感和一致性作出应对。在几周内，可持续发展集团向联合国国家工作队发出了明确的战略指导意见，确保迅速向各国提供综合支助，并在卫生应急和社会经济应对之初将较长期发展目标放在首要位置(见图 5)。数据证实了各国政府对国家工作队应对措施的评价。

图 5
国家一级的大流行病应对措施



* 技术牵头方。

** 不论实体的实地地点。

*** 在 29 个国家中，驻地协调员还担任紧急救济协调员任命的人道主义协调员。

资料来源：联合国可持续发展集团，“联合国 COVID-19 快速社会经济反应框架”（2020 年 4 月）。

22. 2020 年 4 月，在联合国国家工作队和驻地协调员在世界卫生组织(世卫组织)统筹之下支持卫生应对之际，联合国可持续发展集团启动了《联合国 COVID-19 快速社会经济反应框架》以及《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》。它在驻地协调员的协调和联合国开发计划署(开发署)的技术牵头下调动联合国发展系统，并利用更广泛的系统支持社会经济工作。应对的核心是国家工作队进行的社会经济影响评估，其次是覆盖 139 个国家和地区的 121 项社会经济应急计划，通过快速一致和充分协调的发展系统应对措施为各国政府提供支助。

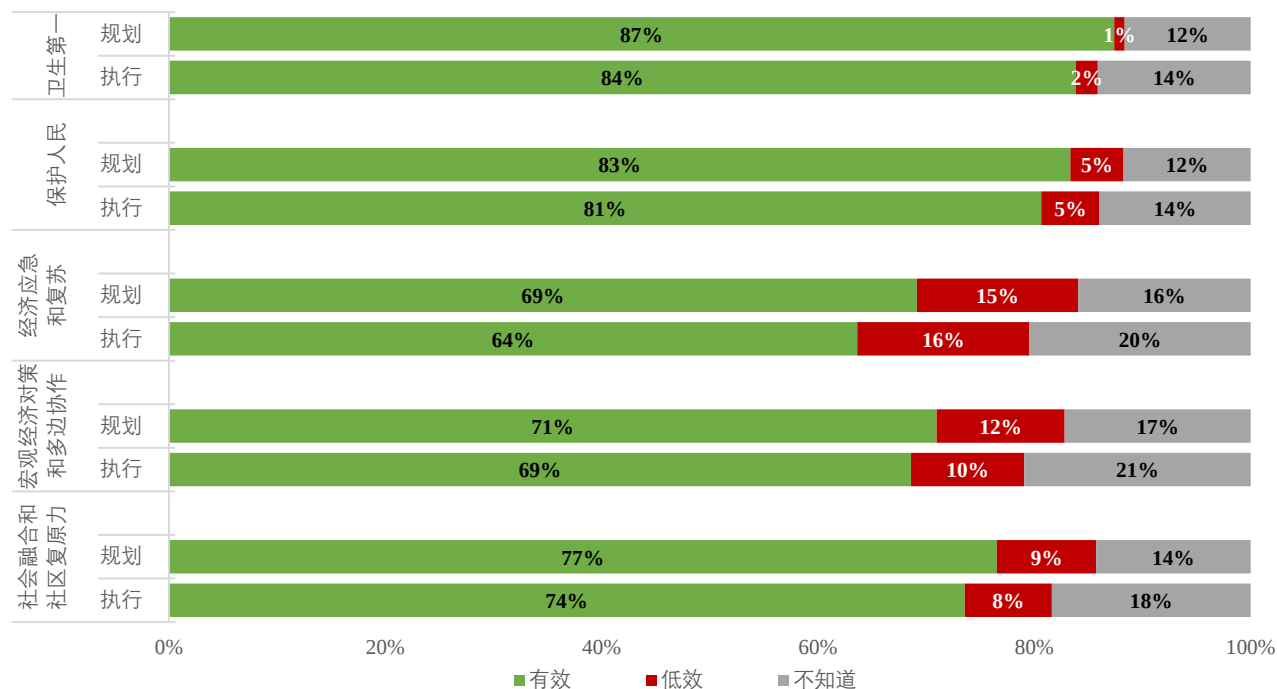
23. 方案国政府对社会经济应对措施的执行情况的反馈令人鼓舞。接受经济和社会事务部调查的大多数受访者都认同各个应对支柱规划和执行的实效(见图 6)。尽管 126 个联合国国家工作队调整了 30 亿美元的用途，并额外调动了 20 亿美元，包括通过 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金调集约 7 500 万美元，社会经济应急计划的资金到位率仍然不足一半。⁴ 这一资金缺口与发达经济体为 COVID-19 应对和复苏而调动的 18 万亿美元资金相比显得刺眼。缩小这一资金缺口仍是方案国和联合国系统的优先事项。

⁴ 见 https://data.uninfo.org/Home/_ProcessIndicators。

24. 国家伙伴的答复也揭示了我们需改进的工作领域，特别是宏观经济对策和多边协作。尽管我们加强了在上述领域的能力以及与国际金融机构的合作，并将其作为我们支持 COVID-19 应对的一部分，但显然需要进一步努力。必须重申联合国在经济事务和可持续发展国际筹资方面的关键作用，并需要持续的投资和毅力。我们正朝着正确方向前行。

图 6

各国社会经济应急计划在五个应对支柱方面的执行实效



资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

25. 联合国可持续发展集团主席关于发展协调办公室的报告概述了联合国发展系统对国家一级成果的贡献，首次介绍了联合国发展系统在 COVID-19 危机期间协助实现的具体成果。报告表明，发展系统为各国努力尽可能降低危机的社会经济影响并奠定复苏基础以加速落实可持续发展目标作出了切实而重大的贡献。

26. 2021 年，联合国可持续发展集团将按照 2020 年四年度全面政策审查的建议，在国家、区域和全球层面分析大流行病的教训和应急计划，为应对未来危机作出更好的准备，并确保采取可持续、包容、以权利为基础、性别平等的复苏和应对措施。在秘书长改革特别顾问的领导下，计划于 2021 年 4 月发布一份关于 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金的早期教训和评价性的报告。

协调一致的综合合作框架

27. 2020 年四年度全面政策审查欢迎将合作框架作为联合国发展系统国家一级发展活动的最重要规划和实施工具。2019 年制定了 11 个合作框架，并在 2020 年开始实施。2021 年期间，预计将开始实施 32 个框架，并预计制定 31 个框架，在

2022 年开始实施。到 2021 年底，一半以上的联合国国家工作队将以合作框架取代以往的联合国发展援助框架。大多数联合国社会经济应急计划将于 2021 年 12 月 31 日结束，联合国的 COVID-19 应对工作将被纳入合作框架。

28. 在方案国政府中，92%同意合作框架有助于其确保联合国业务活动有效解决和应对国家优先事项，高于 2019 年的 89%(见图 7)，78%的政府认为更注重共同成果，而 2019 年为 74%。

图 7

联合国可持续发展合作框架

方案国政府的答复	答复分布情况			定向答复的趋势	
	% , 2020			%	
	同意	不同意	不知道	2019	2020
联合国可持续发展合作框架有助于政府确保联合国活动有效解决/应对国家优先事项，包括可持续发展目标：	92	4	5	89	92
去年更关注联合国机构的共同成果(即联合国实体合作实现的成果)：	78	10	12	74	78
自2018年重新定位联合国发展系统以来，联合国实体的国家方案源自联合国可持续发展合作框架：	74	2	25		74

联合国各实体的答复	答复分布情况		定向答复趋势	
	% , 2020		%	
	是	否	2019	2020
是否在总部一级采取了具体措施，根据合作框架指导意见简化和统一贵机构方案编制和报告工具？	60	40		60
是否要求将从合作框架原文复制的成果纳入贵实体的国家方案编制文件？	35	65		35

资料来源：2019 年和 2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

29. 与此同时，根据总部一级的一项调查，65%的联合国发展系统实体仍然没有正式要求依据《合作框架》编制国家方案成果。此外，40%尚未采取任何行动，使其具体机构方案编制与合作框架指导意见和实践保持一致。这是需要联合国发展系统负责人及相关理事机构迫切关注的领域。令人鼓舞的是，从 2021 年 2 月起，在联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)和开发署执行局会议上提交的国家方案文件将至少附有合作框架或商定成果框架的预发草稿。继续大胆转变联合国发展系统的势头明显，但机遇之窗正在迅速关闭。各理事机构中会员国的果断行动将伴随和支持每个联合国实体的对接努力。

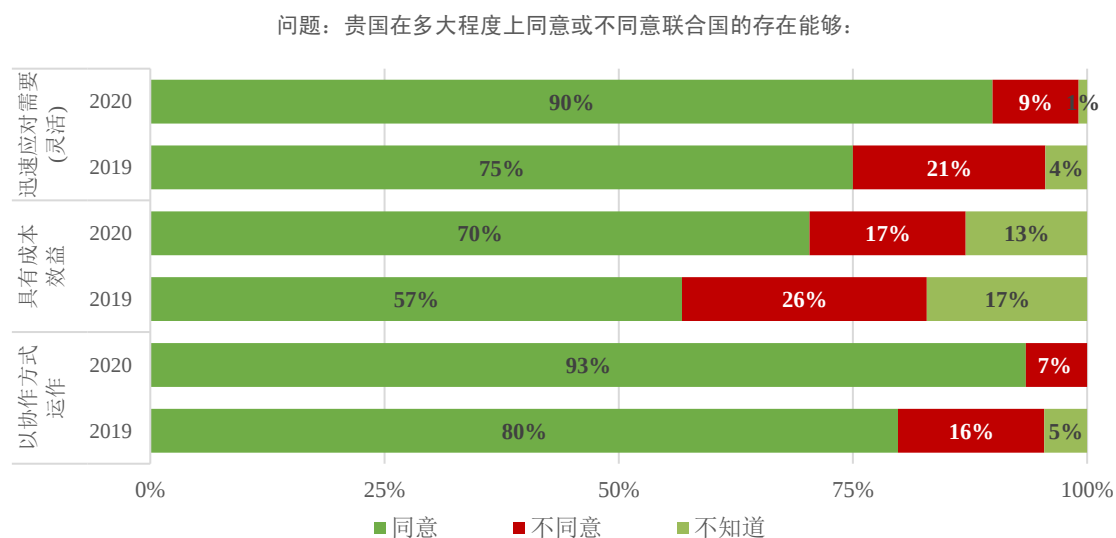
有针对性的国别组合

30. 各实体在共同努力改革联合国的过程中有一个共同愿景，即联合国发展系统采取新的国别组合办法，确保建立一个量身定制、富有活力和反应灵敏的存在，并定期进行审查，以根据合作框架应对具体的国家需要和优先事项。大会第 72/279 号决议强调必须设计能够利用联合国发展系统所有实体、包括非驻地专门机构的专门知识和资产的联合国国家工作队。虽然我们已经奠定了必要的基础，包括问责和规划工具，而且各国提供的总体反馈有所改善，但我们尚未看见联合国实体在国家工作队组合方面开展更多的重大变革。。

31. 我们拥有一个良好起点：2020 年，90%的国家认为联合国存在灵敏应对了国家需要和优先事项，并协作开展工作(见图 8)。此外，2019 年至 2020 年，认为联合国存在具有成本效益的国家比例从 57%大幅升至 70%。

图 8

联合国国家工作队组合的实效

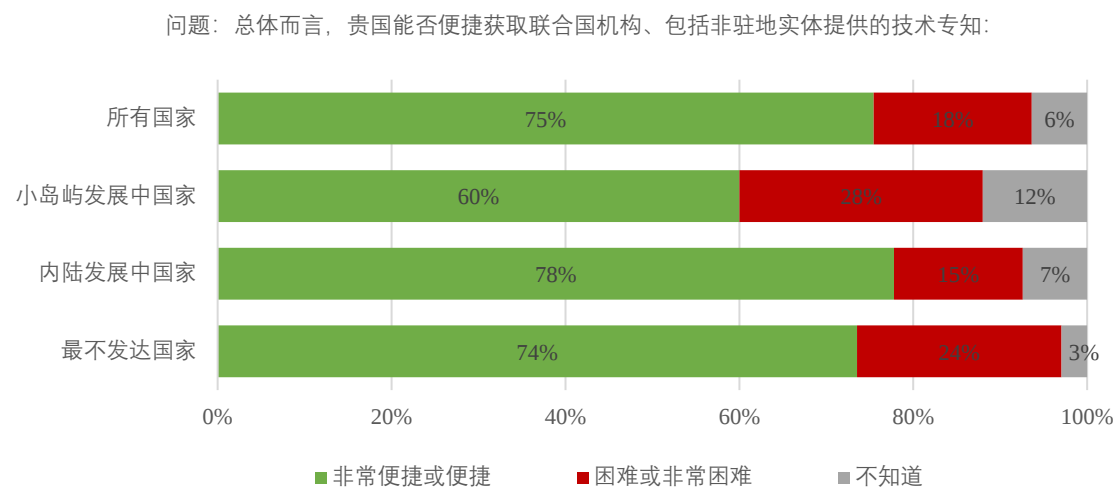


资料来源：2019 年和 2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

32. 尽管 75%的方案国政府认为能够便捷地从本国境内并无实地存在的实体获得联合国支助，近五分之一认为难以或很难做到这一点。这一比率在小岛屿发展中国家和最不发达国家中升至约四分之一或更高(见图 9)，表明我们的努力存在严重差距。

图 9

获得位于境外的联合国技术知识



资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的问卷调查。

33. 2020 年, 绝大多数(87%)方案国政府表示联合国存在充分契合它们的挑战和优先事项, 大幅高于 2019 年的 76%。同样比例的政府(85%)同意, 联合国派驻人员具备支持国家发展的合适能力和技能。

34. 联合国发展系统继续在此领域取得进一步进展。在 2020 年设计了合作框架的大多数国家都看到, 在本国存在有限或并无存在的联合国实体加大了参与力度, 因而获取联合国服务提供的机会得到极大改善, 无论是否有实地存在。例如, 经济和社会事务部支持编写了覆盖 48 个国家的 22 个共同国家分析。区域委员会现在是 49 个国家工作队的成员, 高于 2019 年的 40 个。据若干国家工作队报告,⁵ 有序的国家工作队配置对话有助于发掘最佳、最相关的联合国发展系统能力, 用于落实合作框架并促进向方案国提供更统筹的支助。

35. 然而, 我们仍未充分转变根据不断变化的国家需要和优先事项更新当前存在的能力。我相信在这方面蕴含着更大的潜力。因此, 作为 2021 年的一项关键交付成果, 我要求联合国可持续发展集团制定一个明确的程序, 为与东道国政府一起就联合国国家工作队配置作出决策的方法提供信息, 并确保它们能够胜任交付合作框架成果的使命。同时, 发展协调办公室将监测和分析在国家一级存在规模较小的联合国发展系统实体面临的供需, 并定期报告其活动情况, 以便为联合国可持续发展集团成员的个人和集体行动提供信息。在这方面, 必须采取行动, 加强工作人员在机构和工作地点间的流动。东道国政府在这一重要的优先事项上亦可发挥关键作用。

在国家一级巩固更强有力的问责制

36. 2019 年下半年, 联合国可持续发展集团根据大会第 72/279 号决议, 在全球范围内宣布了联合国发展系统各实体关于驻地协调员和国家工作队的新的责任制和问责制。虽然我们在这方面取得了良好进展, 但仍然面临重大挑战。

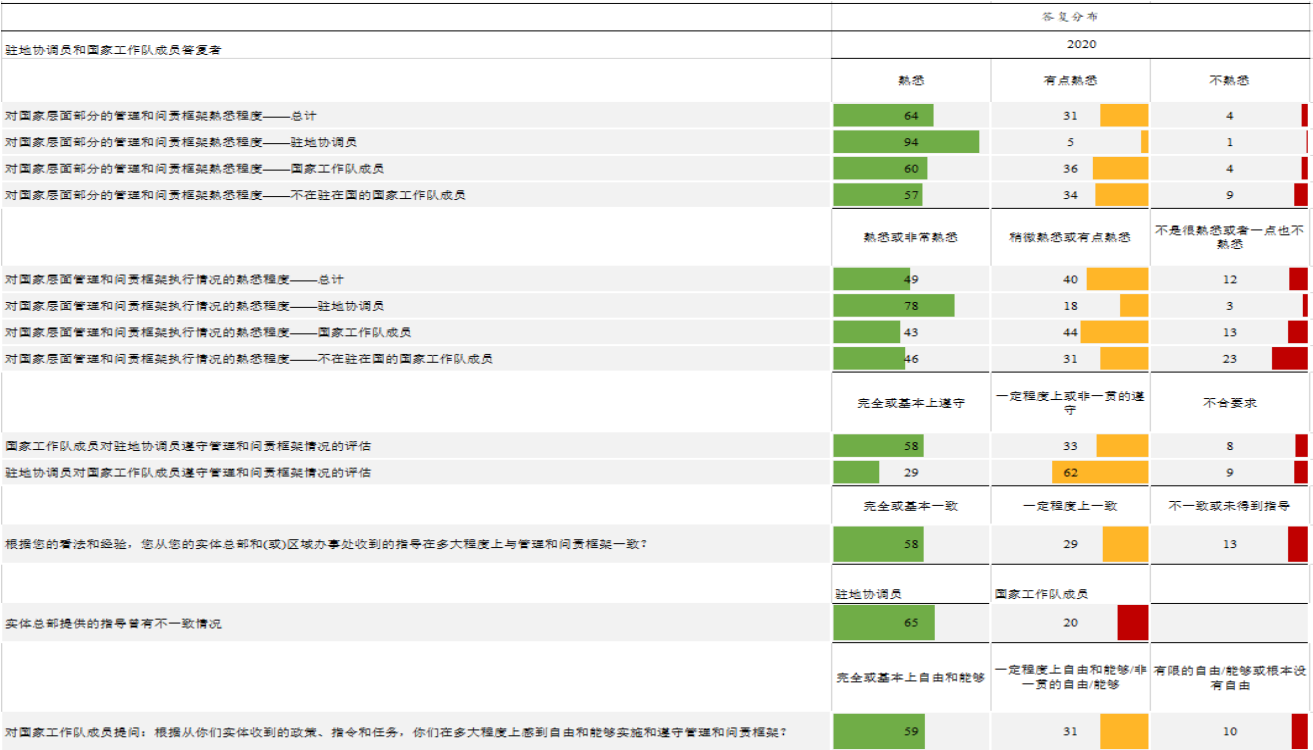
37. 发展协调办公室 2020 年末的调查数据表明, 人们越来越熟悉新的问责安排——89%的驻地协调员和国家工作队成员确认, 他们了解或在某种程度上了解联合国发展系统管理和问责框架的实施(见图 10)。进一步的积极迹象包括, 14 个联合国实体调整了其国家代表的工作说明条款以明确界定与驻地协调员的关系,⁶ 现在 12 个实体要求驻地协调员就国家代表考绩提供意见(见图 11)。⁷ 当驻地协调员和国家工作队成员评估彼此遵守管理和问责框架情况时, 只有不到 10%的人被认为未遵守。大多数答复者(89%)认为, 各实体提供的指导在很大程度上或在某种程度上与管理与问责框架中规定的新的问责相一致。

⁵ 源自发展协调办公室对已开展配置工作的国家进行的监测。

⁶ 世界粮食计划署(粮食署)、世卫组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、开发署、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际移民组织(移民组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、儿基会、联合国项目事务署(项目署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和联合国环境规划署(环境署)。

⁷ 粮食署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、开发署、难民署、劳工组织、粮农组织、移民组织、人口基金、艾滋病署、儿基会和项目署。

图 10
国家层面部分的管理和问责框架



资料来源：发展协调办公室，根据 2020 年对联合国国家工作队的调查。

图 11
联合国发展系统各实体执行管理和问责框架的情况



资料来源：经济和社会事务部 2020 年对联合国发展系统实体总部的调查。

38. 然而，有一些领域需要予以优先关注。首先，不在国家境内的国家工作队成员需要更加熟悉新的问责安排。第二，联合国发展系统实体总部需要加强遵守大会规定的问责制，包括向外地团队提供明确和一致的指导。只有 12 个这类实体表示，它们不承认在规划、资源调动和方案执行方面向驻地协调员报告的义务。

39. 根据迄今执行工作的经验教训，我要求联合国可持续发展集团采取必要步骤，确保新的国家工作队问责制充分扎根于实地，并对内部政策和规定，如联合国发展系统管理和问责框架和对实体政策的个人指导，作出所需的更新。联合国可持续发展集团还在努力协调区域和全球层面的问责安排，这将有助于促进取得更大的进展。各理事机构的持续关注对于实现所期待的这一系统的行为改变也是必要的。

C. 交付有成效和高效率的业务活动

40. 简化和统一业务活动一直是大会关于四年度全面政策审查的各项决议的一项长期要求，并且随着联合国实施改革而产生了更多的合作工作方式，这也是一项预期收益。大会在其第 72/279 号决议中核可了一系列可能带来效率的全系统改进措施。⁸

41. 在三项使能原则(“成本计算和定价”、机构间服务交付中的“客户满意”原则和“相互承认”声明)工作的基础上，联合国可持续发展集团和联合国国家工作队作出了广泛努力，推出业务活动战略，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，建立共同办公场所，并确保加强对成果和增效的报告。总体而言，我们已走上轨道，将在这四个领域中的两个领域交付成果，第三个领域也基本上已在轨道。然而，我们在建立共同房地方面没有走上轨道(见图 12)。COVID-19 危机和相关限制使推进这项工作更具挑战性，但在某些情况下，特别是在建立共同房地方面，有一些具体的障碍需要更多时间来克服。

图 12
业务活动改革状况

风险



资料来源：发展协调办公室，2021 年。

⁸ 见关于增效的第 10 号解释性说明，可查阅：www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/10_%20Efficiencies%20in%20UNDS%20repositioning.pdf。

