



2018 年执行局联席会议

联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务厅、联合国儿童基金会、联合国妇女署和世界粮食计划署

背景文件——主题 1

“共同努力，以实地有效的方式加强一致性、协作和效率，共同实现成果，成功解决方案国在执行 2030 年议程时的优先事项”

本背景文件将用于 2018 年 6 月 1 日举行的开发署/人口基金/项目事务厅执行局、儿基会执行局、妇女署执行局和粮食署执行局联席会议，为上午的会议提供关于上述主题的信息。

I. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》要求“全系统战略规划、执行和报告工作，以确保联合国发展系统为执行新议程提供协调一致的支持”（第 88 条）。为上述目的，以及为了响应 2016 年联合国发展系统业务活动[四年期全面政策审查](#)（QCPR），联合国发展系统正开展加强一致性、协作和效率的工作，以确保提供执行 2030 年议程所需的优质服务。正如联合国秘书长在 2017 年 12 月 21 日[关于联合国发展系统重定位以实施《2030 年议程》](#)的报告中所概述的，该系统的指导原则是：加强国家自主权，发展基于国家背景的应对措施，确保实地有效地落实发展成果，主要侧重于不让任何一个人掉队。
2. 重新焕发激情的联合国可持续发展组（UNSDG，前身为联合国发展组）是推动这些工作的力量之一。该机构去年发布的最新指南表明，符合 2030 年议程目标的国家能力评估以及新一代联合国发展援助框架（UNDAF，呼吁综合、全面、循证、转型结果）为重新考虑联合国国家工作队（UNCT）的活动、存在和组成提供了基础。在[纳入主流、加快步伐和政策支持](#)（MAPS）共同方法的指导下，联合国各机构及其他发展伙伴与各国合作，提供量身定制的全面支助，帮助将 2030 年议程置于各国的实际情况下进行考虑，并评估发展优先事项，以实现可持续发展目标（SDG）。在国家一级，共同业务运作战略工作已取得进展，特别是支助服务的效率通过加大利用与地点无关的共享服务得到了优化，此外，联合方案制定工作也取得了进展。最近，[2030 年议程联合基金](#)成立，旨在利用联合国发展系统的多部门政策专长，为方案国提供综合政策的推动性支助，以实现 2030 年议程目标。
3. 一些全球举措已经启动，以加强全系统在提供 2030 年议程综合支助以及处理人道主义——发展——和平关系方面的一致性。[新工作方式](#)倡议汇聚了在持久危机环境下工作的人道主义和发展（以及在适用情况下和平建设）行动者，围绕共同成果加强协同和规划。但是，在国家层面联发援框架和人道主义应对计划的一致性仍需加强（如果相关）。
4. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署都在各自的 2018-2021 年战略计划中列入了一个共同章节，承诺在六个专题领域以及业务运作问题方面发挥协同优势。同样，粮农组织、农发基金和粮食署也建立了对可持续发展议程的共同愿景。粮食署国别战略计划概述了粮食署如何与其他联合国实体合作实现 2030 年议程。关于国家战略计划的章节让执行局能够轻松地评估联合国是否以全面方式处理该国的需求。
5. 本背景文件提出了对执行 2030 年议程提供支持的联合方法和创新伙伴关系的具体实例，这些方法和合作旨在解决国家优先事项并克服在实现可持续发展的共同成果方面阻碍一致性、合作、效率和效益的因素。

II. 主要问题与挑战

6. 与 2030 年议程的宏大目标相呼应，我们的共同目标必须是 21 世纪的联合国发展系统，即注重人，注重为贫困人口和边缘化人口带来的成效，以及注重于跨常见的架构提供综合支助。

7. 需要额外工作的部分领域包括对一致性原则和标准达成共识，以及标准操作程序（SOP）的一致性应用。标准操作程序为制定针对具体情况战略和干预措施提供了框架，以提高联合国在国家层面的整体一致性和有效性；联合国国家工作队的执行率继续提高。但是，由于原则的采用存在不均衡状况，这会对一致性地衡量联合国联合工作在国家层面的一致性进展情况提出了挑战。即使存在良好的合作意愿，但因各机构的业务模式和企业资源规划平台不同、以工作人员为导向的方法不同，以及建立伙伴关系和一致性的能力不同，因此给采用一致性原则和协议造成了实际的障碍，也会导致时间上的延误。

