



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1998/5
21 November 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1998年第一届常会

1998年1月19日至26日, 纽约

临时议程项目4

开发计划署

集中焦点

摘要

在本文件中,署长请执行局就一项业务框架和一套原则提出指导意见。这一框架将指导开发计划署将活动集中在可最有效地改善世界最贫穷人口的生活的那些领域。该框架在对技术合作需求众多且相互竞争的背景下,将确定在人的可持续发展的大框架中的整体优先事项。该框架还将界定开发计划署在支助各方案国消灭贫穷方面产生最大影响的核心事务。

各方案国对开发计划署支助的需求继续因全球、区域和国内的变化而变化,其原因多种多样,包括日益全球化的影响、正在形成的发展合作新框架、包括私营部门,以及今后几年将继续推行的整个联合国系统的改革。

指导这一业务框架的政策框架,其依据是执行局第94/14、第95/22和第95/23号决定。这些决定为开发计划署在全球支助人的可持续发展,以及为满足正奋力脱贫的各方案国的国内需要目前所开展的各项活动,确定了战略方向,该政策框架还凭借开发计划署在联合国系统内和整个发展合作领域业已具备的优势和有利条件。

如何集中焦点,还将依据按照开发计划署开展活动的174个方案国和领土各不相同的发展情况和发展阶段而确定的消灭贫穷优先事项。为确保开发计划署在集中焦点和有能力作出迅速、有效反应之间有一个适当的平衡,保持灵活性至关重要。

本文件是通过正式和非正式协商以及1997年9月22日的工作会议与执行局密切合作编写的。执行局成员、开发计划署各驻地代表、总部工作人员以及各方案国政府代表都参加了这次工作会议。署长欢迎经常与执行局进行对话。他希望通过本文件为制定一个业务框架继续这种对话。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 6	3
二、开发计划署的优势和有利条件	7 - 14	4
三、指导原则	15 - 40	6
四、核心发展业务	41 - 122	10
五、执行局的行动	123	24

一、导言

1. 开发计划署致力于进行进一步的跟踪、分析、评价和调整,使其提供的发展服务符合全球、区域和国家各级不断变化的需求。在执行局的指引下和改革进程支持下,集中重点的持续努力将使开发计划署能更好地审查其服务和产品,以确定哪些应(a) 逐渐取消,(b) 加以调整,或(c) 以新产品和服务加以补充。

2. 开发计划署正在集中焦点,以便:

(a) 采取紧急战略行动,帮助发展中国家加快消灭贫穷的努力;

(b) 回应各方案国的迫切需要,筹措必要的资金,以达到消灭贫穷的目标;

(c) 确立和保持明确的实质性特点和业务特点,因为双边和多边的其他发展服务提供者,也已将提高消灭贫穷能力定为它们的目标;

(d) 确保与其他国家和国际发展伙伴明确分工,以便产生相辅相成和倍增效应,特别是在执行联合国改革时履行其使命;

(e) 通过采取与国别办法相协调的最适当方法尽量扩大方案的成效;

(f) 使其资源用于作用大、影响大的推动性活动--鉴于官方发展援助减少,这一战略比以往任何时候都更为至关重要。

3. 开发计划署通过集中焦点,将根据商定的分工,与其他双边和多边捐助者建立战略联盟,以及新的伙伴关系。在提供核心发展服务方面,开发计划署将依靠自己的能力,并利用联合国系统内外各种合作伙伴机构的专门知识。开发计划署的目标是加强各发展伙伴之间的协调,而不是单独去对付各种问题。

4. 联合国发展援助框架是一个重要的机制,能确保联合国发展组各成员明确分工,以共同国别评价为基础,使各自的方案相辅相成,并使用共同国别指数确定必要的活动领域。

5. 开发计划署的资源是为了满足世界最贫穷人口的需要:本组织90%的资源投向低收入国家,而世界上90%的穷人住在这些国家。开发计划署新的方案编制安排为

在国家一级有效地集中焦点提供了一整套工具和程序。¹

6. 自1996年初开始实行新的方案编制安排以来,已出现下列趋势:

(a) 在多数咨询说明中提出了为数比较有限的主题领域;

(b) 国别合作框架明确反了咨询说明中提出的优先事项;

(c) 已提出方案纲要的多数国家确定了开发计划署方案编制方面的四至六个重点领域;

(d) 方案管理监督委员会审查的大多数纲要,符合执行局为分配核心资源分配目标1.1.2项下资金所核可的标准;对于不符合标准的纲要,方案管理监督委员会建议一种修订的分配办法。

二、开发计划署的优势和有利条件

7. 近年来,执行局通过立法和多次协商,指示开发计划署扩大优势和有利条件,同时最优先地重视消灭贫穷方面的能力建设。

8. 改革进程使比较优势问题处于核心地位。开发计划署的有利条件和工作方法,使它成为一个倍受信赖的发展合作伙伴,使它在下列领域具有比较优势:政策对话;协商;充当中间人;充当推动者;支助敏感的治理和处理性别问题等。

9. 此外,开发计划署人的可持续发展框架,规定了一整套明确的优先事项。这些优先事项在第四章所列的20项核心事务下得到进一步阐述。不过,开发计划署并非这些服务的唯一提供者。

10. 开发计划署的适切性,不仅在于它所从事的核心优先事项和开展工作的领域,而且在于它的特殊优势和有利条件以及它在这些领域的工作质量,换一句也许比较不适时宜的话说,在于其“比较优势”。