42. 尽管存在这些限制，我们仍在稳步实现到 2022 年实现 3.1 亿美元的预期收益。2019 年至 2020 年间，年度增效估计上升了 57%，达到 1.007 亿美元。这意味着到 2022 年至少实现预计的增效节支的 32%(3.1 亿美元)，但实际数字可能要高得多，因为目前只有三分之一的实体有衡量增效的政策或机制。2021 年，计划的在效率计量和报告方面的改进将增强我们对所有实体增效情况的呈示能力，并进一步增强我们在 2022 年及以后监测和确保增效的能力。

启动使能因素

43. 在联合国可持续发展集团业务创新小组的领导下作出的不懈努力，由此产生了新的或更新的政策、机制和流程。采取了三个全系统的使能因素，以此可促进整个联合国实地业务成效和一致性的阶跃改变。

44. 截至 2020 年底，已有 8 个联合国实体(其中包括国家足迹最大的那些实体)签署了成本计算和定价原则。⁹ 几乎所有联合国可持续发展集团的成员现都已签署相互承认声明，¹⁰ 这一声明允许联合国发展系统各实体相互利用彼此的政策和做法，以开展更快、更具规模效益的活动。

45. 2020 年，联合国发展系统各实体报告，它们在利用业务活动相互承认的内部政策方面取得了稳步进展，特别是在采购、行政和人力资源方面，但在信息技术和财务方面进展不那么大(见图 13)。与此相关的是，该系统每一个在 50 个或更多国家有实际派驻实体都确认，它们已经审查或即将审查它们可以向该系统的其他实体提供或向其购买的业务活动服务。在同一次调查中，世界粮食计划署(粮食署)强调了其“人道主义预订中心”，该中心目前由 10 个实体使用，它在促进联合国系统应对 COVID-19 大流行的后勤保障方面发挥了重要作用。

图 13
促成相互承认的政策或程序

	答复分布		有目标的应对的趋势	
	% , 2020		%	
	是	否	2019	2020
您的实体是否在以下领域有任何政策或程序得以与其他实体的政策和程序相互承认？				
采购	91.3	8.7	75.0	91.3
行政	73.7	26.3	55.6	73.7
人力资源	76.2	23.8	50.0	76.2
后勤	68.4	31.6	52.6	68.4
信息和通信技术	61.1	38.9	50.0	61.1
财务	66.7	33.3	50.0	66.7

资料来源：经济和社会事务部，2019 年和 2020 年对联合国发展系统实体总部的调查。

⁹ 粮农组织、国际农业发展基金、开发署、人口基金、难民署、儿基会、妇女署和粮食署。

¹⁰ 签署声明的实体包括联合国秘书处和 20 个联合国实体的负责人。

推出国家工作队业务活动战略

46. 国家工作队业务活动战略将国家一级业务服务和安排方面的合作作为降低成本和消除重复工作的一种方法。与此同时，通过立即加强联合国各组织之间的合作，并帮助为未来的共同后台办公室奠定基础，它们有助于为更多的共同服务创造动力。

47. 2019 年 10 月推出的全球业务活动战略已上轨道，有望在 2021 年底前由所有国家工作队全面实施。到 2020 年底，78 个国家工作队已制定改进的共同业务活动战略，并有一个专门的在线平台，持续监测各国的数据。13 个联合国实体制定了内部导则，并与其各自国家办事处进行了沟通，以便在国家一级开展这些工作。联合国可持续发展集团各实体的 1 500 多名人员以面对面和虚拟形式接受了深度培训。发展协调办公室代表联合国可持续发展集团与联合国系统职员学院合作开发的在线认证课程进一步支持了这方面的工作，从 2021 年开始，这将是国家工作队所有业务负责人的必修课程。

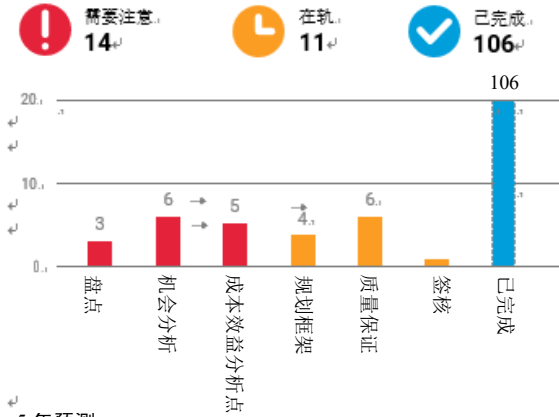
48. 几项确定要进行协作的高影响力的共同服务，如果联合进行，可以在避免费用、提高质量和社会影响方面产生显著的作用。这些服务包括车队管理、住宿服务、太阳能解决方案、扩大联合国房地的残疾包容、网络/数字平台和招聘服务。

49. 随着联合国实体在国家一级建立和使用共同事务，预计国家工作队业务活动战略的作用将在三至五年的执行期内实现。目前预测未来五年的增效估计为 3.62 亿美元(见图 14)。

图 14
业务活动战略的作用

业务活动战略作用预测¹

业务活动战略现状¹



5 年预测

(根据 99 项已完成的业务活动战略)



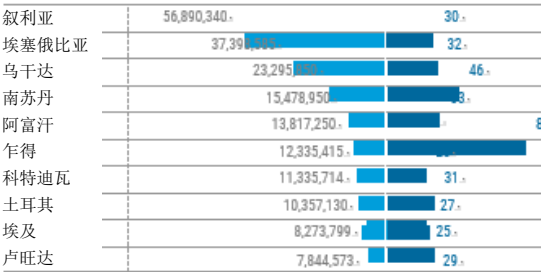
1 截至 2021 年 3 月 29 日。2 业务活动战略流程的最后几个阶段。3 业务活动战略流程的早期阶段。4 5 年的经常性效益。根据 99 项已完成的业务活动战略。5 前 10 名。

5 年预测⁴

(根据 99 项已完成的业务活动战略)

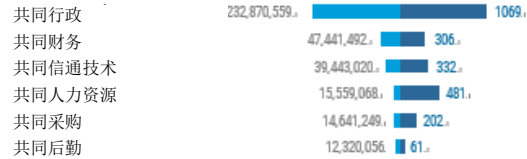
每项业务活动战略³

按避免费用总数排名前 10 位的业务活动战略(1-5 年)



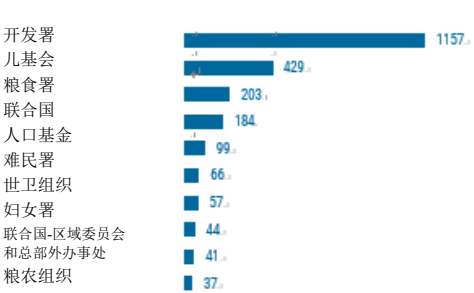
每条服务线

按避免费用总数排名前 10 条共同服务线(1-5 年)



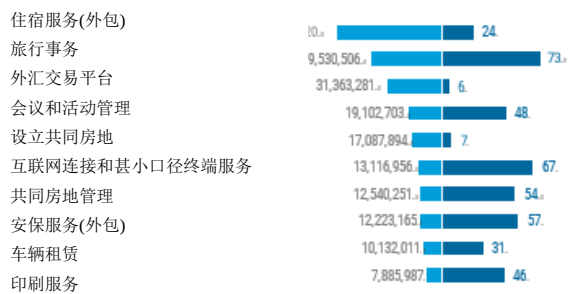
每个代理机构(供应商)²

排名前 10 位的代理机构(供应商), 按代理服务数量排名



每次服务⁵

按避免费用总数排名前 10 位的服务(1-5 年)



联合国
可持续发展
集团

避免费用总数 美元价值 → 服务数目

资料来源：发展协调办公室，2021 年。

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

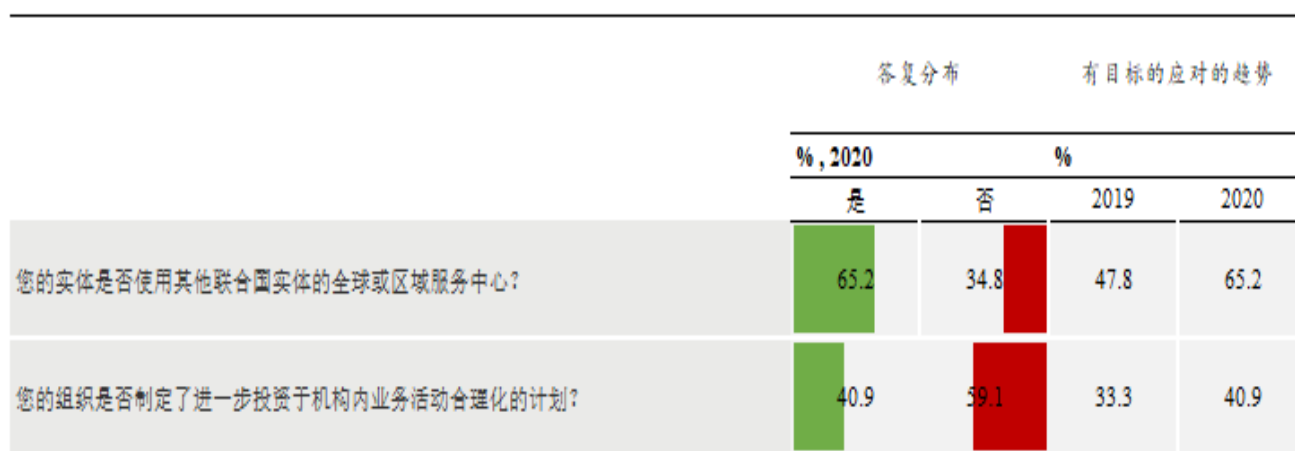
50. 共同后台办公室通过提供一系列地点相关的业务(包括国家一级的服务), 帮助提高效率和一致性。它们实现增效的途径是规模流量, 消除国家一级的流程、服务和工作的重复, 并在单一服务提供商之下整合业务活动战略中的各种服务和一系列附加服务。

51. 大流行病造成的旅行限制和其他限制推迟了共同后台办公室以及在 2022 年时在所有国家工作队建立共同后台办公室计划的推出。共同后台办公室计划于 2020 年 8 月得到联合国可持续发展集团批准后, 在第一阶段已有 10 个国家工作队参与, 2021 年第二阶段将再有 20 个国家工作队参与。预计到 2024 年, 所有国家工作队都将根据在早期推出阶段吸取的经验教训, 在其余国家建立共同后台办公室。

52. 联合国发展系统还在继续寻找机会, 整合全球和区域共享服务中心, 使系统内各实体内部业务得以纵向一体化, 又能够利用这些实体之间的相互承认政策。2020 年, 约 40% 的联合国发展系统实体报告已建立全球服务中心, 另有 5% 的实体计划这样做, 已建立和计划建立的区域服务中心的百分比与此相当。令人鼓舞的是, 2020 年, 近三分之二的联合国系统实体报告使用其他实体的全球或区域服务中心, 超过 40% 的实体计划进一步实现业务活动合理化(见图 15)。例如, 联合国难民事务高级专员公署(难民署)和粮食署目前正计划创建一个数字解决方案中心, 该中心将使用机器人自动化处理大量人工交易和流程。特别是该中心还将作出计划, 使可在全球范围内整合的其他流程自动化。

图 15

已建立的全球和区域共享服务中心



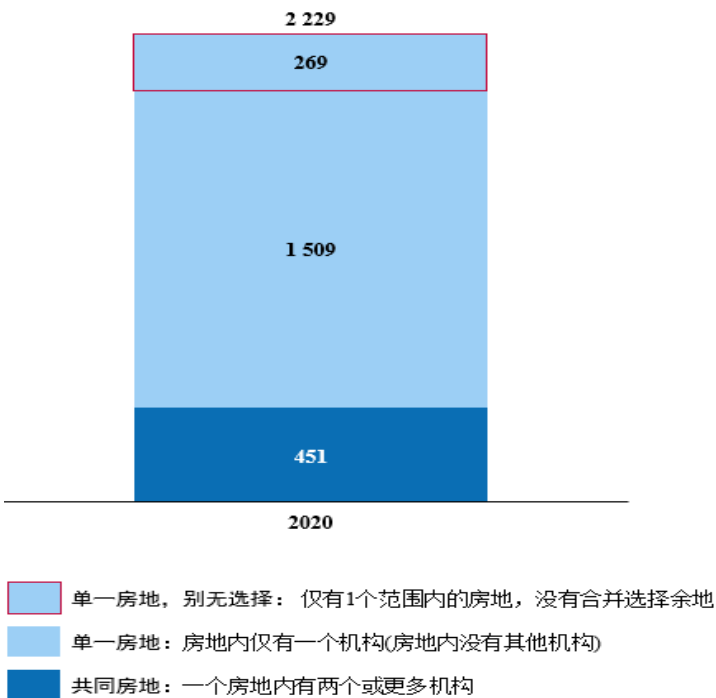
资料来源: 经济和社会事务部, 2019 年和 2020 年对联合国发展系统实体总部的调查。

建立共同房地

53. 事实证明，要实现到 2021 年时容纳一个以上实体的联合国共同房地面积达到 50% 的宏大目标具有挑战性，将需要进一步作出努力。¹¹ 截至 2020 年底，联合国系统分布在 131 个国家共有 2 229 处办公房地。其中，269 个单一房地无法合并，因为它们是在其工作地点的唯一联合国派驻点，而 451 个已经是共同房地 (见图 16)。¹² 因此，在联合国发展系统所在的 131 个国家中，目前只有 23% 的联合国办公房地可以被视为共同房地。

图 16

联合国共同房地



资料来源：发展协调办公室，2021 年。

54. 令人鼓舞的是，联合国办事处所在地一半以上(54%)是共同房地，40%以上的联合国工作人员在共同房地工作(见图 17)。合用办公地点(在同一房地内)的联合国新闻中心-驻地协调员办公室数目略有增加，从 2019 年的 27 个(61%)增加到 2020 年的 28 个(64%)。然而，照目前的合并速度，只有在 2020 年四年度审查周期结束后，才能达到共同房地 50% 的目标。我们必须采取行动调正路线，在此过程中，我们将需要解决仍然存在的结构性瓶颈问题，而它们并非不可逾越。这些问题包括一次性大额费用，通常涉及建筑设计和施工/翻修以及中断长期租约；此

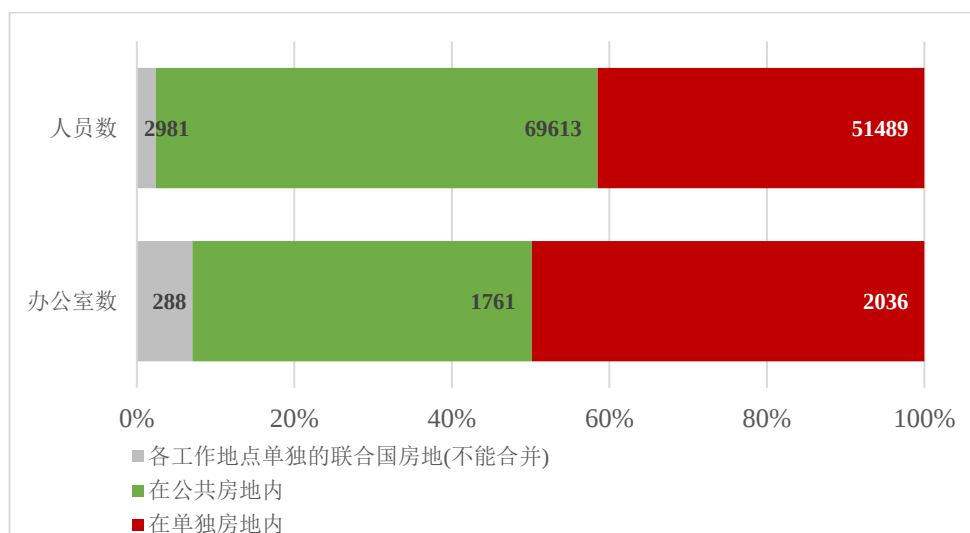
¹¹ 第 72/279 号决议欢迎酌情采取措施，促进共同业务活动，目标是到 2021 年时共同房地比例达到 50%。2017 年，粗略的基线计算确定了全世界 2 900 多处联合国房地，其中只有 16% 是共同房地。

¹² 依据设定的至少两处单一房地合并为一个共同房地和 2020 年房地和办公场所人员数目。

外，在某些地点很难找到能够容纳大数量的实体并符合安全和安保、残疾人无障碍通行以及环境和能源效益基础设施和装修方面的所有标准的新房舍。

图 17

联合国共同房地



资料来源：发展协调办公室，2021 年。

55. 我决心继续与联合国发展系统的各位负责人和各会员国合作，克服这些瓶颈问题。会员国和其他私营部门伙伴的资本投资对于加快实现 50%共同房地的目标尤为重要。支持共同房地的资本或实物投资，例如，最近埃及、圭亚那、哈萨克斯坦、塞内加尔、乌兹别克斯坦和越南等国政府进行这方面投资，表明这一领域有可能取得重大进展。我依靠所有东道国政府的支持，包括实物支持。

报告全系统的效率

56. 在联合国发展系统各位负责人，包括联合国可持续发展集团业务创新小组共同主席的有力领导下，我们在提高透明度和报告全系统增效方面取得了前所未有的进展。鉴于先前只有 33%的实体制定了计量效率的具体政策或制度，这需要各机构内部作出重大努力。总体而言，只有不到 40%(23 个中的 9 个)机构向其理事机构报告由业务活动战略、共同房地或其他这类因素带来的增效。¹³

57. 2020 年同包括联合国秘书处在内的 16 个联合国可持续发展集团实体¹⁴ 一起成立了一个专门的效率报告任务小组，以完善联合国每年能够向会员国提供的估计数、方法和完整信息，预计这在 2021 年将取得重大进展。这有助于加强我们在联合国发展系统重新定位的背景下集体报告和开始计量增效情况的能力。

¹³ 劳工组织、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、开发署(包括联合国志愿人员方案和联合国资本发展基金)、人口基金、难民署、儿基会、联合国工业发展组织(工发组织)、妇女署和粮食署。

¹⁴ 这些实体包括粮农组织、劳工组织、移民组织、联合国秘书处、妇女署、艾滋病署、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、工发组织、项目署、粮食署和世卫组织。

58. 有关数据令人鼓舞。估计在 2019 年(重新定位的第一年)增效超过 6 400 万美元, 2020 年为 1 亿美元, 包括量化的时间节约和避免的费用估计数。这些增效是不同的联合国实体、国家和进程所取得的总和。它们转化为更快的反应和更有效交付对各国实现《2030 年议程》的支持。由于并非所有联合国实体的报告都完整全面, 而且数据收集机制的成熟度和执行情况各不相同, 因此实际增效可能大于所显示的增效。

59. 最大份额的增效来自联合国特定实体的行动(66%)。国家工作队业务活动战略带来的增效收益在 2018 年至 2020 年期间增长了 300%(从 730 万美元增至 2 310 万美元), 而双边倡议产生了进一步的收益, 例如, 车队管理(粮食署、难民署、儿基会、开发署、人口基金); 人道主义预订中心(粮食署、难民署); 以及全球共享服务中心。这标志着联合国发展系统业务模式发生了备受欢迎的转变。

60. 我们正在取得进展, 但前方的道路仍然充满挑战。为了全面实现这些改革设定的目标, 最重要的是, 根据会员国的期望, 我决心继续全力以赴向前进, 与整个联合国发展系统的领导层携手合作。我特别感谢联合国儿童基金会和联合国人口基金同意担任业务创新小组的领导者, 其雄心是帮助我们将这一工作流程提升到一个新的水平。各理事机构和东道国政府的支持和鼓励仍将是关键。联合国各实体将与管理问题高级别委员会合作, 不断寻求提高效率和效力以及简化业务做法并审查这方面的努力。有了更加透明的制度和定期的效率报告, 会员国比以往任何时候都更加能够确保分配给可持续发展的资源得到最有效和高效率的使用。

三. 针对具体国家和区域情况调整联合国应对措施

61. 2020 年四年度全面政策审查强调: 需要根据方案国的具体情况调整联合国发展系统提供的支持; 继续加强我们在多国办事处提议的支持; 充分利用我们的区域资产潜力; 加强人道主义、发展与和平行动之间的合作、协作和协调。这些努力是联合国发展系统改革的核心, 直接表明我们有能力更好地支持所有国家朝着可持续发展目标迈进。

62. 近年来, 我们取得了重要进展。我们看到, 自改革开始以来, 国家工作队对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的具体发展需求作出了更好的响应, 并在将我们的全球召集和政策支持职能与我们的实地工作联系起来方面取得了良好进展, 特别是在方案国政府和四年度全面政策审查所强调的重要领域, 如融资领域。我们已经迅速采取行动, 通过多国办事处加强我们的存在和我们支持小岛屿发展中国家的提议。已经建立了最大限度发挥我们区域资产作用的基础。此外, 我们看到, 我们在脆弱局势中加强联合国各行动之间的合作与一致性的努力取得了更好的回报。

63. 总体而言, 我对正在取得的进展感到高兴。然而, 在一些具体的领域我们必须更进一步。需要增加向最不发达国家(包括最不发达国家技术库)提供的发展资金份额。制定中的多维脆弱性指数需要大大地社会化, 同时还需要采取具体步骤, 增加脆弱中等收入国家获得融资的机会。我们通过多国办事处作出的提议需要得

