



经济及社会理事会

Distr.: General

24 May 1999

Chinese

Original: English

1999 年实质性会议

1999 年 7 月 5 日至 30 日，日内瓦

临时议程项目 3*

联合国促进国际发展合作的业务活动

联合国促进国际发展合作的业务活动
脱贫、能力建设、资源和供资及联合国
各基金和计划署的执行局

秘书长的报告

* E/1999/100。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言.....	1-5	4
二、脱贫.....	6-77	6
A. 背景	6-17	6
B. 原则.....	18-22	10
C. 做法.....	23-57	11
D. 协调	58-71	30
E. 评价.....	72-77	35
F. 建议	78-79	37
三、能力建议.....	80-104	39
A. 大会第 53/192 号决议的初始后续行动.....	98-100	43
B. 建议.....	101-104	44
四、资源和筹资	105-124	45
建议.....	124	52
五、联合国各基金和计划署:		53
理事会的监督作用.....	125-150	53
A. 一般问题.....	125-127	53
B. 联合国各基金和计划署负责人提交理事会的年 度报告	128-129	54
C. 简明综合问题清单	130	54
D. 各执行局联席和合并会议	131	55
E. 理事会和各执行局协调局联席会议	132-134	55
F. 各执行局年会的时间安排	135	56

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
G. 资源	136-141	56
H. 自理事会 1998 年常会以来通过的决定 、 执行 局的主要议程项目和各次年会的议程的概况 .	142	57
I. 建议.....	143-150	62
表		
1. 自理事会 1997 年实质性会议以来联合国各基金和 计划署执行局通过的部分主要决定		59
2. 自理事会 1997 年实质性会议以来联合国各基金和 计划署执行局议程的部分主要项目		60
3. 联合国各基金和计划署执行局 1999 年年会临时议 程主要项目		61
专栏		
1. 部分联合国系统组织将脱贫作为优先事项的情况		12
2. 20/20 倡议.....		19
3. 普及基本社会服务		22

一、导 言

1. 联合国系统发展方面的业务活动正继续经历重大改革。在完成这项任务的过程中，大会 1998 年 12 月 15 日关于三年期全面政策审查的第 53/192 号决议所确定的政策方针发挥了核心作用。它们认可了作为秘书长改革进程组成部分和作为贯彻大会以前的政策方针(主要为第 44/221 号、47/199 号和 50/120 号决议)组成部分所提出的一系列倡议。本报告及其增编 1 旨在以综合而全面的方式阐明联合国系统内部的主要变化。

2. 联合国系统内部各组织变动的过程是在发展方面业务活动面临全球重大战略挑战的背景下发生的，秘书长关于三年期审查的报告(A/53/226)在导言中审查了这一情况。这些挑战和业务活动的国别定向要求继续具有灵活性和适应性，以及下放大量的权力。它们还要求产生于中央指令的变动和改革需求与在国家一级“工作不间断”的需要之间取得审慎的平衡。初步的迹象表明，虽然在现有资源的限度内能够将许多改革纳入国别一级的责任，但是在有些情况下，采纳新倡议、采用新方法开展活动和加强活动之间的协调等造成了巨大的额外工作负担。此外，目前可以利用的资源无增有减，给有关项目和方案带来了不幸的后果。必须将扭转此种状况作为关注的主要工作之一。

3. 本报告第二和第三章较为详细地审查脱贫和能力建设这两个问题，大会第 53/192 号决议第 62 段和经济及社会理事会第 1998/299 号决定将它们选定为理事会 1999 年实质性会议业务活动部分的主题。关于脱贫，第二章审查了现状，重点是国家一级的活动，它建议采取切实可行的步骤帮助实现脱贫的目标，就如在社会发展问题世界首脑会议上和在大会关于联合国第一个脱贫十年的第 51/178 号决议中的一致同意的那样。

4. 报告的能力建设部分(第三章)说明这个问题在过去 30 年中演变的过程，以及为执行大会第 53/192 号决议的决定而采取或建议采取的行动。理事会就这些重要专题作出的决定将有助于联合国系统统一和协调地落实它们。

5. 第四和第五章论述资源和供资问题，以及理事会对于各基金和计划署及其执行局的监督作用。联合国发展合作的改革强调理事会的监督作用和责任。

二、脱贫

A. 背景

6. 本章评估国别一级促进发展业务活动在脱贫方面的作用。本文不涉及全球贫困趋势和一般政策方面的问题，因为它们由秘书长关于理事会“就业和工作在脱贫方面的作用：赋予妇女权力和提高妇女地位问题”高级部分的报告论述。¹

7. 大会于 1997 年 2 月发起了《联合国第一个脱贫十年》(1997-2006 年)，当时它指出：“消灭贫困是人类道德、社会、政治和经济方面的一项紧迫任务”。² 十年的目标是“在全世界实现消灭赤贫和大幅度减少贫困的目标”。³ 最近几年，联合国在全球一级脱贫方面采取了数项主动行动。⁴ 其目的是使各国政府更加注意为扶贫而商定的承诺、建议和措施及突出有关的政策，这些政策旨在更公平地分配收入和财富，给穷人创造更多的机会和扩大对长期、持续的脱贫工作的支助。此外，明确预计联合国系统的发展部门在将这些规范性决定落实到切实可行的方案以支持各国脱贫方案方面将起举足轻重的作用。

8. 为将促进发展的业务活动纳入当前的环境，应当忆及，贫困影响着 13 多亿人民。人们普遍关注全球化进程和广泛推行经济改革给穷人的社会条件造成的不良影响。因此，脱贫是国际社会迈入二十一世纪之际面临的主要挑战。它是联合国系统的一个全球目标。⁵ 大会强调联合国系统应

¹ 这项报告在国际劳工组织(劳工组织)的领导下编写(E/1999/____)。

² 见大会第 51/178 号决议，第 3 段。

³ 同上，第 7 段。

⁴ 论述这些主动行动的著作极其丰富，本报告将只是提一下可以获得的文献。例如，见 E/1996/61 号，特别是第三部分，关于政府间审议脱贫问题的综合统一的方针。如要了解更新的信息，见 A/53/329 号；E/CN.5/1999/3 号；和 E/CN.5/1999/4 号。

⁵ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论第 5 段。

发挥核心作用，支持发展中国家努力实现社会发展问题世界首脑会议确定的目标。⁶此外，联合国其他会议和首脑会议也要求联合国系统将脱贫作为重点工作。⁷

9. 1996 年 5 月，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会由于认识到迫切需要使首脑会议的承诺变为现实，重申了历次国际会议说明的一些目标，并认定了在 2015 年前扶贫的具体目标：

- (a) 在 2015 年以前使处于极端贫困状态的人口减少一半；
- (b) 在 2015 年在所有国家普及初等教育；
- (c) 通过消灭初等和中等教育中性别不平等，在 2015 年以前朝着性别平等和赋予妇女以权力的目标取得引人注目的进步；
- (d) 使婴儿和 5 岁以下儿童的死亡率下降三分之二，并使孕产妇的死亡率降低四分之三，都在 2015 年以前实现；
- (e) 通过初级保健系统，使所有适龄人员在不迟于 2015 年人人享受

⁶ 例如，见大会第 50/107 号决议序言和《社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995 年 3 月 6 日至 13 日》(联合国出版物，出售品编号：96.IV.8)，第一章，第 1 号决议，附件一；关于行动纲领，见同上，附件二。首脑会议是将国际脱贫战略定为国际社会三个首要目标之一的基本步骤(另两项目标是实现充分就业和促进安全、稳定和公正的社会)。

