



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
10 May 2012
Chinese
Original: English

2012 年年度会议

2012 年 6 月 25 日至 29 日，日内瓦

临时议程项目 2

署长的年度报告

监督事务司司长关于人口基金 2011 年内部审计和监督活动的
报告

摘要

执行局在其第 2011/14 号决定中确定了其对 2008-2013 年战略计划中期审查后年度报告的预期。这是基于修订后的发展成果框架的第一份报告，该框架由 25 个机构成果、选定成果指标和一个新增产出指标组成。本报告及其附件概述了开发署在全部四个重点领域取得的成果和做出的贡献，并对与执行局商定的九个机构成果进行了深入分析。

谨建议执行局：(a) 注意到年度报告及其附件；并(b) 为即将在下一年度提交的合并年度报告和战略计划积累审查以及 2014-2017 年战略计划草案提供进一步指导。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 在迅速变化的世界中的战略定位	3
三. 发展成果	5
四. 开发署产出概览和分析	16
五. 为业务现代化做出的努力	18
附件(可访问开发署网站)	

一. 导言

1. 本报告分析了开发署 2011 年的执行情况和成果。在开发署 2008–2013 年战略计划中期审查基础上，反映了开发署为应对在迅速变化的世界中各种新出现的需求和挑战所做出的持续努力。

二. 在迅速变化的世界中的战略定位

A. 新态势和新出现的趋势

2. 世界各地都在 2011 年发生了大规模具有历史性的政治和经济事件。欧洲主权债务和银行业危机的加深威胁着脆弱的全球经济复苏，并为发展中国家和国际发展合作带来了更多挑战。在全球经济复苏面临越来越多的不确定性的背景下，有三个事件显得尤为突出。一是遍及北非并向中东蔓延的人民运动。二是非洲之角发生的普遍饥荒和持续的政治不稳定，现已威胁到萨赫勒地区。最后是以日本福岛大地震及随后海啸导致核电站爆炸为代表的持续重大冲击和灾难，它令人震惊地证明了一点，即在世界上最发达的社会，人类仍然十分脆弱。

3. 也有其他强大趋势出现或加剧。千年发展目标的进展情况差别很大，在全球一级，一些具体目标的进展掩盖了一些国家和地区的缓慢进展。尽管有差距，但许多目标仍在很多发展中国家力所能及的范围内，有三分之二以上的发展中国家估计可以实现或接近目标。技术创新和数字设备及服务正在世界各地传播，为获得发言权和参与提供了新的途径。在很多正在经历人口转型的国家，发现或反映出“青年人口暴增”或“人口窗口”。和平选举带来的政治转型在各大洲，包括许多非洲国家都有发生。久拖不决或暴力冲突继续困扰着各“热点地区”数以亿计的人民生活。金融动荡和全球经济不平衡仍在对世界造成负面影响。

4. 尽管对这些变化所带来的影响的争论仍在继续，但可以得出三条广泛的经验。一是青年一代对政治、经济和社会机会平等的强烈要求增强了人们对民主的渴望。另一点是冲击所带来的缓慢或突然的不良影响可能从各个方面阻碍人类的发展进步，且其影响可能会超越国界。第三，这些事件再次证明，相互联系是我们这个世界的结构特征：错综复杂的全球挑战会影响所有国家，需要集体行动。

5. 这些因素带来了巨大挑战，也带来了重要机遇。它们突显并解释了对复原力、平等与包容性和可持续性的日益重视，以及它们对全球公益和区域动态的影响。尽管不清楚里约+20 会议后国际社会将选定哪些具体发展目标和政策框架，但这些因素显然应在所有发展行为者的议程上占据突出地位。

6. 除全球发展外，区域趋势也继续影响决策。在撒哈拉以南非洲，虽然取得了很多积极成就，但对包容性、贫穷、弱势和气候变化以及该地区为青年人口创造体面、生产性就业机会的能力仍然存在担忧。在经济持续增长、收入水平不平等程度持续降低的拉丁美洲和加勒比各国，公民不安全、对民主质量不满和对“中等收入陷阱”的担忧等问题仍然突出。在中欧、东欧和独

立国家联合体，全球危机的后续影响、社会对少数民族的排斥，以及冲突僵持是急需关切的问题。在阿拉伯国家地区，环境变化既带来了挑战，也给维持生计和维护经济机遇，以及支助重大治理变化而进行的区域合作带来了机会。亚太地区虽然增长显著，但仍面临更广泛地共享增长利益、管理气候变化的影响、促进妇女参与经济和政治，以及加强体制和程序使其对公民的需求更加负责和敏锐等挑战。

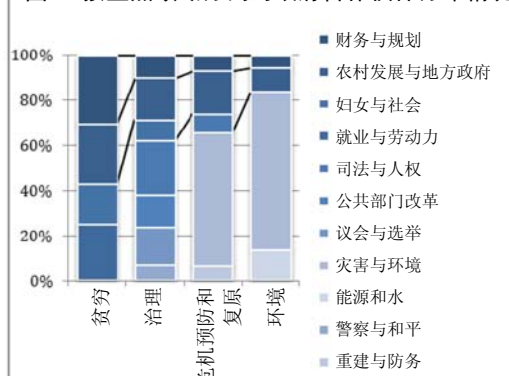
7. 在过去几年中，发展行为者一直在不断变化的体制和金融状况中采取行动，其特点是援助预算减少，需要为未来发展议程确定承诺。国际社会集中关注提高发展的有效性，特别是按照《伊斯坦布尔行动计划》中所强调的，通过最大限度地利用国家能力和制度，加强相互问责来实现这一点。开发署将按照四年期全面政策审查和《伊斯坦布尔行动计划》正在进行的工作，加入到这种不断变化的环境当中。这项工作还将在第四次援助时效问题论坛成果、过渡期和冲突后国家的“新政”，以及南南合作和三角合作中说明。

B. 开发署的战略定位和附加值

8. 开发署寻求以“多赢”的方式实现帮助合作伙伴将社会、经济和环境挑战转化为多部门、多体制、多利益攸关方转型改革发展。一方面，开发署的业务模式将普遍性与协调、召集会议的作用结合起来，这是开发署作为发展组织的实质性角色所决定的；另一方面，开发署作为公正的合作伙伴帮助合作者制定适合其国家的解决方案，以应对当地的挑战和期望。

9. 作为联合国发展集团的一个协调员，以及作为一个多边发展方案，开发署处在全球和国家发展议程的交叉点。在全球一级，它帮助国家合作伙伴适应国家需求，建立可为不同人群和部门兑现承诺的综合平台，以便兑现发展承诺。这些解决方案需要动员许多国际和国内行为者，且必须跨越多种政策、体制和系统。开发署内部扶贫、民主治理、危机预防与复原，以及能源与环境方面的专门知识表明，国际社会认识到各种挑战相互联系的性质，也认识到必须采取不止能够尽