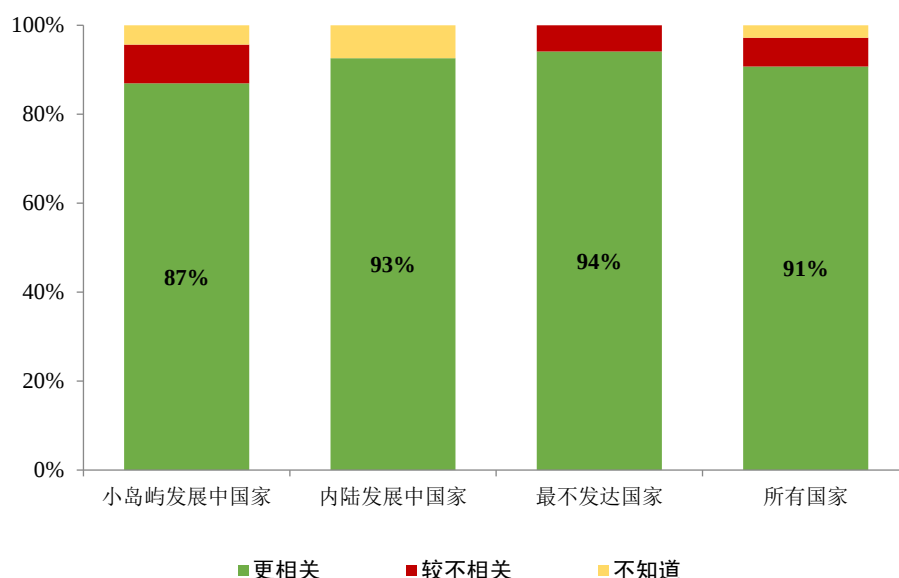
到持续关注，以确保新的安排在实地产生实际影响。同样，新的区域安排是重新定位长期工作的一部分，在四年度审查周期过程中需要给予更多关注，以确保新的结构更好地为取得成果作出贡献。为加强在脆弱局势中联合国各行动之间的协作和一致性，显然需要一种更系统的方法，并需要改变融资行为，以激励采取更整体化、更一致的方法。

A. 特殊处境国家

64. 联合国发展系统能否支持正在进行结构转型的特殊处境国家的具体需求和优先事项，这将有力地说明我们是否正在兑现 2020 年四年度全面政策审查所载的改革承诺和方向指导。令人鼓舞的是，经济和社会事务部的最新调查结果表明，我们正朝着正确的方向前进。

65. 在所有国家组中，最不发达国家和内陆发展中国家政府对联合国发展系统的努力与各国的需要的相关性和一致性的正面评价最高。如图 18 所示，94%的最不发达国家和内陆发展中国家认为联合国在过去三年中更加切合其本国的发展需要，就所有方案国而言，这一比例为 91%。

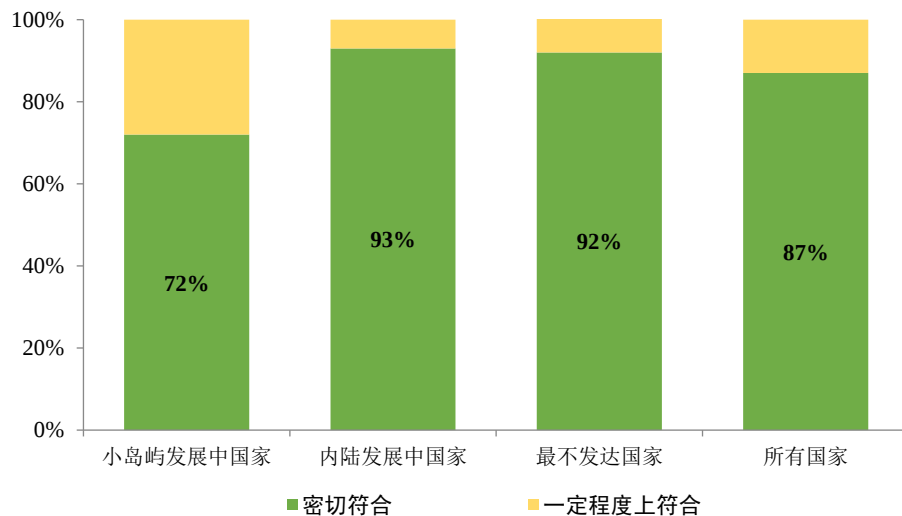
图 18
过去三年来联合国与各国需求保持一致的变化情况



资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

66. 然而，值得注意的是，只有 72% 的小岛屿发展中国家政府认为联合国的活动符合其国家的发展需要和优先事项(见图 19)。此外，只有 17% 的小岛屿发展中国家报告说收到驻地协调员和国家工作队的年度成果报告，而所有方案国家的这一比例为 47%。

图 19
联合国的活动与国家发展需要和优先事项保持一致情况



资料来源：2020 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

67. 过去五年来，联合国发展系统在方案国的支出增加了 40% 以上，令人鼓舞的是，在最不发达国家的支出增加了 83%，小岛屿发展中国家增加了 54%，内陆发展中国家增加了 32%，非洲增加了 32% (见表 1)。从人均角度看，最不发达国家和内陆发展中国家的人均联合国发展系统支出最高 (分别为 15.51 美元和 14.76 美元)，紧接着是小岛屿发展中国家 (12.33 美元) 和非洲 (10.26 美元)。中等收入国家远在其后，为人均 2.85 美元。

表 1
按国家组分列的支出

国家组	国家数目	支出共计 (百万美元)	国均支出(百万美元)		5 年 支出趋势 (实际)	人均支出
			2019	2014		
最不发达国家	47	15 656	333	185	+83%	15.51 美元
内陆发展中国家	32	7 511	235	182	+32%	14.76 美元
小岛屿发展中国家	48	809	17	11	+54%	12.33 美元
非洲	55	13 070	238	180	+32%	10.26 美元
中等收入国家	105	15 716	150	118	+26%	2.85 美元
所有方案国	162	30 448	188	133	+41%	4.84 美元

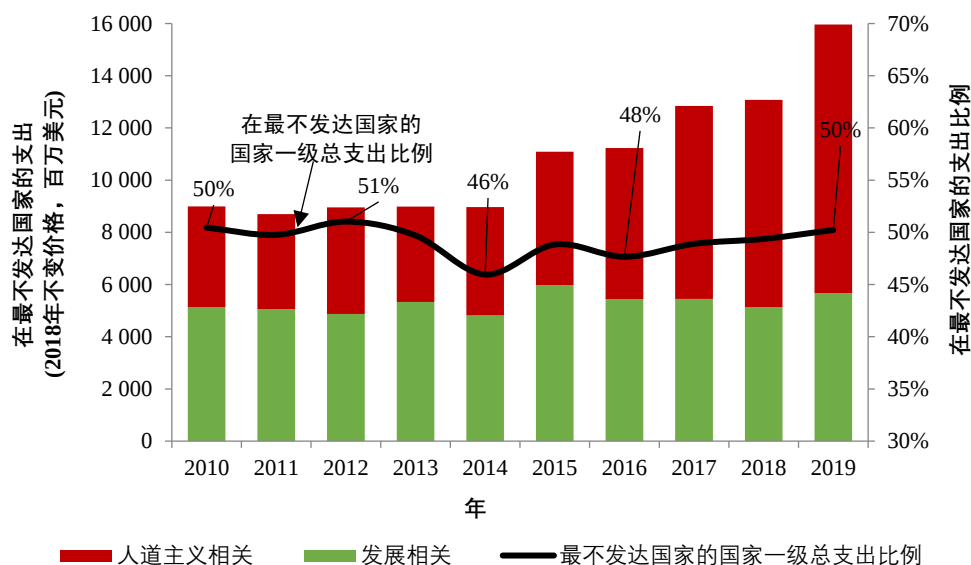
注：表中的国家组不互为排除。

68. 虽然这些趋势本身是积极的，但人道主义援助和发展援助资金的明细数提供了不同的视角。例如，在 2019 年用于最不发达国家的 156 亿美元中，64% 用于人道主义援助活动，36% 用于发展活动 (见图 20)。事实上，过去十年来，在最不发

达国家的与发展有关的支出基本上没有变化。这也突显了联合国发展系统迫切需要按照大会的要求，采取步骤，优先向最不发达国家分配资金。

图 20

2010 至 2019 年在最不发达国家的支出



资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

69. 就最不发达国家而言，联合国发展系统继续推动实现《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》，并已开始筹备定于 2022 年 1 月召开的第五次联合国最不发达国家问题会议。目前正在编写一份关于联合国系统向最不发达国家提供支助的报告，其中包括关于加强联合国在最不发达国家工作效果的最佳做法和建议，该报告将为今后的行动提供信息。联合国发展系统还通过由最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室协调的毕业问题机构间工作队，加大了对计划在本四年度全面政策审查周期内毕业的四个国家¹⁵ 的支持力度。我已请高级代表确保现在向联合国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提供类似的支持，它们是：孟加拉国、基里巴斯、老挝人民民主共和国、尼泊尔和图瓦卢。此外，最不发达国家技术库继续支持最不发达国家的活动，并作为一个知识中心，将最不发达国家的科学、技术和创新需求、资源和行为体连接起来。2020 年对技术库的捐款(200 万美元)略低于 2019 年收到的捐款(212 万美元)，因此，增加技术库的资金至关重要。尽管世界称赞可持续发展具体目标 17.8 的实现，并继续承认技术库在支持最不发达国家在可能的情况下跨越传统的发展阶段、加快步伐实现可持续发展目标方面所起的作用，但使技术库得以有效履行其任务的财力支持还远远不够。

¹⁵ 不丹(2023 年)、安哥拉(2024 年)、圣多美和普林西比(2024 年)、所罗门群岛(2024 年)。瓦努阿图于 2020 年 12 月毕业，并得到了联合国发展系统的支持。它也包括在本节提供的 2019 年供资数据中。

70. 联合国发展系统还继续支持执行 2014-2024 年《内陆发展中国家维也纳行动纲领》，包括促进内陆发展中国家之间以及与其他利益攸关方就内陆发展中国家组 2020 年 9 月通过的在剩余的 5 年中加快执行《维也纳行动纲领》的路线图进行讨论。2020 年的活动包括应对 COVID-19 挑战和在联合国中亚经济体特别方案范围内就加强交通运输互联互通举行区域对话。第二届联合国全球可持续交通大会将于 2021 年在北京举行，这将提供一个机会，促进对内陆发展中国家可持续交通运输的投资，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。

71. 2020 年，联合国系统支持了小岛屿发展中国家应对 COVID-19 大流行，并通过机构间协商小组会议和小岛屿发展中国家在亚太地区、加勒比地区以及大西洋、印度洋和南海地区的国家协调中心区域会议，帮助小岛屿发展中国家将《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》和可持续发展目标纳入国家发展进程的主流。在评论联合国发展系统在大流行病的社会经济方面的应对时，与所有方案国相比，小岛屿发展中国家政府对于应对行动的全面性和有效性比较肯定，但对其一致性和及时性则不那么肯定。关于加强联合国发展系统对小岛屿发展中国家的支持的进一步细节载于下文 B 和 C 节。

72. COVID-19 大流行病爆发的时候，许多非洲国家当时的前景看起来令人鼓舞，预测经济增长率会从 2019 年的 2.9% 升至 2021 年的 3.5%，在消除贫困和健康指标方面也有重要进展。¹⁶ 然而，卫生部门长期投资不足和既有经济不平等使非洲面对 COVID-19 的影响时处境特别脆弱。联合国发展系统在非洲国家的参与继续牢牢维系于《非洲联盟-联合国执行 2030 年议程和 2063 年议程框架》，其活动占国家一级总支出的 42%(比 2015 年的 40% 有所增加)。作为其应对措施的一部分，联合国发展系统发起了非洲联合国 COVID-19 知识中心，以提供快速、高效和协调的应对这一大流行病。这个中心需要得到持续、加强和更新，以便能够转变为一个关键工具，跟踪大流行病在非洲的影响，并为应对大流行病和与非洲大陆发展议程相关的更广泛问题提供一个互动和参与性的合作平台。

73. 联合国正在加强对中等收入国家的具体需求的关注，这些国家拥有全球 75% 的人口和 60% 以上的贫困人口。COVID-19 大流行再次凸显了一些中等收入国家在冲击面前的极端脆弱性，因为它们过度依赖初级产品出口、汇率和资本流动波动大、不平等加剧以及社会保障制度薄弱。许多中等收入国家也在奋力应对外部挑战，特别是气候变化，对一些特别脆弱的国家来说，如何获得外部融资。预计大流行病还将导致中等收入国家债务进一步增加，给它们带来额外负担。

74. 过去一年，我与加拿大和牙买加政府首脑一道，领导了一项持续努力，旨在动员全球应对 COVID-19 危机，以确保所有发展中国家都拥有保护发展成果所需的财政空间和财政支持，并为强劲复苏奠定基础，以在行动十年的剩余时间加快实施可持续发展目标。在一些领域已经取得了进展，包括延长暂停偿债倡议，设立债务处理共同框架，以及基金组织可能发行 6 500 亿美元的新一轮特别提款权。

¹⁶ 联合国，2020 年世界经济形势与展望。

但还需要更多的努力，以支持最脆弱的国家，包括许多被排除在这些倡议之外的脆弱的中等收入国家。在这方面，我将继续敦促决策者在债务减免和流动性方面采取更有雄心的行动，包括扩大“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”，从而将脆弱的中等收入国家包括在内，重新分配未使用的特别提款权，以确保流动资金到达最需要的人手中，让私人债权人坐下来会谈，并对国际债务架构进行改革，以结束债务浪潮、债务危机的恶性循环，并且不再失去数十年的发展时间。

75. COVID-19 危机进一步突显了将人均国内生产总值作为衡量发展成功关键指标所造成的机会成本，因为人均国内生产总值不考虑气候因素、生物多样性丧失、污染、性别不平等和脆弱性。一些国家组、会员国、民间社会组织和学者长期以来一直主张在国家与全球进步衡量指标方面超越国内生产总值。为此，2021 年，联合国可持续发展集团将在开发署、¹⁷ 联合国统计委员会等机构开创性工作的基础上，通过对超越国内生产总值来衡量经济和社会进步的影响问题进行分析，开始为这方面的工作铺平前进道路。为促进这些努力，在多国办事处和小岛屿发展中国家驻地协调员的领导下，并与经济和社会事务部和最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室合作，还与所有受影响的会员国以及捐助者协商，制定了多层面脆弱性指数的备选方案。该指数将通过提供一种方法以重新定义小岛屿发展中国家可持续发展筹资资格和寻找长期债务可持续性解决办法，实现《萨摩亚途径》中的长期要求。我将根据第 75/215 号决议的授权，在大会第七十六届会议期间向大会提出关于该指数的建议。

76. 同样至关重要，我们必须加快在处于特殊情况的国家提议气候行动、可持续能源和公正的过渡，第五章对此有更详细的陈述。

B. 开展多国办事处审查

77. 在 2020 年经济及社会理事会发展方面业务活动会议部分期间，大会核可了我提出的一些建议，旨在使联合国发展系统增加其对由多国办事处提供服务的国家和领土的集体和个别的提议。联合国可持续发展集团和发展协调办公室随后迅速采取行动，支持推出建议。在短短几个月内取得了相当大的进展，实现了一些重要成就，也为长期改进奠定了基础。我将继续确保势头和雄心壮志继续高涨，以满足得到多国办事处服务的国家，特别是小岛屿发展中国家的期望。

更加适合特定情况的支持

78. 目前正在努力确保方案和政策支持更适合得到多国办事处服务的国家和领土的情况，并在这方面利用驻地协调员系统扩大规模的支持和联合国发展系统的全部资产。

79. 2020 年，联合国发展系统制定了应对计划，以支持各国应对大流行病对健康和社会经济的影响。例如，在东加勒比国家，针对 COVID-19 的一项多部门应对计划旨在支持正在进行的根据岛屿国家脆弱性的差别待遇倡导，帮助筹集了 2 380 万美元，占这些国家当前保健和社会经济所需资源的 80%。

¹⁷ 《2019 年人类发展报告：超越收入、超越平均、超越当下——21 世纪人类发展历程中的不平等》。

80. 关于联合国太平洋战略(2018-2022 年),根据强有力的多国共同国家分析,新的联合国加勒比多国可持续发展框架的制定工作正按计划进行,在 2021 年底、即当前的发展框架到期时将最后完成。此外,在过去一年里,各驻地协调员牵头制定了太平洋区域所有国家和领土各自的执行计划,加勒比各国和领土的计划将在 2021 年 5 月之前完成,这与我原先的承诺一致。联合国发展系统充分参与了这些计划的制定工作,以在各多国办事处根据各国和地区的具体需要调整目标。

81. 联合国发展系统各实体为小岛屿发展中国家制定了新的或更新的提议和方案。例如,开发署在“为小岛屿发展中国家的崛起”中载述了在三大支柱——气候行动、蓝色经济和数字转型——领域提议的支持,所有这些都基于对发展筹资的支持。联合国粮食及农业组织的“携手倡议”旨在加快包括小岛屿发展中国家在内的最脆弱国家的农产食品系统转型和可持续农村发展。2020 年,国际贸易中心启动了一项支持小岛屿发展中国家贸易相关能力的五点行动计划,联合国工业发展组织(工发组织)则在 2019 年制定了一项小岛屿发展中国家战略。包括国际移民组织(移民组织)、经济和社会事务部、妇女署、联合国减少灾害风险办公室(减灾办)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和人口基金在内的一些实体都承诺在 2021 年为小岛屿发展中国家更新或制定新的政策建议。我赞扬联合国各实体在这一领域采取的行动。

82. 为了确保多国办事处、包括那些在国家中没有实际存在的多国办事处能够更有效地利用联合国发展系统的所有专门知识和能力,我致力于确保通过区域协作平台,并在区域经济和社会委员会以及各机构、基金和方案的区域办事处的强有力联合领导下,使多国办事处和区域审查的推出保持交叉和同步进行。

加强实际派驻

83. 在驻地协调员的领导下,目前已在安提瓜和巴布达、巴哈马、多米尼克、格林纳达、帕劳、圣卢西亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图派驻了协调干事。还聘请了区域协调专家,并将其部署到了斐济和巴巴多斯,以加强区域支助以及与区域和次区域政府间实体的联系。此外,还与英属维尔京群岛政府达成协议,为其领土上的一名协调干事员额提供全额资金,为其他领土树立了重要榜样。

84. 一些实体已采取具体步骤,加强或增加其在实地的专门知识,并加强向国家一级的工作人员下放权力。例如,儿基会升级和增加了密克罗尼西亚联邦和基里巴斯的外地办事处工作人员,以支持增加联合国在北太平洋的派驻,并升级和增加了萨摩亚和特立尼达和多巴哥的工作人员。开发署在加勒比和太平洋区域增加了员额,重点是气候、环境和能源领域。它还将扩大联合国经济学家网络,增加和部署各国经济学家,包括在毛里求斯。国际移民组织在加勒比海和太平洋区域 15 个国家现有业务派驻的基础上,新增了在格林纳达和巴哈马的派驻。粮食署于 2018 年在巴巴多斯开设了加勒比海办事处,截至 2021 年 3 月,目前在多米尼克、圭亚那、牙买加和圣卢西亚派有人员。

85. 在北太平洋办事处设立一个新的多国办事处的工作正在进行中,该办事处设在密克罗尼西亚联邦。目前正在与政府就新联合国办事处房地(包括新联合国之

家的共同房地)的近期和长期安排进行对话。驻地协调员预计将于 2021 年年中就任，办事处主任现已征聘完毕。驻地协调员上任后，招聘其他驻地协调员办事处工作人员的工作将展开。

86. 在 2020 年，为中心以外的每个由多国办事处提供服务的国家/地区提供了 25 000 美元的资金，以加强协调支持，并用驻地协调员系统特别用途信托基金 2021 年预算拨款进行了拨款，此外还提供了基数资金拨款，以加强国家和地区之间的协调。根据我的承诺，没有将任何资源从一个地区转移到另一个地区来实现这一点。所有多国办事处从特别用途信托基金获得了相同的拨款基数，数额仅因涵盖的国家和地区数量而有所差异。

改善对发展筹资的政策支持

87. 18 个小岛屿发展中国家已经得到制定为国家发展优先事项和可持续发展目标提供资金的综合性国家筹资框架方面的援助，包括通过巴巴多斯、斐济和萨摩亚的多国办事处得到这方面的援助。此外，在开发署的技术领导下，还正在形成一个创新资金设计融资机制的设计概念，以满足小岛屿发展中国家的融资需求。

88. 正如我之前所建议，可持续发展目标联合基金还批准了一项专门针对小岛屿发展中国家的投资。通过一项价值超过 3 000 万美元的小岛屿发展中国家“提案征集”，可以采取专门的干预措施来解决小岛屿发展中国家面临的脆弱性问题。这些资源将补充已经通过联合可持续发展基金的“不让任何一个人掉队”和可持续发展目标联合基金的“可持续发展目标筹资”组合分配给多国办事处所覆盖的那些国家的近 2 500 万美元。还在多国框架下从聚光灯倡议、建设和平基金、全球珊瑚礁基金和其他机制提供了额外的集合供资。我赞扬那些在这方面已经走在前面者，包括通过其他集合供资渠道，例如太平洋区域第一个多国集合基金，促进联合方案拟订。我寄希望于国际社会的一致行动，进一步加强对这些国家的财政支持。

加强国家数据系统、数据收集和数据使用

89. 联合国可持续发展集团数据和报告任务小组已经开始一项专门的工作流程，以便在各国办事处覆盖的国家和地区从供应驱动转向需求驱动的数据和统计方法。一些实体也各自在采取专门行动。拉丁美洲和加勒比经济委员会正在应对立法和能力利用的限制因素方面的挑战——这些挑战是加勒比地区收集、传播和使用分类数据的主要障碍，并承诺促进以协调一致的方式编制官方统计数据。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)正在加大对太平洋国家监测可持续发展目标进展情况的数据收集和使用的支持力度，并将统计工作纳入国家规划和决策。儿基会加强了对包括蒙特塞拉特、圣卢西亚特立尼达和多巴哥以及特克斯和凯科斯在内的加勒比地区多指标类集调查的支持。在太平洋区域，已在基里巴斯、萨摩亚和汤加完成这些调查，斐济和图瓦卢的调查正在进行中，密克罗尼西亚联邦、瑙鲁和瓦努阿图的调查将于 2021 年开始。国际移民组织还在努力加强关于由多国办事处提供服务的国家和领土的移民和流动的数据和分析的可获得性及其使用，包括为此提供有针对性的能力发展支助。

促进参与政府间论坛和进程

90. 联合国许多实体，如最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、经济和社会事务部、联合国人权事务高级专员办事处、联合国环境规划署(环境署)和教科文组织，继续为由多国办事处提供服务的国家融入和参与一些政府间论坛和进程提供资金、政策和技术支持。