⁷ 除了社会发展问题世界首脑会议外，尤其还应提及下列全球会议，它们均同联合国系统在脱贫方面的作用有：普及教育问题世界会议(泰国 Jomtien，1990 年 3 月 5 日至 9 日)，世界儿童问题首脑会议(纽约，1990 年 9 月 29 日至 30 日)，联合国环境与发展会议(里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日)，世界人权会议(维也纳，1993 年 6 月 14 日至 25 日)，国际人口与发展会议(开罗，1994 年 9 月 5 日至 13 日)，妇女问题第四次世界会议(北京，1995 年 9 月 4 日至 15 日)，联合国人类住区会议(生境二)(伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3 日至 14 日)和世界粮食首脑会议(罗马，1996 年 11 月 13 日至 17 日)。

生殖保健服务；

(f) 所有国家在 2015 年以前实施可持续发展国家战略，以便确保在 2015 年以前有效扭转目前国际和国家两级损失环境资源的趋势。

10. 理事会第 1998/44 号决议提出了在 2015 年以前将处于极端贫困的人口减少一半的目标，并重申迫切需要及时和全面地兑现在历次主要会议上商定的承诺。决议还重申，脱贫是理事会确保综合和协调一致地落实会议精神的一个关键的发展目标。⁸ 它强调必须从所有来源调动新的和补充的资源以贯彻落实会议的成果，包括 20/20 倡议在有关国家取得进展。⁹

11. 在二十世纪后 50 年，在减少收入不足和提高预期寿命、营养、健康和教育水平等领域取得了令人鼓舞的成果，¹⁰ 而且直至 1998 年以前，人们仍对实现 2015 年的目标抱着某种程度的乐观情绪，¹¹ 但在世界之末，由于许多发展中国家经济增长步伐放慢，导致预期变得较为谨慎了。¹² 对于全球和国家两级在当前情况下能否实现 2015 年的目标，世界银行行长在《1999 年世界发展指标》的前言中提出了怀疑。这说明必须重新注意联合国系统促进发展的业务活动在脱贫方面的作用。

12. 本章所进行的审查的出发点是理事会 1996 年协调工作部分¹³

⁸ 见理事会第 1998/44 号决议，第 1 和第 2 段。

⁹ 见关于 20/20 倡议的专栏 2。

¹⁰ 见秘书长关于高级部分会议的就业和工作在脱贫方面的作用：赋予妇女权力和提高妇女地位问题的报告(E/1999____)。

¹¹ 例如，见联合国开发计划署(开发计划署)，《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)；和 Lionel Demery 和 Michael Walton 合著，《二十一世纪的扶贫和社会目标能够实现吗?》(世界银行，1998 年)。

¹² 见《扶贫与世界银行：1998 财政年度的进展》(华盛顿特区，1999 年)。

¹³ 理事会也通过其附属机构，特别是它的职能委员会，对政府间脱贫对话作出贡献。社会发展委员会、妇女地位委员会和可持续发展委员会及

一致同意的结论¹⁴，以及行政协调会 1998 年 5 月通过的脱贫行动承诺声明。

理事会第 1996/1 号一致同意的结论

13. 理事会第 1996/1 号一致同意的结论与 1995 年哥本哈根社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根社会发展宣言》和《行动纲领》的政策指示是紧密相连的，因为脱贫是其中所作的承诺之一。

14. 在确认国际脱贫承诺和重申关注发展合作资源不断减少的同时，理事会将其 1996 年一致同意的结论专注于协调联合国对脱贫的支助。理事会要求联合国帮助实现《行动纲领》和《哥本哈根宣言》，要求联合国系统包括布雷顿森林机构在内的各个组织更加充分地协调它们为各国政府脱贫努力所提供的支助。

15. 正如首脑会议所强调，驻地协调员制度可望在促进国家一级协调方面发挥重要的作用，而且理事会在该项制度范围内突出了协调机制，例如专题小组、共同国别评估、国别战略说明和外地委员会等。¹⁵ 理事会还强调需要建立各国贫困问题分析能力，并将性别观点纳入有关贫困问题的政策和方案。理事会认识到各国脱贫战略的特殊性、政府和民间社会的关键作用、地方社区的权力获得、联合国系统的补充作用和确保全系统所有组织都参加的必要性等问题。

其他职能委员会多次论述了贫困问题，产生了有关的考虑意见。特别是社会发展委员会专注于为人人提供社会服务，需要使穷人有更多的机会获得生产资源和需要扩大生产性就业等问题。它还处理了穷人易受损害、社会融合和参与等问题。例如，见《经济及社会理事会正式记录，1996 年，第 9 号补编》(E/1996/29)。

¹⁴ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论。

¹⁵ 大会第 47/199 号决议第 40 段和大会第 50/120 号决议第 41 段作了定义。

行政协调会脱贫行动承诺声明

16. 1998 年 5 月，在其机构间特别工作队开展工作后，行政协调会通过了一项脱贫行动承诺声明，¹⁶ 行政协调会在其中强调，贫穷剥夺选择和机会，因而侵犯人的尊严。它承认，如果世界决意消灭赤贫，它拥有做到这一点的资源和能力，并且重申联合国系统在调动所有发展参与方将其能力和资源投入扶贫运动方面可以发挥支助性的促进作用。它承认教育和能力建设是发展的主要推动力，并突出强调性别平等和使妇女享有权力是脱贫工作中渗透到一切领域的主题。

17. 该项声明还概述了共同脱贫战略的要素，它认定必须：(a) 让各国政府和所有其他发展参与者充分介入；(b) 具有透明度和责任心，实行良好管治，保护人权，赋予人民以权力；(c) 使经济持续加速增长；(d) 使经济增长具有均衡性、就业密集性和有利于穷人；(e) 可持续地发展，顾及人口压力、自然资源、粮食安全、健康状况和贫困等因素之间的相互联系；(f) 开发人力，使人们有更多的机会获得住所和享受基本的社会服务；(g) 赋予权力、参与、能力建设和有针对性地提供援助；(h) 创造有利的微观环境；和(i) 让穷人参与制定扶贫战略。

B. 原则

18. 业务活动的一项基本戒律是，各国制定和执行脱贫战略的主要责任在于各国本身，而且实际行动必须得到地方社区的支持。因此，业务活动必须能够以精心协调和相互支持的方式适应各国和各地区特定的情况。这样，联合国系统支持脱贫的活动预计在顾及广泛的共同目标的同时以各国的具体情况和国家当局所作的决定为基础。这种做法符合理事会第 1996/1 号一致同意的结论。

¹⁶ 该项声明根据项目“联合国历次主要会议和首脑会议综合协调的执行及其后续行动”提交理事会 1998 年实质性会议(见 E/1998/73)。

19. 联合国系统的作用经常包括协助各国政府将全球目标变为本国的发展政策和方案，将脱贫放在最优先的位置。联合国在这样做的过程中不断强调最易受损害的群体即贫困化、边缘化、遭排斥、受歧视和赤贫群体的特殊需要，这要求采取有针对性的行动和政策，着眼于特殊的群体，例如，妇女、儿童、老年人、土著人民、难民、农村人口、城市贫民窟居民、失业者或就业不足者等。

20. 此类上游支助也包括拟订社会发展战略，它直接关系到脱贫问题。政策领域的支助也可涉及审查范围广泛的种种政策对最易受损害的人口阶层的影响，从而使它们对穷人的需要具有敏感性。

21. 最为重要的是，联合国系统支助直接有助于穷人的活动，其覆盖的领域很多。这些活动的价值之一经常是它们对于更加广泛地应用所具有的“示范作用”和它们为此目的而可能产生的经验教训。¹⁷

22. 综合性城乡发展和脱贫的多用途联合方案有时候作为一揽子倡议促进，然后再通过更具体的子方案或子项目分别实施。

C. 做法

增强国家能力

23. 应各国政府的要求，采用多种方法将联合国系统在脱贫方面的全球任务转变为国家一级的业务活动(见专栏 1)。各个组织按照各自的法定任务和业务方案开展活动，通过下列途径协助受援国进行脱贫努力：增强各国制定政策的能力，指明发展政策有利于穷人的方向，以及通过直接援助倡议增强穷人的能力。联合国系统开展一系列多样化的活动体现它支助脱