图1 按重点领域列出的政府合作伙伴分布情况



量降低各方损失，而且还能够将各方收益最大化的综合性解决方案，因为一个领域的失败会限制其他领域的进展。

10. 在产出层面，开发署从四个“方面”与各国合作：(a) 发挥其提高认识和召集会议的作用，最大限度促进在国家发展对话中的参与和发言权，包括协助各国提供一个可用平台，让未得到充分服务的人们在影响其生活的发展决策中获得一席之地（“认识方面”）；(b) 利用其公正性，协助修订政策、计划和预算（“政策方面”）；(c) 利用运作能力和全球知识，帮助各国执行创新型危机响应解决方案，为包容性变革做出贡献（“执行方面”）；和(d) 与社区、组织和机构合作伙伴合作制定战略，提高应对威胁和冲击后的复原力，并为各机构和未来几代人带来可持续的变化（“复原力方面”）。

11. 有证据表明，开发署在这些方面的贡献正在其许多成果领域（尽管并非全部）促进发生积极的变化。开发署与合作伙伴将千年发展目标议程转化为国家计划和预算、并加速战略执行工作正在取得显著进展，但依然存在深刻的挑战。开发署在将全球竖向基金转入国家环境方面的执行支助表明了开发署是如何将竖向基金的支出转化为多部门、可持续的收益——在全球环境基金（全环基金）方面实现贫困和环境方面跨领域进步，在全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金方面解决对健康成果的跨机构、跨部门社会经济决定因素。在国家一级的生物多样性工作中，开发署展示了“三赢”做法如何同时服务于生物多样性保护、增强妇女能力和可持续生计。提高对参与性发展方式的认知促进了性别和青年问题进入政策和规划过程。降低灾害风险意识和备灾现已成为政策和规划过程的突出特点，为提高社区复原力做出了贡献。

12. 增加关注和提高业绩继续成为优先事项。鼓励每个国家办事处和方案股采取一种三步战略，以执行：(a) 与各国政府商定的本周期核心优先事项；(b) 遗留项目和先前周期成果的可持续性项目的退出；以及(c) 进行创新，以确保在面对新挑战和新机遇时具有灵活性。

13. 2011 年是按照新系统报告成果和产出指标的第一年，该年度的报告证据有力地证实了一些方面，而其他方面仍不清晰。主要挑战之一涉及到加强可持续性和体制能力的证据基础，这在下个报告周期将会受到特别重视。

三. 发展成果

14. 本章第一部分介绍了 2011 年取得的重大成果和进展。第二部分及附件二深入分析了对与执行局商定的、涉及开发署四个重点领域的九个选定成果做出的贡献。报告全文着重突出了上文第 10 段所述开发署通过其在产出层面做出的贡献。

A. 关键结果与开发署的贡献

15. 加速实现千年发展目标仍是开发署工作的重点。千年发展目标加速框架是为处理未能如期取得进展的目标而设计的一个联合国系统进程，一直是开发署在这一领域提供支助的主要手段，已在 31 个国家实施，其中有 13 个是最不发达国家。开发署在产出层面对千年发展目标的支助从政策方面转向了执行方面，反映出这一议程更加成熟，且更具地方自主性。加速框架在 2010 年成功试点后，有 8 个国家开始在与健康有关的领域（目标 5 和 6）运用这一方法，特别关注两性不平等和艾滋病毒/艾滋病问题；有两个国家将其用于解决与就业有关的问题；有四个国家将其用于解决粮食安全问题。

16. 在经历 2008 年重大粮食危机后，撒哈拉以南非洲在 2011 年对粮食安全的关切尤其紧迫。在非洲之角，持续的政治不稳定加上严重旱灾，导致了大范围的饥荒。由于降雨量少和政治局势紧张，食物和营养得不到保障也威胁到了萨赫勒地区。这些发展突显了在建设减灾能力以提高复原力时考虑粮食安全问题的社会经济、政治和环境方面的必要性。

17. 根据千年发展目标加速框架采取的干预措施从 2010 年起始于萨赫勒地区的四个国家，又有两个国家在 2011 年制定了行动计划。2011 年开发署与联合国合作伙伴一道，为 39 个国家提供了超过 1.7 亿美元用于粮食安全。在低收入国家，开发署的援助集中于通过支助粮食增产，建立复原机制，以保护易受旱灾和其他灾害影响地区的农作物和牲畜，以及刺激粮食产业商业化以作为增加收入的手段，扩大其获得粮食的机会。非洲 16 个国家专门将提高复原力和危机应对能力作为目标。

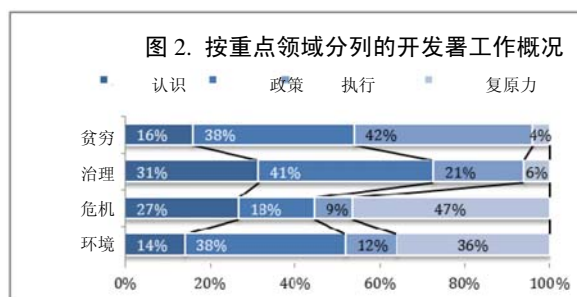
18. 对粮食和营养的关切不限于其可获得性和机会。在拉丁美洲和加勒比、东欧和亚洲的许多国家，包括大量中等收入国家，开发署努力通过将粮食纳入社会方案和保护机制、生产多样化和提高安全标准，以及刺激粮食产业商业化以作为较贫穷人群增加收入的手段，来减少营养不良。

19. 开发署在应对艾滋病毒的流行方面取得了显著成效，并通过多部门举措为 46 个国家提供了 2.75 亿美元援助。在报告艾滋病毒情况的国家中，有超过 70% 的国家强调了对性别成果的贡献，包括国家艾滋病毒计划和预算中对妇女和女童的关注增加，艾滋病毒感染妇女的领导地位加强，产妇保健得以改善。非洲几个高度流行国家的流行率显著降低，挽救生命的药品和预防措施的覆盖面增加。近期的独立评价对艾滋病毒方案给予了积极评价，包括对立法环境的贡献、促进人权和两性平等，以及应对社会边缘人群的需要等，确认了开发署取得的成绩。

20. 2011 年，开发署作为全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金在 32 个国家的主要资金接受者，使各国家合作伙伴获得宝贵资源以用于改善健康成果并为数百万需要者提供挽救生命的治疗和预防服务。开发署对能力和复原力建设的关注使得

14 个国家的方案管理职责成功移交给合作伙伴，包括过去 12 个月内完成移交的三个国家。

21. 对各地区不同发展程度的国家，创造就业和带来收入既是最优先事项，也是最艰巨的挑战。2011 年，开发署在许多案例中与联合国资本开发基金合作，支付了近 3 亿美元为 62 个国家提供创造就业和改善民生方面的战略和行动支助，使全世界有 1 600 万人直接受益（此外还通过具有其他主要目标的干预措施改善民生）。开发署在其中 50 个国家开展的社会保护计划确保了将妇女、青年和弱势群体纳入其中。开发署还努力建立促进为弱势群体创造就业的法律和政策框架，建设监测和利用劳动力市场统计数据的体制能力，并制定和实施了针对弱势群体的政策和方案。