91. 由于 COVID-19 大流行以及全球各种会议转向虚拟，信息和通信技术为小岛屿发展中国家和其他国家政府与区域和全球进程的伙伴之间加强和更经常地接触开辟了新的可能性。多国办事处与其所支持的国家领土之间的接触也是如此。我敦促会员国与联合国各实体合作，探讨未来如何扩大此类机会。

促成南南合作

92. 通过联合国南南合作办公室带头努力，联合国发展系统确定了关于在各国办事处所支持的国家领土集体实施南南合作和三方合作促进可持续发展全系统战略的一揽子具体应交付产出。将在全球和区域把南南合作和三方合作纳入各实体的战略框架，并在各国办事处加强这类合作的机构、人力和技术能力，加强对多方利益攸关方伙伴关系的支持。这将建立在各个实体和多实体承诺和倡议的基础之上，例如涉及环境署、国际劳工组织(劳工组织)、联合国训练研究所(训研所)、工发组织和开发署的绿色经济行动伙伴关系。

前进方向

93. 总体而言，我对过去一年来所显示的承诺和采取的行动感到鼓舞，其目的是向各国办事处作出更多的实质性提议和协调提议。在一个特别具有挑战性的时期，国家工作队以及区域和总部一级的一些实体在各国框架下增强了工作。我们已经奠定了坚实的基础，但为了确保就国家优先事项和需求提供强有力的、适合特定情况的建议和支持，特别是在金融和债务挑战加重的背景下，我们将与联合国所有实体合作，最大限度地发挥我们实地工作的影响。特别是，我们将更加重视根据特定情况调动所需的联合国应对措施，加强各国办事处的内部协调，想方设法扩大财政空间，并针对小岛屿发展中国家的独特情况做出回应。

C. 利用联合国的区域价值提供国家、次区域和区域支持

94. 将区域资产与支持国家一级的行动和应对跨境问题连接起来，以应对大流行病并加快《2030 年议程》实施工作，这仍然是重新定位的联合国发展系统的核心。过去一年，根据经济及社会理事会第 2020/23 号决议和大会第 74/297 号决议，在我为区域审查确定的五个关键领域中，我们取得了重大进展，这五个领域是，将联合国发展系统以前的区域协调机制过渡到新的区域协作平台、建立基于问题的联盟、推出知识中心、改进成果报告、加强数据系统和推进效率方面的努力。我们还看到，联合国发展系统迅速地在所有区域调动其集体专门知识，协助各国应对这一流行病。

95. 这些关键的起始之步为我们提供了新的动力。至关重要的是，我们必须在此基础上继续努力，解决许多国家政府仍然报告的在有效获取区域能力方面存在的困难，并在区域一级实现联合国发展系统更长期的重塑和重新定位。

在实施强化的联合国开发系统区域架构方面的进展

96. 所有区域都将以前的协调机制过渡到新的区域协作平台，自 2020 年 12 月 1 日起生效。在确保跨区域一致性的共同工作安排参数范围内，每个平台都制定了 2021 年的工作计划，设计了区域协作架构的设置，并建立了联合秘书处。由常务副秘书长主持的第一拨协作平台年度会议于 2021 年 3 月期间举行，¹⁸ 会议确定了区域资产可最佳用于支持国家一级行动的领域。

97. 基于问题的联盟是区域协作平台实质性工作的主要工具之一，这种联盟以灵活的方式调动联合国全系统的专门知识，以应对不断变化的区域和国家需求。它们是需求驱动和结果导向的，既避免筒仓式做法，也避免重叠。尽管基于问题的联盟当然是各区域特定的，但气候行动、复原力和人员流动已成为所有区域的优先问题(见图 21)。其他联盟的实质重点为其区域所特有。在非洲，关于次区域倡议的基于问题的联盟正在考虑之中。在拉丁美洲和加勒比地区，还已提出关于发展筹资的新的基于问题的联盟。2021 年，基于问题的联盟将在支持应对 COVID-19 大流行方面发挥关键作用，同时随着各国努力更好地恢复，促使在《2030 年议程》方面加快行动。区域协作平台将继续与驻地协调员和联合国国家工作队接触，征求对所提供支持的反馈意见，并让会员国参与，以确保基于问题的联盟对国家需求和优先事项作出回应。

图 21

当前基于问题的联盟



¹⁸ 非洲(3月2日)、欧洲和中亚(3月12日)、拉丁美洲和加勒比(3月15日)、亚太地区(3月23日)和阿拉伯国家(3月26日)的年度会议的举行与可持续发展区域论坛紧随。

98. 有效地汇集政策专门知识对于加强对国家一级的支持至关重要。各区域都在建立知识管理中心方面取得了良好进展。拉丁美洲和加勒比知识中心以及亚太地区知识中心已经启动。在阿拉伯国家，预计“马纳拉”知识平台的所有功能将在一年中逐步投入使用。非洲知识管理中心计划于 2021 年底启动。欧洲和中亚区域协作平台正在与西亚经济社会委员会合作，以调整其平台，使其适用于欧洲和中亚区域。

99. 通过这些平台可以获得丰富的知识产品，以促进基于证据的可持续发展目标解决方案。然而，还需要采取进一步行动，以确保通过同业交流群有效利用政策专门知识，并确保随时可以获得综合政策支持。统一共同要素，就各区域平台的互操作性作出更大努力，这将支持这一转变。增加这些措施显然是必要的。2020 年，近 70% 的国家认为很容易或非常容易获得联合国发展系统区域办事处的专门知识(见图 22)，72% 的国家认为区域办事处的支持有效或非常有效，而近 20% 的国家认为难以获得区域支持，14% 的国家答复说它们没有得到支持或支持无效果。

图 22
联合国发展系统区域办事处支持的获取

	答复分布			有目标的应对方面的趋势	
	%, 2020			%	
	容易或 非常容易	困难的或 非常困难	不知道	2019	2020
总体而言，从联合国发展系统各实体的区域办事处获得专门知识容易程度？	68	19	13	54	68
	有效或 非常有效	无效或 未得到支持	不知道	2019	2020
联合国区域办事处在就与特定国家有关的最优先区域/次区域问题提供支助方面的支持效果如何：	72	14	15	日期不详	72

资料来源：2019 年和 2020 年经济和社会事务部对方案国政府的调查。

100. 根据加强透明度和成果管理制的承诺，所有区域的联合国发展系统各实体编写了一份关于 2020 年在区域一级所取得成果的过渡报告，介绍在以前的协调机制下的活动。2022 年，各区域协作平台将提交其关于在区域层面推动《2030 年议程》的集体成就和全系统共同影响的第一份报告。

101. 在各区域委员会的领导下，并与各区域的其他联合国发展系统实体以及在全球一级与经济和社会事务部一起，巩固数据和统计方面的现有能力。2021 年，

所有区域协作平台将继续把由联合国发展系统实体在区域托管的各种数据平台连接起来，从而建立接入可持续发展目标区域数据生态系统的一站式服务。

102. 为了提高区域业务活动效率，所有区域都成立了区域业务管理小组，并制定了 2021 年工作计划。该小组的工作重点是与发展协调办公室一起，制定和实施区域业务活动战略。绘制区域业务供求图并将这些需求与现有业务基础设施相匹配，这样做可望在提供区域业务服务的成本和质量方面作出改进。该小组还支持在区域一级推出和实施提高效率的举措，支持在区域内促进实施提高效率的推进手段，包括相互承认。

每个区域的具体情况：各区域进展情况概览

103. 在非洲，区域联合国发展系统各实体共同努力，通过 COVID-19 紧急区域行动计划对 COVID-19 做出联合回应，在该计划之下，区域联合国实体在采购等领域提供至关重要的支持，以在全球库存有限和供应链薄弱的情况下改善协调工作。区域联合国发展系统各实体成立了区域 COVID-19 知识管理中心，提供全系统资源支持以抗击这一流行病。非洲知识管理中心将于 2021 年底启动；关于加强综合数据和统计系统的基于问题的联盟将在 2021 年期间重点开发“非洲联合国发展数据网关”，以有效监测落实《2030 年议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》的进展情况。非洲的联合国数据和统计战略工作也在进行中，以指导和协调联合国对非洲数据方面工作的支持。

104. 在该区域确定的七个基于问题的联盟与非洲联盟的优先事项密切一致，除上述数据和统计系统外，还侧重于宏观经济管理和经济转型；通过投资于增强青年和妇女权能，利用人口红利；利用新技术，促进实现数字化过渡；气候行动；和平、安全和尊重人权；以及应对被迫流离失所和移民问题。正在考虑增设一个关于次区域倡议的基于问题的联盟。已经成立了一个任务小组，进一步审查该区域的遗留结构，以确定它们在新的区域协作平台结构中的相关性和潜在的适应性。将这些协调式支持的努力制度化，这对于使非洲区域协作平台能够有效支持各国应对 COVID-19 大流行病、规划可持续发展前进道路至关重要。

105. 在阿拉伯国家区域，区域协作平台及其八个基于问题的联盟将为区域优先事项提供支持，包括增强青少年权能和对他们的包容；人道主义活动与发展活动的连结；移民；宏观经济管理与社会保护；性别公正和平等；粮食安全、气候行动和环境；优质社会服务；以及城市化。目前正在将驻地协调员和会员国提供的反馈纳入基于问题的联盟的工作计划，以确保各联盟以需求为驱动并受任务约束。阿拉伯国家区域的基于问题的联盟为 COVID-19 方面的健康对策作出了贡献，除其他外，为各国政府和联合国国家工作队进行得数字化保健和创新方面的能力建设，并支持对生殖、孕产、新生儿、儿童和青少年保健服务影响的评估。

106. “马纳拉”平台的工作正在推进，该平台旨在一站式提供源自联合国、会员国和其他发展行为体的所有知识和数据，以支持《2030 年议程》的实施。马纳拉将向联合国国家工作队和会员国开放，包括几个阿拉伯文和英文的工具，如阿

拉伯可持续发展目标网关和一个阿拉伯地区的数据和统计综合平台，所依据的是国家来源的数据和来自联合国监管机构的数据，辅之以最新时段的估计数和“大数据”。马纳拉还将包括一套知识产品、一个区域联合国发展系统电子学习平台、一个共同的联合国发展系统在线阿拉伯地理空间数据中心和一套基于各种经济模型的政策模拟工具。

107. 亚太地区区域协作平台在成立的头几个月里，帮助将该区域联合国发展系统各实体汇集在一起，在下述方面提供支持：促进性别平等和以人权为中心的 COVID-19 评估和应对计划，关于气候行动和可持续发展目标数据的新的区域对话，以及关于加强社会保护、人员流动和减少灾害风险的连贯一致政策信息。五个基于问题的联盟的重点是联合国发展系统在区域一级对关键优先领域作出更协调、更有针对性的应对。例如，世卫组织、人口基金和儿基会通过人权、性别平等和增强妇女权能基于问题的联盟，为东南亚各国政府和其他伙伴制定了战略和业务指南，以弥合服务差距，并确保在大流行病期间继续提供性保健、生殖保健、孕产妇保健、新生儿保健、儿童和青少年保健服务。组织了与亚洲和太平洋区域驻地协调员小组的专门对话，以便更好地将区域专门知识和提供的支持与国家一级需求相匹配。在这些领域向会员国、驻地协调员和联合国国家工作队提供的有针对性的支持正在促进为更好地从大流行病中恢复并加快《2030 年议程》方面的行动奠定坚实的基础。

108. 区域协作平台还得到负责执行手段的小组(包括关于可持续发展目标数据和统计、知识管理和全系统报告执行手段小组)以及区域业务管理小组的支持。与其他区域一样，由发展协调办公室区域派驻人员担任主席的同行支持小组提供国内支持。亚太知识管理中心于 2021 年 3 月正式启动，该中心借鉴亚太经社会开发的现有可持续发展目标服务台，为会员国和联合国国家工作队接触整个联合国发展系统的知识资源、同业交流群和专业知识提供便利。目前正在努力创建一个专门知识网络，并进一步将该中心发展成为一个自我维持和充满活力的空间。亚太可持续发展目标网关也全面投入使用，提供区域一级可持续发展目标进展的综合数据，并提供给经济和社会事务部全球可持续发展目标指标数据库。可持续发展目标数据和统计小组还向驻地协调员和国家工作队提供技术和数据支持，包括在 COVID-19 背景下。

109. 由于欧洲和中亚的大部分协作工作在按经济及社会理事会第 2020/23 号决议进行基于问题的联盟编组之前就在进行，各位区域主任于 2020 年对原有基于问题的联盟的职能进行了审查。审查显示，根据过去的结果和新出现的区域和国家需求，关于基于问题的联盟的优先领域具有强有力的共识。为落实审查建议制定了一项管理层应对计划，预期这将产生更明确的支持提议和撤出战略，以加强基于问题的联盟对具体任务的关注。2021 年 2 月 12 日，与欧洲经济委员会执行委员会共同组织了一次关于基于问题的联盟的会员国磋商。

110. 正在建立一个区域知识管理中心，其重点是出版物、报告或准则以及各区域联合国工作人员的专长等知识产品，包括俄语版本。预期基于问题的联盟将确

定可提供支持的工作人员或相关专家，作为其服务清单的一部分，这些服务将提供给驻地协调员和联合国国家工作队。在区域协作平台框架下设立的其他区域机构间协调小组包括数字转型小组和数据统计小组。后者包括该区域的联合国国家工作队和联合国亚太经社会的统计协调人，与全球统计界建立联系，从而使该区域的政策制定者更方便地获得数据和统计数字。

111. 2020 年，拉丁美洲和加勒比的联合国发展系统调动其资产和专门知识，支持会员国应对 COVID-19 大流行的紧急卫生和社会经济对策，包括协助扩大卫生系统，以提供卫生覆盖和优质服务，加强应对性别暴力的措施，扩大社会经济紧急措施，以惠及最脆弱群体，并与当局合作，促进远程学习和安全重新开学。为了更好地将区域专门知识和基于问题的联盟的支持提议与国家一级的需求相匹配，拉丁美洲和加勒比地区区域协作平台组织了与该地区驻地协调员和会员国的磋商。因此，建议在 2021 年建立关于发展筹资的第六个基于问题的联盟。青年和性别平等与增强妇女和女童权能被列为区域政策工作中贯穿各领域的优先事项。将通过在具体专题领域向驻地协调员和联合国国家工作队提供技术支持，促进基于问题的联盟的作用，以在国家一级产生切实的成果。此外，区域协作平台将促进联合行动，以弥合可持续发展目标实施方面的差距。

112. 区域协作平台还得到了知识管理中心指导委员会、可持续发展目标数据和统计小组、同行支持小组、区域业务管理小组和一个区域伙伴关系和传播小组的支持。可持续发展目标网关是本区域所有《2030 年议程》相关信息的参照切入点，它有助于在区域和国家两级监测和统计落实可持续发展目标的进展情况。区域可持续发展目标数据和统计小组绘制了列示图，列出会员国可通过该网关获得的联合国专门知识和技术援助。还可用列示图来更新区域自我评估工具，以判断编制可持续发展指标的能力，这些指标将于 2021 年与该区域各国的国家统计局和统计系统共享。

在行动十年中利用强化的区域架构

113. 在 2020 年进行来向新的区域架构的过渡，同时面对了一场历史性的的大流行病，这场大流行病暴露了所有区域可持续发展所面临的结构性挑战。有必要加快实施上述五个转型领域。新的区域协作平台及其基于问题的联盟、有效汇集专门知识为驻地协调员和联合国国家工作队服务并通过其为会员国服务、报告所取得的成果、整合数据和统计数字以及高效的业务活动，这些是在区域一级更好地向联合国发展系统提供支助的关键组成部分。

114. 我寄希望于各联合国实体在区域协作平台框架下进一步加强协作和支持模式，并以透明的方式这样做。随着我们巩固新的区域架构，我期望这些平台将重点从进程转移到实质内容，根据区域优先事项和具体情况计量作用并报告结果。在这样做的过程中，至关重要，我们必须更加重视应对跨境挑战，加强和平、发展和人道主义行动之间的合作，并找到在情况需要时加强增援能力的方法。我仍然致力于继续为会员国确保协商式执行进程。

D. 加强人道主义、发展与和平行动之间的合作、协作和协调

115. 今天，世界上约 77% 的赤贫人口生活在脆弱的环境中。如果我们要实现《2030 年议程》，我们就需要结束冲突和暴力，解决助长脆弱性的发展赤字和气候脆弱性这些根本问题。按照 2020 年四年度全面政策审查的要求，加强人道主义、发展与和平行动之间的合作、协作和协调，这对于联合国发展系统履行其在这方面的作用至关重要。

116. 过去一年，我们看到，在联合分析、确定战略重点、联合规划和方案编制方面大大加强了跨支柱协作。我们将授权转化为联合国各支柱领域在外地一级的指导，已在这个方面取得了进展。这包括制定人道主义-发展-和平连结的合作框架配套部分、机构间常设委员会的集体成果指南以及联合国可持续发展集团关于冲突敏感性、建设和平和保持和平的指导意见。在全系统范围内，联合国各实体都在支持驻地协调员办事处更好地将人道主义、发展与和平行动联系起来。例如，环境署正在与驻地协调员办事处和联合国特派团密切合作，以确保其能够获得环境分析，从而更好地找出建设和平工作中的环境行动机会。在海地和其他国家，联合国实体正在共同努力，向驻地协调员办事处提供共同的技术支持，以促进采取将人道主义-发展-和平行动连结起来的方法。这项工作将在整个 2021 年持续进行，为即将到来的一轮合作框架提供关于人道主义问题、防备、降低风险和解决危机根源问题的经验教训和的分析。

117. 推进人道主义和发展协作联合指导委员会已证明是一个日益有效的平台，可以将主要的人道主义、发展与和平行为体联系起来，更有效地应对布基纳法索、喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹这八个优先国家的脆弱性和风险问题。该委员会有效地倡导在应对 COVID-19 大流行的社会经济和人道主义反应之间建立联系。根据 2020 年四年度全面政策审查的任务规定，现在将定期向会员国传播关于该委员会工作的信息。我们还看到了几项促进整个人道主义-发展-和平连续体工作的联合倡议。例如，粮食署和难民署启动了联合卓越方案和目标中心，以帮助其国家和区域办事处落实全球承诺，目标是数据共享和对受影响人民负责任，并加强联合方案编制。我赞扬该委员会共同主席的领导工作，并依靠最大限度发挥该委员会影响的继续承诺。

118. 在实地，有迹象表明，这些努力正开始见效。根据经济和社会事务部的调查，76% 的方案国政府一致认为，在 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的协同效应作出了贡献。此外，77% 的政府答复说，与重新定位工作开始前相比，联合国系统各实体目前的协作程度更高，而前一年这样答复的比例为 70%。联合国各实体显示出一些类似的积极趋势，其中 81% 报告说，在 2020 年参与了确定发展、人道主义和建设和平干预措施的总体成果，而 2019 年这一比例为 75%。

119. 然而，挑战依然存在。几个联合国发展系统实体报告称，在紧急和危机情况下跨支柱协作存在某种类型的困难(见表 2)。

表 2

正在进行的连接人道主义、发展和建设和平活动的工作

问题：请评估以下每个方面的困难程度：

答案选择	很困难/困难		存在小问题		没有问题		不知道	
共同拟定和考虑到风险因素的分析	38.8%	7	33.3%	6	22.2%	4	5.5%	1
联合规划和方案拟订	50%	9	27.7%	5	16.6%	3	5.5%	1
评估影响	55.5%	10	22.2%	4	11.1%	2	11.1%	2
确保适当的融资	72.2%	13	11.1%	2	5.5%	1	11.1%	2
监测和实施	55.5%	10	5.5%	1	22.2%	4	16.6%	3

来源：2020 年经济和社会事务部对联合国发展系统实体总部的调查。

120. 在联合规划方面，联合国发展系统各实体报告的一个主要障碍是，缺乏对“集体成果”的明确定义以及如何在现有规划工具(如合作框架、人道主义应急计划和综合战略框架)中突出这些成果。他们还指出，联合方案制定仍然是一种期许，原因是，各组织试图重构现行工作来实现集体成果，而非首先明确集体成果，再由此提出共建方案。由于复杂的法律和隐私问题，联合国实体之间缺乏数据共享，还缺乏数据互操作性，这些都是阻碍在人道主义-发展-和平关系方面开展合作的额外障碍。

121. 联合国发展系统各实体指出，需要采取更系统的办法确保作出全系统应对。目前，协调工作各种情况有很大差异，往往取决于良好的意愿、人员能力和其他国内情况。他们建议，联合能力建设倡议侧重于促进提高对适用于人道主义、发展和建设和平工作的不同原则、工具和办法的了解。

122. 最常报告的挑战仍然是确保适当筹资，特别是应对捐助者对人道主义、发展与和平行动供资渠道采取各自为政的“筒仓式”做法，这阻碍了全系统的有效应对。针对这些问题，机构间常设委员会编制了人道主义应急方面的优质供资做法目录，作为决策者和从业者的参考工具。此外，根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的数据，只有 1.7%的人道主义方案拟订针对性别平等和增强妇女权能，在针对脆弱国家和经济体的所有和平与安保援助中，只有 2%将性别平等设定为主要目标。目前正在制定妇女、和平与安全和人道主义行动契约，作为关于“性别平等：从比亚里茨伙伴关系到北京+25”主题的平等一代论坛的一项成果，以明确说明存在差距的领域以及为充分解决这些问题所需的行动。

123. 展望未来，我会继续鼓励联合国各实体加强我们工作的实际影响，提升人道主义、发展与和平行动之间的合作、协作和协调，特别是为此应对有关集体成果和联合拟订方案问题并加深对不同原则、工具和办法的理解。

124. 此外，我促请会员国继续支持全系统应对，为此调整供资做法，利用定于 2022 年第七十六届会议期间举行的大会建设和平筹资问题高级别会议的支助，通过协调一致的发展、人道主义与和平办法，为促进建设和平的活动持续提供充足、可预测资金造势。我还鼓励继续实行将协调人道主义-发展-和平的各项努力列入安全理事会和经济及社会理事会议程的做法，促使在加强该方面工作取得进一步进展。