¹⁷ 见下节提供的少数几个实例。关于这些类型专注于扶贫的干预措施的更详细的审查，见社会政策和发展司编写的背景文件“扶贫战略：审查”(ST/SEA/260)，第三。2 节 3 该项文件于 1998 年 1 月 9 日举行的扶贫战略问题培训研讨会后编写。

贫工作，包括宣传倡议、政策对话、信息活动、支助拟订国家政策或方案、分析活动(贫困问题评估或其他类似的研究、信息系统和贫困问题数据库)及数种直接支助穷人的措施。它们还如理事会 1996 年建议的那样支助各国分析和测量贫困问题的能力。

专栏 1

部分联合国系统组织将脱贫作为优先事项的情况

联合国

联合国人权事务高级专员办事处。人权事务高级专员办事处尤其突出以基于权利的方法脱贫，它强调，依照《世界人权宣言》，贫困和不平等被认为是侵犯人权的行为，而且极端贫困和社会排斥侵犯人的尊严。因此，以扶贫为重点的行动应当源自每个人发展的基本权利。

联合国人类住区会议(生境二)。生境二突出改善人类住区对于脱贫的作用。它的目标是帮助发展中国家通过下列措施在贫民窟和违章建筑区开展城市扶贫工作：增加机会获得住房、供水、卫生设施、土地和保有权的保障及其他基础设施和社会服务。

联合国各计划署和基金

开发计划署。1995 年，开发计划署执行局一方面强调国家发展优先次序应是开发计划署支助的方案的主要决定因素，另一方面又将脱贫作为该组织主要的优先任务。^a 为了实现这个目标，开发计划署认定了一系列脱贫的共同目标：(a)为有利于穷人的经济增长改善有利的环境；(b)通过获得生产性资产确保穷人可持续和谋生手段；(c)推动性别平等和提高妇女的地位；(d)确保穷人可持续的粮食安全，包括再生穷人赖以生存的环境资源；

^a 见开发计划署执行局第 DP/1995/23 号决定，第 4 段；也见开发计划署《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)。

(e)支助有利于穷人的管治，包括赋予穷人以权力。开发计划署与包括世界银行在内的联合国系统的其他组织协作发起了数项倡议使这些目标成为业务目标，意图测量和监测贫困，将各种扶贫努力拧成一股绳，执行参与性的方针和私营部门合作扶贫等。《扶贫战略行动》的一项主要活动旨在帮助各国拟订扶贫工作的战略和计划。除了每年编写的《人的发展报告》外，开发计划署还加紧进行以国家一级贫困问题为焦点的分析活动，支助编写国家人的发展报告，开发计划署社会发展和脱贫司建立了一个专用万维网。

联合国环境规划署(环境规划署)。由于发展中国家环境可持续性和资源利用与社会发展、扶贫和人口压力等紧密相连，环境规划署促进脱贫的作用源自它在环境领域的任务和它与可持续发展范围内其他领域的联系。

联合国儿童基金会(儿童基金会)。扶贫问题作为最优先的任务源自《儿童权利公约》，因为每个儿童都有享受适当生活标准的基本权利，而儿童在穷人所占的比例过高。儿童基金会的任务是确保妇女儿童的生存和保护及其地位的改善，因此，它的业务重点是在诸如保健、教育、营养、计划生育、水和卫生等领域提供基本服务，这些方面都是扶贫工作的关键领域。儿童基金会规范工作的地域覆盖面还包括工业化国家儿童贫困的问题。它与劳工组织一起，特别重视打击童工现象的活动。

联合国人口基金(人口基金)。它的任务是扩大各种人口和生殖保健方案的选择和机会，鼓励各国政府向人力资本投资。人口基金承认，贫困对人口要素的影响和反影响都很大：最优先地将资源分配给最穷的国家和人口中最贫穷的阶层，并在那里开展拟订方案的活动，其原因就在这里。儿童基金会提倡优先注意将国内资源分配给扶贫工作和提供基本的社会服务。

世界粮食计划署(粮食计划署)。粮食计划署处理脱贫工作的一个关键制约因素，帮助穷人摆脱饥饿的困境，提供各种不同的手段预防和防止粮食短缺，并经常与其他组织以最易受损害的人口群体为重点的干预措施结合起来采取。

联合国国际药物管制规划署(药物管制署)。可以将它在替代发展领域的活动即为目的依赖非法种植鸦片和古柯树所得收入为生的人提供替代的生计来源视为扶贫措施，因为这种非法种植发生在经常受到长期贫困问题困扰的偏僻的农村地区。

专门机构和有关的组织

劳工组织。劳工组织的三个主要目标之一是促进就业和同贫困作斗争，并与联合国系统其他机构和布雷顿森林机构协作，将此目标转变为促进基于创造就业机会的反贫困战略。

联合国粮食及农业组织(粮食组织)。粮食安全与脱贫的联系得到世界粮食首脑会议(罗马，1996年)的强调，而且是粮农组织最优先的任务之一，它还强调农业发展和农村人口扶贫的联系。

联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。它的大会以第 29 C/53 号决议要求教科文组织在执行方案时优先重视极端贫困问题，确保有效地达到处于极端贫困和社会排斥状态的人口。

世界卫生组织(卫生组织)。它通过国别倡议和全球倡议两种途径具体处理脱贫问题，这反映了世界卫生大会 1992 年通过的决议的精神，该项决议要求总干事确保卫生组织的所有方案认定极其易受损害的经济群体，并提供有关手段改善和评价它们的健康状况。1994 年，发展中健康问题特别工作队强调需要增加获得基本社会服务的机会，保护易受损害群体的保健权利。

世界银行。世界银行的基本目标是通过包容性发展战略帮助客户国家减轻贫困和提高生活水准。^b 它的战略的三个要素是：(a)促进基础广泛的、需要劳动力的增长和提高穷人的劳动生产率和增加他们的经济机遇；(b)增

^b 见世界银行，《扶贫与世界银行：1996 和 1997 财政年度的进展》(华盛顿特区)。

加享受基本社会服务的机会；和(c)为不能利用创收机会或极易遭受风险的人们促进安全网和针对扶贫的方案。^c 世界银行的全球战略在扶贫方面加紧了这两项大的转变，专注于拟订面向扶贫的战略和评估银行项目对穷人的作用。1997年组成了扶贫和经济管理网，以确保银行对扶贫工作作出最大的贡献。继发表以扶贫为专题的1980和1990年《世界发展报告》后，银行又开始了筹备和协作过程，着手编写《2000/2001年世界发展报告》，它将专注于贫困问题，并将在2000年秋季发表。已设立了一个专用万维网(扶贫网)用于此项任务。

国际农业发展基金(农发基金)。农发基金的原始任务基于三部分组成的战略：增加粮食生产，减少营养不良和减轻农村贫困。最近，该组织重申它致力于帮助农村脱贫和消灭饥饿，专注于促进农村穷人的生产能力，特别强调人民的参与、基层组织、环境、性别和少数民族等问题。

联合国工业发展组织(工发组织)。它在促进发展中国家和经济转型国家可持续工业发展的任务范围内为脱贫作出贡献。有针对性的行动解决有关领域的问题如微型和中小型企业、基于农业和有关农业的工业、妇女参与工业发展和农村工业发展等。也从可持续发展、创造生产性就业机会和经济增长等角度观察工业发展问题，因为这些都是有利的同贫困作斗争的环境的基础。

其他组织

脱贫是指导许多组织技术合作方案的主题，影响它们业务的安排，其目的是使这些方案对社会较穷的阶层具有敏感性。国际原子能机构(原子能机构)就属此种情况(特别是农业部门小农一级)。在有些组织中，由于其任务的技术性质，不能直接处理贫困问题。在这种情况下，处理贫困问题的途径有：将较多的资源分配给较穷的国家(例如国际民用航空组织(民航组织))，或者有些基础设施给较穷的国家的经济增长带来间接效益(国际邮政