11. 开发计划署的优势和有利条件产生于三个不同来源:

(a) 40多年的发展经验;

(b) 在联合国中的核心作用;

(c) 对待发展合作的特殊办法。

A. 基于40多年发展经验的优势

12. 开发计划署在这一领域的优势和有利条件包括：

- (a) 工作人员--独特的全球性资源；
- (b) 几十年积累的经验和知识；
- (c) 与方案国和捐助国的长期发展伙伴关系；
- (d) 广泛的外地网络；
- (e) 注重能力建设。

B. 基于在联合国中的核心作用以及联合国的
普遍性和中立地位的优势

13. 开发计划署在这一领域的优势包括：

- (a) 牢固地扎根于联合国系统的规范框架--中立、多国性和普遍性--为发展方面的行动和咨询提供了强有力的纲要。
- (b) 发展与人权、人道主义援助与缔造和平、预防性发展与治疗性发展之间的联系；
- (c) 协调开发计划署内部、与联合国各专门机构以及一系列特有的发展合作伙伴的关系；
- (d) 在驻地协调员制度的管理和供资方面的作用；
- (e) 提供赠款形式的援助，以便能不仅对政府的信誉作出更为迅速和灵活的反应，而且帮助建立这种信誉。

C. 基于开发计划署对待发展合作的特殊方法的优势

14. 开发计划署在这一领域的优势包括：

- (a) 规定国别优先事项的重点；依据国别优先事项开展工作，确保国家对项目的主导；

- (b) 推广方案方式;
- (c) 注重人民、特别是最贫穷者的优先需要;
- (d) 促进国家执行;
- (e) 注重能力建设;
- (f) 创新地结合上游活动和下游活动;
- (g) 在国家一级采取灵活、迅速和符合需求的对策;
- (h) 通过国别办事处网络、注重区域倡议和促进南南合作,有能力使不同的行动者联合起来,并建立合作伙伴关系;
- (i) 使编制方案和采取行动的三级(国家、区域和全球)联系起来;
- (j) 以跨部门的全面方法对待发展(人的可持续发展);
- (k) 致力于采取参与性办法;并使民间社会发挥强有力的作用;
- (l) 筹资能力。

三、 指导原则

15. 集中开发计划署的焦点,是一个包括两个方面的过程:

- (a) 查明开发计划署可在国家一级消灭贫穷的哪些领域产生明显影响;
- (b) 查明在哪些领域开发计划署的支助可补充和加强国家和国际发展努力。

16. 为了查明开发计划署可在国家一级消灭贫穷提供支助的哪些领域,开发计划署提议适用一整套指导原则。这些拟议的指导原则考虑到了开发计划署的基本组织特征,这是其优势和有利条件所在。

17. 这些指导原则将提供一份有用的清单,以便:

- (a) 审查和核准方案文件,如国别合作框架等;
- (b) 衡量开发计划署的业绩和责任制;
- (c) 完善开发计划署的准则和程序;
- (d) 编写关于开发计划署所从事工作的资料。

18. 实行这些原则还将有助于确保开发计划署的工作有更大程度的可预测性,有助于加强开发计划署的能力,以便在范围切合实际的优先领域具有出色的业绩。

19. 确保开发计划署的各项活动符合指导原则,将有助于开发计划署进一步集中焦点。虽然在国家一级的活动已越来越符合指导原则,但开发计划署打算拟订更加系统的方法,以确保全面、严格地实行这些原则。

20. 开发计划署的焦点,不仅从特殊能力,而且从处理问题的方法而言,都需要加以界定。这些特殊能力和工作方法在下文各项原则中加以重点阐述。

21. 开发计划署通过支助遵守下文概述的各项原则的方案,可有助于确保以可持续和最大程度利用方案国合作伙伴现有资源的方式,推进其各项主要发展目标。开发计划署致力于集中开展发展合作,以确保下列各项指导原则得到最大程度的遵守,并作为供资标准。开发计划署将进一步围绕核心职能领域安排工作。通过实行这些指导原则实现集中焦点的构想框架载于附件。

原则1 提高方案国在人的可持续发展、特别是消灭贫穷方面的能力,确保国家主导各级发展目标、战略、政策和方案

22. 开发计划署为了继续成为发展中国家政府和民间社会各机构的一个宝贵而受到依赖的合作伙伴,将帮助利益攸关者确定希望实现的目标,弄清现有能力,查明差距,并确定消除差距的指标。

23. 开发计划署将通过国家、执行方案方式和其他方法,继续全面提高管理人的可持续发展方案和项目、特别是消灭贫穷方案和项目的的能力。开发计划署将在方案活动中大力依靠当地知识、专门技能和机构。

原则2 促进决策参与、对话和选择

24. 开发计划署将开展各种活动,促使人民和民间社会更广泛参与关于发展问题的政策对话和决策。开发计划署在全世界工作的一个共同特点是,坚定地致力于

建立机构安排和程序,以促进和保持人民的参与并赋予人民权力。

25. 开发计划署将推动各发展合作伙伴进行广泛对话,并支持在地方、国家、区域和全球各级建立网络、学习和交流情况。开发计划署将特别注重加强妇女对发展过程的参与。

原则3 作出新的贡献,同时补充其他发展服务提供者工作

26. 为了协助各方案国实现发展目标,开发计划署将提供战略服务,以便:

- (a) 回应方案国的需求;
- (b) 加强开发计划署的比较优势;
- (c) 提供其他提供者无法或不可能以相同方式提供的发展服务。

27. 在众多行动者的各项努力之间避免重复,明确分工,促进协调,将加强本组织的重要贡献和影响。

28. 开发计划署将在各项活动中加强和补充国家和国际发展努力,以产生最大的影响,并将考虑到其他方面提供的发展合作服务和产品所增加的价值。

原则4 支助对援助的协调

29. 加强联合国各实体之间的协调将提高联合国发展及人道主义工作的成效,这是普遍的共识。开发计划署作为联合国范围内促进人的可持续发展的一股整合力量,将努力加强驻地协调员制度,鼓励在国家一级以更加协调、协作和成本效益更高的方式为联合国资源拟订方案。

30. 援助管理和协调对有效利用国家和国际发展资源必不可少。开发计划署各项方案和项目将帮助各国政府提高能力,以管理和协调现有外部资源,并将外部资源与国内资源更好地结合起来。

31. 开发计划署将与多边和双边捐助者建立合作伙伴关系,以支持在国家一级采取更加协调一致的办法。

32. 开发计划署还将继续与国家和联合国机构合作伙伴积极合作,以推动主要国际会议的协调一致和面向行动的后续措施。

原则5 支持为发展筹措更多的资源

33. 开发计划署将协助它所服务的国家和领土筹措更多的外部资源,并利用这些资源建设能力和减少对援助的依赖。开发计划署将帮助各国利用方案方式、圆桌会议机制和其他筹资手段。

原则6 最大程度地利用方案方式

34. 新的方案编制安排,特别是方案方式,提供了一项机制,确保国家一级的方案侧重于少数、最好是相辅相成的措施。这些措施将集中于政府与开发计划署及其下属机构协商后认定开发计划署具有比较优势以及较大作用和影响的领域。

35. 开发计划署在支助它开展活动的174个国家和领土执行方案方式时,将鼓励以交叉的、多学科的方式对待人的可持续发展,以便:

- (a) 促进有利于穷人、妇女和环境保护和再生的经济增长;
- (b) 加强学习和南南合作;
- (c) 在全球、区域和地方各级与联合国重要全球会议的任务规定联系起来。

36. 核心预算资源调拨目标1.1.2项机制进一步确保将资源用于人的可持续发展方面的核心问题。在整个周期中改进监督和评价,也将有助于在各项活动中加强并保持足够的重点。

原则7 总结经验 and 最佳做法

37. 开发计划署正力求成为一个不断学习的组织。这样做需要更加严格和系统地实施监测和评价原则,并发展各种机制,确保总结过去工作中的经验,指导今后的方案编制。

38. 开发计划署尽可能确保将有效方案编制和管理方面的最佳做法和经验,包括从经适当评价的新倡议中得出的最佳做法和经验纳入新方案的设计。

39. 此外,开发计划署将利用从联合国之外获得的知识、经验和可复制的模式,包括经过试点、记录完整、并广泛传播的创新方案编制领域的知识、经验和模式。

原则8 确保方案计划面向成果,成效可以衡量和评价

40. 使本组织的事先预测办法改为事后衡量成果制度,是开发计划署2001年改革进程的一个关键部分。为实现这一目标,必须在规划过程中确定预期的影响,并在监测各方案时评估实现这种影响的可能性。影响也必须成为评价成功的首要标准。明确规定基准和成功指数,是核准方案的前提。

四、 核心发展事务

41. 开发计划署核心发展事务需由以下各方面加以确定:

- (a) 方案所在国的要求;
- (b) 开发计划署的能力;
- (c) 上文所列举的指导原则。

42. 下文所述的核心发展事务并非是确定的。开发计划署将定期对它们进行审查,并酌情根据该组织内外的变化加以更新和调整、这些事务已按照支持人的可持续发展的五项支柱加以归类;

- (a) 为人的发展可持续建立有利环境;
- (b) 消除贫穷;
- (c) 就业和可持续生计;
- (d) 男女平等和提高妇女地位;
- (e) 环境管理。

A. 为人的可持续发展建立有利环境

43. 支持人的可持续发展需有一种社会政治和经济环境,在该环境中,安排人民生活和工作的方式能加强他们的才能和进行选择的能力。这个有利环境的两个关键组成部分为善政和人的可持续发展的宏观政策和框架。

44. 开发计划署在该领域中的优势是,它能使方案国将这两项组成部分纳入其消除贫穷的战略,而非分开加以处理。

45. 开发计划署在该领域的特殊有利条件包括其中立性、公正性以及它在整个联合国系统中的核心作用,尤其是它对驻地协调员制度的管理和资助。

1. 有利于人的可持续发展的施政

46. 要求对开发计划署在一系列施政领域中提供支助的需求在过去几年里已有扩大。这是因为上文第44段中所提到的该组织优势,再加上它与各国政府和民间社会的牢固关系,在各国的长期存在,以及参与性的方法和综合的方针。

47. 开发计划署将支持为改进施政而制定国家综合方案。开发计划署在该领域的所有活动中将强调参与,尤其是处境不利群体的参与,和达成一致意见。使妇女参与各级的施政过程将是一项明确的目标。必须强调,开发计划署今后在这些领域的工作仍将回应国家的请求,并将继续不强加任何条件。开发计划署打算仍然作为联合国系统在该领域中的带头机构。