四. 联合国发展系统的筹资、透明度、问责和监督

125. 联合国发展系统重新定位活动承认，确保转变该系统的供资方式，对促进连贯、协调、高效和综合运作至关重要。在这方面，2020 年四年度审查欢迎供资契约，¹⁹ 鼓励全面有效执行契约。审查强调指出，核心资源仍然是发展方面的业务活动的基石，同时也承认需要提供适当数量和质量的自愿资金。契约实施两年来正在取得进展，但进展速度不如要求的那么快。

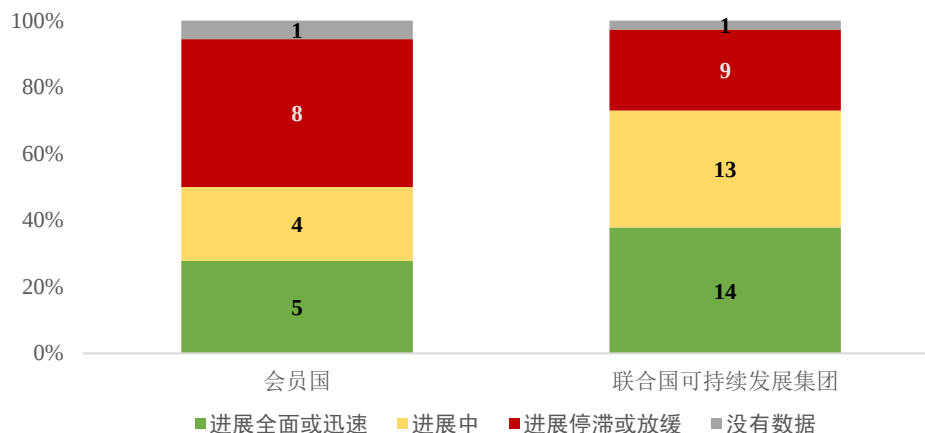
126. 虽然在实现发展核心资源总额和机构间集合资金的目标方面正在取得进展(从 5%增至 9%)，但仍然存在以下关切：用于发展相关活动的自愿供资份额增长缓慢(2017 年为 19.4%，2019 年为 19.6%)；可持续发展目标联合基金的资本不足(目前为 2020 年目标的 15%)；过度依赖少数捐赠者；驻地协调员系统供资短缺。

127. 就联合国发展系统而言，要最大限度地支持各国实施 2030 年议程和推动供资契约，则需要一个植根于强有力的评价和报告以及适当调整个人和集体规划的强大成果文化。2020 年，联合国发展系统继续投资于提高各级报告的一致性，建立一个弹性信息架构，制定全系统管理和问责框架，加快实现增效的步伐(见二.C 章)。然而，还需要取得进一步进展，通过改善成果管理制、加强全系统数据能力、全系统评价以及提高理事机构和联合国发展系统各实体之间的一致性来提升透明度。2021 年还提供了进一步加强经济及社会理事会作为问责平台的契机。

A. 加强落实供资契约

128. 供资契约是问责制的一个关键驱动因素。然而，从履行承诺的数据中可以看出，情况喜忧参半。根据最新数据(尚无 2020 年供资数据)有一些进展，成员国承诺情况为 50%，联合国可持续发展集团为 73% (见图 23)。

图 23
供资契约承诺进展情况



资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

¹⁹ 供资契约指标表可查阅 www.un.org/ecosoc/en/content/2021-secretary-general%E2%80%99s-report-implementation-qcpr。

129. 2019 年，会员国对联合国发展方面业务活动提供的财政捐款总额为 381 亿美元。一半多一点捐款(196 亿美元)用于人道主义援助，185 亿美元用于资助发展援助活动。在这 185 亿美元中，55 亿美元是用于发展活动的核心(未指定用途)资金，占发展相关活动供资总额的 29.6%，略低于 30%的供资契约目标(见表 3)。然而，若只考虑自愿(相对于摊款)供资，该比例降至 19.6%。

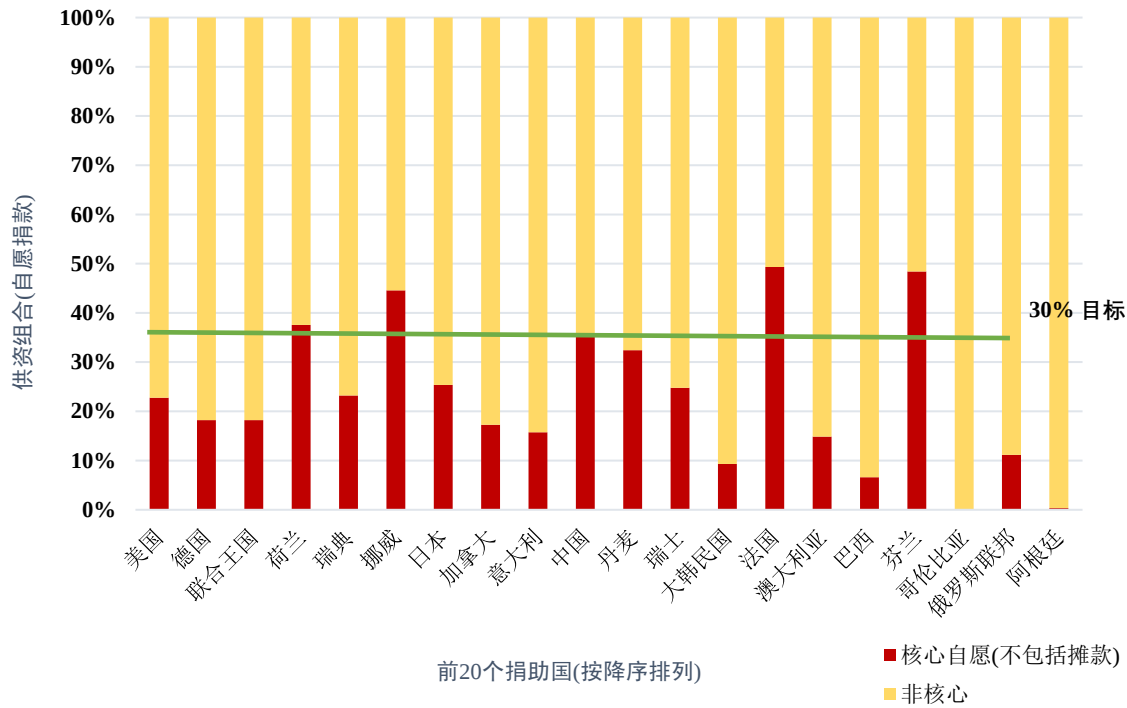
表 3
供资契约：会员国承诺 1

增加联合国发展系统的核心资源

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 1.1. 发展相关活动自愿供资中核心资源占比	19.4% (2017)	30% (2023)	19.6% (2019)	↓
会员国 1.2. 发展相关活动供资中核心资源(包括摊款)占比	27.0% (2017)	30% (2023)	29.6% (2019)	↑

130. 67 个会员国以核心资源的形式向发展活动提供了至少 30%的自愿供资，其中包括前 20 个捐助国中的 6 个(见图 24)。

图 24
2019 年联合国发展援助活动前 20 个捐助国供资组合

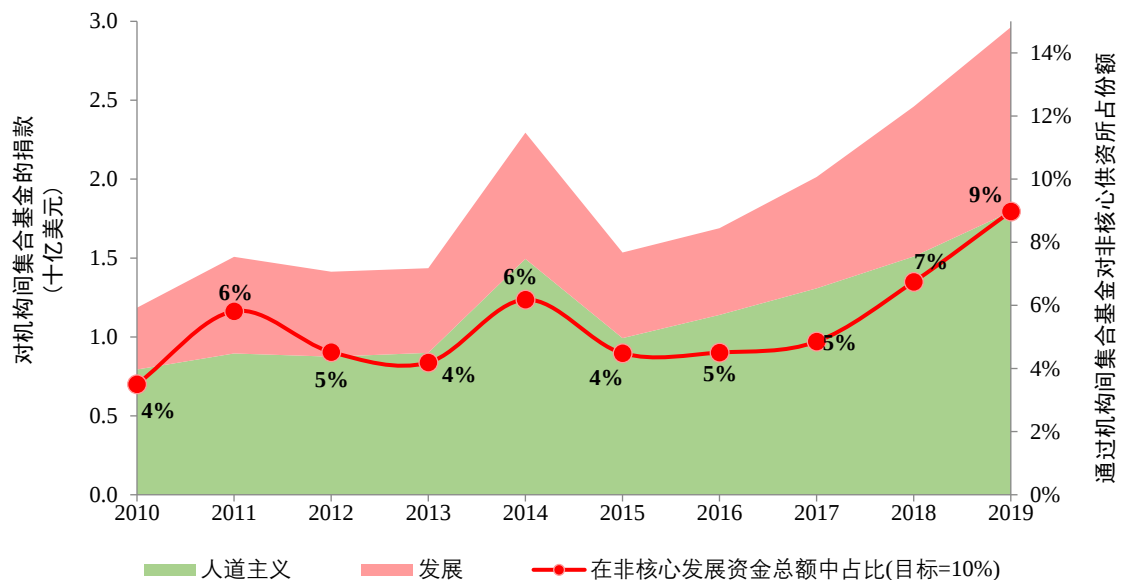


资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

131. 由于 COVID-19 危机的出现，核心供资的灵活性业经证明不可或缺。这些核心资金中的一部分可以迅速改换用途以应对大流行病。然而，重新规划其他(非核心)资源则更为复杂，有时由于与个别捐助方的协议而不可行。我鼓励所有捐助会员国考虑将更大比例捐款分配给核心资源，而非采取严格指定用途的非核心捐款形式提供捐款，以促进实现供资契约的目标。

132. 我感到鼓舞的是，许多会员国努力履行承诺，将其通过集合筹资机制提供的非核心捐款份额增加一倍。2019 年对机构间集合基金的供资总额为 29.6 亿美元，与 2018 年相比增加了 20% (见图 25)。虽然对此种基金的捐款有 61% 流向以人道主义为重点的基金，但自 2015 年以来，对发展相关的机构间集合基金的供资增加了一倍多，目前占联合国发展相关活动所有非核心供资的 9.0%。这表明在落实供资契约关于到 2023 年通过机构间集合基金将 10% 的非核心供资用于发展活动的承诺方面取得了良好进展。

图 25
2010 至 2019 年对机构间集合基金的供资



资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

133. 三年间，对特定机构专题基金的捐款翻了一番，2019 年略高于 9 亿美元，其中 7.2 亿美元专门用于发展相关主题。这相当于所有非核心供资的 5.5% 用于发展活动，而供资契约承诺到 2023 年达到 6% (见表 4)。

134. 与此同时，对旗舰可持续发展目标联合基金这一联合国发展系统改革的一个关键推动因素的供资仍远低于会员国在供资契约中承诺的水平。2020 年，对该基金的捐款只有 4 800 万美元，而供资契约承诺年度捐款 2.9 亿美元。虽然新的基金，如为资助紧急应对危机社会经济影响以及 COVID-19 大流行对可用资源的影响而设立的辅助性联合国 COVID-19 应对和恢复基金，可能是造成供资水平低于预期的部分原因，但必须扭转这些趋势。在这方面，随着 COVID-19 应对和恢

复基金的终结并纳入可持续发展目标联合基金，在将紧急应对阶段与恢复和长期可持续发展相衔接的过程中，会员国必须重申承诺，向可持续发展目标联合基金这一卓越的供资机制提供资源，推动联合国发展系统就与 2030 年议程所需变革完全对应的干预措施采取联合行动。

表 4

供资契约：会员国承诺 2

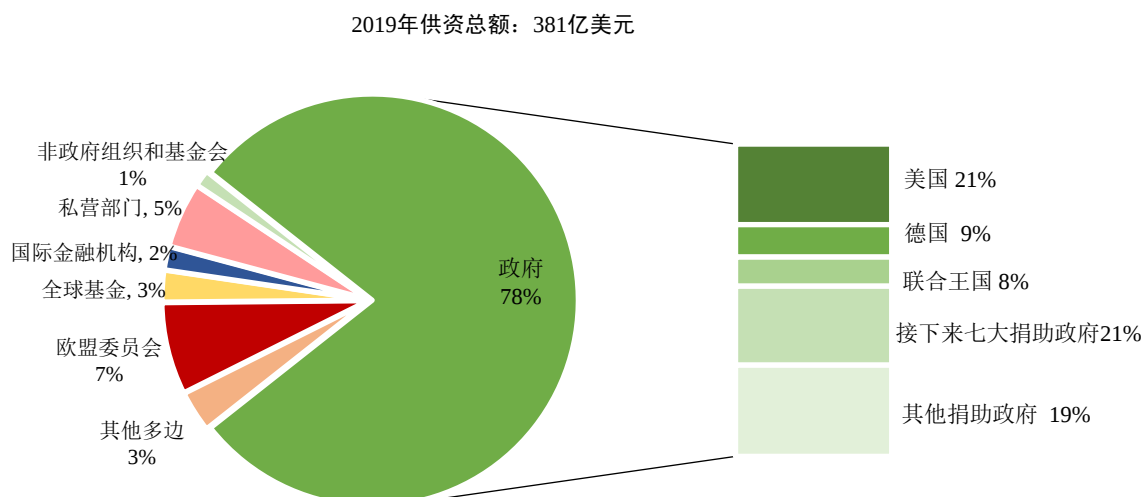
通过发展相关集合基金和单一机构专题基金提供的非核心捐款份额翻一番

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 2.1. 通过机构间集合基金提供、用于发展相关活动的非核心资源百分比	5.0% (2017)	10.0% (2023)	9.0% (2019)	↑
会员国 2.2. 通过单一机构专题基金提供、用于发展相关活动的非核心资源百分比	2.6% (2017)	6.0% (2023)	5.5% (2019)	↑
会员国 2.3. 2030 年议程联合基金年度资本	4 300 万美元 (2018)	2.9 亿美元 (2020)	4 300 万美元 (2020)	↓
会员国 2.4. 向建设和平基金提供的年度捐款	1.29 亿美元 (2018)	5 亿美元 (2020)	1.8 亿美元 (2020)	↓

135. 尽管优质供资总量出现了一些积极趋势，但联合国发展系统大部分供资高度依赖少数几个会员国，这仍然令人担忧。前三个捐助政府²⁰ 占会员国所有捐款近一半，前十个捐助国占全体会员国供资的四分之三(见图 26)。

图 26

2019 年主要供资来源组别



资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

²⁰ 美国、德国和联合王国。

136. 关于联合国可持续发展集团各实体的自愿核心捐款以及机构间集合基金和特定实体专题基金，扩大供资基础的趋势正朝着错误的方向行进。虽然在增加驻地协调员系统预算捐助方数量方面取得了进展，但如果要实现 2021 年供资契约承诺（见表 5），则目前数量要翻一番。该系统供资目前严重依赖少数捐助方，再加上核心和非核心供资持续存在不平衡，这一点尤其令人担忧。严重依赖少数捐助方使联合国发展系统的供资基础更容易受到风险的影响。要继续与会员国和其他潜在捐助方建立信任，扩大捐助方基础，则需要联合国发展系统加强和积极主动参与。

表 5

供资契约：会员国承诺 3

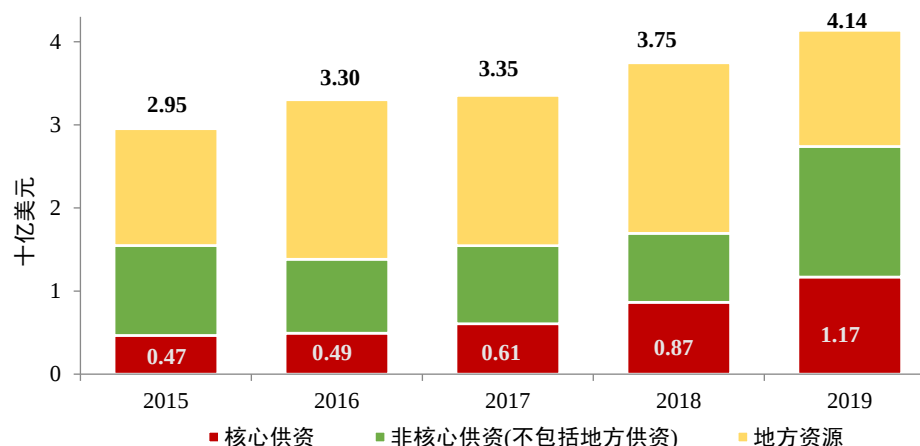
扩大联合国发展系统的供资来源

指标	基线	目标	最近数值	趋势
会员国 3.1. 报告自愿核心资源捐助国数目当年增长的联合国可持续发展集团实体百分比	67% (2017)	100% (2023)	50% (2019)	↔
会员国 3.2. 向发展相关机构间集合基金和单一机构专题基金捐款的会员国数目	59 和 27 (2017)	100 和 50 (2021)	39 和 24 (2019)	↓
会员国 3.3. 向驻地协调员系统预算捐款的会员国数目	28 (2019)	100 (2021)	43 (2020)	↓

137. 方案国的供资有助于减轻联合国发展系统对其最大捐助者的一些高度依赖，我很高兴地看到，方案国的供资达到 41 亿美元，自 2015 年以来大幅增加了 40%（见图 27）。

图 27

2015-2019 年方案国供资



资料来源：经济和社会事务部，2021 年。

138. 这包括 14 亿美元地方资源，用于在捐助方本国拟订方案。令人鼓舞的是，同期，来自方案国的核心供资增加了 150%，从 2015 年略低于 5 亿美元增至 2019 年近 12 亿美元。

139. 在为驻地协调员系统供资方面,有很大空间提高其可持续性。我高兴的是,在实现自愿捐款、费用分摊和征税这三个供资来源方面取得了进展。我赞扬那些在前期为增加捐款作出巨大努力并确保其捐款达到适当水平的捐助方。然而,对驻地协调员系统特别用途信托基金的自愿供资仍然低于预期水平,尽管联合国可持续发展集团全额支付分摊费用和缴纳税款情况超过最初预测,但 2020 年仍有 7 200 万美元的资金缺口。驻地协调员系统目前满负荷运转,有初步结果表明其不负所望,不过,2021 年将需要解决预算缺口问题,以避免现金紧张。对新的驻地协调员系统运作情况的首次审查还将纳入有关其供资安排的具体建议。

B. 交付改进了的全系统成果, 加强评价和提高资金流动的透明度

1. 全系统成果

140. 供资契约和 2020 年四年度审查均要求加强透明度和对全系统成果的承诺。

141. 在国家一级,国家工作队关于其合作框架的年度成果报告是我们对各国保持透明度和问责的基石。联合国发展协调办公室的内部数据显示,到 2020 年底,国家工作队编制了 86 份年度报告,我们预计 2021 年会大大超出这一数字。然而,我关切的是,25%的方案国政府报告,他们在上一年度周期未收到国家工作队的年度成果报告,还有 30%答复不知是否收到报告。现在为国家工作队发布了新的指导方针,要求在年度报告周期之后那年的第一季度编写报告。我预计,当前四年度审查周期会达到 100%合规。

142. 令人鼓舞的是,经济和社会事务部的调查还显示,几乎所有国家类别的报告质量均提高了(见图 28)。61%至 64%的国家表示,国家工作队的成果报告是围绕合作框架构建的,与国家成果挂钩,纳入了最新信息,例如关于联合国资源调动和交付情况的信息。对于是否纳入整个联合国系统的成果(57%同意),以及报告中是否纳入为可持续发展目标筹资所用资源的信息(52%同意),认可情况最低。

图 28
提高报告质量

	答复分布情况			目标答复趋势	
	% , 2020			%	
	是	否	不知道	2019	2020
贵国政府是否收到联合国驻地协调员关于联合国系统在上个年度周期在贵国取得的成果的报告?	47	24	30	50	47
你在多大程度上同意以下关于联合国报告的说法?	同意	不同	不知道	2019	2020
我们定期收到关于联合国成果的报告, 足以满足我们的需要	57	31	12	51	57
报告中的资料是最新的	61	16	23	62	61
整个联合国系统的成果都包括在内	57	15	28	50	57
报告中包括国家为资助可持续发展目标所用资源	52	21	27	48	52
报告包括有关联合国发展系统筹集和交付的资源的信息	63	14	23	54	63
报告是围绕合作框架/联合国可持续发展合作框架的成果构建的	64	11	25	61	64
报告与国家发展成果挂钩	63	13	24	56	63

资料来源: 经济和社会事务部, 2019 和 2021 年对方案国政府的调查。

143. 联合国各实体在国家一级的工作将通过 UN-Info 予以体现,其是全系统监测和报告平台,可跟踪联合国国家工作队如何将资源用于国家优先事项以支持可持续发展目标的成果。所有新的合作框架和联合工作计划均会纳入 UN-Info,从而确保有一个共同的成果报告基线,并通过公共网站(国家和全球)改进数据可视化情况。根据新的指导意见,2020 年国家一级报告应于 2021 年 4 月提交,将在国家工作队网页和联合国可持续发展集团网站、特别是那些使用 UN-Info 的网站公布。

144. 过去一年,国家工作队将 UN-Info 作为 COVID-19 社会经济应急计划的主要系统,在新的公共 COVID-19 数据门户上自动传递数据,以跟踪社会经济应急计划推出情况。UN-Info 得到了发展协调办公室信息管理系统的补充,该系统为国家和全球成果报告收集关于国家工作队工作情况的定量和定性数据,包括在公共网站上发布的信息。然而,UN-Info 能否成功在很大程度上取决于定期向该平台提供联合工作计划和成果的国家工作队的数量,以及按照开放数据原则更新其系统的联合国实体的数量。目标是确保按照秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略的愿景,各实体系统到 2023 年底实现数据互操作性。各理事机构对这些目标提供支持至关重要。

145. 在区域一级,我们重构了全系统成果报告,将其作为区域审查和重组协调的一个组成部分。如第三章所述,我高兴地看到,五个区域各区域协作平台向会员国提供了联合国发展系统各实体关于该系统区域成果的首份年度报告。²¹ 这些报告将促使各区域会员国每年审议联合国发展系统的区域成就。