^c 见同上，1998年版。

联盟(国际邮联))、国际电信联盟(国际电联))。具体服务的发展可能产生裨益于穷国的创造就业机会的效应(国际邮联)。联合国大学通过一系列精选的活动为脱贫作贡献,这些活动专注于非洲发展、粮食与营养及环境问题。

24. 联合国系统始终认为,扶贫战略的一个关键因素是使人们普遍认识到贫困问题有多严重和多大。它经常通过联合倡议等非常积极地推动有关贫困问题的宣传和信息活动,其原因就在于此。联合国系统的各个组织,包括世界银行在内,与各国有关当局和其他发展合作伙伴协作,共同提倡举办各种会议、讲习班、公共论坛、网络和宣传运动,例如脱贫日或脱贫周等。¹⁸ 这些主动行动也包括编写讨论文件和出版物,以及支助政府与其他的发展伙伴建立关系(民间社会、地方社区、私营部门和其他捐助方)。

25. 许多国家要求帮助拟订国家脱贫政策。1998 年驻地协调员的年度报告提供了丰富的证据说明支助各国政府拟订国家政策的情况。¹⁹ 有的时候,这些政策构成较为普遍的社会发展政策框架的组成部分,例如孟加拉国的国家行动计划,柬埔寨的社会经济发展计划,埃塞俄比亚的社会行动计划,科特迪瓦的人的发展战略,摩洛哥的社会发展战略,巴拉圭的社会发展战略规划,菲律宾的社会改革议程和斯威士兰的国家发展战略及社

¹⁸ 有关的一些实例有:莫桑比克的脱贫月倡议;哥斯达黎加的“权利、贫困和社会政策”专题讲习班和“三角团结”专题讲习班;埃塞俄比亚的“脱贫”及“贫困动向”问题公共论坛;津巴布韦的扶贫论坛;联合国在纳米比亚组织的南部非洲脱贫问题区域论坛。还报告了许多其他的情况,例如博茨瓦纳、佛得角、中非共和国、几内亚比绍、牙买加和摩洛哥等国驻地协调员报告的情况。

¹⁹ 至少在下列国家确认了此类明确的主动行动:阿尔及利亚、巴巴多斯、玻利维亚、布隆迪、佛得角、中非共和国、喀麦隆、智利、中国、科特迪瓦、吉布提、埃及、冈比亚、加纳、牙买加、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚、蒙古、尼日尔、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、塞拉利昂、斯里兰卡、坦桑尼亚联合共和国、泰国、多哥、乌干达、越南社会主义共和国和津巴布韦。

会改革议程。这些政策也可在战略说明或远景规划说明中加以阐明，例如斯威士兰的 2022 年展望、尼日利亚的 2010 年展望和莫桑比克的 2020 年展望。

26. 开发计划署于 1996 年发起了扶贫战略倡议，作为一个多方捐助方案，其目的是支助各国政府拟订同贫困作斗争的战略和计划。²⁰ 此类上游支助也包括拟订社会发展的具体战略，它们直接影响到脱贫工作，例如就业、非正规部门、基本社会服务(如教育、保健、水和卫生)、粮食安全、基于农村和社区的发展等。

27. 据认为，为国家一级的脱贫工作创造有利的政策环境，对于有效开展业务活动至关重要。联合国系统正在与国家当局合作拟订均衡的宏观经济政策，其中包括分配适量的资源支持扶贫战略。这方面的一个指导要素是 20/20 倡议(见专栏 2)。

28. 联合国系统各个组织，包括世界银行，对于这项倡议都特别积极，它涉及许多有关国家，意欲通过在国家财政支出和发展合作预算两方面的资源分配中确定明确的目标以普及基本社会服务。

29. 联合国系统，包括世界银行，一贯鼓励各国政府(及其他捐助国)保持或增加对基本社会服务(包括生殖保健服务、基本教育、营养方案和费用低廉的水和卫生设施)的资源分配并更加有效和公平地利用这些资源。到 1998 年，儿童基金会和开发计划署在约 30 个国家提倡审查社会部门的开支，为在东亚和东南亚、撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和加勒比地区组织七个区域讲习班提供便利。

30. 支助国家贫困问题分析继续是一项最优先的任务，自 1980 年代

²⁰ 见开发计划署《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)。在开发计划署对 130 个国家进行的一项调查中，其中 78 个国家(即 60%)有具体的扶贫计划或战略(43 个)或在其发展计划或战略中包括明确扶贫的组成部分(35 个)。

晚些时候以来，包括世界银行在内的联合国系统各组织提倡国别特别贫困问题研究，研究数目急剧增加，就证明了这一点。

31. 100 多个国家由本国当局自身编写了本国人的发展报告，它们得到了开发计划署的支助和联合国系统其他组织的协作。例如世界银行，与各国政府协商，并经常与联合国系统和双边捐助国协作，在 86 个国家进行了大约 100 项贫困问题评估。

32. 增强国内机构评估贫困状况的能力是理事会于 1996 年提出的一项建议，这是其中大多数倡议产生的积极成果。迄今为止，在 130 个国家中，有 75 个已正式核可了“极端贫困”的定义，69 个国家核可了“全面贫困”的定义。²⁰ 许多国家已建立了贫困问题的信息系统和相关的数据库。²¹ 驻地协调员报告了关于研究活动的实例，而且有关的研究专注于相关的专题，例如粮食安全(如，孟加拉国、乍得、厄立特里亚、苏丹和多哥)、包括孕产妇保健在内的保健(如，尼泊尔)及基本教育和就业(如，尼泊尔、尼日利亚和秘鲁)。

²¹ 例如，巴西、哥斯达黎加、科特迪瓦、朝鲜民主主义人民共和国、埃及、萨尔瓦多、加蓬、冈比亚、也门、赞比亚和津巴布韦。

专栏 2

20/20 倡议

20/20 倡议^a 意欲在有关的发达国家与发展中国家合作伙伴之间达成一项承诺，将发展中国家财政预算的 20%和捐助国对外援助预算的 20%用来促进基本社会服务。

倡议最初由联合国系统的各个组织提出，并于 1995 年得到社会发展问题世界首脑会议核可，^b 以响应一系列全球会议为社会发展和脱贫工作制定的宏伟而又有时限的目标。它提供了一个框架，规定将基本社会服务所需的更多投资落到实处，这些基本社会服务系指基本保健(包括生殖保健服务)、基本教育、营养方案和成本低廉的水和卫生设施，以便实现社会发展委员会在题为《塑造二十一世纪》的报告中为 2015 年归纳的那些目标。20/20 倡议突出这样一种实际情况：目前的资源分配与实现普及基本社会服务所需的资金相比，大约短缺三分之一。

荷兰和挪威政府于 1996 年 4 月在奥斯陆与若干有关的国家、多边组织和非政府组织举行了一次会议，会上审查了 20/20 倡议的执行情况，最后通过了奥斯陆一次意见，其中包括一项关于基本社会服务内容的协议，要求更有效地监督用于这些服务的支出，以便在订立 20/20 契约前与有关政府进行富有意义的政策对话。

^a 见《执行 20/20 倡议：实现普及基本社会服务的目标》(开发计划署、教科文组织、人口基金、儿童基金会、卫生组织和世界银行，纽约，1998 年)。也见 20/20 倡议问题第二次国际会议报告草案(河内，1998 年 10 月 27 日至 29 日)。

^b 见《社会发展问题世界首脑会议报告，哥本哈根，1995 年 3 月 6 日至 12 日》(联合国出版物，出售品编号：96.IV.8)，第一章，第 1 号决议，附件二，第五章，第 88 段。