22. 在受冲突影响的国家，开发署与各国政府合作，通过公共工作提供临时就业，以保障民生。2011 年，开发署支助的紧急或短期就业计划带来了超过 520 万个工作日，涉及 17 万多名有技术或无技术工人，其中近 40% 为妇女或其他弱势或社会边缘人群。仅在海地就产生了 129.6 万个工作日，使 64 800 名工人受益。在布隆迪、缅甸和索马里，开发署努力注入现金，而且紧急就业计划帮助恢复了目标国家的地方经济，提高了受益人的购买力，促进了储蓄和投资，以通过小微企业创造长期生计。在肯尼亚，开发署支助制定了一项应对境内流离失所者问题的政策，并辅以免遭旱灾地区和大选后暴力“热点”地区的方案，提供业务技术培训，以丰富社区内的生计，并减低因依赖单一部门而造成的脆弱性。

23. 2011 年遍及北非并在阿拉伯世界其他地区得到响应的人民运动显示出对政府责任和青年一代发言权日益增长的要求。这导致了几个国家发生政治转型或改革，影响到超过 1 亿人的生活。开发署于 2011 年启动了一项多方面战略。

24. 该地区七个国家的选举进程从培训、技术专长和与其他国家的知识交流中受益。在埃及，选举部门的技术和行动能力得到增强，包括获得新发身份证的妇女在内的选民人数增加，为议会选举做出了贡献。开发署对制宪会议的选举实施了能力建设和执行支助，其中有 23 人为妇女。新形成的政治团体的能力得到发展，一项保证公民社会参政权的法律得到了技术支持。在也门，选举当局的强化促成了 2012 年 2 月的选举，60% 有资格的选民参加了投票。

25. 开发署利用其在全球的影响力促进了国家间相互支持，并帮助埃及和突尼斯交流从拉丁美洲阿根廷、巴西、智利和墨西哥的民主过渡中获得的经验。其中

涉及不同国家在政治和宪法改革、选举支助和参与、人权、过渡司法、过渡期经济和社会政策，以及创造就业和社会包容方面的经验。

26. 2011 年，选举不仅发生在阿拉伯地区。仅非洲就有 16 个国家举行了选举，且全部从开发署的援助中受益。开发署为 58 个国家提供了选举援助，其中有 28 个非洲国家、10 个拉丁美洲和加勒比国家、9 个亚洲及太平洋国家、6 个阿拉伯国家和 5 个欧洲和独立国家联合体国家。尽管妇女在立法机关、地方治理结构、发展委员会和部长级职位中所占比例仍然很低，但已出现了一些鼓舞人心的步骤——例如，在撒哈拉以南非洲。在尼日利亚，全部 63 个政党的女候选人数量都大幅增加。至少有 1 400 名妇女参加了党内初选，比 2007 年增长了 200%。由此产生的势头使至少 35% 的职位由妇女当选。尽管评价证明了开发署有效地实施了技术可靠的选举援助，但还需要通过国家办事处以可预测的方式应用选举周期办法，以及通过持续、及时的国际资助，对选举体制和制度的可持续性给予更多关注。

27. 开发署主要与司法部和内政部合作，协助 90 个国家强化了正式或非正式机构，以便为个人和社区提供诉诸司法的机会，并保证法治。（关于反贪污和人权机构的工作情况在 DP/2011/22 中予以报告）。在 34 个受冲突影响或脆弱环境中，贯穿整个刑事环节的综合行动强化了刑事侦查技术、对当地人口的法律援助和对流动法院系统和警方侦查员的后勤支助。在索马里，索马里兰流动法院受理的正式案件数量增长了 64%，并扩展到邦特兰的 50 个村庄，包括两个境内流离失所者营地。在突尼斯、津巴布韦和其他国家，开发署为宪法制定进程提供支助，将其作为强化国家-社会契约的重要组成部分。

28. 开发署在南苏丹交付的项目价值 9 700 万美元，包括帮助苏丹为独立做好准备。开发署的贡献包括为 2011 年 1 月成功开展关于自决的全民投票而进行的培训、后勤和财务管理方面的基本援助；在国家和国家以下级为行使核心职能而进行的国家建设；以及将法制和执法延伸到该国最偏远的地区。开发署的一个旗舰项目涉及部署 138 名来自邻国的公务员，以便为南苏丹的同行们提供指导，这是一次被独立审查视为南南合作三角捐助者支助的典范。还通过在全部十个州设立 53 个警察站或警察岗，使利用司法和执法的机会得到了扩展。一项独立成果评价认为，这些举措为减少社区一级的冲突做出了贡献，是“在统一的概念和方案框架下整合安全、治理和恢复活动的有效模式”。

29. 开发署在 2011 年为所有区域的国家以下级危机预防和恢复能力提供了支助。新建立的国家或地方预防或调解冲突能力在 8 个国家得到了实质性的应用。开发署为 14 个国家提供了发展和巩固冲突预防能力的援助，其中有 9 个国家的能力现已发展到可应用的程度。提早采取行动化解和调解可能发展为更大危机的局势的价值也得到了展现，例如在贝宁、马尔代夫和乌干达预防和缓与选举有关的早期暴力。

30. 在以健全环境管理的基础上，开发署为扶贫经济增长作出了贡献。有 38 个国家——其中有 20 个表现出未得到充分服务的人群获得的服务增多——通过了促进可持续能源服务的政策或战略。综合水资源和海岸资源管理方法在 109 个国家得到应用，增加了安全用水和基本卫生服务的覆盖面，支持了 20 多个世界上最重要的跨境淡水和海水系统。合理的生物多样性和生态系统管理帮助改善了 140 个国家人民的生计，30 个国家开展了土地管理干预，改善了 1 900 万公顷土地的生产力和恢复，使 30 万土地使用者受益。

31. 2011 年，开发署支助了 140 个国家应对气候变化的影响，制定和实施了低排放、气候适应能力强的发展战略；克服了适应气候变化中的市场和体制障碍；开展了关键部门重点缓解和适应措施所需的投资评估。

32. 为支持援助使用的公共透明度和问责制，2011 年底，有 79 个国家办事处报告所在国制定了国家援助政策、联合援助战略或类似的政策工具；有 86 个国家实施了援助管理制度。在区域一级，开发署努力增强关键机构的能力。例如，支助非洲联盟委员会集中关注增强援助协调，包括制定援助信息管理制度。开发署促使来自学术、公共和私营部门，以及非洲 43 个政府的 200 多名出席者参与了第四次援助时效问题高级别论坛最后一次全面筹备会议，首次使非洲获得了正式和巩固的地位。