146. 在全球一级,联合国发展系统继续制定和扩大共同方法,保障强有力的成果管理制。2020 年,除两个作出答复的实体外,所有实体均报告支持制定共同方法衡量全系统成果并统一指标。各实体在其成果框架中越来越多地使用可持续发展目标具体目标和指标。粮食署和世卫组织已经将其战略计划与可持续发展目标具体目标和指标完全保持一致。2020 年,四个实体(开发署、儿基会、人口基金和妇女署)制定了一个跟踪框架,监测其战略计划共同章节一套核心可持续发展目标指标方面的成果。2021 年,联合国战略规划网和发展协调办公室将共同修订 2011 年联合国发展集团成果管理手册。

147. 所有这些行动都将有助于加强联合国可持续发展集团主席报告联合国发展系统对可持续发展目标贡献的能力。主席今年的报告对照为应对 COVID-19 社会经济影响制定的一组指标,首次简要介绍了 2020 年联合国发展系统帮助实现成果情况。2021 年将扩大这一范围,改进全系统关于促进推动可持续发展目标情况的报告。

2. 评价

148. 联合国发展系统在履行其供资契约承诺和响应 2020 年四年度审查方面取得了进展,增加了联合评价和全系统评价,提高了合作框架在国家一级的评价质

²¹ 亚太区域的报告见 ESCAP/RFSD/2020/INF/3。2021 年其他区域报告有待在线发布。

量。在加强评价文化方面取得了进展，各实体越来越多地参与联合评价和全系统评价，而且，在联合国评价小组网站上集中提供的整体评价百分比大幅提高。

149. 2020 年，联合国发展系统各实体开展了 70 多个联合评价。大多数(50)是在国家一级进行的，全球一级的评价从 2019 年 16 个增至 20 个。较小实体和参与较少联合活动的实体指出在增加联合评价方面受限。超过 95%的实体(25 个有 24 个)跟踪评价状况和管理层回应，80%以上实体的评价单位(26 个有 21 个)符合联合国评价小组规定的独立标准。2020 年，80%(20/25)的实体报告，四分之三以上的评价得到了管理层的回应。同样，2020 年，80%的实体报告，大多数情况下，可公开获取管理层的回应，高于 2019 年 68%(见图 29)。2021 年的一个主要重点是，根据新的指导意见推出合作框架强化评价报告，并设立全系统评价办公室。

图 29
评价和管理层回应

	回应分布情况			
	%, 2020			
	0-25%	26-50%	51-75%	超过75%
在贵机构的评价中，有多少比例的评价得到了管理层回应？	8	0	12	80
这些管理层回应中有多大比例是可公开获取的？	12	8	0	80

资料来源：经济和社会事务部，2020 年对联合国发展系统总部的调查。

150. 联合国评价小组还更新了评价报告数据库，以跟踪专门针对集合基金或联合方案的评价。在设计新的集合基金、现有基金新战略框架和多伙伴信托基金办公室的知识产品时，正纳入从这些评价中得出的建议和经验教训。一个范例是建设和平基金 2021-2024 年新战略计划，该计划在很大程度上参考了系列评价情况。

151. 全系统独立评价是加强监督、透明度和问责制以及激励联合国发展系统各实体开展联合工作和集体学习的一个重要组成部分。我在先前报告中详述，我决定设立联合国可持续发展集团全系统评价办公室，作为促进协调全系统评价的专门能力。

152. COVID-19 大流行提供了测试全系统评价方法的首个机会。在联合国发展系统共同应对 COVID-19 时，亟需全系统评估应对情况，确保与我们拯救生命、保护社会和实现更好恢复的目标保持一致，并视需要纠正方向。全系统评价办公室的第一项举措是，在一名高级协调员的临时指导下，我启动了一项关于 COVID-19 应对和恢复基金重要意义的经验教训和可评价性活动。由此产生的报告²² 是第一个从全系统角度评估联合国发展系统应对情况的报告。报告表明，当联合国国家工作队所有成员利用其专门知识为参与政策制定提供信息时，则联合国发展系统有可能开展协作取得集体成果。报告结果和建议将作为审查驻地协调员系统的一部分予以审议。

²² “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”。可查阅 <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/COV00>。

153. 这一首次活动再次确认了一个独立的、完全有能力评估系统对可持续发展目标的集体支持情况的全系统评价办公室的必要性和价值。我请行政和预算咨询委员会同意设立一个主任职位，领导联合国可持续发展集团全系统评价办公室，并由一个小型团队提供支持，以期该办公室在年底前全面投入运作。为确保职能的独立性和公信力，这将是一个独立的办公室，主任将直接向我报告，有权酌处向适当的决策层提交报告，并享有直接与经济及社会理事会分享报告的特权。通过这些报告，主任可以让会员国获悉办公室的优先事项和活动。

C. 提高个人和集体规划、报告和供资的一致性

154. 联合国发展系统各实体组织的结构性供资对话为会员国和联合国实体之间就四年度审查所涉系列问题进行互动讨论提供了一个平台。包括所有基金和方案在内的 13 个实体在 2020 年举行了结构性对话，供资契约是这些讨论的核心。几个实体现在编制了一个成果总表，跟踪其在履行契约承诺方面的进展情况。

155. 此外，过去两年，为改进联合国发展系统各实体(对应重新定位的联合国发展系统)理事机构的工作方法作出了协同努力。在开发署/人口基金/联合国项目事务署(项目署)、儿基会、妇女署和粮食署各执行局，各执行局和执行局联席会议均取得了非常显著的进展。各执行局主席 2019 年设立的工作方法核心小组推动了几项变革。各执行局决定举行联合非正式简报会和主席会议，这可促进针对协调和统一问题的透明磋商。各执行局会议现在更具互动性，主要内容是经验教训部分，并邀请来自私营部门和民间社会的不同利益攸关方和专家参加。

156. 我欢迎并赞扬为确保各实体国家方案文件与合作框架所述全系统活动和成果保持一致也在采取行动的联合国各实体执行局。为此，发展协调办公室创建了一个新的合作框架状态看板，供联合国合作伙伴查看文件及其发展阶段之间的联系。根据 2020 年四年度审查，开发署、人口基金和儿基会现在制定了标准作业程序，确保提交给执行局的方案文件草稿附有至少一份合作框架或商定成果框架预稿。这种做法要在所有联合国实体执行局中更系统、更普遍。

157. 在 2021 年一年三次会议的首次会议上探讨诸如联合国发展系统改革等议程项目的各项努力表明，会员国大力承诺使各基金和方案的战略规划与四年度审查保持一致。在年度会议上探讨联合国发展系统改革问题和各实体年度成果报告情况也容许全面监督。

158. 联合国发展系统几乎所有实体至少部分将其规划和预算周期与四年度审查周期保持一致。包括秘书处在内的一些实体指出，由于规划周期频率不同，因而部分保持一致，世卫组织则表示，其理事机构正在讨论将其规划与四年度审查周期保持一致问题(见图 30)。各专门机构的理事机构作出各种努力与联合国发展系统其他机构保持一致，包括采取重大步骤，通过联合国发展系统共同业务活动提高增效(见第二章)，并在与支持和加速实现可持续发展目标相关的专题领域加强协调。

图 30
联合国发展系统战略规划周期的一致性

(百分比)

	答复分布情况		
	% , 2020		
	全部	部分	根本没有
贵机构的规划和预算周期在多大程度上与四年度全面政策审查周期保持一致？	40.7	55.6	3.7
贵机构的战略计划是否包括报告四年度全面政策审查实施情况？	63.0	18.5	18.5

资料来源：经济和社会事务部，2020 年对联合国发展系统总部的调查。

159. 开发署/人口基金/项目署、儿基会和妇女署各执行局在 2021 年第一届常会上强调，在制定 2022-2025 年新战略计划时，联合国发展系统重新定位并将 2020 年四年度审查纳入各实体的政策、规划、方案拟订和监测中有重要意义。理事机构应进一步鼓励联合方案活动，包括建议各国家办事处确保联合方案在其活动组合中的最低比例。联合国发展系统各实体及其理事机构也可以通过尽一切努力使其即将出台的战略计划与 2020 年四年度审查的任务和指导意见完全保持一致，兑现其对集体成果的承诺。

160. 我还高兴地获悉，在 2021 年第一届常会上，开发署/人口基金/项目署、儿基会、妇女署和粮食署各执行局主席表示，各执行局将与其他基金、方案和专门机构的执行局开展合作与协调，并继续设法通过务实的、注重结果的、积极主动的提供指导的方式，提高执行局的效力。会员国不妨继续加强整合各执行局治理情况。

D. 进一步加强作为问责平台的经济及社会理事会的业务活动部分

161. 2020 年四年度审查决议加强了经济及社会理事会根据《联合国宪章》所负责任和所享特权。决议重申经社理事会的作用及其业务活动部分是联合国发展系统开展发展方面的业务活动的问责平台。

162. 在过去四年度审查周期，会员国重振了业务活动部分的职能运作，确保其仍是为支持各国实现 2030 年议程就联合国发展活动进行互动讨论和反馈的论坛。为了加强与其他治理机制的联系，大会第 72/305 号决议将该部分举行时间改为临近各基金和方案执行局年度会议时进行。大会还基于第 72/279 号决议所作呼吁，确保该部分提供机会，定期就四年度审查实施情况与联合国可持续发展集团主席进行定期循证报告和对话。该部分现在更具互动性，包括与来自所有区域的驻地协调员和联合国国家工作队成员举行专门会议，同时扩大联合国发展系统行政首长的参与范围，而不仅仅主要是总部设在纽约的基金和方案的行政首长。我将与经济及社会理事会副主席共同在这一进展(2020 年该部分的虚拟性质促成了这一进展)的基础上再接再厉，并让民间社会和私营部门的行为者参与进来。

163. 大会目前正在通过审议来审查经济及社会理事会的作用，审议内容包括 2030 年议程后续行动和审查可持续发展高级别政治论坛。在此进程取得成果后，

将有机会通过该部分加强经社理事会的问责作用，办法是：改进格式和内容；调整该部分的时间，使其能够为各执行局的报告提供信息；加强经社理事会的问责职能与大会的问责职能之间的联系；要求联合国发展系统各实体提供一致报告和务实建议。

164. 为全面改革四年度审查的监测和报告格式，我将鼓励联合国发展系统各实体将其新战略规划指标与四年度审查指标更全面保持一致，并向其理事机构提供全系统成果报告，然后将报告提交给经济及社会理事会。

E. 在联合国发展系统业务活动中实施关键战略

165. 2020 年四年度审查更加注重一些领域，这些领域涉及联合国发展系统对照重要整体承诺加强自身业绩的能力，特别是涉及实现性别均等、确保环境可持续性 & 防止性暴力和性虐待。我欢迎大会采取这一重要步骤，而且，我将继续鼓励联合国发展系统在这三个重要领域作出持续改进。

1. 在联合国发展系统实现性别均等

166. 落实 2017 年全系统性别均等战略在稳步推进。全职副秘书长和助理秘书长最高级别保持了性别均等，这一成果是在 2020 年 1 月取得的。我们还在驻地协调员任命方面实现和保持了均等，和平行动女负责人和副负责人人数也达到了创纪录水平(50 个在职职位有 24 个)。2019 年，妇女在联合国系统国际专业及专业以上职类中的总体比例达到 47.3%(高于 2018 年的 46.6%)。联合国国家工作队还采取各种行动，在工作人员的招聘、留用、晋升和人才管理方面加强性别均等，包括在刚果民主共和国制定了《性别均等契约》，旨在到 2026 年实现完全性别均等，国家工作队各机构所有负责人签署了该契约。

167. 全球大流行病带来了其他挑战和机遇。在参加妇女署 2020 年 9 月一项调查的联合国性别平等问题协调人中，71%以上指出，COVID-19 危机对各实体实现性别均等和创造有利工作环境的进展工作产生了不利影响。与此同时，该大流行病使联合国系统的灵活工作成为现实，为组织文化变革提供了一扇机会之窗。国家工作队采取具体行动，为所有人营造有利环境，开展宣传活动，进行倡导，参与对话并组织讲习班。为了特别是在外地吸引和留住更多妇女，需要更直接的全面支持来转变组织文化。我期望整个联合国系统加紧落实《联合国系统有利环境准则》和《外地有利环境准则》，促进提高妇女的代表性，加快在整个联合国系统实现性别均等的工作。

2. 确保联合国发展系统业务活动的环境可持续性

168. 2020 年四年度审查要求联合国发展系统在全系统已作出努力的基础上应对业务活动环境可持续性问题。自 2009 年以来，“绿动联合国”年度报告概述了联合国发展系统及管理设施和业务活动方面的环境可持续性情况。多年来，该报告扩大范围，纳入了近 60 个实体的气候排放、废物、污染、水和生物多样性的数据。为了取得超出个别实体工作范围的共同进展，2019 年通过了联合国系统 2020-2030 年可持续性管理战略。第一阶段侧重于管理，第二阶段将于 2021 年推出，涉及

政策、方案拟订、设施和业务活动方面的内部环境和社会可持续性全貌。该战略得到了联合国秘书处 2020-2030 年气候行动计划的支持，该计划旨在根据政府间气候变化专门委员会的建议，实现秘书处业务活动的宏大减排。

169. 尽管取得了进展，但在国家一级，只有 18% 的业务管理小组报告 2019 年制定了房地环境战略，提出缺乏财政资源和能力以及地点分散是主要挑战。2016 年推出了外地特派团环境战略，以此为榜样，建立共同国家房地的举措应推动我们作出进一步努力，确保每个国家工作队都制定减少环境足迹计划。

3. 防止性剥削和性虐待

170. 在改革驻地协调员系统方面，2019 年将预防和应对性剥削和性虐待的责任明确列入驻地协调员职权范围以及管理和问责框架。对国家工作队成员的指示是，将他们收到的任何指控报告驻地协调员。

171. 正如我在今年 2 月关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的年度报告中所述，报告了 91 起涉及联合国实体(非和平行动或特别政治任务)人员及其执行伙伴的性剥削和性虐待指控，而 2019 年为 107 起。在这 91 起指控中，19 起涉及 2020 年，72 起涉及前几年或不明时期。性虐待指控数目从 2019 年 38 起减至 2020 年 17 起，受害儿童人数从 2019 年 38 人降至 2020 年 15 人。在这些指控中，7 项被证实，9 项未予证实，35 项正在调查，21 项处于初步评估阶段，1 项待定，18 项结案。²³

172. 我 2017 年打击联合国人员性剥削和性虐待的战略²⁴ 是明确的：零容忍政策适用于本组织每个人。截至 2020 年，129 个国家工作队中有 119 个报告制定了防止性剥削和性虐待行动计划，并设立了专门的机构间工作队、协调机制或协调中心。我们将继续提供指导和培训，支持它们发挥作用。

173. 我还将继续与联合国各实体合作，推动联合国系统精神健康和福祉战略以及联合国残疾包容战略，第五章对此有更详细的论述。

4. 履行我们的集体承诺

174. 在我们进入这一新的四年度审查周期之际，会员国和联合国发展系统显然均须有更一致的行动和努力，以执行供资契约，加强全系统的成果、评价、透明度和问责制。

175. 过去两年，我们取得了令人鼓舞的进展，但进展仍参差不齐，一些重大变革要素仍然需要更坚定承诺。我们的监测工作清楚地表明，需要在哪些方面给予更多关注来弥合差距。我促请所有实体充分审查承诺，确保正在采取必要步骤兑现每项承诺。所有实体均须在结构性供资对话中，视各自情况向其理事机构报告供资契约执行情况。我请发展协调办公室继续促进定期跟进各实体和会员国，以监测执行情况并鼓励取得进展。

²³ 见 [A/75/754](#)，第 68 段。

²⁴ [A/71/818](#) 和 [A/71/818/Corr.1](#)。

176. 我还促请所有会员国继续各自和集体执行供资契约。在发生全球危机时，至关重要，我们提高向联合国供资质量的志愿不要低落，确保供资推动一致和取得成果。虽然一些会员国根据供资契约明确审查了政策和供资做法，但我指望会员国和各实体保持供资契约的势头，确保我们坚持我们的共同承诺。

177. 今天，我们比以往任何时候都更需要规模化交付。供资契约是努力取得更好成果的一个里程碑。联合国发展系统各实体内化了供资契约，而且，我们在透明度和问责制方面取得了进展，但有些现实情况我们必须承认。我们在年底前不会实现一些承诺。我们需要加快我们个人和集体的各项努力，倡导会员国实现承诺。供资必须大幅增加，让联合国发展系统有资源有能力来支持会员国在这个行动十年实现 2030 年议程和可持续发展目标。

五. 全系统作出综合应对，为行动十年提供支持

178. 在 2020 年四年度审查中，会员国承认我们共同在改革联合国发展系统方面取得了进展。重振旗鼓的驻地协调员系统和新一代联合国国家工作队通过应对 COVID-19 大流行，展示了更高的灵活性和更综合、更重点突出的做法。区域一级的必要变革现已就绪，在通过我们的多国办事处加强我们的支持方面取得了重大进展。我赞扬联合国发展系统各位首脑，他们做出了巨大承诺和贡献。在此背景下，在实现可持续发展行动十年开始之际，2020 年四年度审查自然标志着行动十年期间重心有了重大转变，从推动改革所需的结构性改革转向期望联合国发展系统制定变革性政策和提供技术支持以加快进展实现可持续发展目标。

179. 世界面临的挑战令人望而生畏。COVID-19 危机以及随之而来的全球应对不公情况正在造成巨大困难和破坏，使我们推动可持续发展目标的努力倒退了许多年，在消除贫困方面尤其如此，据估计，仅 2020 年就增加了 1.31 亿穷人，²⁵而在提高妇女权利方面，进展可能倒退了一代人。²⁶ 这场大流行病突显了我们当前经济、社会和政治制度的脆弱性，并清楚地表明，追求催生极端不平等和助长对自然战争的发展道路是愚蠢的，但前进的道路也是清晰的。2030 年议程是我们的北极星，COVID-19 恢复工作提供了一个作出大胆变革的独特机遇，让我们基于问责制、尊重人权和有效的国际合作，朝着更具包容性、性别平等和低碳经济的方向迈进。

180. 在此背景下，2020 年四年度审查突出强调了联合国发展系统在本周期内应加强的关键领域。审查要求支持可推动落实可持续发展目标的恢复工作，还请联合国发展系统特别关注对以下方面作出重要投入：教育、卫生、社会保障和体面工作；气候行动、可持续和包容性经济增长、生物多样性的保护和可持续利用以及能源转型；推动性别平等和解决歧视；利用数字转型的力量。

²⁵ 见联合国，经济和社会事务部，《2021 年世界经济形势与展望》。

²⁶ 世界经济论坛，《2021 年全球性别差距报告》(2021 年，日内瓦)。可查阅 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf。

181. 为了在会员国寻求恢复退失的成果和确保可持续发展取得巨大飞跃之际满足会员国的期望，联合国发展系统将需要利用改革全部潜力，将综合政策和方案支助提升到下一水平，加强在能力发展方面提供的帮助，加强对政府的支持，以调动投资和技术，并促进加强与其他国际机构、私营部门、学术界、民间社会、地方当局和世界青年的伙伴关系。

182. 经过三年改革，基础现在稳固了，我相信联合国发展系统随时准备好迎接2020年四年度审查提出的这一挑战。结合各国政府、合作伙伴和整个社会的适度宏大志向和政治意愿，我们可以共同使这十年成为人类和地球的变革十年。

A. 为可持续发展目标提供综合变革支持

183. 联合国发展系统在支持方案国应对 COVID-19 大流行时，显示其有能力因应方案国需求和优先事项。方案国政府报告，过去两年，联合国对国家各项努力的贡献在健康和福祉(可持续发展目标 3)、粮食安全(可持续发展目标 2)和教育(可持续发展目标 4)领域影响最大；其次是消除贫困(可持续发展目标 1)、性别平等(可持续发展目标 5)和气候变化(可持续发展目标 13)(见图 31)。

图 31

联合国过去和未来对可持续发展目标的助益和贡献

可持续发展目标	过去两年联合国贡献最大的前5个领域		接下来4年需要联合国援助的前五大领域			
	2020		2020	2019	百分点变动	
3 (健康和福祉)	68%		59%	45%	▲	15
8 (生产性就业和可持续经济增长)	24%		52%	42%	▲	10
4 (教育)	46%		48%	47%	▲	1
1 (消除贫困)	42%		44%	49%	▼	-5
2 (粮食安全、营养和消除饥饿)	51%		42%	36%	▲	7
13 (应对气候变化及其影响)	42%		39%	52%	▼	-13
17 (召集和利用伙伴关系实现目标)	18%		34%	31%	▲	3
9 (工业、创新和基础设施)	12%		33%	20%	▲	13
6 (水、环境卫生和个人卫生)	27%		25%	23%	▲	2
16 (和平、司法和强有力的机构)	32%		25%	34%	▼	-9
5 (性别平等)	42%		20%	29%	▼	-10
7 (负担得起的清洁能源)	11%		20%	17%	▲	3
10 (减少不平等)	15%		19%	29%	▼	-11
14 (可持续利用海洋和海洋资源)	6%		17%	15%	▲	2
11 (可持续的城市和社区)	11%		12%	14%	▲	-2
15 (可持续利用土地、生态系统和森林)	6%		12%	15%	▲	-3
12 (负责任的消费和生产)	4%		10%	10%	▲	1

资料来源：经济和社会事务部，2019 和 2020 年对方案国政府的调查。

184. 关于接下来四年，方案国报告，健康和福祉(可持续发展目标 3)、体面工作和经济增长(可持续发展目标 8)、教育(可持续发展目标 4)、消除贫困(可持续发展目标 1)和粮食安全(可持续发展目标 2)领域特别需要联合国发展系统提供支持，它们位列受大流行病影响最为严重的领域。尽管各区域和各国之间存在差异，但这些可持续发展目标也是 2019 年最常提及的目标(见图 32)，不过，那年更加重视应对气候变化及其影响(可持续发展目标 13)。

