



开发署/人口基金/项目署、儿基会、妇女署和粮食署

执行局联席会议

2024年5月31日

背景说明

在促进多边主义和提升联合国发展系统在加速实现可持续发展目标的效力方面，理事机构有效治理的作用

1. 引言

在国际社会正处于十字路口，疲于应对从贫困和不平等到气候变化和冲突等多方面的挑战之际，人们清楚地认识到需要协调一致，实施有效的治理，以确保包括但不限于联合国发展系统在内的多边系统有效支持可持续发展目标的实现。

执行局联席会议（JMB）为开发署/人口基金/项目署、儿基会、妇女署和粮食署的执行局讨论共同关心的问题提供了一个平台。2024年，执行局要求讨论有效治理在促进多边主义和提升联合国发展系统效力方面的作用，重点讨论如何加快实现可持续发展目标。

2. 通过有效治理加强多边主义和提升联合国发展系统的效力

自从根据联合国大会1993年12月20日关于联合国经济、社会及有关领域的结构改革与恢复活力的进一步措施的第48/162号决议设立开发署/人口基金、联合国儿童基金会和粮食署执行局以及随后增设项目署和妇女署执行局以来，各执行局都提供了政府间支助并监督了各自实体的活动。

联合国各基金和方案的理事机构（即执行局）的作用和责任得到了明确界定，即它们“负责根据《宪章》规定的各自职责，按照大会和经济及社会理事会的总体政策指导，向每个基金或方案的活动提供政府间支助和监督”，其中包括“执行大会制定的政策以及理事会提供的协调和指导”（A/RES/48/162）。¹因此，它们在支持多边协定的实施和提升联合国发展系统的效力方面发挥着重要作用。

各执行局提供的战略指导、监督和问责在确保这些组织能够更有效、更高效地完成各自任务并取得全系统成果方面发挥着至关重要的作用，包括在实现可持续发展目标方面。

¹ 联合国大会第48/162号决议（1993年）：联合国经济、社会及有关领域的结构改革与恢复活力的进一步措施，第21、22(a)段（A/RES/48/162）。

更具体地说，各执行局：

- 为会员国之间的决策提供重要平台，促进建设性对话、谈判和妥协，促成基于共识的决策；
- 通过确定优先事项、界定目标和概述最终有助于实现可持续发展目标的战略，来提供战略指导；
- 促进透明度和问责制，加强多边机构在利益攸关方面前的可信度和合法性；
- 监督联合国发展系统活动的实施情况，审查执行情况报告，评估干预措施的影响，并要求联合国实体对资源的高效和有效利用负责；
- 加强联合国发展系统各实体之间的协调与合作，促进协同增效，推动系统内不同部门之间的对话、信息共享和联合规划，促进发展方案编制的一致性和一体化；
- 酌情支持创新，鼓励采用创新方法、利用新技术和探索新兴趋势，以更有效地应对复杂的发展挑战。

鉴于各执行局在确保联合国各实体能够履行其任务并作为联合国发展系统的一部分共同取得成果方面发挥着根本性作用，因此必须确保各执行局保持相关性并胜任其职。

在大会 2016 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议中，会员国强调“需要加强全系统一致性和效率，减少重复并在联合国发展系统各实体的理事机构之间建立协同作用”，呼吁：

(a) 各主席团开始讨论如何改进执行局联席会议的工作方法，以便为具有跨领域影响的问题提供交流平台；(b) 会员国开始讨论各自理事机构的工作方法，以提高正式会议的效率、透明度和质量，确保联合国发展系统各实体就其理事机构提出的问题采取更系统的后续行动，并确保及时跟进本决议的执行情况；以及(c) 联合国发展系统各实体通过并遵守明确的规则，包括关于分发所有文件和决定草案的规则，从而在决策过程中留出充足的时间与会员国进行事先协商。

2018 年 5 月，联大在关于联合国发展系统重新定位的第 72/279 号决议中敦促“会员国继续进行切实变革，进一步加强各执行局的工作方法，目的是提高治理结构的效率、透明度和质量，包括决定如何改进各执行局联席会议的职能”。

针对这些要求，在 2018 年第二届常会上，开发署/人口基金/项目署执行局（在第 2018/22 号决定中）、儿基会执行局（在第 2018/4 号决定中）、妇女署执行局（在第 2018/7 号决定中）和粮食署执行局（在第 2018/EB.2/29 号决定中）都通过了决定，以 2017 年启动的关于执行局工作方法的讨论为基础，并请执行局主席团“启动与会员国的联合协商进程，以审查本届会议的效率和质量，以及执行局联席会议的职能。”

这项工作就执行局联席会议的工作方法、各理事机构的工作方法以及执行局的规则、文件和决策提出了建议。

秘书长 2019 年关于第 71/243 号四年度全面政策审查决议执行情况的报告 (A/74/73-E/2019/4) 指出，“各机构、基金和方案的执行局的作用比以往任何时候都更加重要，仍是发展方面业务活动治理工作的关键要素。在支持《2030 年议程》和启动各机构、基金和方案向综合、有效和高效的全