B. 对照九个重点成果对开发署进行深入分析

33. 本报告所选九个深度成果涉及到全部四个重点领域，强调就业、社会保护、司法运用、公民安全、公民参与和选举进程。

34. 在衡量每个成果的进展时，表 1 将结果与 2011 年商定成果指标匹配。附件二提供了关于开发署在各成果方面的贡献的国家案例，增加结果的深度。

表 1. 2011 年九个深度成果的结果

深度重点成果	商定成果指标 (对照此成果进行报告的各国情况)	结果 (国家数)
贫困 1.2 通过扶贫宏观经济和财政政策，促进包容性增长和社会公平，以可持续的方式支持收入、就业和对妇女和弱势群体的社会保护	通过了国家牵头的行动计划以加速实现针对社会边缘人群的千年发展目标的国家数目	18 个中有 13 个 (72%)
	就业支持举措或社会保护计划对妇女、青年和弱势群体的覆盖得到改善的国家数目	18 个中有 14 个 (78%)
贫困 1.3 制定政策、战略和建立伙伴关系，以促进公私部门合作及惠及平民的私营部门和市场发展，并确保低收入住户和	通过政策促进小企业和妇女创业发展、增加穷人获得生产资料和金融服务机会的国家数目	36 个中有 26 个 (72%)

深度重点成果	商定成果指标 (对照此成果进行报告的各国情况)	结果 (国家数)
小型企业有机会利用范围广泛的各种财务和法律服务	通过支持改善公共服务的私营-公共举措的政策的国家数目	36 个中有 20 个 (56%)
治理 2.2 选举法、程序和体制强化包容性参与和专业的选举管理	选举人登记册合格选举人比例提高的国家数目	20 个中有 17 个 (85%)
	选举管理机构采取措施促进两性平等的国家数目	20 个中有 12 个 (60%)
治理 2.6 有效、灵敏、可用和公平的司法体系促进法治，包括正式和非正式进程，同时考虑穷人、妇女和弱势群体的权力	增加利用正式和非正式司法的机会来增强妇女和男性法律权力的国家数目	32 个中有 28 个 (88%)
	通过政策或方案预防和应对性别暴力的国家数目	32 个中有 21 个 (66%)
治理 2.8 在政府政策和体制中增强国家、地区和地方各级将两性平等和增强妇女能力主流化的能力	采取法律改革举措推动两性平等的国家数目	30 个中有 20 个 (67%)
	公共管理机构采取措施推动两性平等，包括两性均等的国家数目	30 个中有 18 个 (60%)
危机 3.4 国家和地方机构有能力应对性别暴力并改善危机预防、危机中和危机后环境下的公民参与和领导	采取措施确保性别暴力受害者可获得法律援助的国家数目	大部分在成果 2.6 和 2.8 下报告
	妇女越来越多地参与或领导危机预防、解决和危机后建设和平的国家数目	
危机 3.5 国家和地方机构有能力在受冲突影响的环境下提供更好的司法和安全，包括保护公民安全	尽职处理的案件数增加的国家数目	7 个中有 5 个 (71%)
	通过预防武装暴力的政策或公民安全方案的国家数目	7 个中有 3 个 (43%)
环境 4.1 发展计划和方案包含环境可持续解决方案，可促进减贫、千年发展目标实现和低排放气候复原发展	将环境和气候变化考虑纳入国家或次国家发展计划和方案的国家数目	108 个中有 85 个 (79%)
	增加穷人和弱势群体使用可再生能源和清洁能源机会的国家数目	108 个中有 56 个 (52%)
环境 4.3 国家和地方政府及社区有能力适应气候变化并做出包容性、可持续的环境和能源决策，特别有利于未得到充分服务的人群	通过政策或战略改善可持续能源服务的国家数目	36 个中有 34 个 (94%)
	采取举措克服市场或体制障碍以适应气候变化的国家数目	36 个中有 27 个 (75%)

贫困与千年发展目标的实现情况

35. 开发署在贫困与千年发展目标这一重点领域产出层面的贡献主要通过政策和执行方面实现，并从前者向后者过渡。从 2008 至 2011 年，该重点领域平均占开发署发展支出的 31%，约涉及开发署 99% 的方案国。

36. 开发署对成果 1.2 的主要贡献是：(a) 基于千年发展目标的国家发展计划；和 (b) 加强成功政策的执行和规模扩大的地方一级发展。开发署支助的 18 个国家中有 16 个通过了国家牵头的行动计划，以加速千年发展目标的实现，其目标是社会边缘人群。其中有 9 个国家已开始实施这些政策，其中有 5 个已实现一些目标。有 7 个国家通过就业支持举措或社会保护计划改善了对妇女、青年和弱势群体覆盖。

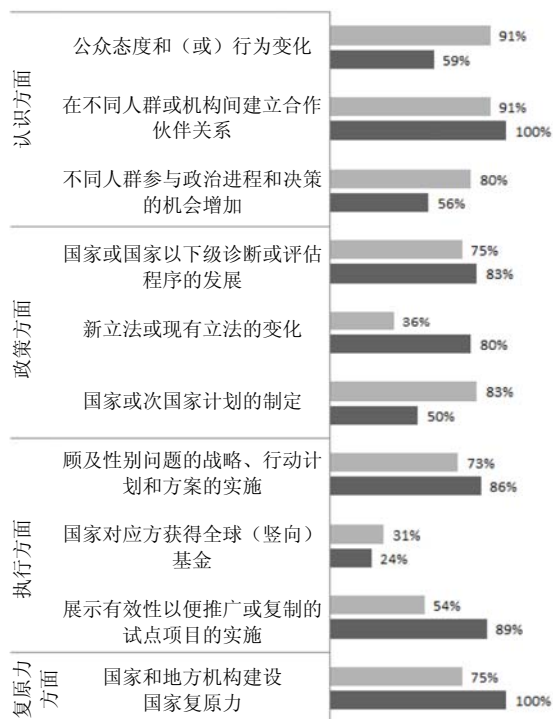
37. 开发署在成果 1.3 方面的工作重点是：(a) 发展包容性市场；(b) 建设政策和体制基础设施；和 (c) 实施确保穷人直接从事面向增长的正规经济部门的方案。开发署支助的 36 个国家中有 29 个通过了促进小企业发展和妇女创业、增加穷人获得生产资料和金融服务机会的政策；其中的 17 个国家实施了这些政策，并报告青年、妇女和弱势群体获得这些服务的机会已有增多。的 20 个国家通过了支持改善公共服务的公私举措的政策；有 13 个国家开始实施这些政策，有 4 个国家显示出积极的变化。

方框 1. 2011 年的贫困做法	
国家	148
……最不发达国家	48
国家成果	353
……有积极变化	228
支出	12.77 亿美元
成果 1.2	
国家	18
……最不发达国家	4
国家成果	24
……有积极变化	20
支出	3 500 万美元
成果 1.3	
国家	36
……最不发达国家	10
国家成果	36
……有积极变化	26
支出	1.5 亿美元

贫困与千年发展目标：开发署 2011 年的贡献

(办事处报告各方面发生积极变化的案例百分比)