图 32

联合国对可持续发展目标的今后助益和贡献，在国家类别中按最常选到最不常选的顺序排列



资料来源：经济和社会事务部，2020 年对方案国政府的调查。

注：基于对需要联合国援助的前五大领域的回应情况。

185. 在应对这些优先事项时，联合国发展系统必须考虑到各部门和目标之间的相互联系，性别平等的中心地位以及可持续发展中经济、社会和环境这三个方面的相互依存关系。这要求以一种新的方式来审视挑战和推动国家规划和政策。如《2019 年全球可持续发展报告》所述要求，这方面的核心是对可持续发展采取系统处理办法。今后一段时期，联合国可持续发展集团将继续加强联合国发展系统工作人员在这个领域的能力、知识和技能，确保系统本身充分适应 2030 年议程要求的那种转型。

186. 同样重要的是，联合国发展系统更加注重提供优质综合政策咨询和支持，利用联合国各实体的比较优势和能力，加快转变传统的单一机构直接支助和服务提供模式。新的工具或重组诸如共同国家分析与合作框架等现有工具，已经体现了这一转变，其正在对联合国各实体的做法产生连锁反应。60%以上的联合国发展系统实体报告，根据合作框架准则简化和统一了各机构的方案拟订和报告工具。91%已采取步骤，支持制定衡量全系统成果的共同办法和定义及统一指标。然而，一些实体对按照四个不同成果框架协调统一方案拟订和报告问题发表了意见，这四个成果框架是：国家发展计划、联合国发展系统实体战略计划(包括国家方案文件，若有的话)、合作框架以及捐助者计划(若可适用的话)。我们将继续寻找机会简化和协调这些框架。

B. 提升解决贫困和不平等问题的宏大志向，不让任何人掉队

187. COVID-19 大流行促成全球贫困二十多年来首次激增。潜在的交叉不平等，包括性别不平等，意味着许多在大流行病之前就面临歧视或被社会边缘化的人和人群受到的伤害最大。2020 年四年度审查重新强调了其中每一个问题，特别指出集体努力必不可少，可支持各国制定能够建设包容性社会和经济体的变革性政策，不让任何人掉队。

1. 扭转消除贫困局面，投资于人类福祉

188. 应对当前保健、教育和社会保障体系的弱点，以及 COVID-19 大流行暴露出来的系统性歧视和不平等权力关系，是消除贫困这一全球最大挑战之一的核心。在各国政府利用新资源支持以投资为主导的复苏时，必须重新关注保护所有人的尊严及其适当生活水准权，增加对这些服务的投资，审查支持其包容性有效提供的新方式，包括利用诸如大数据和数字连接等新技术，并投资于诸如照护经济等具有倍增效应的领域。

189. 世界一半以上人口仍无法获得社会保障，我们不能再置之不理从多层次视角看待减贫和建设复原力的紧迫性。联合国发展系统正在努力提升可在这一领域提供的帮助。2021 年，联合国可持续发展集团将制定一个全系统协调一致战略，帮助各国按照 2020 年四年度审查的要求，实施适合本国、面向全民的社会保障制度和措施，包括社会保障最低标准。此外，根据 COVID-19 时代及其后发展筹资倡议，劳工组织正在牵头作出各项努力，明确加强社会保护保障制度、促进体面工作和减少贫困的具体步骤。这项工作的高潮是，在 2021 年 7 月可持续发展高级别政治论坛期间与开发署和联合国贸易和发展会议召开高级别

会议。这表明了更大范围承诺加强联合国发展系统在宏观经济分析和支持生产性就业领域的能力。

190. COVID-19 大流行清楚地暴露了卫生和医疗提供系统投资不足问题。即使在该大流行病之前，世界至少有一半人口仍然没有完全承保的基本医疗服务，8 亿多人至少要用家庭预算的 10% 支付医疗费用。世界必须从这场危机中吸取惨痛教训，立即投资于公平获取 COVID-19 疫苗、诊断和治疗方法，投资于包括心理健康在内的全民健康覆盖和卫生应急准备。世卫组织一直在通过其知识和专长领导对 COVID-19 的全球卫生应对工作，联合国国家工作队在地协调员的领导下，在世卫组织和儿基会的支持下，将继续发挥重要作用，通过 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制在 145 国实现疫苗公平和推广国家疫苗接种方案。通过作出其它共同努力，如《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》来推动包括心理健康在内的可持续发展目标 3，可以更好地利用联合国发展系统的召集力、知识和专长，支持各国在 2030 年前实现全民健康覆盖。

191. 大流行病前就存在的教育危机加剧，教育以前所未有的规模受到中断，有可能逆转在减少失学儿童人数、特别是女童方面取得的进展。这场危机聚焦了限制受教育权这一不可接受情况以及全球范围教育提供和筹资差距，表明亟需对教育系统和课程进行变革。在 2020 年 10 月教科文组织召开的全球教育会议上，会员国突出强调了要立即采取行动的具体领域；教科文组织的“教育的未来”倡议将在今年晚些时候发布一份旗舰报告，说明在一个日益复杂、不确定和不稳定的世界中，必须如何重新构想知识、教育和学习。此外，儿基会作出了新的努力，利用儿基会-国际电信联盟的“学校上网”倡议以及无限新时代伙伴关系，弥合数字学习鸿沟。我还与教科文组织和儿基会一道，努力推进一项倡议，其旨在将获取数字学习和技能置于恢复工作的核心，就像在世界上人口最多的九个发展中国家那样。²⁷ 更广泛地说，目前正在审查全球教育协作和监测机制，旨在提高效率，促进更有力的协同作用，扩大全球教育合作伙伴之间的合作，为会员国的优先事项和各项努力提供支持。²⁸ 这些措施共同提供了一个独特机会，可加强联合国发展系统及其合作伙伴的能力，将对全民优质教育的支持提到一个新的水平。

192. 鉴于我们面临数字鸿沟的危险，这将加剧国家之间和国家内部的社会和经济鸿沟，因而，四年度审查首次强调联合国发展系统支持数字技术促进可持续发展。世界约一半人口仍未联网，其中大部分是在非洲和亚洲及太平洋区域，而且，农村与城市、不同性别以及青年与老人之间也存在数字鸿沟。在技术改变我们的世界之际，联合国发展系统必须支持各国政府优先投资于数字素养和基础设施。为此，我于 2020 年 6 月推出了数字合作路线图，该路线图倡导面向所有人的包

²⁷ 教科文组织，“Scaling up digital learning and skills in the world’s most populous countries to drive education recovery” (2021 年 4 月 4 日)。可查阅 <https://en.unesco.org/news/scaling-digital-learning-and-skills-worlds-most-populous-countries-drive-education-recovery>。

²⁸ 教科文组织，“Education post-COVID-19: extraordinary session of the Global Education Meeting” (2020 年 9 月 22 日)。可查阅 <https://en.unesco.org/news/education-post-covid-19-extraordinary-session-global-education-meeting-2020-gem>。

容、可持续的数字未来愿景：几个联合国实体已在努力加强联合国发展系统可在数字转型方面提供的帮助。通过“学校上网”倡议加快学校数字连接是该路线图的一个关键要素。此外，开发署担任我发起的联合国可持续发展目标数字筹资工作队的牵头机构，这是我 2019 年发布的 2030 年议程筹资路线图的一部分，该工作队提出了利用数字化和金融技术促进可持续发展的可执行建议。联合国法律身份议程工作队制定了面向法律身份的“联合国一体化”模式，包括出生到死亡的整体登记模式，这可以通过广泛、适当发展新数字技术和数字化系统进一步加快步伐。此外，开发署 2020 年推出了第一个数字战略，其将作为开发署提供集成服务的关键部分。²⁹ 数字技术也为更多公众打开大门，让他们日益参与制定和实施国家发展方案。驻地协调员被要求为当地社区，特别是那些落在后面的社区积极、有意义的参与提供便利。创新工具和信息技术可以扩大参与，包括参与制定合作框架，缩小那些仍被排除在数字革命之外者的准入差距。

2. 不让任何一个人掉队

193. 鉴于如前所述，我们的世界日益复杂、不确定和不稳定，要实现包容性社会和经济体，则需要专门措施和行动。

194. 因此，在 26 个联合国实体战略计划中，有 25 个确定了帮助到最贫困者的具体办法；24 个实体中有 21 个每年向其理事机构报告这一领域的进展情况。在国家一级，91%的方案国政府报告，联合国发展系统帮助其查明最落后者，92%表示，该系统实际上帮助其向最落后者提供救助。84%的方案国政府认为，联合国发展系统 COVID-19 社会经济对策针对有风险的群体。与此同时，联合国可持续发展集团的分析表明，这些行动往往不全面，主要针对妇女和儿童，对其他边缘化群体或交叉脆弱性关注不足。在 2020 年 10 月前制定的社会经济应急计划中，有 43%尚未转化为五大应对支柱的目标干预措施。³⁰ 同样，虽然此种计划 70%包括人权分析，但只有 32%的计划将基于权利的方法纳入整个计划的具体措施。³¹ 这些结果表明，要将不让人掉队原则和基于权利的方法充分转化为我们的政策和方案支持，必须根据我的人权行动呼吁给予专门关注和重视，并提供额外支持和培训。

195. 鉴于世界 80%的残疾人生活在发展中国家，2020 年四年度审查指导联合国发展系统将包容残疾人纳入我们特别是在国家一级工作的主流。在《联合国残疾包容战略》启动后，我们制定并向所有国家工作队推出了残疾包容问责记分卡。57 个实体和 7 个在 2019 年方案年度提早推出记分卡的国家工作队的报告表明，该战略在各方案和业务活动中催生了积极行动。2020 年底，所有国家工作队首次通过记分卡报告了该战略实施情况，这将建立一个联合国关于残疾包容情况的全球基线，国家工作队还为推动在 2021 年及其后取得进展计划了行动。我们已经

²⁹ 见 <https://digitalstrategy.undp.org/how.html>。

³⁰ 保健优先、保护人民、经济应对和复苏、宏观经济应对和多边合作及社会凝聚力和社区复原力。

³¹ 联合国可持续发展集团，对联合国国家工作队 COVID-19 社会经济应急计划的人权审查(2020 年 11 月 10 日)。

看到，利用联合国促进残疾人权利伙伴关系基金和可持续发展目标联合基金的供资，在联合拟订方案领域取得了进展。与残疾人组织积极协商、包容残疾的采购和通信被确定为需要取得重大进展的关键领域，目前正在为填补这些差距提供具体的政策和技术指导。

196. 鉴于当今世界青年是有史以来人数最多的一代，其中近 90%生活在发展中国家，因此，联合国也在寻求加强其服务青年和与青年合作的能力。由于 COVID-19 大流行造成的贫困、粮食短缺、失业、教育中断和机会丧失，以及正在发生的气候和生物多样性危机，整整一代人的未来面临风险。许多倡导正义和采取行动推动可持续发展目标的年轻人，其和平集会和表达自由权也面临挑战，这是缩小公民空间的更广趋势的一部分。关于联合国青年战略执行情况的第一份审查报告表明，整个联合国系统各级有关青年与可持续发展目标议程的势头强劲，但也突出强调需要作出更加协同的努力，加强联合国对青年、特别是处境不利和边缘化群体的工作方式。在四年度审查周期中，我期望所有联合国实体和国家工作队在所有基础性和纲领性优先领域加快实施该战略。

197. 关于各国实现可持续发展和其他具体目标进展情况的优质、及时、相关、开放和分类数据，是落实可持续发展目标和首先帮助到最落后者的核心。多国国家统计局的业务活动在 2020 年受到大流行病严重干扰之前，已经面临严重的资源限制和数据收集问题，导致关键数据收集工作被推迟甚至取消。从各国政府视角看，2020 年，83%的受访对象认为联合国发展系统在这一领域的支持是适宜的。这与以下情况一致：96%的国家工作队正在帮助加强国家统计能力，包括在较小程度上加强直接收集数据的能力(见图 33)。然而，只有 18.5%的国家工作队制定了协调和加强国家统计能力的商定工作计划。

图 33
2020 年联合国国家工作队关于支持国家统计能力情况的答复情况

(百分比)

	是	否
联合国国家工作队为国家统计能力提供支持吗？	96.2	3.8
联合国国家工作队制定了协调和加强国家统计能力的商定工作计划吗？	18.5	81.5
提供的支助类型：		
能力发展	96.8	3.2
直接收集数据/调查管理	56	44.0
财政支助	66.4	33.6
其他	27.2	72.8

资料来源：发展协调办公室，基于信息管理系统的官方数据。

198. 为应对当前危机，联合国发展系统将各国统计局密切合作，共同努力帮助建立基于统计数据、地理空间信息以及适当大数据的可持续弹性信息架构。这包括支持将数据收集、处理和传播现代化，提升国家一级的技能组合，加强数据治理和管理及分享最佳做法。由于各区域委员会、其他实体和办事处以及经济和

社会事务部统计司牵头于 2020 年 10 月启动的全球数据干事和统计师网络所作大量努力，驻地协调员、国家工作队和国家统计局正在得到技术支持的推动。通过当下数据倡议，联合国还将与世界银行、可持续发展数据全球伙伴关系和可持续发展解决方案网络等主要伙伴密切合作，更多采用稳健的方法和工具，提高国家一级可持续发展目标数据的及时性、覆盖面、包容性和质量。瑞士将于 2021 年 10 月主办的联合国世界数据论坛为重振推动加强可持续发展目标数据系统提供了更多机遇。

方面的工作

199. 这场大流行病对妇女和女童的影响尤为严重，表明性别不平等问题在世界的政治、社会和经济体系中仍然根深蒂固。妇女的劳动力参与率下降，贫困妇女人数日增，无酬照护工作的负担加重，男性对妇女和女童的暴力侵害达到可怕的程度，我在呼吁世界各地家庭和睦时强调了这一点。然而，过去一年也突显了性别均衡的领导方式给所有人带来的积极成果，可以利用整个社会的能力来应对重大挑战。从这场危机中复苏和复原必须通过以下结构单元加快落实目标 5：实现妇女的充分和平等权利、确保平等参与、推进包容性经济、紧急处理暴力侵害妇女的紧急情况、支持向倡导更公正和更平等世界者的代际过渡。在这方面，联合国发展系统在宣传、加强规范和政策以及方案编制方面发挥着至关重要的作用。但是，对联合国发展系统目前在性别平等方面业绩水平的分析却呈现一幅喜忧参半的景象。

200. 在联合国政策和方案编制支持方面，我们可以看到，虽然性别平等仍然是联合方案最常见的重点，但在成果一级，体现性别平等成果的合作框架的比例却从 2019 年的 72.3% 下降到 2020 年的 65.9%。关于联合国社会经济应急计划，分析显示，所有计划都将妇女确定为弱势群体，79% 的计划将性别平等视为贯穿各领域的优先事项，但只有四分之一的计划将性别平等纳入所有应急计划支柱的主流，9.3% 的计划包含对落在最后面群体的性别平等分析。³² 在联合方案编制方面，联合国发展系统与欧洲联盟合作推出了旗舰倡议——消除暴力侵害妇女和女童行为聚光灯倡议，即使近几个月面临行动限制和暴力增加的挑战，仍取得了切实的成果。对拉丁美洲和非洲首批国家方案的中期审查发现，该倡议是综合交付的成功典范，使性别平等成为整个国家工作队的职责。下一步，我们将继续完善聚光灯倡议，并确保利用经验教训为其他可持续发展目标联合倡议提供借鉴。

201. 我们还看到，在机构间筹资机制中增加性别平等事项支出方面取得了进展。由于明确强调性别平等标识，加上设立了 30% 的供资目标，在联合国 COVID-19 应对和恢复基金的第二轮募集中，65% 的已分配资金流向以性别平等为主要目标的提案。根据我的人权行动呼吁，该系统正在围绕两项关于性别平等的战略干预措施进行协调：废除所有歧视性法律；坚持使用包括配额在内的暂行特别措施，使妇女能够充分、平等地参与公共生活各个层面的决策。联合国发展系统和秘书

³² 联合国可持续发展集团，《关于将性别平等观念纳入联合国国家工作队 COVID-19 应对措施主流的技术说明》(即将出版)。

处各实体与发展协调办公室协调，正在开发和试行支持联合国国家工作队所需的工具。妇女充分、平等、切实参与实现和保持和平仍然是联合国的另一个关键优先事项，对于成功地维持和平、建设和平及为可持续发展奠定基础至关重要。

202. 《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划 2.0》及国家一级的对应计划为进一步深入了解联合国在促进性别平等方面的业绩提供了参考。与 2019 年一样，2020 年，39 个联合国发展系统实体报告了《行动计划》问责框架的情况。其中 80%以上在审计、促进性别平等的业绩管理、政策和战略规划以及与性别平等有关的可持续发展目标成果领域的业绩指标超过或达到评级要求。在评价方面有了显著的改进。然而，令人关切的是，衡量资源跟踪、资源分配和性别均等的指标评级仍然明显较低，这突出表明需要采取有针对性的行动，并进一步将性别平等观念纳入所有工作领域。

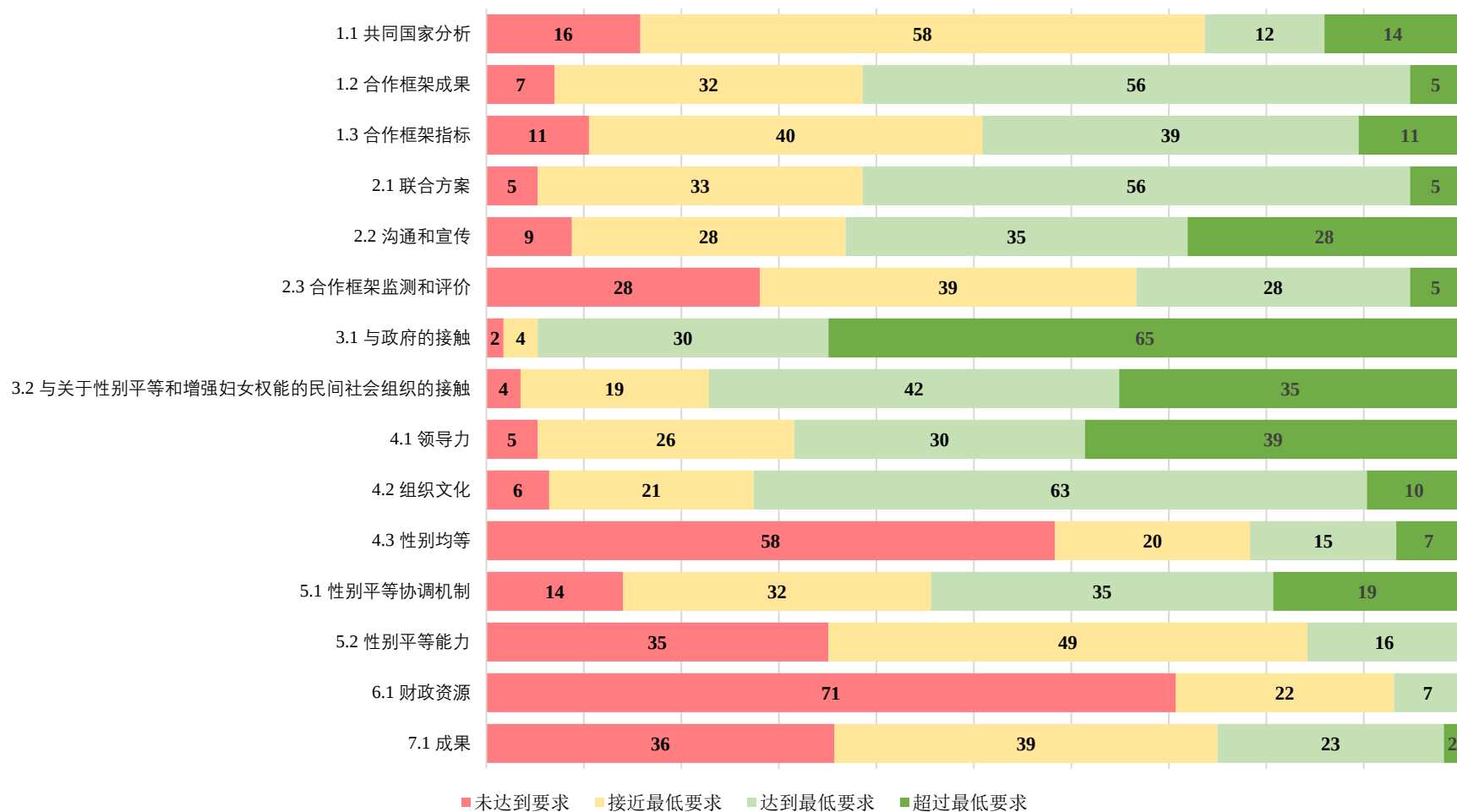
203. 在联合国国家工作队《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》方面，2020 年有 38 个国家工作队进行了报告。在合作框架规划阶段根据《行动计划》进行联合国国家工作队全面评估的国家工作队数量稳步增加，在过去四年(2017-2020 年)达到 60 个。³³ 其中，只有 56.7%达到或超过 15 项业绩指标中至少一半指标的要求(见图 34)。虽然这比 2019 年略有改善，但仍远低于供资契约规定的 2020 年达到 75%的目标。需要作出重大努力，确保在国家一级将性别平等观念纳入主流。

³³ 预计国家工作队将在每个合作框架周期内完成一次行动计划全面评估，通常是在周期开始时。

图 34

2017-2020 年联合国国家工作队《全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》执行情况

(百分比)



资料来源：妇女署，2021 年。

204. 总体而言，我们在进行四年度审查时，必须加强性别平等方面的业绩，确保将妇女权利和性别平等观念纳入我们关于所有可持续发展目标的工作中，包括结构单元纲要。2021 年，联合国可持续发展集团致力于确保联合国就性别平等和人权的核心地位发出共同声音；将两者系统整合到机构间分析、规划、实施和评估中；并确保综合交付，使性别平等成为所有方案的共同优先事项和共同目标。最重要的是，我希望看到业绩的改善转化为妇女和女童生活的显著改观。