系统响应转变方面，理事机构是加快努力的关键。”²该报告还谈到加强对各机构、基金和方案的行政指导和监督，强调正在努力“进一步加强各理事会及其联席会议的工作方法，以提高全系统的一致性和效率，减少重复并在联合国发展系统各理事机构之间建立协同作用。”³

2019 冠状病毒病疫情以及各执行局需要在其工作方式中体现灵活性和应变能力的相关要求，促使对会议组织方式进行了改革，这些改革现已保留并成为长期安排。这些改革的例子包括：利用视频会议平台，将非正式简报和磋商转变为虚拟形式；文件数字化，不再分发纸质文件；以及虚拟会前决策谈判。

近年来，各执行局决定进一步加强执行局的运作，更具体地说，加强其在促进透明度和问责制方面的作用：

- 在第 2022/15 号决定（开发署/人口基金/项目署）、第 2022/15 号决定（儿基会）和第 2022/5 号决定（妇女署）中，执行局要求开发署审计和调查处（OAI）、人口基金审计和调查处（OAS）、项目署内部审计和调查小组（IAIG）、儿基会内部审计和调查办公室（OIAI）以及妇女署独立评价和审计处全年视需要及时地就潜在的危险信号、审计结果和调查状况以及对每个办公室独立性的全面评估结果提供定期闭门简报。自 2017 年以来，粮食署执行局一直定期收到关于内部审计和调查的闭门简报。
- 在第 2022/22 号决定（开发署/人口基金/项目署）、第 2022/21 号决定（儿基会）和第 2022/8 号决定（妇女署）中，执行局请各组织在提交执行局的年度报告中，作为一个永久性附件，列入一份针对具体机构的简明摘要，说明负责审计、调查、道德操守、评价和举报人保护的监督职能；还请 OAI、OAS、IAIG 和 OIAI 酌情在与执行局共享的报告执行摘要中纳入需要执行局特别关注的潜在危险信号、新出现的风险和内部控制问题、审计结果和调查状况。粮食署执行局一直收到监察长关于内部审计和调查（自 2017 年起）、道德操守（自 2017 年起）、监察员（自 2016 年起）、评价（自 2005 年起）的年度报告，以及关于内部控制的声明、粮食署经审计的年度账目（自 2012 年起），以及重大风险和控制问题的全面管理审查（自 2020 年起）。
- 在第 2023/7 号决定（开发署/人口基金/项目署）、第 2023/13 号决定（儿基会）和第 2023/5 号决定（妇女署）中，执行局请开发署审计和评价咨询委员会、人口基金监督咨询委员会、项目署审计咨询委员会、儿基会审计咨询委员会⁴和妇女署监督咨询委员会在年度会议上向执行局提交其年度报告和主要待审议问题。自 2009 年以来，粮食署执行局一直收到独立监督咨询委员会的年度报告。

2022 年年中，粮食计划署执行局主席团同意对粮食计划署的治理框架和程序进行评估，以确定采取切实可行的方法提高治理效率和效力的机会。由一名独立顾问在 2023 年进行的审查确定了改进的机会，以便执行局尽可能向粮食署提供最有效的战略建议和支持。随后在 2023 年成立了一个工作组，负责审议独立顾问提出的建议以及可能来自其他治理倡议的建议，并为选定的建议制定实施计划，供执行局推进。

² [A/74/73-E/2019/4](#)，大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议的实施情况，2019 年，第 191 段。

³ 同上，第 195 段。

⁴ “自审咨委成立以来，除了向执行局提供其年度报告外，审咨委主席还在执行局年度会议期间就其年度报告中的主要待审议问题发表声明，这一做法自 2018 年起开始实施。”

此外，2023 年，应开发署/人口基金/项目署、儿基会和妇女署执行局的要求，联合检查组（联检组）⁵对三个执行局的治理和监督职能进行了评估，重点是提出建议，以提高治理结构的效率、透明度和质量。该审查强调了关键治理领域的改进机会，包括作用和责任、结构、流程和系统。

最近的这些审查和决定为进一步思考如何进一步加强执行局，使其更好地发挥治理和监督作用，更有效地指导各实体和联合国发展系统加快实现可持续发展目标提供了信息。

3. 实现面向未来的治理，加快实现可持续发展目标

距离 2030 年还有不到六年的时间，而目前可持续发展目标中只有 12% 步入正轨，⁶因此，未来做好多边主义和发展合作是会员国加快全球发展议程的一个关键优先事项。

在纪念联合国成立七十五周年的宣言中，⁷会员国一致认为，“没有任何其他全球性组织具有联合国这样的合法性、号召力和规范性影响……我们面临的挑战是相互关联的，只能通过重振多边主义加以应对。”⁸会员国承诺“与合作伙伴共同努力，加强协调和全球治理，构建今世后代的共同未来。”⁹