执行 20/20 倡议所需的政策对话要求政府作出充分的承诺，发展中国家的公众充分参与，而且国际社会给予支助。

该倡议要求关于基本社会服务资源分配的更可靠的数据。因此，联合国系统的几个组织，特别是开发计划署和儿童基金会，与世界银行密切协作，并经常与人口基金和卫生组织联合，与各国政府密切协作和磋商，进行初步的国别研究，以便审查公共支出和监测基本社会服务的预算分配。国别研究证实，大多数发展国家和捐助国都达不到 20% 的基准水平，而且各国之间和每个国家内部利用资源的情况参差不齐。

1998 年通过了河内一致意见，它重申了 20/20 倡议的目标，并强调普及基本社会服务的目标是以道德、法律和经济的理由为基础的。确保人类社会无人过问、易受损害和处境最为不利的成员普遍获得基本社会服务不仅是紧迫的道义任务，而且在经济上也是合理的，它可以消灭最为糟糕的贫困现象，并为今后可持续的经济增长和劳动生产率的提高打好基础。正如河内一致意见的强调，发展中国家是扩大覆盖面和提高基本社会服务质量的主力军，不过捐助国也负有重大的责任确保将它们官方发展援助方案中更多的资源分配给基本社会服务。

还对目前亚洲经济和金融危机可能造成的后果表示关注，同时还认识到主要的障碍在于缺乏政治优先地位和吸收能力有限，这造成分配给基本社会服务的资源不足和利用不充分。河内一致意见认识到，应在大会特别会议上介绍和提倡实现普及基本社会服务的目标，预计这次特别会议将审查《哥本哈根社会发展宣言》和《行动纲领》的执行情况。

33. 尽管提出了这些倡议，有些国家的分析能力仍然欠缺。而且，监测和评价职能也常被忽视。²² 因此，包括世界银行在内的²³ 联合国系统正在更多地注意加强这些领域的国家能力，经常采用联合活动的方式进行。而且，与政府和其他国家和国际合作伙伴协作更广泛地采用共同国别评估的方法预计将会进一步有助于这一目标和实现。

34. 专注于贫困问题的倡议，例如本节审议的那些，经常与机构建设部分组合在一起，以便发展致力于扶贫工作或积极参与产生基本社会服务的国家机构的管理、组织和技术能力。这种机构建设的作用通常与各个项目的其他方面结合起来。²⁴ 工作的重点是增强地方机构的能力，有时或者建立新的机构。不过，正如 1998 年促进发展业务活动三年期全面政策审查过程中进行的评价所强调，能力建设不应限于机构建设方面，而应包括能力发展这一更广泛的概念，应将能力发展定为一个具体的目标。

35. 联合国系统各组织还通过形形色色的直接支助倡议增强穷人的能力。这类倡议或者专注于通过更多地提供或更好地利用生产性资源(土地、劳动力、实物资本和基础设施、资金、技术、环境资源)向穷人提供创收的机会，或者使他们获得更多的基本社会服务，这也通过安全网方案。它们包括创造就业机会方案，建立微型企业方案，基于村庄的发展倡议，²⁵ 以及通过政府开支方案(包括公共工程)促进基本社会服务等。

²² 见开发计划署，《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)。

²³ 见世界银行，《扶贫与世界银行：1996 和 1997 财政年度的进展》(华盛顿特区)。

²⁴ 现正在发展专门的政府结构以执行脱贫政策。属于此种情况的有：隶属于毛里塔尼亚总统府的扶贫和人权事务部；中国的国务院扶贫工作领导小组；在马里，拟订国家及贫困战略是内阁的特殊责任；牙买加总理府负责全国脱贫方案；而且，博茨瓦纳设有扶贫和创造就业机会股。

²⁵ 其中有些干预措施更为直接地通过培训增强组织和业务能力，以便创建新的微型企业(例如，在巴西、多米尼加共和国和罗马尼亚)，或者通过增强管理村一级基础设施项目的能力以促进社区发展。

专栏 3

普及基本社会服务

1995 年 3 月通过的社会发展问题世界首脑会议的《行动纲领》规定了满足基本需要的定量目标，特别是在下述方面：基本教育、扫盲、预期寿命、婴儿和孕产妇死亡率、卫生和保健、粮食安全和营养、安全饮用水和适当的卫生设施及可承受的适当住所，《行动纲领》要求作出努力实现基本社会服务的普遍提供和普遍享受。可以将这些服务归为如下三大类：

- (a) 满足整个人口基本需要的服务；
- (b) 符合个人一生不同阶段需要的服务；
- (c) 适应具有特定需要的群体的要求的服务，其中包括残废人、移民和难民、土著人民、受歧视群体、犯罪或暴力的受害者等等。

行政协调会普及基本社会服务特别工作队编写了关于基本教育的指导原则，制定了一项建设国家能力的共同方针用以跟踪儿童和孕产妇死亡率、初级保健、生殖保健和增强妇女权力，以及编写了一份关于国际迁徙和发展的指导说明。

联合国秘书处最近提请社会发展委员会注意两个相互关联的领域：(a) 在社会服务的提供和筹资方面进行革新和(b)确保服务不足的人口享受社会服务，顾及到各国在这些服务的提供和覆盖面方面的不同情况。^a

社会发展委员会 1999 年 2 月第三十七届会议得出了一致同意的结论，它们认定了各国政府介入下列问题的一般原则和目标：

- (a) 提供社会服务以促进社会发展(国家的责任，与人权的联系，必须采用革新的方法提供服务以确保它的普及)；

^a 见 E / CN.5 / 1999 / 2。

(b) 必须加强国家与民间社会之间的伙伴关系，同时又认识到主要由政府负责提供基本服务并确保它的普及；

(c) 必须改进有关可享受社会服务的信息；

(d) 必须使经济及社会政策与提供优质社会服务保持同步；

(e) 如果发生预算拮据，需要采取新办法调动资源用于社会服务，也要求私营部门和非营利部门及志愿部门提供资源；

(f) 在所有情况下，都需要国际社会作出强有力的承诺支助各国的努力。

委员会强调了有关发达国家和发展中国家合作伙伴商定相互承诺实现 20/20 倡议目标的重要性。它着重指出，国际社会应当协助发展中国家确保在经济困难时期——包括受全球化进程不利影响的时期——提供基本社会服务，建议采取更具社会敏感性的方法进行结构调整。还请国际社会继续帮助经济转型国家设法向所有的人提供社会服务。^b

^b 见社会发展委员会第三十七届会议题为“社会发展问题世界首脑会议的后续行动：普及社会服务”的一致同意的结论。

36. 通过强调将基本教育作为赋予穷人权力和提高他们生活质量的手段，联合国系统增加了人们的机会。²⁶ 健康状况不良与贫困之间存在着密切联系，这促使联合国系统采取多项干预措施，意图增加人们享用清

²⁶ 教科文组织在这一领域的干预措施依据教育在扶贫方面作用问题行动框架制定，并产生了提供教育的创新模式，如非洲指导、咨询和青年发展方案，该方案处理贫穷社区问题，已在 22 个国家实施。

洁饮用水、卫生和基本保健设施的机会。²⁷

37. 某些群体易受结构调整措施、减少和调整公共就业或政府开支、价格和汇率的放开或逐步调整及其他类似的经济改革损害，都证明几项倡议以支助社会保护措施为重点是正确的。世界银行与开发计划署和其他组织协作，经常临时性救济受结构调整过程影响的人口，设立社会基金或定义为安全网的其他方案。社会基金一向用来资助各种各样的活动，包括建立基础设施、中小型企业 and 提供社会服务。这些基金作为临时的安全网而诞生，现已迅速转变为有助于经济和社会发展的更加永久性的手段。许多情况似乎证实了它们作为临时性救济的价值，但它们作为产生扶贫效果的作用即到达最贫穷人口手中的能力是参差不齐。²⁸