■ 成果 1.2 ■ 成果 1.3



38. 如附件二中所详述的情况，千年发展目标执行的加速——开发署通过建立新的合作伙伴关系和态度的变化为其做出了贡献——已经开始稳固。有迹象表明跨部门实施基于市场的解决方案所面临的挑战正通过千年发展目标加速框架解决，但这还需要进一步的分析。

民主治理

39. 开发署在民主治理这一重点领域应对国家需求主要是通过政策和认识方面的贡献（分别占成果的 41%和 30%）。

40. 从 2008 至 2011 年，这一重点领域平均占开发署发展支出总额的 36%，平均涉及开发署 95%的方案国。2010 和 2011 年的支出出现了下降，是因为报告情况的变化，主要是阿富汗从报告危机后国家的治理成果转向了危机预防和复原这一重点领域。

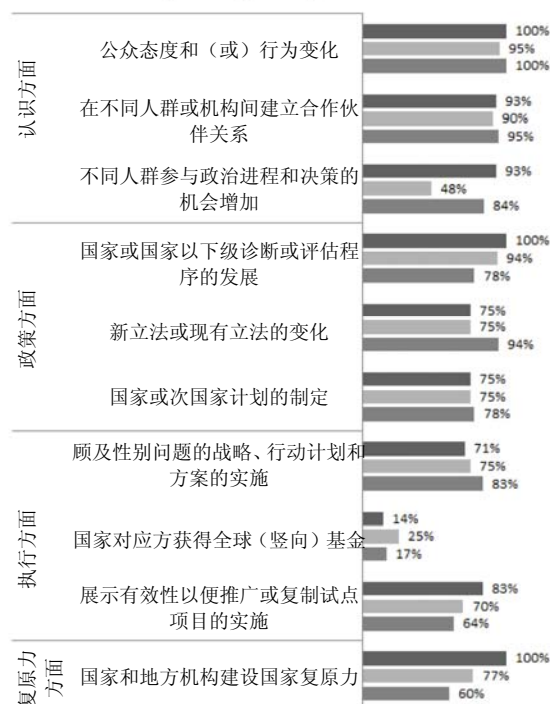
41. 这一重点领域选定的三个深度成果包括开发署对改善政府政策、程序和体制的包容性参与和代表性；以及加强对妇女和弱势群体的法治所做出的贡献。

42. 2011 年，在开发署为其提供选举支助的 58 个国家中，（见第三章 A 节）有 20 个国家在成果 2.2 下进行了报告。开发署的工作集中在：（a）对选举机构能力的长期支助和使选举程序更可持续；（b）改善教育和妇女作为选举人和候选人的参与情况，和（c）公平、透明的选举和政治过渡。在这 20 个国家中，有 17 个采取了增加选举人登记

方框 2. 2011 年的治理做法	
国家	141
.....最不发达国家	48
国家成果	332
.....有积极变化	229
支出	11.92 亿美元
成果 2.2	
国家	20
.....最不发达国家	9
国家成果	20
.....有积极变化	13
支出	8 700 万美元
成果 2.6	
国家	32
.....最不发达国家	14
国家成果	34
.....有积极变化	19
支出	9 700 万美元
成果 2.8	
国家	30
.....最不发达国家	14
国家成果	34
.....有积极变化	21
支出	1.46 亿美元

治理：开发署 2011 年的贡献
（各办事处报告的积极变化案例百分比）

■治理 2.2 ■治理 2.6 ■治理 2.8



表所包含的合格选举人的百分比的举措,其中 15 个国家的选举人登记增加。有 12 个国家的选举管理机构为推动两性平等采取了措施,其中有 6 个国家在运作过程中监测了性别影响。

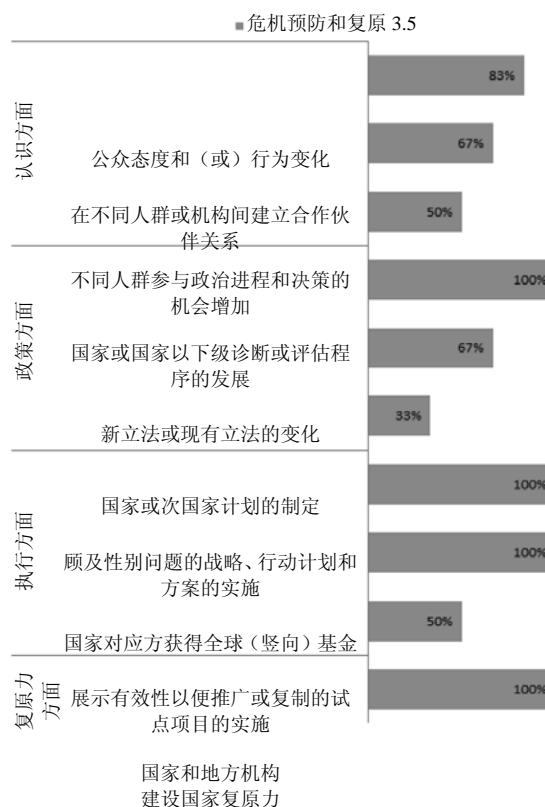
43. 2011 年,开发署通过为成果 2.6 做贡献,为 32 个国家提供了支助。这一重点领域的工作集中在:(a) 在法律意识、援助和增强能力方面加强体制;(b) 加强妇女和弱势群体的权利和参与——包括改善公民安全;和(c) 宪法改革的参与度和公平性。在 32 个国家中,有 28 个国家制定了增加获得正式和非正式司法的机会的举措,以加强妇女和男性的法律权利;22 个国家表现出积极的变化。有 21 个国家通过了政策或方案来预防和应对性别暴力;有 14 个国家表现出进展。

44. 2011 年,开发署通过对成果 2.8 的贡献支助了 30 个国家。其中有 20 个采取了法律改革举措;其中有 6 个达到了具体目标。18 个国家的公共管理机构采取措施推进两性平等,包括两性均等;有 11 个国家实施了这些措施;有 7 个达到了具体目标。

45. 如附件二中详述的那样,在选举进程的管理和实施方面取得了进步,而且开发署通过政策建议为扩大参与做出了贡献,并提高了认识。评价显示,除技术援助的有效交

方框 3. 2011 年特殊发展情况	
国家	16
……最不发达国家	13
国际成果	98
……有积极变化	60
特殊发展情况总支出	16.48 亿美元
减贫	12.77 亿美元
国家成果	353
……特殊发展情况国家成果	30
……特殊发展情况支出	3.3 亿美元
民主治理	11.92 亿美元
国家成果	332
……特殊发展情况国家成果	37
……特殊发展情况支出	3.56 亿美元
危机预防与复原	10.91 亿美元
国家成果	125
……特殊发展情况国家成果	20
……特殊发展情况支出	7.88 亿美元
能源与环境	5.34 亿美元
国家成果	185
……特殊发展情况国家成果	11
……特殊发展情况支出	2 300 万美元

危机预防和复原：开发署 2011 年的贡献
(办事处报告各方面发生积极变化的案例百分比)