8. 正如秘书长在关于四年期全面政策审查执行情况的报告中所指出的，驻地协调员的能力和权限有限，不足以有效地协调联合国国家工作队的工作或使工作队成员对共同成果负责。该报告还指出，各国政府认为缺乏协调和资源竞争是阻碍在国家一级进行明确分工的重要因素。

9. 有必要为合作创造有利的环境和其他激励措施。设立 2030 年议程联合基金是第一步，此外还需要更多的财务激励措施来鼓励各联合国机构、基金和方案进行合作。问责制和监督需要重新定位，重点是系统集体取得的成果，而不是流程和结构。还有必要根据每个机构的任务和专业确定各机构在联合方案中应取得的明确成果、作用和责任，以避免同级机构在各自提供技术援助方面引起混淆。业务运作中的重复工作以及缺乏标准和相互承认原则也可能阻碍有效的协作。

10. 目前的指导建议应确保不同的利益相关者在联合举措中的比较优势。不过，在选择运作合作伙伴方面，仍缺少对比较优势概念或标准效率的共同理解或适当理解，这可能会导致错失提升效率或达成最大效果的机会。

11. 所有实体都致力于将人权、性别平等和规范性议程纳入联合国的各级政策、方案和运作工作。但是，在整合性健康和生殖健康以及生殖权利等敏感问题方面依然存在挑战，这些问题加剧了不平等并阻碍了可持续发展在社会、经济和环境方面的进展。

12. 正如达尔贝里关于[联合国发展系统职能和能力](#)的报告（2017 年 6 月）所述，2030 年议程要求联合国工作人员具备特定的技能集。由于培训和专业发展资源减少，招聘并留住顶尖人才的困难始终存在，因此获得这些技能仍是一大挑战。在各个机构，工作人员在启动、规划、执行和促进联合/综合政策和规划方法方面的技能和能力各不相同；这些尤其依赖于相关机构在具体国家的存在情况或是对适当专业知识的获取情况。

13. 由于缺少可用于国家一级某些 SDG 领域的资源，因此相关的联合国发展机构无法为各国政府提供高质量的支助、政策建议、数据能力以及技术和运作支助。

III. 举措示例

14. 一些联合举措解决了上述主要问题和挑战。本节旨在举例说明一些有升级可能的、有前景的举措。

通过多部门综合应对解决多层次问题

MAPS——综合性 SDG 执行支助方法

15. 具有升级潜力的举措之一是采用 MAPS 方法，例如“MAPS 特派团和参与”。自 2016 年推出以来，MAPS 特派团被越来越多的机构接受作为机构间举措，截止 2018 年 3 月，有 22 个联合国实体派代表参加。特派团包括了与联合国国家工作队密切合作的全球和区域专家团队，他们提供量身定制的建议，并帮助推动各国对 SDG 的自主性，促进利益相关者的参与。

16. 特派团报告——迄今为止包括与政府共同制定的 12 个“SDG 路线图”，已在多维度问题上采取综合方法。在一些国家，如马里和乌克兰，特派团还帮助促使人道主义 — 和平 — 发展之间的联系转动起来。

17. 吸取的经验教训包括，MAPS 特派团需进一步确保长期产出和成果是明确的。联合国实体之间以及与其他合作伙伴之间需要加强系统性的参与、能力建设和共同投资，从而通过具体的 MAPS 特派团和通过更广泛的 MAPS 系列参与提供持续的 SDG 执行支助。对于多部门 SDG 加速项目的界定、综合分析和政策建议，包括围绕环境、人权以及与其他国际协定保持一致的关键挑战性问题，需要采用一种共同的、系统的、严格的方法。