方法的多样化

38. 理事会在其 1996 年一致同意的结论中突出说明找不出哪种脱贫战略是最完善无缺的，扶贫战略应根据各国情况不同而因地制宜。²⁹ 各

²⁷ 实例有：(a)卫生组织和儿童基金会协助拟订地区级提供保健系统的计划，或通过向最贫穷的人提供基本临床和公共保健服务的战略；(b)人口基金协助发展生殖保健服务和规划执行国家保健战略；(c)根据人体免疫缺损病毒/获得性免疫缺损综合症(艾滋病病毒/艾滋病综合方案提出的倡议（在联合国艾滋病病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案)的框架内，它建立了一个在许多国家设立机构间专题小组和协调各种倡议的网络)。

²⁸ 社会基金在几个国家有效地证明国家发展需要实现社会平等，并在应急工作和发展工作中成功地进行了创新，证明它有能力裨益于穷人，提供就业机会、服务和基础设施(见《社会基金和裨益于穷人：经验和今后方向》(世界银行，1998 年)。不过，它们的预算在整个公共开支中只占很小的比例。它们对受益者长期收入水平的效果难以评估，而且有时也够不到穷人中最穷的阶层。在政府权力下放取得巨大进步的国家，对应由地方投资的资源实行集中管理可能与城市和农村地区的自主权发生公开的冲突。

²⁹ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论，第 6 段。

国情况证明联合国系统具有出众的能力使它的支助适应不同的情况，证实联合国系统的一个关键特色是它的适应能力。

39. 联合国系统一向能够对不同国家的扶贫工作作出不同的反应，调整它的工作以适应贫困人口不同的条件，³⁰ 采用的是国家推动的方法。在下列各组国家推出不同组合的以扶贫为重点的措施：处于经济衰退的发展中国家；短期增长加速但长期受到结构制约的国家；受结构调整和经济改革短期作用影响的国家；受生产部门严重极化和严重社会两重性支配的国家；经济转型国家；面临最近金融危机社会后果的国家；处于或正在摆脱战争和社会动乱的国家；以及遭受自然灾害打击的国家。在所有这些情况下都会发生贫困，但形式各不相同。联合国系统在处理扶贫工作时应对各国情况突然变化的能力要求下放权力和具有灵活性。

40. 联合国系统支助拉丁美洲各国脱贫的努力，它专注于社会条件和收入分配的不平等，强调为技术水平低的人创造就业机会，使干预方案针对人口中较贫穷的阶层，特别是农村地区的赤贫人口和土著人口。

41. 转型国家³¹ 一开始收入分配相对平均，在经济转型过程中，收入下降和条件困难同时出现，而且经常是不平等也同时加剧。转型过程的某些效应诱发贫困。³² 联合国系统的作用专注于经济改革与建立“可信任国家”的必要性之间难以做到的平衡：一方面，国家要履行支持市场发展的重要职能，另一方面，还应面对这样的挑战：通过新的福利制度，在保健和教育方面采取选择性的行动，确实保护人的发展。

42. 正在进行之中的世界经济的全球化产生了不一致的社会效应，并

³⁰ 见 1996-1997 年扶贫知识网所进行的开发计划署研究的结果，开发计划署《消灭人类贫困》报告(纽约，1998 年)。

³¹ 见开发计划署，《转型中的贫困?》(纽约，1998 年)。

³² 据估计，由于收入分配状况恶化，产出下降，实行私有化，工资和物价放开，通货膨胀和前行政指挥系统的转让制度崩溃等原因，1990 年代前苏联和东欧的穷人数目增加了 1.5 亿多人。

可能造成使世界人口大批大批地陷入贫困境地的风险。1998 年 10 月,³³ 行政协调会强调, 它将致力于共同采取行动解决全球化引起的发展挑战问题和金融危机的不利影响, 处理结构和机构改革问题, 加强或建立基本社会服务, 提供谋生机会和为最不幸的人们建立安全网。行政协调会还强调, 平等和社会公正除了其固有的价值外, 对于实现政治和金融稳定也是必要的。行政协调会还表示, 对最贫穷国家的进一步边缘化感到关注。许多发展中国家难以融入经济上相互依存的世界范围的体系, 这尤其是因为它们存在着结构性的弱点和在过去 10 年中积累起来的外债的负担。³⁴

43. 对于许多撒哈拉以南非洲国家来说, 这个问题非常尖锐。但全球化在有的国家又产生了新的受害者, 在过去, 这些国家因其快速的经济增长而备受推崇, 但是在最近面临金融不稳定的局面时, 资本的突然外流使它们深受打击。这尤其是指东亚和东南亚国家, 它们过去数十年创造的社会进步的业绩现在很有可能付之东流。目前深刻的经济危机造成了不幸的后果, 引起了新的贫困, 导致失业率直线上升, 大幅度削减公共开支, 基本必需品价格暴涨, 实际工资下降, 同时还殃及来自本地区其他国家的移民工人。营养不良现象加剧的迹象也随处可见。基本的社会服务严重恶化, 辍学率却又骤增。所有这些国家的社会结构岌岌可危, 很有可能发生崩溃。社会安全网的缺乏或不健全产生新一类的穷人, 同时由于食品价格上涨和社会开支削减, 原来的穷人更是雪上加霜。

44. 包括理事会在内的许多国际论坛正在审议如何处理亚洲金融危机的社会后果。重要的是应反映它们对于可持续的脱贫战略的影响和联合

³³ 见行政协调会 1998 年 10 月 31 日会议题为“联合国领导人加盟应对全球化的挑战”的新闻稿, 1998 年 11 月 2 日发表。

³⁴ 从 1980 年至 1995 年, 低收入国家的外债从 550 亿美元增至 2150 亿美元, 为它们出口收益的两倍多。外债吸纳的资源数额减少了原先用于脱贫工作的资源。

国系统能在其中发挥的作用。已与世界银行进行了更多的合作。³⁵

45. 在撒哈拉以南非洲的许多地区,有的国家的经济处于长期衰退之中。在这些国家,³⁶ 收入停滞不前,同时贫困明显加剧。在其中的许多国家,经济出现极化,脱贫工作要求制定强有力和目标明确的国家议程,并辅之以可以确保协调的国家方案。重新确定财政资源分配的方向,就以20/20倡议所提议的那样,可能产生有益的结果,使基本社会服务得到最优先的发展,尽管预算拮据仍是主要的障碍。赋予权力、社会流动、能力建设、微观供资和创造就业机会等似乎是促进扶贫工作的有效手段。

46. 联合国系统有能力调整它的脱贫方针,以便在出现紧急情况时适应特殊的情况。紧急情况可能同自然灾害(例如水灾、飓风、旱灾)或人为灾难如战争和内乱等有联系。在这种情况下,出乎意料的需要阻碍脱贫战略的贯彻执行。

47. 如果发生自然灾害——例如孟加拉国 1998 年的水灾影响人口 3000 万,全国 70%的面积洪水泛滥达两个月,或飓风“乔治”和“米奇”,它们使中美洲和加勒比地区的许多国家遭灾——联合国系统采取的第一个行动就是损失评估,这项工作往往交给驻地协调员制度负责,其中包括估计作物损失,而且最重要的是评估受灾人口的需要(粮食、卫生、住所、衣着、水与卫生条件、医疗设施、儿童保护和家庭重新团圆、教育)。

³⁵ 例如,见联合国系统 1998 年 5 月在泰国起草的题为“争取泰国快速恢复的以人为中心的发展战略”的框架。在这些国家,由于出现新的贫困阶层,促使包括世界银行在内的联合国系统立即采取行动,例如宣传倡议、效果研究、公开辩论等,并采取联合业务行动,特别是通过目标明确的国家安全网方案、职业再培训、替代就业倡议(例如环境项目)和支助小型企业的新战略。

³⁶ 见开发计划署,《非洲扶贫工作的进展》(纽约,1998 年);关于非洲不同国家一系列脱贫干预措施的实例,见由非洲和最不发达国家特别协调员办事处和经济及社会事务部编写的《非洲的脱贫工作:部分国家的经验》。