付外，国家开展选举的能力的成本效益可持续性也需要更加密切的关注。

危机预防和复原

46. 开发署危机预防和复原重点领域应对降低灾害风险和复原方面的挑战并支持特殊发展情况中的国家。这些国家获得了2011年支出中的16亿美元，在全部四个重点领域的不同成果下进行了报告。

47. 约有70%的国家办事处针对降低灾害风险，在危机预防和复原部分进行了报告。开发署对减低灾害风险的贡献主要在复原力方面报告（超过50%的成果）。

48. 这个重点领域在开发署2008-2011年发展支出中平均占22%，大约涉及开发署62%的方案国。

49. 这一重点领域所选的深度成果包括开发署对增强国家和地方机构能力做出的贡献：妇女的参与和领导；以及加强司法和公民安全。

50. 尽管只有一个国家（巴基斯坦）在成果3.4下进行了报告，但开发署在22个国家都对应对性别暴力做出了贡献，在成果2.6和2.8下报告（见上文和附件二）。其在伊拉克、塞拉利昂和索马里使用三条腿办法——体制建设、安全和司法实施，以及政策层面的干预——取得的经验推动了其他国家的方案。

51. 大部分国家在成果2.6下报告了司法部门的工作，但有7

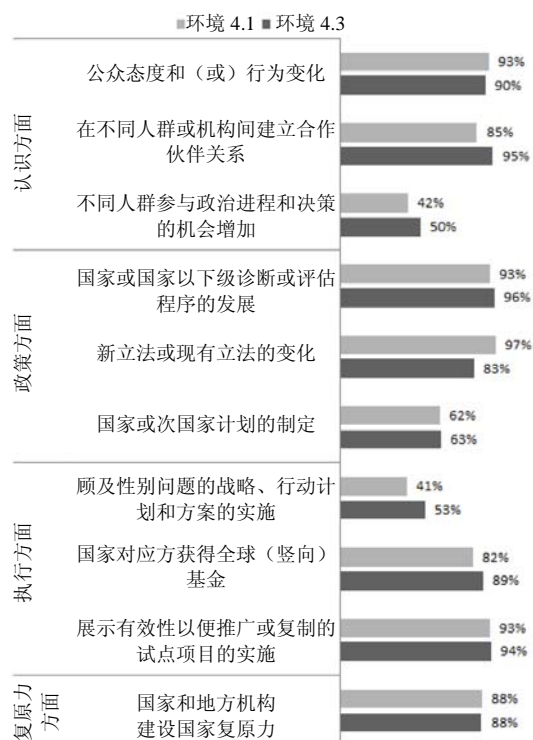
个国家报告了2011年对成果3.5的贡献。开发署的贡献集中于在危机后迅速重建司法和安全服务；建设国家能力以加强司法和安全机构的响应度和问责；并支持增强社区能力和改善公民安全，重点是妇女安全和利用司法的机会。开发署支

方框 4. 2011 年的环境做法

国家	143
……最不发达国家	41
国家成果	185
……发生积极变化	122
支出	15.35 亿美元
成果 4.1	
国家	108
……最不发达国家	26
国家成果	108
……发生积极变化	68
支出	3.25 亿美元
成果 4.3	
国家	27
……最不发达国家	7
国家成果	57
……发生积极变化	36
支出	1.61 亿美元

环境：开发署 2011 年的贡献

（办事处报告各方面发生积极变化的案例百分比）



助的七个国家中有五个通过了增加处理适当的案件数量的举措，五个国家都实施了这些举措，使尽职处理的案件数量有所增多。其中两个国家通过了新的或经修订的预防武装暴力或公民安全政策或方案，证据表明两国均已取得进展。

52. 如附件二中详述的那样，开发署通过提高各国的法律和刑事能力，对利用司法机会的增多和公民，尤其是妇女保护的改善做出了重大贡献。在将性别关切融入法律刑事链条方面仍面临挑战。

能源和环境

53. 多年来，开发署在这一方面的工作有所增多，以负责人的增长和平等为基础，加速推进可持续发展的综合方法。

54. 这一重点领域在开发署 2008-2011 年的发展支出总额中约占 11%，约涉及开发署 91% 的方案国。从 2008 至 2011 年，开发署的工资组合增长了 19%，针对气候变化的工作增长了 300%。气候变化和环境威胁对小岛屿发展中国家的影响尤其突出，他们都需要开发署的支助。

55. 开发署在这一领域的主要活动与政策方面有关（占成果的 36%），其次是复原力方面（占成果的 34%）。

56. 这一重点领域所选的两个深度成果是：开发署在将环境关切纳入国家和地方发展计划以及加强应对环境可持续性、适应气候变化和获得环境服务等方面能力所做出的贡献。

57. 有 108 个国家在 2011 年报告了开发署对成果 4.1 所做出的贡献，其中 31% 的支出来自当地政府资源。其中有 85 个国家将环境和气候变化考虑纳入了国家或次国家级的的发展计划和方案；有 41 个国家实现了成果。有 56 个国家通过了增加穷人和弱势群体获得清洁、可再生能源机会的举措，其中有 40 个已实现了增加。

58. 2011 年，开发署在这一领域支助了 36 个国家，其中有 27 个在成果 4.3 下进行了报告，35% 的支出发生在低收入国家。有 34 个国家通过了政策或战略，以改善可持续能源服务（25 项已经实施），有 17 个国家显示正在实现成果。有 29 个国家通过了客服市场和体制障碍以适应气候变化的举措，22 个国家已经实施这些举措，有 17 个国家达到了具体目标。

59. 如附件二所详述的那样，开发署为将环境关切纳入所有部门主流贡献了许多创新解决方案，关于“可持续发展三赢”的案例研究已于 2012 年 3 月出版。

四. 开发署产出概览和分析

发展成效

60. 2011 年，引入了 5 个优先发展成效产出和指标，以跟踪这一新预算类别下的结果。根据 2011 年数据进行的分析发现，发展成效投资与方案细分程度（替代重点）之间存在显著的负相关。这种好处在中低投资水平上明显减少。

61. 发展成效类别的目的是作为一种注重成果的手段，用于指导和监测开发署的执行情况，包括其应对反复出现的评价结果。具体措施在附件二中按指标分列。更充分的产出、成果和相关指标分析将在积累审查中进行，审查的初步结果将在 2013 年 1 月准备就绪，并列入下一个战略计划。

产出层面活动概况

62. 除其他外，中期审查的结果是制定了第四个产出指标——产出层面活动概况，它表示开发署在四个方面对转型改革做出的贡献（见表 1）。这些方面帮助开发署分清其工作对每个成果领域的影响。