48. 在有利于人的可持续发展进行的施政方面,其核心事务载于下文第49至第64段。

加强治理机构和民主化进程的方案

49. 开发计划署将集中注意治理机构的能力,如立法机构建设、司法机构、选举和人权机构,以及政府的行政部门,并集中支持发展民主、透明和负责的进程。支

持立法机构的发展可包括发展有效的议会结构和程序,并加强选举进程。

50. 对司法机构的支持将集中在法院系统的结构和组织,包括培训法官、地方法官、律师和支助人员,并通过改善下级法院系统而使得人们更易于申张正义。开发计划署将协助建立改革公共行政的能力,包括反腐败的措施。开发计划署将特别重视加强政府执行政策和提供服务的能力,以便消除贫穷,促进人们能平等地获得服务。

51. 开发计划署将与非政府组织、妇女组织、社区组织和议员进行合作,以支持妇女作为从社区到国际各级的政治进程的参与者和领导者。

52. 施政将促进加强在施政的程序、结构和职能方面男女的平等。开发计划署将集中注意全球专题会议,尤其是《北京行动纲要》所作的承诺。在所有这些领域中,它将确保其工作补充联合国妇女发展基金的工作。

对民间社会组织的支持

53. 开发计划署将致力于加强民间社会组织的能力,因为这些组织对于发展进程具有重要性,这种重要性产生于它们的反应能力、创新、独立评价问题、与穷人的直接关系以及能促进参与和表达地方意见的能力。

54. 开发计划署也将支持各国努力完善为这些组织所制定的立法和税收框架,并协助加强它们与各国政府的关系。

支持权力下放的方案

55. 开发计划署将支持各国权力下放的努力,以便使人民能更直接参与施政过程和决策,并鼓励制定符合地方需求和优先事项的发展方案。

56. 开发计划署将集中注意发展关心地方施政问题的民间社会组织的能力;加强地方当局;执行地方试点项目;并评价、记录和推广权力下放中的最佳做法。开发计划署利用涉及各类行动者的参与性方法。

支持处境特殊的国家

57. 开发计划署在该领域的相对优势不在于它能提供人道主义援助和救济,而在于能长期派驻与发展有关的人员,以及能回应多方面的发展挑战。

58. 如同建立社会凝聚力和共识一样,善政也有助于防止危机。然而,开发计划署也支持在危机前后和危机期间的具体措施,这些措施包括灾害管理和紧急情况的准备。

59. 开发计划署将使在该过程各个阶段采取的措施能与联合国其他实体相配合,尤其是联合国紧急救济协调员办事处和联合国难民事务高级专员办事处。

60. 在危机前,开发计划署对各国的协助包括发起和解和建立共识的努力,并建立国家防止、管理和减轻危机的能力。它也将监测预示出现冲突以及诸如饥馑等其他灾害的迹象。在易发生危机的局势中,开发计划署将支持建立和平和社会联合的主动行动。

61. 在危机期间,开发计划署可支持宏观或地方规划的主动行动及和解的努力。如果国家崩溃,开发计划署可开始方案规划,建立协调机制,以满足具体需求,如粮食保障的规划。人们日益理解,在紧急状况期间发展并没有停止。发展活动可以为补充应急行动,采取治疗性的主动行动,帮助结束危机,并防止重新发生危机。

62. 在危机后,开发计划署将协助评估和重建施政能力,同时优先考虑影响最大的战略能力,如重建司法、法律和选举制度。开发计划署还能发挥领导作用,在恢复阶段协调调动资源和支持重新融入社会的努力。这些努力要求支持国家重建和复兴计划。

63. 当危机只是发生在某国的某一地区或省份,开发计划署则支持综合性的地区发展方案,以消除贫穷和社会排斥现象。重点将特别放在:

(a) 使所有发展行动者参与的做法制度化,以促进建立协商一致意见、和平进

程、国家重建以及流离失所的人重新融入社会；

(b) 建立社区组织制订和执行其本身方案的能力；和

(c) 建立各种机制和制度，以保护人权；提供社会服务；以及协助获得生产资料和就业机会。

64. 开发计划署将利用以地区为基础的计划，支持回返的难民、流离失所者和被遣散的士兵完全重新融入社会。它鼓励将地方计划和活动纳入国家及部门的战略和投资。

2. 人的可持续发展的宏观政策和框架

65. 与布雷顿森林机构提供的支持相协调，开发计划署将协助各方案国协调其经济增长、公正、公平分配和环境可持续性等各项目标。开发计划署将协助方案国确保其宏观经济政策不仅符合社会和环境政策，而且也符合人的可持续发展的更为长期目标。通过政策对话和能力建设将确保特别重视：

(a) 加强评估国家状况、趋势和需求包括对外援助需求；并就此建立共识的能力；

(b) 就制订人的可持续发展的广泛发展战略提供政策咨询；

(c) 加强经济和财政管理以及调整用于人的可持续发展的公共开支的能力；

(d) 使政策工作与能力发展相结合，以协助各国履行在国际会议上所做的承诺；应付经济的转型、区域一体化和全球化；并制订危机后的重建和复兴计划，所有这些努力均与驻地协调员的责任密切相关。