48. 如果发生动乱或战争，所有的经济活动陷于瘫痪，社会服务预算大幅度削减，极高比例的人口处于贫困线以下，他们流离失所，传统的生活来源无着落。所有的社会指标都恶化。感染流行病的风险大增，而且教育也严重不足。被迫流离者和难民的爆炸性流动向脱贫工作发起新的和难以应付的挑战。

49. 在所有这些情况下，脱贫战略要求联合国系统重点注意三大挑战：难民的安置、经济和整个社会及其受害最严重的成员的恢复和使被迫流离者和其他受影响人口重新融入国家的生产性工作。

50. 联合国系统在这些情况下的作用通常是提供人道主义援助，重点是协调工作，同时又为中期的重建和恢复作出规划，寻找新的机会重新安置返回家园的难民和促进社区发展。经常采用速效项目。基于社区的发展的参与倡议可能有助于地方一级缔造和平。与包括地方当局在内的政府的互动至关重要，而且要求民间社会的介入，特别是在当地社区一级。

基于社区的做法

51. 包括世界银行在内的联合国系统普遍感到担忧，脱贫倡议有时可能达不到最贫穷的阶层。为了响应这种关注，现在倾向于采取更具参与性的基于社区的做法。³⁷

52. 大多数倡议抓对目标人口的社会动员，例如促进社区组织和社区发展。³⁸ 社会动员要求通过有关做法增加获得资源的机会，例如微观供资和克服穷人无机会获得商业贷款的问题。³⁹ 一些倡议处理社会排斥和其他

³⁷ 例如，见联合国，“农村社区发展中扶贫工作的参与性做法”(ST/ESA/262)；也见联合国，“非洲的脱贫工作：部分国家的经验”。

³⁸ 见开发计划署，《消灭人类贫困》(纽约，1998年，第3章。这一特点在世界银行正在编写的《2000/2001年度世界发展报告》通过的做法中占主导地位(要了解更详细的情况，见世界银行扶贫网网站)。

³⁹ 开发计划署于1997年2月在微量信贷首脑会议上发起的微量起点

可能降低目标人口参与程度的障碍。革新倡议，例如网络方案，⁴⁰ 将易受损害的群体作为目标，鼓励有关人口自下而上的做法和直接参与。⁴¹

53. 包括世界银行在内的联合国系统的组织越来越多地利用赋予权力做法开展它们以扶贫为重点的业务。这种做法强调将自决和自尊的原则作为人的发展的基础，并着重说明必须在边缘化群体中促进认识的提高，而且必须通过合作组织和动员建立社会和政治资本。经常将普及教育突出为赋予权力的重要源泉。

54. 对世界银行投资业务所作的审查说明，利用参与性做法取得了稳步的进展。采用更具参与性的做法还证明必须扩充以扶贫为重点的倡议的对话者种类，这些倡议日益牵涉非传统的合作伙伴，例如民间社会组织、非政府组织、私营部门、基于社区的组织及最重要的是目标人口本身，它们既参与这些倡议的制定，又参与它们的执行。国家一级日益认识到，扶贫工作要求国家社会所有阶层的充分参与，说明民间社会、政府和私营部门在同贫困作斗争中必须建立某种“契约”关系。

性别

55. 必须认识性别不平等的重大作用以便充分理解贫困问题。⁴² 1998年，理事会通过了一项关于将性别观点纳入联合国系统政策和方案主流的

试点方案，到 1998 年年底，已普及到 20 个国家。贝宁、厄瓜多尔、哈萨克斯坦、斯里兰卡和津巴布韦的驻地协调员报告了正面的经验。

⁴⁰ 见有关倡议，它们在政府与民间社会之间建立新的联盟(“网络”)以够到开发计划署《消灭人类贫困》中最易受损害的群体，前引书，第 33 页。

⁴¹ 社会动员的概念用于开发计划署重要的倡议中，例如在苏丹发起的地区发展规划和 1996 年在 6 个国家(孟加拉国、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡)提倡的南亚扶贫方案。

⁴² 妇女地位委员会自 1993 年以来已经处理了性别与贫困之间的概念联系(见 E/CN/6/1993/3)。

决议，并决定特别注意贫困的女性化、它的根源和补救措施。⁴³ 理事会高级部分的会议将讨论就业、脱贫和妇女获得权力和地位之间的关系。⁴⁴

56. 联合国系统的各个组织，特别是联合国妇女发展基金(妇发基金)、儿童基金会、人口基金、开发计划署和提高妇女地位国际研究和训练所(提高妇女地位研训所)，支助各国政府促进旨在实现性别平等和赋予妇女权力的政策和项目。初始的干预措施以解决性别不平等造成的收入低微问题为基础，通过微额信贷规划重点抓创收，它将越来越需要解决经常受到忽略的妨碍妇女获得这些资产和资源的基本因素。

57. 最近的趋势表明，联合国系统的活动对促进妇女的人权、能力和机会更为敏感，确立与影响性别平衡的宏观、中观和微观现象的更牢固的关系。个人的能力可能受制于有关的因素，例如健康和教育程度及社会、文化和政治制约因素，它们决定不同性别的“应享权利”的差别，从而影响妇女获得资产和资源的机会。新方法包括对所有以扶贫为重点的干预措施进行性别敏感分析。联合国系统协助各国政府拟订性别敏感的政策，鼓励建立特定的结构。⁴⁵

D. 协调

58. 脱贫是包括世界银行在内的联合国系统许多组织方案拟订工作的重要组成部分，而且在许多情况下是一个关键的优先领域。⁴⁶ 系统内普遍认识到，由于脱贫工作既不是任何一个机构的职责，也不能只靠有关组

⁴³ 见理事会第 1998/43 号决议，第 7 段；将性别纳入主流成为 1995 年通过的《北京行动纲领》的关键结论之一。

⁴⁴ 见秘书长提供理事会高级部分会议使用的关于这个专题的报告(E/1999/—)。

⁴⁵ 见开发计划署，《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)，第 7 章。

⁴⁶ 见专栏 1 以了解联合国系统包括世界银行在内的部分组织将脱贫作为机构目标的作用的简要情况。

织的个别行动就解决得了的。因此需要采取全系统精心协调的方针。

59. 在机构间一级，行政协调委员会(行政协调会)一方面旨在扩大全系统的协作，但同时又提出了若干脱贫倡议，试图在产生于国际全球会议的政府间决定与国家一级也确保以综合和协调方式采取后续行动的必要性之间建立联系。⁴⁷

60. 这些倡议还包括建立一个贫困问题工作组(1993 年)，举办一个方案和业务问题磋商委员会(方案和业务问题磋商会)集思广益讲习班(都灵，1995 年 9 月)，于 1995 年建立三个负有重大的以国家为重点的任务的机构间特别工作组，通过脱贫行动承诺声明⁴⁸及由方案和业务问题磋商会编写的题为“摆脱贫困：行动和合作关系”的框架草案，该草案在 1998 年讨论了题为“共同与贫困作斗争”的说明后编写。

61. 机构间特别工作组负有重要的使命，作为最后产出，它负责认定促进国家一级方案拟订工作的共同原则和实践指导方针。特别是，普及基本社会服务问题特别工作组编写了驻地协调员制度的指导方针和扶贫与社会一体化问题国际承诺简编⁴⁹及其他信息工具。

62. 1998 年 9 月，依据行政协调会全球会议综合后续行动特别工作组的工作，起草了题为“摆脱贫困：行动和合作方案”的框架。目前正在修订的框架草案载有一个矩阵，它认定促进脱贫工作所需的 10 组政策措施，有关全系统反贫困做法的对应要素(活动、标准、方式方法和其他方面)

⁴⁷ 关于这些倡议的审查，也见 E/1998/19。

⁴⁸ 行政协调会 1998 年通过的声明提交给了理事会 1998 年实质性会议(见 E/1998/73)；关于声明的综合，也见上文第二章 A 节。

⁴⁹ 见《1990 年代联合国全球会议处理的主要问题简编》，载于“行政协调会普及基本社会服务特别工作组的最终成果”(1997 年 10 月)。简编包含论述下列问题的正式文件和指标：(1)初级保健；(2)基础教育；(3)生殖保健；(4)赋予妇女权力；(5)国际迁徙；和(6)跟踪儿童和孕产妇死亡率的国家的建设。