国家案例：多米尼加共和国 — 联合国机构围绕 SDG 指标开展合作

2017 年 11 月 27 日至 12 月 1 日，粮农组织、人道主义事务协调厅（OCHA）、开发署、人口基金、难民署（UNHCR）、儿基会、妇女署和世卫组织/泛美卫生组织（PAHO）通过综合政策支持 MAPS 特派团携手为多米尼加共和国执行 SDG 提供支助。通过高级别和多利益相关方的磋商，特派团制定了一个 SDG 路线图，为 SDG 纳入主流及加快执行提供了综合分析和建议。2018 年 3 月，最终建议提交给了该国政府，内容包括在多维贫困、竞争力与体面工作、可持续消费与生产、抵御力和包容性等方面确定的加速措施。该建议已开始影响该国的机构间联合工作和协调。值得注意的是，联合国国家工作队通过其协调 SDG 联合工作的机构间小组，正在将 SDG 路线图建议纳入自己的工作计划，通过该机制，反映 SDG 路线图的联合工作已经开始。这包括与多米尼加国家统计局的全新多机构协调，目的在于加强该国对涉及 SDG 指标的可行性水平、可用基准和可用元数据的审查能力。SDG 路线图还为新的机构间合作奠定了基础，以便与该国的经济、规划和发展部合作消除贫困。预计进一步的 MAPS 参与将帮助该国政府和联合国国家工作队落实这些建议。

国家零饥饿战略审查——国家主导的包容性行动

18. 国家零饥饿战略审查是一项国家主导的包容性、咨询性的行动它通过广泛分析和多利益相关方磋商，对一国在 2030 年之前实现 SDG 2 所面临的挑战进行全面的分析。尽管侧重于 SDG 2，但鉴于 17 个 SDG 的相互依存性，战略审查必须纳入粮食不安全和营养不良的多部门维度。除了提供基准和确定国家粮食安全和营养应对方面的差距之外，战略审查还确定了实现 SDG 2 的优先行动。这些为国家利益相关方和合作伙伴（包括粮食署和其他联合国机构）制定计划提供了依据。

国家案例

19. 在阿富汗，粮农组织、联合国儿基会和粮食署共同资助了零饥饿战略审查。基于这一合作，三家机构签署了一项协议，对阿富汗粮食安全与营养议程秘书处提供支助。在尼日利亚，国家零饥饿战略审查依靠国际热带农业研究所（IITA）和非洲开发银行的强力支持，目前粮农组织、儿基会和粮食署为零饥饿论坛（为监督国家零饥饿战略审查的执行工作而建立的后续机制）提供支助。

多利益相关方专题平台和全球倡议

20. 一种应对任务重叠以及 SDG 综合性和普遍性的有效方法是建立将各种专业知识汇集在一起的多利益相关方专题平台。这种平台可以提高融资的有效性，将投资吸引到单一基金中，并基于集体战略和国家战略将其向各种不同的行为者展开。

21. **增强营养（SUN）**运动激发了一种全新的合作方式，以消除各种形式的营养不良。由[增强营养参与国](#)的政府牵头，增强营养运动将民间团体、联合国（包括儿基会、项目事务厅、粮食署和世卫组织）、捐助方、企业和研究人员联合起来，共同致力于改善营养状况。目前，增强营养运动为 60 多个国家提供了支助。

22. **供水和卫生合作理事会（WSSCC）**在 141 个国家开展活动，是一个多利益相关方成员制与[合作组织](#)，致力于与贫困人口、各组织、政府和当地企业家合作，大规模地改善卫生状况。其联合国成员包括儿基会、项目厅和妇女署等等。

23. **“每个妇女每个儿童”全球运动**旨在实施雄心勃勃的全球妇女、儿童和青少年健康战略（2016-2030 年）。该运动具有多样性，合作伙伴来自各国政府、商界、慈善机构、青年团体、民间团体和多边体系。2017 年进展报告突出了多部门和多利益相关方伙伴关系如何合作以确保对优质、可负担护理的平等获取。但是，由于缺乏国家级分类数据，因此难以监测进展情况。

24. **“人道主义行动青年契约”**是有 52 个国际组织参与的[伙伴关系](#)，其中包括开发署、人口基金、儿基会以及政府和非政府成员。该契约致力于加强青年的能力，例如在紧急情况和危机后环境中计划并开展小规模社会和社区发展项目，提供指导，使他们能够推动和平。“人道主义背景下的青年指导方针：今日与明日规划”正在制定中，目前在咨询契约成员以及受影响的青年。

25. **聚光灯倡议**是由欧盟和联合国（开发署、人口基金和妇女署）发起的一项新[伙伴关系](#)，旨在消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为。该倡议激发了最高层的政治承诺，有助于实现可持续发展目标，更具体地说是有关

性别平等的目标 5。目的是通过广泛的包容性磋商听取女孩和妇女的意见，制定影响政策并全面改变人们的行为和态度。该倡议的初始资金为 5 亿欧元的专用财务安排，针对数量有限的国家开展。