66. 在人的可持续发展的宏观政策及框架方面，其核心事务载于下文第67至第76段中。

支持国别评估和国家人的发展报告

67. 国别人的发展概况是制订国家一级战略性方案的重要基础。开发计划署支

持在国家一级进行的一系列评估,并积极促进根据对全球性的《人的发展报告》的兴趣及影响制订国家人的发展报告。《人的发展报告》由开发计划署自1990年以来每年编写。

68. 与各国政府、民间社会组织 and 研究人员一道编写的国家人的发展报告,载有关于特定国家以及一些国家州或省的人的发展状况的最新数据和资料,并查明关键的挑战和优先事项。

69. 除国家人的发展报告外,开发计划署还支持方案国进行共同的国别评估、国家技术合作评估以及国家远景研究。开发计划署的活动包括发展一系列关键领域的的能力,如政策分析、绘制贫穷状况图和收集资料。作为这项努力的组成部分,开发计划署将支持方案国努力发展新的统计制度和新的男女平等的核心指标及赋予权力的衡量办法。

经济和财政管理的能力建设,包括协调援助和以市场为基础的经济转型

70. 管理人的可持续发展的公共资源涉及尽可能公平地为满足所有公民的需求调动、分配和利用这些资源。开发计划署核心事务将协助加强更好管理国内外公共资源的机构和组织的能力及前提条件。

71. 开发计划署通过若干复面的工作协助发展中国家加强协调援助:支持圆桌和协商组的进程;支持援助协调和管理的能力发展及其与财政管理和责任制的全面联系;驻地协调员为联合国发展系统进行协调;以及在方案办法中对资源的协调。

72. 开发计划署也将协助就下列各方面提供咨询:开放原先的计划经济;对经济组织采取以市场为基础的方针;为私营部门的发展建立法律框架;以及反腐败的措施。所有这些目标都是密切相关的目标。

73. 开发计划署将协助方案国利用国家远景研究的办法制订各种设想和战略规划。

74. 开发计划署将协助方案国发展在一系列宏观经济职能方面的国家能力,以

便：(a) 使贫穷问题和人的可持续发展问题列为政策讨论的中心，尤其是通过协调经济增长、社会发展、男女平等和环境可持续性的努力；(b) 使决策更具有透明度和参与性；(c) 影响资源分配；和(d) 在发展进程的众多行动者中建立合作伙伴关系和协商一致意见。

区域和全球一体化的咨询事务

75. 开发计划署将协助低收入国家应付全球化，尤其是贸易自由化和更为开放的金融市场，并从中获益。主要的重点将放在最不发达国家，以此作为1997年10月27日和28日在日内瓦举行的关于最不发达国家贸易发展问题的高级别部长会议的后续行动。该会议的重大成果是作出一项与贸易有关的技术支助综合框架的提议，其中涉及世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织、联合国贸易和发展会议以及开发计划署。

76. 开发计划署的作用是要支持发展人力资源及机构能力，以促使最不发达国家参与国际贸易和促进投资。开展这种活动时将考虑到更为广泛的发展议程，包括消除贫穷、公平的增长、善政以及社会和生态的可持续性。

B. 消灭贫穷

77. 在发展中国家，经济和关键技术领域的进展可明显改进健康和提高预期寿命。但是，减少贫穷的努力成果仍然很不平均：世界上许多地方日益不平等，而赤贫人口从来没有象今天这么多。过去十年发生的许多族裔冲突都是社会排斥和贫困所造成的。

78. 过去数十年来的减贫努力有许多值得汲取的经验。目前人们广泛确认贫穷具有多面性质，除了采取传统的以收入为基础的方法外，还必须结合政治、社会、文化和环境方面的匮乏因素。在家庭地位和较广泛的社会地位以及在资产的获得和收入方面，两性的差距成为重要的关注问题。最重要的是采取全面的方法，使宏观经济

方向、机构政策和微观一级的过程融为连贯的整体,以减贫为共同目标。这种一体化方法需要社会各主要构成部分--国家、民间和社会和私营部门--将减贫视为与其攸关的问题。

79. 铲除贫穷有赖取跨部门的政策,同时促进公平的经济增长、性别平等、基本社会服务、就业和生计以及环境的恢复,并且要针对穷人的需求。开发计划署的方法的成功端赖生活在贫穷线上的人的创造力和智慧。

80. 开发计划署将集中注意制订一体化的消灭贫穷战略和行动计划,帮助联合国系统建立一个凝聚性的框架并使政府的努力和捐助机构能够提供的支助更加相互配合。

81. 开发计划署向方案国提供的支助将密切配合下列机构提供的支助:联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和与人人享有基本社会服务领域有关的其他机构。

82. 开发计划署的优势和有利条件以及过去几十年来在发展方面所发挥的作用使开发计划署十分适合在这一领域,特别是在全球性会议的一体化后续行动方面发挥协调和促进的作用。

83. 自从通过执行局第94/14号决定以来,开发计划署在建立必要的内部能力方面取得了很大的进展。开发计划署正成为一个较多依赖知识的机构,以其独特的重点和方法,加强了其公正和中立的优势。

84. 在消灭贫穷领域的核心事务将包括下文第85至93段所概述的内容。

脱贫的战略和行动计划

85. 开发计划署将支助方案国制订和执行国家消灭贫穷计划、战略和政策。将使用各种不同的机制,包括1996年3月开展的消除贫穷战略行动,以支助各国执行在社会发展问题世界首脑会议上所作的承诺。

86. 具体来说,开发计划署将协助方案国建立以下能力:

- (a) 调查和评估贫穷情况;
- (b) 促使国家伙伴参与关于减少贫穷的政策和机构框架的对话;
- (c) 评估现行社会政策和贫穷方案对易受害群体的影响;
- (d) 在国家行动者中对最有效的贫穷战略达成协商一致意见;
- (e) 对社会方案进行政策分析,监测和评价。

贫穷的监测、定义和指标

87. 开发计划署配合世界银行和儿童基金会等伙伴的工作,将推动对制订消灭贫穷战略、政策和方案极其重要的活动:即拟订贫穷的国家定义,量度和指标。

88. 这种活动将包括建立各种能力,除使用传统的收入指标外,还制定一种全面量度和监测贫穷的方法。在这方面,还将审查收集数据的主要方法及其各自的优势和弱点,以及方案监测的各项指标。

贫穷问题年度报告

89. 1998年,开发计划署将开始编写一份关于贫穷问题的年度报告,它将提请分析者、从事者和决策者注意贫穷和减少贫穷方面的数据以及影响减少贫穷的战略和方案的极其重要的政策问题。

90. 贫穷问题年度报告还将载述开发计划署本身在国家、区域和全球三级支助减少贫穷的工作。该报告将参考开发计划署支助的国家人力发展报告和政策研究活动,为建立发展中国家和转型国家贫穷问题的数据基打下基础。

91. 该报告将介绍国家经验和最佳的做法。统计数据和指标将与社会发展问题世界首脑会议上所作的承诺相连系。报告也是整个开发计划署的分析和宣传工具,对于将于2000年进行的审查社会发展问题世界首脑会议所作承诺执行进展情况等活动,也是一项投入。

发展对付艾滋病毒/艾滋病的社会和经济影响的能力

92. 开发计划署将协助方案国更好地认识艾滋病毒/艾滋病对社会和经济的影响并发展对付的能力。涉及的问题将包括预测艾滋病对某一国家不同部门和区域的影响和在无能为力的地方建立能力的需求。

93. 在联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案合作协定的范围内界定了开发计划署的作用。该方案规定,开发计划署同其他共同赞助组织和发展伙伴合作,加强国家全面和综合对付艾滋病的能力。在应付艾滋病所造成的许多挑战时必须日益考虑到卫生和发展方面的社会、政治、经济、族裔和技术的决定性因素。

C. 就业和可持续生计

94. 可持续生计的构想力求将经济增长同人的发展联系起来。这一构想超越了传统的就业政策,确认大多数的穷人依赖多方面的维生活动,并鼓励以此为基础制订生计战略。

95. 开发计划署的活动将集中于使穷人,特别是贫穷的妇女获得信贷等生产性资产;训练和技能;进入市场的机会;土地、能源和环境资源;和合法权利。

96. 开发计划署依照其相互交叉的作法,在联合国系统内带头提倡这一构想,并特别与国际劳工组织密切合作。

97. 就业和可持续生计领域的核心事务将在下文第98至102段加以概述。

可持续生计战略

98. 开发计划署的取得生产性资产的方针将以当地穷人实际的应付战略为起点,分析加强或干扰这些战略的政策,并就政策变动、投资和技术投入作出适当的建议,以加强和发展当地的应付/适应战略。

99. 开发计划署在技能训练、进入市场、宏观-微观联接和奖励、通信和信息

技术等方面开展各种活动,促进更广泛进入国家和全球经济并加强相互作用。性别和环境问题,特别是贫穷妇女取得土地、水和能源是国家战略的根本问题。

100. 在紧急情况下,维持生计对日后的稳定极其重要,开发计划署将发挥重要的作用。将进行一系列旨在宣传国家战略的试验项目不断改进工作方法。

发展创办小企业的能力

101. 开发计划署认识到支助特别是妇女创办企业,有助于减少贫穷和提供就业机会,将通过小额起动方案协助方案国。该方案的目的是增加对基层的信贷支助基层的小企业家。

102. 开发计划署还将支助设计、建立和经营商业服务中心。将特别注意妇女企业家的需求。在政府、非政府组织、私营部门、双边和多边捐助者之间建立伙伴关系将是一项关键的战略。

D. 男女平等和提高妇女地位

103. 开发计划署将促进妇女进入社会主流,以确保男女都参与发展和从中获益。开发计划署将:

(a) 在整个开发计划署各种方案内,将制订有力有效的方法,促使妇女进入主流社会;

(b) 在国家一级支助执行《北京行动纲要》。

104. 开发计划署将协助政府和其他发展机构发展有关能力,以便在所有与发展有关的活动中采用有性别观念的方法。开发计划署在规划所有方案规划时将提倡赋予妇女决策的权力并支持妇女在经济、社会和政治领域发挥领导作用。

105. 例如在危机发生时和危机结束后,开发计划署将协助方案国考虑到性别因素,以确保缔造和平和重新参与社会方案在社区一级取得成功。

106. 男女平等和提高妇女地位领域的核心事务在下文第107至108段中概述。

执行《北京行动纲要》的国家行动计划

107. 通过联合国机构间协调机制和驻地协调员制度,开发计划署将支持建立基层和妇女组织之间的联盟;促进这些组织和政府当局之间的对话;制订《行动纲要》后续行动的战略和建立执行这些战略的机构能力;制订监测指标;和追踪执行的进展情况。