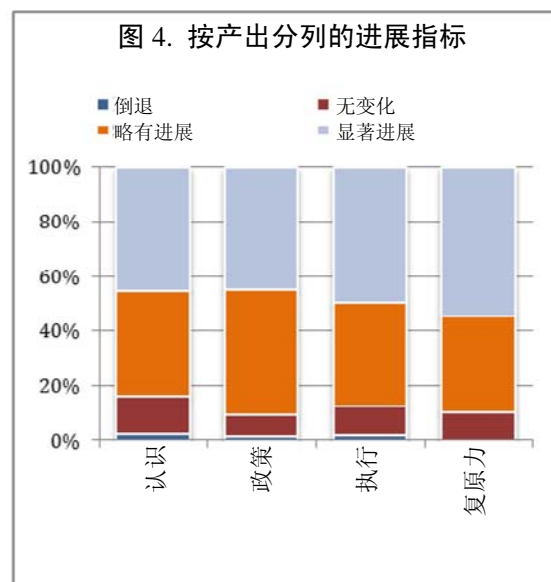
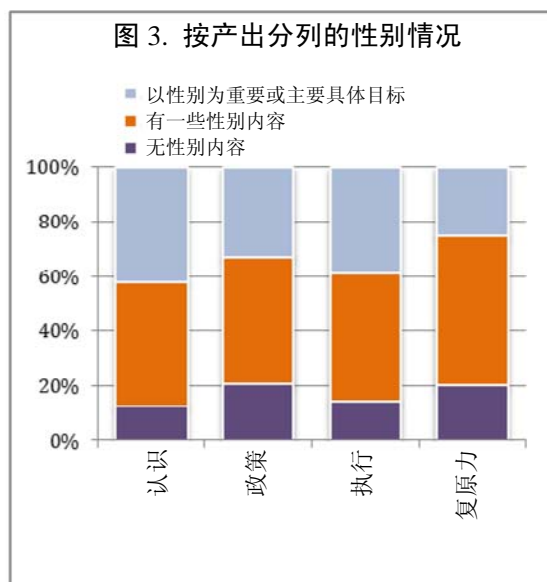
63. 由于 2011 年是收集活动概况数据的第一年，数据量巨大，开发署将在提交本年度报告供积累审查后，在 2013 年进行深入分析。附件一就潜力和数据解释预告提供了信息，并提供给了未来的步骤。

表 2. 与各机构产出方面相关的国家一级成果，按重点领域分列

产出方面	贫穷与千年发展目标	民主治理	危机和复原	能源与环境
认识	16%	31%	27%	14%
政策	38%	41%	18%	38%
执行	42%	21%	9%	12%
复原力	4%	6%	47%	36%
共计	100%	100%	100%	100%

64. 在减贫与千年发展目标重点领域，开发署 2011 年报告反映出加速千年发展目标进展，尤其是进展落后的目标的变化。在民主治理方面，开发署的干预将认识和政策方面结合起来，通过对实现持久变化的国家和地方政策和方案的支持，说明其对发言权和参与的重视。在危机预防和复原方面，将认识和复原力方面相结合，使受到危机和冲击影响的个人、机构和社区能够讨论其关于如何重建、复原和前进的期待和选择。最后，在能源与环境方面，应对气候变化并使经济发展更绿色的复原力方面得到政策方面进展的推动，建立了为当代和未来的人们提高生活水平的框架。

65. 使用四个方面的产出层面活动概况，可得到以下图景：认识方面占 3.9 亿美元，45%的相关成果指标显示出明显进展。政策方面占 9.61 亿美元，45%的相关成果指标有明显进步。执行方面占 161.1 万美元，50%的相关成果指标有显著进步。最后，复原力方面占 5.15 亿美元，55%的相关成果指标有显著进展。2011 年约有 6%的成果没有显示出产出层面的活动，加上全球和区域成果，构成了剩余的方案支出。



66. 图 3 表明在所有产出方面，根据国家办事处以“性别标志”衡量的情况，至少有 79%的项目计划实现一些，或显著的性别惠益。该分析现在需要确认的是，对具体性别结果的规划是否带来了结果的实现。

表 3. 按国家类型和机构产出方面分列的国家成果百分比

成果	低收入	中等收入	净贡献	特殊发展	最不发达
认识	23%	21%	22%	18%	22%
政策	35%	36%	43%	35%	34%
执行	25%	27%	22%	25%	25%
复原力	17%	16%	13%	22%	19%
共计	100%	100%	100%	100%	100%

67. 认识方面。在此领域，开发署为 22%的国家成果做出了贡献，其中，开发署在 85%的案例中寻求改变公众态度和行为；有 64%的案例及 92%的特殊目标群体案例（据报告其中 89%是成功的）中解决了两性不平等问题的；在 87%的成果中寻求建立不同群体和机构间围绕发展问题的合作伙伴关系（其中 90%是成功的）；在 60%的案例中寻求扩大特殊人群参与政治进程和决策的机会。开发署在提高认识、

建立合作关系和召集会议方面的主要对应部门是环境、人权、妇女事务、民间社会组织、司法或内政部、以及和平与和解委员会。

68. 政策方面。这个产出方面是四个方面中报告最频繁的。在此领域，开发署为 36%的国家成果做出了贡献，其中，开发署在国家和次国家计划的制定方面为 84%的案例做出了贡献，包括 26%国家性别平等计划或战略；38%的成果改变了国家和次国家预算；78%的成果制定了新政策或修订了政策，其中有 35%受开发署支持的政策变化获得通过，30%仍在审议，34%在制定中，只有 1%被推迟或否决。开发署的对应方包括规划、环境、灾害反应等部门；公共部门改革机构、司法和内政部，以及地方政府，他们集中关注国家和次国家计划的制定。

69. 执行方面。这个产出方面是报告第二多的方面。在此领域，开发署为 25%的国家成果做出了贡献，其中，有 94%的成果由开发署支持国家或地方当局实施战略、行动计划或方案（其中 28%得以实施）；在 41%的成果中开发署支持了国家获得全球（竖向）基金（如全环基金、全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金）的能力建设（其中 30%确实使国家在 2011 年获得了基金）；在 94%的成果中，开发署为促进包容性发展提供了支持。为取得这些结果，开发署主要与负责就业和商业发展的政府机构，以及环境和农村发展机构合作。开发署帮助 22 个国家建立了合作伙伴关系，以促进公私营部门的合作，并促进市场发展让穷人收益，确保低收入住户和小企业能够获得广泛的金融和法律服务。

70. 复原力方面。开发署主要从事灾害风险、建设和平与和解、环境和地方治理方面的工作。有 17%的国家成果集中在国家和地方层面的能力建设。自然灾害备灾、气候变化和自然资源与环境管理在成果中占三分之二，剩余部分为冲突或武装暴力和金融和经济成果。社区和机构复原力主要在这一方面体现，我们相信也有政策和执行方面的要素。这一方面下的数据很难分析，因为所用的定义有不同的解释，因此分析和数据捕捉会在随后细化。

五. 业务现代化工作

71. 有效、高效地交付发展结果需要适应性强的方案部门在全球、区域和国家各级开展工作，还需要现代、高效的机构管理和运作（见附件二）。

联合国发展协调

72. 按照联合国发展集团（发展集团）对管理和问责制审查所做出的管理层反应，开发署采取了管理层和问责制所要求的一切行动。开发署实现了功能防火墙的综合结果。它审查了对驻地代表、驻地协调员和国家主任的评估，以确保他们各自职位的完整，职位描述也相应更新。驻地协调员动员机构资源的职责以及国家主任为开发署动员资源的职责得到执行。驻地协调员/驻地代表由发展集团区域工作队进行评估，而开发署评估国家主任。区域发展工作队在利用合作伙伴组