为特殊情况下的国家提供支助

26. 目前正在采取若干举措，确保以有利于社会中最贫困最弱势群体的方式对特殊情况下的国家存在的复杂挑战作出相关的、针对性的应对。

新工作方式——应对持久危机

27. 新工作方式源于需要找到一种解决方案，主要通过多年的短期人道主义干预，打破应对持久危机的僵局。新工作方式的核心是承诺阐明并实现具体的、可衡量的、有时限的集体成果，以减少需求、脆弱性和风险，一步步实现可持续发展目标，特别是在存在持久危机的背景下。实现的方法是，通过联合分析、多年规划和多利益相关方参与阐述来指导人道主义和发展对策，而落实则依赖于不同行为者群体的比较优势。一些国家，如布基纳法索、毛里塔尼亚、索马里和苏丹接受了这一呼吁，开始将国内人道主义、发展与和平社区聚集在一起，尝试就集体成果达成一致，而实现途径或是通过调整新的联发援框架准则，纳入人道主义要求，或是确保联发援框架和人道主义应对计划更好地协调一致。

国家案例：索马里——脆弱环境中的合作

在索马里，秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员召集了各联合国机构、非政府组织、捐助方和政府，将人道主义应对计划与复原和恢复框架以及索马里国家发展计划调整一致。这是通过重点围绕四项集体成果努力而实现的，这些成果对确保满足因危机引起的需求，以及确保国际工作和国家工作能够减少这些需求、风险和脆弱性至关重要。

这些集体成果集中在以下四个方面：粮食不安全、持久解决方案、基本社会服务、气候导致的危害。这些集体成果将在今后三年内确保人道主义和发展规划手段相互补充，实现共同目标，这些目标则是建立在各自的优势上并且旨在加强国家的能力和自主权。至关重要的一点是，这也得到了政府和主要捐助方的支持，以更好地利用双边和国内融资来实现集体成果。

机构间良好合作的一个例子是索马里发展和重建基金下的复原力支柱工作组。工作组已与捐助方合作伙伴制定了一个伙伴关系协调项目，以执行抵御力和恢复框架。该项目为全面工作提供支助，以期加强相关机构执行索马里联邦政府起草的灾难管理政策的能力。这一伙伴关系包括开发署、人口基金、项目事务厅、儿基会、妇女署和粮食署以及联合国国家工作队其他成员。

履行承诺，不让任何一个人掉队

28. 采取明确的行动遏制人员、社区和社会群体之间广泛且日益增加的不平等，并推动在 SDG 成果和机会方面的平等性，这些具有普遍的必要性，在脆弱情况下尤其重要。这是采取综合行动的机会，以全面解决不平等、被排斥、边缘化和其他不公正的情况。

29. 在执行 SDG 的背景下，对“不让任何一个人掉队”承诺采取明确的行动让人们有机会更好地了解谁会掉队以及掉队背后的原因；加强地方的能力，从而查明并跟踪最贫困、最受排斥、边缘化的、脆弱的人群的相对发展变化；同时，通过让这些群体、社区和人们参与进来，发出声音，进行互动，推进问责制并改善成果的实现情况。

30. 联合国系统行政首长协调会（CEB）[呼吁联合国系统](#)确保 SDG 审查程序和机制在全球和国家层面始终侧重于“不让任何一个人掉队”，监测在减少不平等和消除歧视方面的进展，并系统分析关于边缘化群体的可得分类数据以及其他定量和定性数据。为了支持这些工作，预计联合国可持续发展组将在 2018 年第二季度发布《不让任何一个人掉队行动指南》。

共同章节执行进展

31. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署共同行动，推动执行各自 2018-2021 年战略计划的共同章节。2018 年 4 月，四家机构的负责人就共同章节的执行向各自的所有国家和地区办事处发送了一封联合信函。信中附有关于将共同章节转化为共同行动的详细内部说明。在一些国家，上述机构已在执行共同章节，并且正鼓励在这些国家的办事处利用现有机制，如联发援框架和共同国家评估等，确定并推动支持共同章节执行的举措。