《执行消除对妇女一切形式歧视公约》的国家行动计划

108. 开发计划署将同联合国伙伴机构密切合作,支持各国政府、妇女组织和社区服务组织努力促使各国加入《消除对妇女一切形式歧视公约》。开发计划署还将支持制订男女平等的立法和政策,提高大众意识和开展宣传运动,与议员建立伙伴关系,制订有法律意识的方案。

E. 环境保护和恢复

109. 开发计划署将支助方案国把环境管理与消灭贫穷联系起来,因为自然环境往往是大多数农村穷人主要的生存基础,全世界穷人的生活和生计都取决于他们获得食物、饮用水和能源的能力。

110. 开发计划署将帮助方案国拟订符合国际协定、公约、协议和行动计划的协调的自然资源管理战略和政策。为此,开发计划署的重点将特别是地方一级的穷人,并确认妇女在自然资源管理中发挥的关键作用。

111. 开发计划署将主要通过21世纪能力方案、防治荒漠化和干旱办事处(防荒抗旱处)、《蒙特利尔议定书》和全球环境融资在这个领域提供支助。这些方式的后两种由单独机构管辖,本身不属于开发计划署的核心活动,但开发计划署将密切协调其核心活动和这些基金的能力开发努力。

112. 开发计划署在环境领域的重点是通过拟订国家一级的方案,综合实施《21世纪议程》,在发展中国家建立能力和提供技术合作,并使环境方案与消灭贫穷相联系。开发计划署使其工作与其他机构的工作相吻合。例如,可持续发展委员会和大会特别会议已采取重大步骤,澄清执行《21世纪议程》的机构安排。联合国环境规划署正在确定全球环境议程,并鼓励与联合国系统协调可持续发展的执行。

113. 环境保护和恢复领域的核心服务将包括下文114至122概述的内容。

水资源部门可持续发展国家能力建设方案

114. 开发计划署将对水资源管理率先采取新方法,国家小组将(在国家经济范围内)分析水资源部门的情况,确定差距和限制因素,并为政府决策扼要拟订近期和长期目标。开发计划署在这个领域的工作将在全球水事伙伴关系框架内进行。

115. 这些方案的目的是提供国家一级的下列产出:以水资源部门评估开始的能力培养进程;在水资源部门可持续发展方面训练有素的核心官员和专家;水资源部门评估报告、包括规划框架;加强的跨部门合作;改善国家机构与外部支助机构的协调。提供的一项特别服务是加入并获得饮水和卫生方案的支助,世界银行是该方案的共同主办组织。

执行世界粮食首脑会议

116. 除其他外,开发计划署将支助方案国执行《世界粮食首脑会议行动计划》的努力,特别因其与粮食保障有关,以此补充联合国粮食及农业组织(粮农组织)的工作。

117. 开发计划署在这方面的支助将与其除贫战略相联系:穷人通常认为缺乏粮食保障是其贫穷的核心问题,因此,粮食生产是穷人可持续生计的关键。开发计划署大部分支助工作将涉及政策咨询,包括粮食保障所需经济和社会环境的基本方面,例如获得资产的途径和穷人的购买力。

118. 开发计划署还将提供资源,特别用于促进农业生产力的持续提高,以及协助保护穷人特别是农村穷人赖以生存的自然资源。开展这些工作通常通过与国际研究机构进行密切合作,例如国际农业研究协商小组和粮农组织,这两个组织都是长期合作伙伴。

支助国家能源战略和大气层保护

119. 开发计划署将协助方案国拟订通过使穷人获得现代能源服务从而促进消灭贫穷的战略。开发计划署新近拟订的《可持续能源倡议》将帮助各国努力实现可持续能源的使用,通过下列方式重视更有效地使用能源和转向可再生能源:帮助各国建立人的能力;鼓励创建有利于可持续能源发展的法律和经济框架;促进技术跃进;支助创新的示范项目;支助拟订和执行国家能源行动纲领。如果与开发计划署在全球环境融资和关于气候和臭氧层保护的《蒙特利尔议定书》中的作用相结合,这些领域的努力将产生互动效果。

国家森林和生物多样性方案

120. 开发计划署将通过其森林方案和全球环境融资生物多样性窗口,协助方案国家为可持续森林管理和保护生物多样性拟订战略。开发计划署支助可持续生计森林管理方案,将有助于各国提高确定最可行的可持续森林管理战略以及支助可持续生计的有关公共和私营部门合作伙伴的能力。

121. 该方案将促进更好地认识成功的可持续森林管理战略所依赖的各种因素;加强对国家森林方案采取的一体化跨部门方法和拟订森林合作伙伴协议,以及为可持续森林管理建立创新的融资机制。这些努力将包括社区参与可持续森林管理,森林产业以及社区和其他私营部门参加养护管理活动。该方案是本组织对可持续发展委员会森林问题政府间小组建议所采取的直接后续行动,将有助于其后的可持续发展委员会森林问题政府间论坛的审议。

支助旱地管理

122. 开发计划署将通过防荒抗旱处支助各国执行《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国际公约》，并将为受影响国家提供能力发展援助，以消除旱地退化的根源。开发计划署的重点将是在国家消灭贫穷战略范围内开展干预工作。本组织将协助培养能力，以创建国家防止荒漠化基金，以此筹集和调拨资金，支助以社区为基础的防止荒漠化和减轻旱灾活动。这些活动既提供了解决当地社区优先问题的机会，又提供了形成社区参与气氛的具体机制。