C. 加快向可持续经济的公正转型，加强准备应对未来危机

205. 2020 年四年度审查指示联合国发展系统将应对气候紧急情况作为工作的一个核心方面，不仅在全球一级，在区域和每个国家也都是如此。

206. 我的气候行动小组与发展协调办公室一道，一直在加强与驻地协调员和联合国国家工作队的外联与接触，以便在国家一级推进气候变化优先事项。国家工作队越来越多地支持编制增强的国家自主贡献、长期低排放发展战略和国家适应计划。尽管如此，130 项共同国家评估中只有 75 项包含了对环境和气候变化因素的具体审查。未来，合作框架将成为联合国向各国政府提供国家一级气候变化支持的主要工具。在区域一级，几个以气候变化、环境和复原力为重点的基于问题的联盟为联合国各实体提供了区域平台，促进协调对会员国和国家工作队的支持。此外，为了扩大我们工作的深度和广度，2021 年联合国可持续发展集团工作计划设想对联合国国家一级气候应对措施进行详细审查，并制定向方案国提供气候支持的战略。这包括致力于将更加注重气候和环境的办法纳入业务、方案和合作框架的主流。

207. 作为加强气候行动的一部分，联合国发展系统还支持各国加快向低排放、具有复原力路径的公正转型，特别关注能源获取和能源转变、可持续粮食体系和可持续基础设施，并利用 COVID-19 复苏刺激方案的投资，实施雄心勃勃的气候行动。国际货币基金组织(基金组织)最近的分析显示，在关键的碳中和或碳汇活动(从零排放电力到保护野生动物和生态系统)上花费的每一美元，其估计收益增值作用比非生态友好型支出大 2 至 7 倍(具体取决于部门、技术和范围)。³⁴ 粮食体系直接支撑着超过 10 亿人的生计，在全球经济中至少占比十分之一，然而欧盟委员会和联合国粮食及农业组织的新数据显示，所有人为温室气体的三分之一以上也是由粮食体系制造的。³⁵ 同时，环境署最近的一份报告发现，到目前为止，只有 18% 的 COVID-19 复苏支出有望增强可持续性。联合国粮食体系峰会和能源问题高级别对话、第二次全球可持续交通大会以及《联合国气候变化公约》缔约方会议、《生物多样性公约》缔约方会议和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》缔约方大会历届会议等主要进程为

³⁴ Nicoletta Battini 等人，“重建得更好：绿色支出收益增值作用有多大？”，国际货币基金组织工作文件(2021 年 3 月 21 日)。可查阅 www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/19/Building-Back-Better-How-Big-Are-Green-Spending-Multipliers-50264。

³⁵ M. Crippa 等人，“粮食体系造成了三分之一的全球人为温室气体排放”，《自然粮食》，第 2 卷(2021 年 3 月)。可查阅 www.nature.com/articles/s43016-021-00225-9。

在这些领域动员开展全球变革运动提供了重要机会。联合国国家工作队必须利用这些进程产生的势头，在四年度审查周期中推进完善政策咨询和支持。

208. 2020 年四年度审查强调，这些问题还与促进生物多样性和基于生态系统的可持续发展方法有着千丝万缕的联系。2021 年，预计将就 2020 年后全球生物多样性框架达成一致。该框架的实施将为推进这方面的承诺提供机会，联合国环境管理小组即将发表的关于支持全球生物多样性议程的报告将支持这一点，该报告提出了联合国系统协助会员国实施 2020 年后全球生物多样性框架的行动承诺。2021 年 3 月，方案问题高级别委员会批准了一项共同办法，将生物多样性和基于自然的可持续发展解决方案纳入联合国的政策以及方案规划和交付工作。这将有助于联合国各实体更积极地与联合国国家工作队和驻地协调员接触，落实可持续发展的环境层面。总体而言，我们必须将环境管理小组作为中央协调机构，更好地开展工作，对环境采取全系统办法。环境管理小组目前由 51 个联合国实体组成。

209. 这场大流行病表明，世界面对这些平行和相互交织的危机是多么缺乏准备、束手无策。面对日益严重的气候变化和环境退化风险，我们必须从现在开始加强准备，提高抵御未来冲击的能力。会员国指示联合国发展系统通过 2020 年四年度审查，在整体上加强其在减少灾害风险方面提供的服务，并加强作为可持续、包容和具复原力复苏措施的一部分所提供的服务。在 130 个联合国国家工作队中，目前有 115 个工作队为国家减少灾害风险工作提供支持。随着疫情的蔓延，联合国可持续发展集团于 2020 年 8 月发布了关于将减少灾害风险和适应气候变化纳入合作框架的补充指导意见，并为国家一级的工作人员提供了培训模块和简报资料包。目前正在努力将指导意见纳入合作框架，使国家工作队在未来能够提供更强有力的支持。

D. 加强合作与伙伴关系，推进《2030 年议程》

210. 鉴于大流行病阻碍在实现可持续发展目标方面取得进展，实现《2030 年议程》将需要前所未有的跨部门、跨国界合作与伙伴关系。与公共和私营部门的发展伙伴联手不再是一种选择，而是成功的必要条件。对 86 项联合国社会经济应对计划进行的案头审查显示，尽管这些计划是在各种跨实体参与的情况下制定的，但仅有约 35% 的计划有外部伙伴的完全参与，36% 的计划只偶尔涉及伙伴。同时，在过去一年中，国家一级对联合国发展系统利用伙伴关系的能力的满意度仍然很高。2020 年，十分之九的方案国政府同意，在利用伙伴关系支持国家发展优先事项方面，联合国提供了充分支持。这些成果与 2019 年取得的成果一致。同样，85% 的受访者认为，驻地协调员帮助利用伙伴关系支持了各国推进《2030 年议程》的工作。

211. 2020 年四年度审查明确表达了在这一领域对联合国发展系统的期望。需要采取一些步骤来实现这些期望。

1. 深化联合国在后 COVID-19 应对和恢复工作中的筹资行动

212. 2020 年四年度审查明确要求联合国发展系统进一步探讨实现可持续发展目标的融资战略，包括创新融资和混合融资，以应对各国特别是具有特殊需要的国家

的独特情况。这一点在当前情况下显得尤为重要，因为受 COVID-19 危机的影响，许多发展中国家正面临巨大的融资压力，包括债务脆弱性和流动性限制。³⁶ 事实证明，这场危机严重阻碍了实现可持续发展目标的工作，但它也提供了机会，包括通过刺激和复苏一揽子计划扩大投资，推动包容性可持续经济领域的发展。

213. 一个关键的合作领域是该系统对综合性国家筹资框架的支持。该框架是一个源自《亚的斯亚贝巴行动议程》的国家自主战略工具，旨在加强国家发展计划与实现这些计划所需资金之间的联系。在联合国系统地方、区域和全球各级以及双边和其他合作伙伴的支持下，大约 70 个国家正在制定和实施综合性国家筹资框架。大多数国家还获得了可持续发展目标联合基金的财政援助。16 个率先设计和实施综合性国家筹资框架的国家的经验为这些工作提供了借鉴。为进一步加强这项工作，由经济和社会事务部协调的发展筹资问题机构间工作队，包括联合国发展系统各实体和布雷顿森林机构，正在制定方法和编制指导材料，并将于 2021 年上半年在全球综合性国家筹资框架知识平台上提供这些材料。指导材料还涉及筹资战略与国家长期优先事项和可持续发展目标的重要对接，例如，不让任何一个人掉队和气候行动问题。

214. 在全球和区域两级，联合国实体一直在推进众多行动，目的是增加资金获取途径并倡导减轻发展中国家的债务负担，以确保这些国家不仅能够应对 COVID-19 大流行带来的紧迫挑战，而且能够更好地复苏。上文第五.B.1 节所强调的“COVID-19 时代及其后发展筹资倡议”形成了一份全面选择清单，并支持在某些领域取得了进展。为了保持行动的势头，联合国各实体正在努力支持各国实施涉及 6 个群组的相关政策选择方案。³⁷ 每组的领导层思维开放并具有协作性，借鉴其他联合国实体的知识和专长，同时根据需要开展跨组工作。我将继续呼吁采取更雄心勃勃的发展筹资措施，包括将暂停偿债倡议至少延长至 2022 年底，扩大该倡议和暂停偿债倡议之外债务处理共同框架，从而将请求支持的脆弱中等收入国家包括进来，并在重新分配特别提款权的同时大量签发特别提款权。我还将继续倡导与广泛利益攸关方协商，采取行动纠正国际债务架构中长期存在的弱点。

215. 作为 COVID-19 应对措施的一部分，联合国发展系统和国际金融机构团结协作，但这只是第一步。目前，在 130 个联合国国家工作队中，有 44 个报告与国际金融机构制定了促进国家一级可持续金融系统的联合倡议，这些机构主要是基金组织、世界银行、非洲开发银行和亚洲开发银行。与 2019 年一样，略超过一半的方案国政府认为，布雷顿森林机构与联合国在本国的合作在过去四年里有所改进。按区域分列的答复显示出巨大差异(见表 6)。

³⁶ 联合国，“投资于可持续发展目标的流动性和债务解决方案：现在即是行动的时刻”（2021 年 3 月）。可查阅 www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_liquidity_and_debt_solutions_march_2021.pdf。

³⁷ 这六个群组及各组的联合国牵头机构是：(a) 可持续性和气候行动，由开发署牵头；(b) 社会经济对策：社会保障、性别、青年、卫生、教育和人权，由劳工组织牵头；(c) 金融和技术，由贸发会议牵头；(d) 流动性和债务脆弱性，由经济和社会事务部牵头；(e) 非法资金流动，由各区域经济委员会牵头；(f) 解决特殊国家需求，由经济和社会事务部牵头。

表 6

对过去四年中布雷顿森林机构与联合国在本国的合作是否有改进这一问题的政府评估

百分比

区域	同意	不同意	不知道 有改进	该国没有 布雷顿森林机构	共计
非洲	76	3	18	3	100
阿拉伯国家	36	45	18	0	100
亚洲及太平洋	55	14	27	5	100
欧洲和中亚	71	7	21	0	100
拉丁美洲和加勒比	36	8	48	8	100
共计	58	11	27	4	100

资料来源：经济和社会事务部，2020 年对方案国政府的调查。

216. 与国际金融机构合作是重新定位联合国发展系统的新前沿，是解决可持续发展的经济、社会和环境方面综合努力的一部分。为了加强与布雷顿森林机构以及所有国际金融机构的合作，联合国可持续发展集团将按照 2020 年四年度审查的要求，与这些机构和多边开发银行建立一个联合合作框架，加强区域和国家两级的协同作用，这是我的可持续发展筹资战略的一部分。我期待在四年度审查周期中看到我们的合作发生阶跃性变化。

2. 继续改善与私营部门的接触

217. 联合国发展系统各实体继续扩大其私营部门伙伴关系组合，新伙伴关系在 2019 至 2020 年期间增加了 26%。联合国可持续发展集团正在规划一个共同在线平台，以便集中和简化有关私营部门伙伴关系的信息。包括项目署在内的一些联合国实体正在推进私营部门参与的创新方法。此外，全球契约地方网络与驻地协调员办公室的伙伴关系和财务干事合作，在促进采取地方行动建立私营部门伙伴关系方面发挥核心作用。2021 年 1 月，全球契约启动新的三年战略，加强全系统积极参与及地方和区域网络的成长。新战略的目标是在五个领域产生可衡量的影响：性别平等；体面工作和经济增长；气候行动；和平、正义与强大机构；伙伴关系。

218. 2019 年通过的联合国可持续发展集团尽职调查共同方法加强了对伙伴关系的监督。目前正在为驻地协调员和联合国国家工作队制定实用指导，以补充这一方法。在大多数情况下，联合国发展系统各实体为发展伙伴关系提供额外的指导和支持。四分之三的联合国实体拥有平台或机制，用于在全球和区域两级跟踪每个伙伴关系的年度状况和成果；近三分之二的实体在国家一级进行监测(见表 7)。在取得良好进展的同时，我们还须进一步努力，确保各地的监督政策和机制到位。

表 7

贵实体是否有有效的监测和报告平台或机制来跟踪每个伙伴关系的年度状况和成果？

层级	是		否		共计
	百分比	数目	百分比	数目	
全球	77	20	23	6	26
区域	73	19	27	7	26
国家	63	15	37	9	24

资料来源：经济和社会事务部，2020 年对联合国发展系统总部的调查。

3. 大力支持南南和三方合作

219. 2020 年，联合国发展系统实体组织与南南合作有关的活动激增，包括数百次与大流行病有关的能力建设活动、知识交流以及为快速部署重要医疗用品而开展的合作。南南信托基金向 31 个国家快速提供了近 1 200 万美元用于支持购买呼吸机和个人防护设备，以及可以减轻弱势人口社会经济影响的资源。此外，85% 的联合国发展系统实体将南南合作纳入战略计划。同时，设有南南合作专职单位的实体数量从 2019 年 28 个实体中有 12 个减少到 2020 年 25 个实体中有 7 个。挑战仍未改变，即在调动额外资源、有效监测和评估方面存在挑战，以及在难以衡量影响、国家一级管理南南合作倡议的国家机构有限的情况下缺乏参与。2019 年建立的南南银河平台日益成为涵盖约 300 个机构、50 个会员国和 45 个联合国实体的广泛合作伙伴的一站式平台，用以分享解决方案，并在解决方案寻求者和提供者之间促成交易。该平台有一个涵盖迄今为止 550 多个最佳做法的精选数字资料库，其中包括专门的 COVID-19 大流行应对办法资料库。

220. 2020 年，大多数方案国政府报告说得到了联合国对南南和三方合作的充分支持。但仍有五分之一的国家(21%)认为这种支持不够，并要求增加这一领域的参与。2020 年 8 月通过了 2020-2024 年期间全系统南南和三方合作促进可持续发展战略，联合国南南合作办公室正在为该战略制定行动计划和监测框架，预计将改善该系统提供的综合支助，使我们能够更好地发起、推动、促成南南和三方合作。

4. 与其他伙伴的协作

221. 整个联合国发展系统的伙伴关系协作继续得到加强，联合国伙伴关系办公室作为利用伙伴关系实现可持续发展目标的全球门户大力参与。例如，通过 2030 年议程伙伴关系加速机制提供量身定制的支持，向国家工作队和各区域直接提供伙伴关系培训和咨询服务；可持续发展目标战略中心帮助提升、联系和协调各利益攸关方的努力，加强了围绕可持续发展目标展开的接触。联合国伙伴关系办公室还与联合国基金会密切合作，设立了 COVID-19 团结应对基金，使个人、组织

和公司能够支持世卫组织的 COVID-19 应对措施。已有超过 6.63 亿捐款者承诺通过该基金提供超过 2.42 亿美元的灵活资金。³⁸

222. 与驻地协调员办公室伙伴关系和财务干事以及联合国发展系统各实体的伙伴关系和财务干事进行接触将是今后加强伙伴关系的关键，包括民间社会和学术界等行为体。我们还需要通过“地方 2030”的工作等加强与地方当局的接触。“地方 2030”是一个支持地方领导人以协作方式孵化和分享解决方案、解决瓶颈并实施战略以在地方一级推进可持续发展目标的平台。展望将于大会第七十六届会议期间举行的关于《新城市议程》的高级别会议，联合国人类住区规划署将把这一倡议提升到更高的层级。

223. 2020 年四年度审查的一个专门侧重点是志愿服务，志愿服务日益被视为实施《2030 年议程》的强有力的跨领域工具。2016 至 2020 年期间，会员国向可持续发展高级别政治论坛提交的自愿国别评估中有 51%提到了志愿人员的积极贡献。对 2019 至 2021 年期间处于运作中的 77 项合作框架或类似文书进行的审查显示，58.4%的框架或文书包含志愿服务。联合国可持续发展集团各实体已将志愿服务纳入其组织战略，包括在战略计划、司际工作组、志愿人员办公室和个人倡议中具体提及志愿服务。2020 年，9 458 名联合国志愿人员在全球 60 个联合国实体服务，这是联合国志愿人员组织历史上部署志愿人员数量最多的一年。展望未来，联合国国家工作队应深化与当地志愿人员、志愿人员团体和涉及志愿人员的组织的接触，并在合作框架和国家方案文件中反映志愿服务的独特增加值和贡献。

E. 在自愿国别评估方面支持各国

224. 自愿国别评估为各国提供机会，让广泛的利益攸关方参与进来，反思在执行《2030 年议程》方面取得的进展，并重点关注未来十年需要加快行动的关键领域。2020 年，参加可持续发展高级别政治论坛自愿国别评估的绝大多数国家(82%)认为，这一进程有效推动了各国执行《2030 年议程》，与 2019 年约三分之二的国家相比，大幅增加(见图 35)。

225. 正如 2020 年四年度审查所强调的那样，联合国国家工作队可以在支持各国政府开展这一关键工作上发挥重要作用。一半以上的方案国政府报告，在编写自愿国别评估国家报告以及在高级别政治论坛上介绍报告后采取后续行动方面，得到了联合国的支持。联合国对编写国家报告的支持主要集中在利益攸关方参与、报告撰写、数据和统计以及提高认识方面。超过 90%的国家表示，在自愿国别评估方面，联合国在某种程度上协助确定并帮助那些落在最后面的人。

³⁸ 截至 2021 年 3 月 19 日。

图 35
联合国对各国自愿国别评估进程的支持



资料来源：经济和社会事务部，2019 年和 2020 年对方案国政府的调查。

226. 然而，自 2019 年以来，对自愿国别评估后续工作的支持似乎在所有领域都有所下降，这可能是由于各国和联合国国家工作队重点应对大流行病。合作框架的制定和更新为加强自愿国别评估报告和后续工作与国家一级方案拟订和执行之间的衔接提供了机会。加强这种衔接也是 2020 年四年度审查的要求。为了最大限度取得成果和扩大影响，必须将这两项工作视为同一闭环的组成部分。自愿地方评估的出现为进一步推进《2030 年议程》本地化提供了机会，联合国国家工作队必须本着包容性发展的精神支持这种努力。

未来之路

227. 2020 年四年度审查中强调的领域为联合国发展系统在本行动十年期间加强对各国的支持指明了方向。这将需要所有联合国实体做出巨大努力，改变旧的行事方式，接纳新的合作伙伴，确定各种任务的协同作用，谦逊而雄心万丈地应对各国面临的重大挑战。联合国发展系统的 COVID-19 应对措施表明，该系统已经为这一转变做好了准备。在会员国、各执行局、资金分配和方案国的支持下，在所有相关方的承诺下，目前的四年度审查周期可以展示，联合国发展系统现在体现了实现可持续发展目标所需的各种努力，该系统必须促成的变革性成果就证明了这一点。

六. 结论：为所有人创造一个可持续和更美好的未来

228. COVID-19 危机表明，我们的世界是多么互联互通，我们是多么相互依存。一种微小的病毒已经清楚显示，除非大家安全，否则无人安全，克服这场危机将需要全社会、全政府心怀同情和谦逊，团结一致采取行动。

229. 我感到高兴的是，方案国政府积极看待联合国发展系统对这一前所未有的紧急情况反应，表明我们改革该系统的集体努力正在取得成果。在这些成就的基础上，我们注意到本报告强调的挑战，并已经开始规划未来的道路，以实现 2020 年四年度审查传达的期望。

230. 首先，我们必须继续加强我们在国家、区域和全球各级提供真正的全系统和全社会级别支持的能力。这将要求进行投资，推动和激励联合国发展系统的商业模式、文化和劳动力(包括国别配置)向综合政策咨询转变。还将需要更好地协调联合国发展系统、个人和集体规划、报告和筹资，改进成果跟踪、报告和评价，并进一步推进效率更高的业务活动。这要求密切关注针对各国不同情况提供定制服务，克服这种做法给许多机构、基金和方案带来的挑战，并在我们的发展、人道主义与和平行动的协同作用方面取得进一步进展。

231. 其次，为了在行动十年期间加快落实可持续发展目标，我们现在必须在实施变革性决策方面实现阶跃性变化，推进提高复原力、促进向更包容和更可持续的经济转型的系统方法，抓住机遇共同实现更好的复苏。特别是，如果我们要实现关于气候变化的《巴黎协定》的目标，就必须提供与气候适应和缓解有关的具体政策咨询和投资，利用驻地协调员和联合国国家工作队的适当能力和技能，与政府和合作伙伴共同制定解决方案。

232. 第三，我们需要加大对各国的支持力度，调动各种实施手段。这需要通过综合性国家筹资框架等关键工具开展工作，更好地与国际金融机构、多边开发银行和其他金融伙伴接触。还需要联合国发展系统内部在这些问题上提高能力，并在数字转型问题上提供更切实的服务。

233. 对联合国发展系统支持的需求仍然强劲。成功地满足这一需求并大规模提供支持需要可预测、可持续和灵活的长期资金，解决核心和非核心资源之间持续失衡的问题以及发展系统过度依赖少数捐助者的问题。在我们继续努力提高透明度和问责制并履行我们在供资契约下的承诺的同时，我希望联合国各实体的负责人进一步积极参与，继续建立信任。在建立和实施联合国发展系统将据以报告工作的问责机制方面，各理事会必须发挥作用。

234. 这些问题和其他问题将为我目前根据大会要求正在进行的驻地协调员制度运作情况审查提供信息。我们将积极与会员国接触，以便反映迄今取得的进展，并确定可能需要纠正方向的领域。这需要坦诚和彻底的反思。虽然驻地协调员制度显然正在证明其增值作用，但我们不能羞于承认任何缺点，同时必须抓住机会改进我们的价值主张。

235. 在前进过程中，会员国在纪念联合国成立七十五周年的政治宣言中提出了我们的共同议程，为在包容、互联的多边主义背景下加强联合国提供了一个明确的框架。2020 年四年度审查对联合国发展系统的工作具有类似的意义，并将指导我们今后四年的工作。我期待与会员国和所有利益攸关方继续保持伙伴关系，实现期望，兑现《2030 年议程》的承诺，从而确保为所有人创建一个可持续和更美好的未来。