32. 在全球层面，这四家机构正在确定“加速器举措”，这些举措在有潜力深化伙伴关系的国家，依赖并利用现有的国家一级方案和结构。这些举措将通过四家机构的合作实现转型成果，其中可能包括以地理或专题为重点的举措，会与共同章节中提到的六个协作优势领域协调一致。四家机构已要求区域办事处帮助确定有助于执行共同章节的进程中举措，并鼓励这些办事处继续监督合作并为更密切的合作提供支持。即将召开的联合国发展组区域会议和新的联发援框架制定进程为确定加速器举措提供了重要机会。

IV. 结论

33. 全球发展对话要求各系统和程序能为在国家自主和领导下执行 2030 年议程提供更加情境化、一致和协调的支助。展望未来，联合国发展系统将在国家层面继续加强综合方法，包括战略性地将实质性重点与国家优先事项的先后顺序协调一致，同时遵守联合国的规范、标准和原则。这是联合国发展系统重定位工作的基本原则之一。

34. 正如将就各国实现可持续发展目标的进展情况对各国进行衡量一样，也应就联合国帮助各国实现可持续发展目标，对联合国的绩效进行单独和共同地衡量。总体上，联合国系统必须对实现的结果（包括集体结果）承担更多责任，而非仅对遵守流程负责。在这方面，联发援框架必须更稳健，更具战略性，更有重点，更可操作，更注重集体参与的结果导向，而不仅仅作为联合国各种活动的清单汇编。联合国也需要有效利用自身系统之外的大量资源和能力。

35. 共同章节还为推动联合行动提供了重要基础。这些行动针对与 SDG 相关的一系列结果并且基于各执行局规定的任务。四家机构共同致力于利用共同章节深化合作，通过一起追求共同成果赢得更大影响力，从而为实现 2030 年议程提供支助。联发援框架的制定过程以及相关的国家方案拟定周期仍是该联合工作的重点。

36. 行政首长协调会最近采纳了一个新的联合国领导框架，其中概述了与 2030 年议程相一致的联合国领导文化的基石；其呼吁加强系统内相互之间以及对受益者和公众的责任。联合国领导人认识到，最终是要对他们服务的人，特别是最脆弱、最受排斥或最边缘化的人负责。该领导框架认识到，领导力的执行者不仅包括正式指定的领导者，还可以且应该包括全体工作人员。因此，该框架中概述的期望适用于各地各级的所有联合国工作人员。

V. 初步建议/展望

1. 为了加强联合国发展系统国家一级活动的一致性，提高驻地协调员的能力和权限以及公正性至关重要。有效的驻地协调员职能将有助于应对协调挑战，减少资源竞争，并加强对共同结果的重视。
2. 为了加强合作激励，应制定对合作给予奖励的明确绩效标准。例如，对于机构、基金和方案（AFP）的总部向实地提供的管理预算资金，向先前合作规划倾斜。
3. 要作出明确的决策，提供关于比较优势的明确指导，包括定义和指标。这应包括在充分尊重次区域能力的情况下明确基于地点的和无地点无关的服务。
4. 支持对成员国执行 SDG 提供支助的多边专题问题平台，包括上面提到的倡议（增强营养运动、供水和卫生合作、“每个妇女每个儿童”运动、聚光灯倡议以及人道主义行动青年契约等）。
5. 联合国实体应确保 SDG 的具体目标与机构的战略计划明确对应，监测和报告与联合国共同报告相一致。加强以联合国资料文号数据库（UN Info）为在线工具将联发援框架报告提交和联合活动报告提交调整一致。
6. 联合国机构应就相互承认原则达成一致，以改善合作。

VI. 有待执行局考虑的问题

1. 如何利用技术提高联合国工作的一致性和效率？需要进行哪些投资来提高工作人员的能力和系统使用自动化运作设施的能力以提高效率？以及对方案国需要提供哪些创新形式的支助，从而以一致和综合的方式应对国家优先事项？
2. 采取哪些进一步措施可以更好地使驻地协调员在整个发展—人道主义—建设和平的连续过程中发挥作用？
3. 在 2030 年议程的背景下，为有效发挥驻地协调员的作用，必须加强他们的哪些重要权限和能力？我们如何确保这些权限在联合国的各种问责系统中得到一致采用？
4. 在国家、区域和全球层面团队的情况需要哪些改变，以使联合国能够战略性地满足能力建设需求，包括如何利用 2030 年议程所需类型的融资和伙伴关系？