因此，会员国请秘书长提出建议，以推进“我们的共同议程，应对当前和未来的挑战”。秘书长于 2021 年提交了《我们的共同议程》报告¹⁰指出我们正处于历史的转折点，“唯有通过重振多边主义并以联合国为中心开展我们的各项工作，采取同样相互关联的对策，方能应对这些挑战。”¹¹报告强调，《我们的共同议程》归根结底是一个行动议程，旨在加快实施包括可持续发展目标在内的现有协议，并建立一个更强大的全球治理体系，在联合国内建立一个包容、网络化和有效的多边体系。

正如秘书长在《我们的共同议程》报告中所述，他在 2022 年任命了一个有效多边主义问题高级别咨询委员会（HLAB），以确定具体的、可操作的建议，支持国际合作的根本转变，从而解决共同的挑战，推进《2030 年可持续发展议程》。¹²

有效多边主义问题高级别咨询委员会的报告《人类与地球的突破：有效和包容性全球治理》（2023 年）通过全球多利益攸关方参与而制定，倡导六项变革性转变¹³以促进更有效、更高效的多边主义，从而加强国际合作，支持加速实现可持续发展目标。

⁵ [JIU/REP/2023/7](#)——审查联合国开发计划署/联合国人口基金/联合国项目事务署、联合国儿童基金会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行局的治理和监督情况。

⁶ [2023 年可持续发展目标报告：特别版——制定拯救人类和地球的计划](#)

⁷ 纪念联合国成立七十五周年宣言。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ [我们的共同议程——秘书长的报告，2021 年。](#)

¹¹ 同上。

¹² [人类与地球的突破 \(highleveladvisoryboard.org\)](#)

¹³ 重建对多边主义的信任——通过包容和问责提高合法性和有效性；地球和人类——恢复与自然的平衡，为所有人提供清洁能源；全球金融——确保为所有人提供可持续的金融服务；数字和数据治理——支持公正的数字过渡，释放数据的价值，防范数字危害；和平与预防——为公平、有效的集体安全安排赋权；预见性行动——加强对当前和新出现的跨国风险的治理。

在《我们的共同议程》报告中，秘书长还指出，“咨询委员会报告其工作成果后，应当举行一次多利益攸关方参与的高级别‘未来峰会’，以便在本报告提到的治理安排刚刚起步或需要更新的国际关切领域以及其他可能的领域推进治理安排构想。”¹⁴

在联大 2022 年 9 月通过的第 76/307 号决议 (A/RES/76/307) 中，会员国一致认为，在“多边主义解决方案促进未来发展”这一主题下，未来峰会“在重申《联合国宪章》、重振多边主义、促进人权、推动履行现有承诺、商定应对挑战的具体办法以及恢复会员国之间的信任方面可以发挥重要作用。”¹⁵

未来峰会的一项重要成果将是《未来契约》，其中将体现对更有效的多边行动和振兴全球体制框架的承诺，确保该框架在落实《2030 年议程》方面更加包容、更加网络化和更加有效。会员国已同意该契约的范围，其中特别包括“承诺消除世界各地的贫困和饥饿，消除国家内部和国家之间的不平等，建设和平、公正和包容的社会，并确保持久保护地球及其自然资源，为可持续、包容和持续的经济增长、共同繁荣和人人有体面的工作创造条件，同时考虑到不同国家的发展水平和能力；相关章节将考虑到实现所有人的人权、实现性别平等和增强所有妇女和女童的权能。”¹⁶

未来峰会将是一个重要的里程碑，可为加强全球治理创造必要的政治势头，促进进一步加强多边主义并使其适应当前的政治和经济现实的承诺，从而加快实现可持续发展目标。

4. 结论

理事机构的有效运作和领导可为促进多边主义和提升联合国发展系统的有效性做出重要贡献。

未来峰会是一个难得的机会，可借此加强应对重大挑战的国际合作，重申现有承诺，推动重振多边体系，使其更有能力加快实现可持续发展目标，并对后世产生积极影响。

鉴于未来峰会即将召开，而会员国之间正在进行若干平行的谈判进程，执行局联席会议的举行很及时，会议重点也与之息息相关，并将就如何进一步加强理事机构和治理的作用，促进多边主义和提升联合国发展系统在加快实现可持续发展目标方面的有效性进行重要的思考。

供执行局联席会议讨论的指导性问题

1. 各执行局可以做些什么来进一步促进多边主义和提升联合国发展系统的有效性，以加快实现可持续发展目标？
2. 联合检查组对开发署/人口基金/项目署、儿基会和妇女署执行局的治理和监督情况的审查以及独立顾问对粮食署治理框架和程序的评估等评估结果如何为旨在加强执行局作用的对话提供信息？
3. 各执行局和其他理事机构的工作如何更有效地为未来峰会等关键政府间进程提供信息？

¹⁴ 我们的共同议程——秘书长的报告，第 66 页。

¹⁵ 未来峰会的模式 (A/RES/76/307)。

¹⁶ 未来峰会的范围 (A/77/L.109)。

4. 如何更清楚地向广大公众宣传各执行局在推进多边主义和提升联合国发展系统的有效性以及加快实现可持续发展目标方面的根本性作用?
-