五、执行局的行动

123. 执行局不妨提供指导，使开发计划署能够超越政策对话，提出一项有关业务框架的协定。

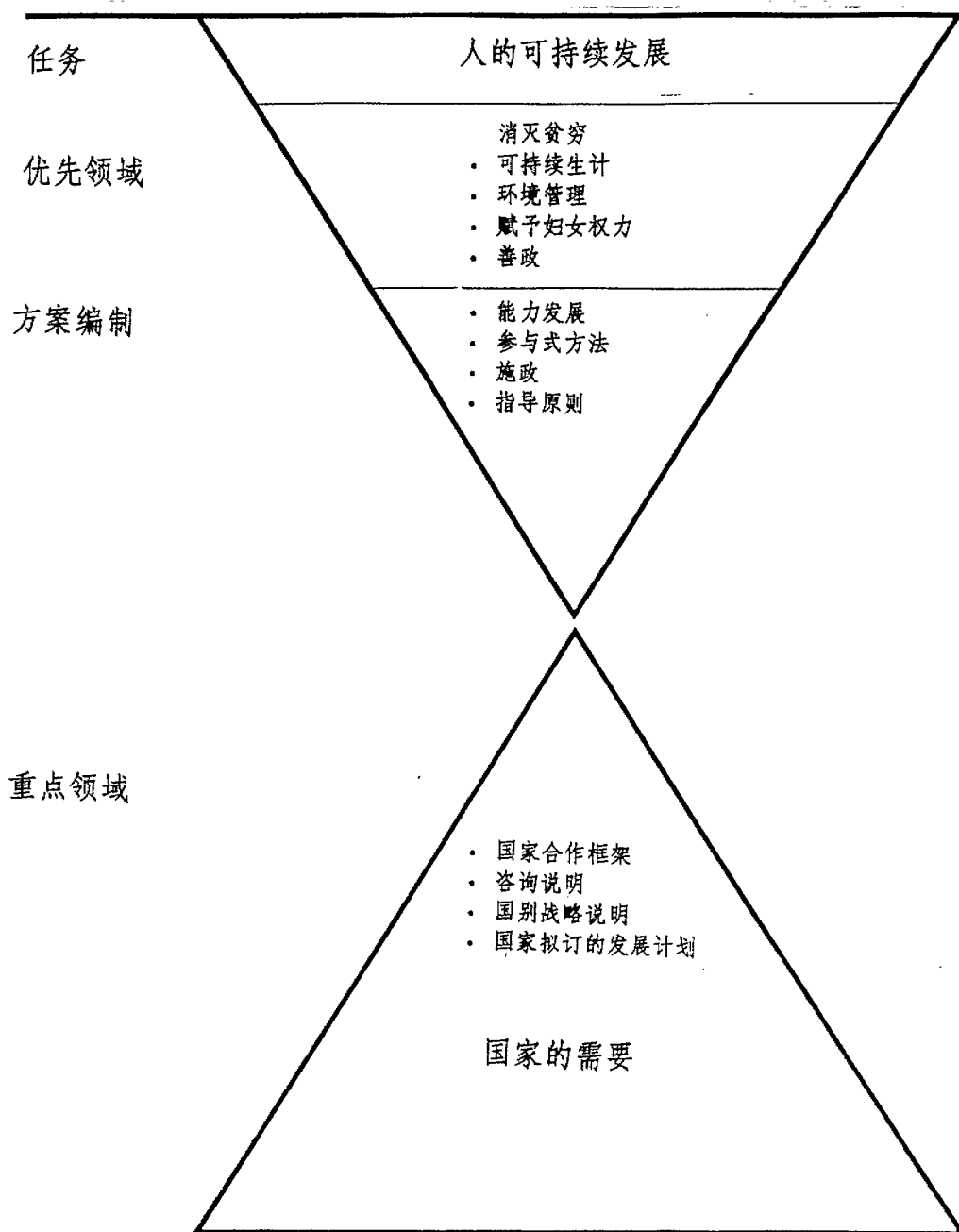
注

¹ 开发计划署编写的咨询说明指出某一国家在消灭贫穷和人的可持续发展方面的优先需要，并根据其具体相对优势，指出开发计划署能如何提供战略支助。咨询说明还为与政府、民间社会、捐助者和其他发展行动者讨论该国的发展优先事项提供依据。

国家合作框架是概述开发计划署干预工作优先领域的政府文件，其依据是咨询说明。国家一级双边伙伴积极参加国家合作框架进程，使该框架成为将双边伙伴投入纳入开发计划署方案重点的共同渠道。

方案纲要是根据国际合作框架确定的广泛的重点领域拟订的。这些纲要一经批准便成为具体方案的依据，并附有计量、基准和成功指标。

开发计划署概念框架



开发计划署工作的重点是在国家一级方能予以评估的。在下方角锥体的基线，通过国家拟订的发展计划、国家战略说明和咨询说明所研拟出的国家的需要明白地确定出国家发展方面的挑战任务。在上方的角锥体，开发计划署的人的可持续发展任务——在四个经核可的优先领域进行，并采用了注重能力发展和参与式方法的方案编制工具——说明了开发计划署援助的灵活实力和目标。各国政府和开发计划署协调一致采用这八个指导原则，将挑选出重点集中内容协调的方案，具有影响和可持续性，以纳入国家合作框架之内。如两个角锥体之间“沙漏”交点所示，开发计划署工作的重点从而以在国家一级的具体行动浮现出来。