织的技术资产实现实质性的合作方面已取得进展。区域同行支助小组机制配有来自区域办事处的工作人员，它在联合国发展援助框架的展开计划国家支助联合国国家工作队并与之合作。来自开发署以外机构的驻地协调员占总数的 36%。

73. 在三年期全面政策审查的规定和“一体行动”试点国推动的改革基础上，新的协调解决方案的实施带来更有效、稳固和高质量的管理和项目支助服务。例如，共同的信息通讯技术基础设施

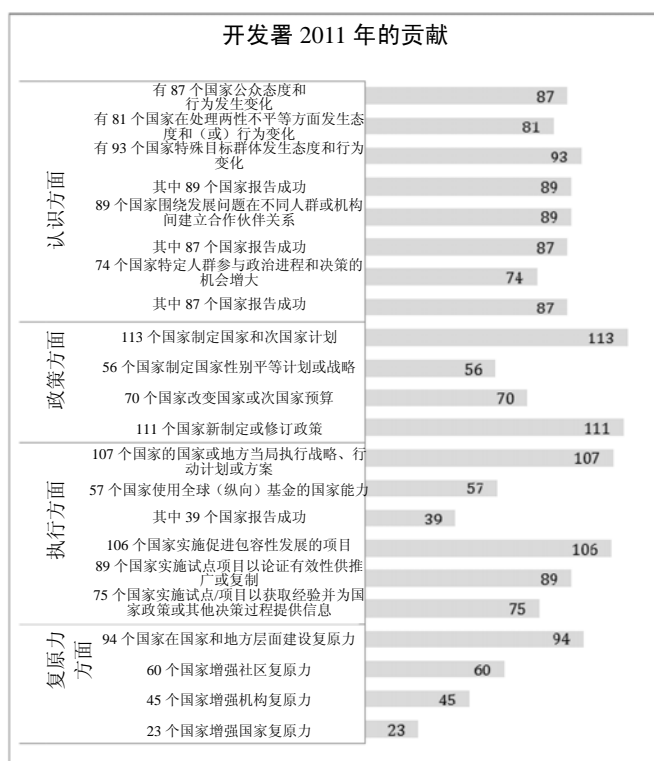
的建立使每个用户的成本降低了 30%-60%。对最频繁采购物资和服务的共同采购制度，以及联合长期安排的结束，及其在许多国家的运用，提高了资金的使用价值。

74. 来自“一体行动”试点的证据，以及全球共同服务调查的结果都表明，共同服务的惠益比设想的更大。在莫桑比克，曾经单独商谈安全合同的 11 个联合国组织开始联合与一家公司签订合同，这带来了更强的议价能力、更好条款和条件，包括更低的价格（两年中节省了 20-30 万美元）和更低的交易成本（大约节省了 70%的时间）。

有效的领导和指导

75. 开发署于 2011 年启动了其组织改革议程，强调：（a）完善治理；（b）提高组织有效性；和（c）领导、文化和行为。结果执行情况审查和监测，包括确定清晰的行动计划以纠正执行中的弱点，现已成为开发署内两个最高级治理机构议程的一部分。

76. 在战略计划框架内确定中期战略优先事项、出台年度业务计划和强化机构规划体系、加紧有关成果管理和业务模式方面的工作，为开发署加强战略性、前瞻性、问责和更加注重成果提供了动力。出台了采购和征聘一揽子计划，以实现提高效率并在国家层面改善灵活性和有效性。2012 年，改革进度将会保持，开发



署的运作会细化，使开发署成为一个更加全面、更有前瞻性、更注重成果的组织；改善方案的时效性和监督；并实施更快、成本更低、质量更高的业务进程。

发展战略伙伴关系，加强沟通重点

77. 2011 年，开发署与墨西哥、土耳其和南非签订了战略伙伴协议，旨在培育全球合作伙伴关系，以支持发展中国家加速实现国际商定的发展目标。这些协议及 2010 年与巴西和中国签订的协议都处于不同的执行阶段。初期的进展包括建立和启动了伊斯坦布尔国际私营部门发展中心。

78. 开发署与 14 个主要民间社会联盟建立了伙伴关系，包括非洲民间社会和智力评估论坛和“人类发展平台”倡议，以促进民间与政府，以及联合国千年发展目标与人类发展国家工作队的合作。

财务成果

收入

79. 战略计划中期审查报告中载有经修订的综合财务资源框架。经常资源和其他资源的捐款总额为 48.3 亿美元，略高于估计的 48 亿美元。经常资源捐款稍有增加，从 2010 年的 9.67 亿美元增至 2011 年的 9.74 亿美元，略低于战略计划目标 10 亿美元。

80. 其他资源捐款在 2011 年达到 38.6 亿美元，战略计划设想数额为 38 亿美元，2010 年的捐款为 40.4 亿美元。双边捐助者的专用捐款从 2010 年的 16.2 亿美元降至 2011 年的 14.7 亿美元。多边合作伙伴和欧洲联盟委员会的专用捐款从 2010 年的 16.4 亿美元跌至 2011 年的 15.2 亿美元。相反，方案国提供的本地资源从 2010 年的 7.8 亿美元增至 2011 年的 8.8 亿美元。

支出

81. 支出情况按照执行局在其第 2009/22 号决定中核准的 2010–2011 两年期活动及相关费用分类列出。2011 年发展活动的暂定支出总额共计达 46.1 亿美元，其中 5.6 亿美元由经常资源提供资金，31.7 亿美元由其他捐助者资源提供资金，8.8 亿美元由地方资源提供资金。联合国发展协调、管理和特殊目的类别的总支出分别达到 1.5 亿美元、3.9 亿美元和 1 亿美元。与管理活动有关的支出与总支出之比为 7.43%。尽管高于 2008–2011 年 7.23% 的比例——后者是由根据执行局第 2009/22 号决定对活动和相关费用的分类作出调整后的战略计划估计数计算得出——但与 2008–2010 年 7.71% 的比例相比有所改善。

表 4. 按供资类别分列的支出情况

(单位: 十亿美元)

支出类别	2008-2011 年战略计划估计数	2008-2010 年支出额	2011 年支出额
	(a)	(b)	(c)
发展	18.5	13.22	4.61
联合国发展协调	0.37	0.45	0.15
管理	1.5	1.16	0.39
特殊用途	0.39	0.27	0.1

表 5. 管理: 支出比例

(单位: 十亿美元)

类别	2008-2011 年战略计划	2008-2010 年支出	2011 年支出
管理费用(a)	1.5	1.16	0.39
总费用(b)	20.76	15.11	5.25
管理: 支出率(a:b)	7.23%	7.71%	7.43%