及潜在的协作领域。

63. 鉴于联合国系统扶贫活动的多样性和各组织在脱贫领域任务的多样性，理事会早在 1996 年就已专注于⁵⁰ 是否需要在参与脱贫活动的各方之间增进统一和协调，要求有关各方进行有效的协作，既在包括布雷顿森林机构在内的联合国系统内部，又包括与其他外部合作伙伴，最重要的是本国合作伙伴的协作。

64. 在 1996 年通过的一致同意的结论中，理事会要求联合国系统各组织积极贯彻统一和综合的方针落实全球会议的成果，这些会议全部将脱贫的目标列在优先的位置。理事会促请联合国系统所有组织确保它们的国别一级代表全身心地投入脱贫活动，促进联合国系统齐心合力地行动。

65. 理事会特别敦促联合国系统各个组织，在驻地协调员制度内共同努力，在各国政府的请求下协助它们编写各国贫困情况评估报告，作为制定国别脱贫战略的依据。理事会重申，脱贫活动是联合国系统高度优先的任务，而且如上文所提及(见上文第二章 A 节)，应当通过驻地协调员制度支助和协调脱贫活动，顾及每个组织的互补性和优势，并认识到该国协调的最终责任由政府承担。按照各国的计划和轻重缓急次序，联合国系统各组织应当积极努力扩大和改善协调，并视情况促进同脱贫活动的拟订、实施、监测和评价有关的联合活动。⁵¹

66. 驻地协调员制度在一系列强化的机制的基础上开展工作，1998 年三年期全面政策审查会议审查了这些机制，而且本报告在随后各章进一步提供有关的信息。这些机制支助脱贫活动的协调。其中关系最密切的是专题小组和战略及方案拟订框架(例如，国别战略说明、共同国别评估和联合国发展援助框架(发展援助框架))。此外，还应当提及圆桌会议和磋商小组会议，特别是那些以扶贫工作为重点的单位，因为它们帮助调动和协调

⁵⁰ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论，第 5 段。

⁵¹ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论，第 17 段。

捐助界对脱贫战略的支助。在马里、尼日尔和津巴布韦等国取得的脱贫问题圆桌会议的经验，都是值得一提的有益实例。

67. 专题小组是联合国系统内部经常采用的磋商机制，也是与各国脱贫问题对应机构进行政策对话的机制。这些小组在有些国家专注于脱贫问题，将它作为中心议题，也专注于其他有关的跨部门问题(例如，社区发展、教育、卫生、艾滋病病毒/艾滋病、农村发展、粮食安全、性别与发展)。⁵²在有的时候，脱贫工作小组只是最近刚成立，所以评估它们的效果还为时过早。这些小组可能成为反馈、监测、审查、评价扶贫行动和重新确定其方向的重要工具。在有些情况下，例如在哥斯达黎加、马拉维和马里，专题小组被用来在协作方案拟订工作(联合或并行的方案拟订)中进行实际磋商，这些工作对以扶贫为重点的倡议很有意义，特别是如果涉及具体的地区。

68. 联合国系统对各国优先任务的反应应考虑到全球会议。许多国别战略说明就是这样做的，特别是 1994 年以来编制的那些，而且共同国别评估和发展援助框架对这一点更为明确。这两种机制被指望在联合国系统协调支助脱贫工作的活动中扮演越来越重要的角色，其原因就在这里。这特别适用于共同国别评估，因为它们具有作为支助针对扶贫的协调一致的方案的分析和宣传工具的潜在作用。这与理事会 1996 年所作的表示相呼应。

53

⁵² 实例可在下列国家找到：巴巴多斯、贝宁、柬埔寨、中国、埃及、赤道几内亚、马拉维、摩洛哥和津巴布韦。根据驻地协调员 1998 年的年度报告称，已有 50 多个国家成立了专注于脱贫的专题小组。

⁵³ 见理事会第 1996/1 号一致同意的结论，第 9 段。

69. 国别战略说明将脱贫工作作为优先领域加以反映的方式因国家而异。迄今为止，已通过了 33 项国别战略说明；其中至少有 14 项说明将脱贫明确列为联合国系统干预的优先领域。⁵⁴ 在另 10 个国家中，将扶贫工作纳入其他一些概念，例如社会发展、收入分配或公平、可持续的人的发展或基本社会服务的优先。⁵⁵ 在有些情况下，提到脱贫时明确提及具体的目标，尽管多数情况只是作为一个总体目标加以说明。⁵⁶

70. 共同国别评估是支助以扶贫为重点的协调一致的战略的重要的潜在工具。它补充各个组织在国家一级已经作出的努力，这些组织评估贫困情况的方式有：国家人的发展报告(开发计划署)、贫困情况评估(世界银行)、儿童基金会的情况分析、粮食安全评估(粮食计划署)、人口分析(人口基金)和其他有关的分析研究，其优点是尝试在联合国系统内采取综合和统一的做法。⁵⁷

71. 关于发展援助框架，迄今为止在 18 个国家进行了实验，预计在 2001 年以前按计划评估它的作用，通过这种评估，将能确定它影响联合国系统业绩的能力，它也是作为统一和综合各种努力和在以人为中心的发展框架内促进脱贫工作的一个工具。⁵⁸ 在完成发展援助框架的所有国家，脱

⁵⁴ 玻利维亚、博茨瓦纳、布基纳法索、加纳、印度尼西亚、牙买加、老挝人民民主共和国、马里、墨西哥、摩洛哥、马尔代夫共和国、苏丹、土耳其、赞比亚。

⁵⁵ 厄立特里亚、危地马拉、莫桑比克、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、塞内加尔、泰国、乌克兰、越南。

⁵⁶ 大多数国别战略说明没有适当规定目标，而且在多数情况下也不提指标，这种情况说明，目前的国别战略说明将在今后的修订过程中从当前编写共同国别评估的推动中受益。

⁵⁷ 按照 1998 年驻地协调员的年度报告，有 58 个国家正在计划提议或已经着手进行共同国别评估，以逐步走向拟订发展援助框架。

⁵⁸ 要了解关于共同国别评估和发展援助框架的更多详情，见报告的增编 1。

贫工作都成为联合国系统一项中心的优先任务。

E. 评价

72. 各个组织评价了有关项目或以扶贫为重点的项目集以便评估它们的效果。开发计划署、世界银行和其他组织在几个国家进行的国别贫困问题估价、国家人的发展报告和其他国别级的贫困问题分析，都注重于分析穷人的状况，制定或评估扶贫的战略。在这样做的过程中，它们还评估实施这些战略所需的最合适的政策措施。

73. 对扶贫方面具体手段和措施的效果进行了研究。儿童基金会完成了有关问题的研究，例如发展中国家社会基金的效果，让用户介入为基本社会服务供资的机制，为非洲初等教育供资的选择方案等。世界银行在全球、区域和国家三级对各种形式的安全网和有关的手段的效果进行了一系列广泛的研究。⁵⁹

74. 1994 年，开发计划署要求外部对该署的扶贫活动进行了评价，以便寻找有助于制定该组织战略的经验教训。⁶⁰ 最为重要的是，评价认为，开发计划署没有系统的方法从给人民谋福的角度评价这些活动的成本或效果。这项评价还强调，难以从评价一组地方一级的倡议过渡到采取更为综合的方案做法开展开发计划署的活动。

75. 开发计划署和世界银行促进对扶贫活动的更加全面的评估。开发计划署报告《消灭人类贫困》是全面审查开发计划署所做的脱贫工作的重大努力，并且论述了广泛的专题。此外，最近开发计划署还尝试对 1992—1996 年期间以扶贫为重点的项目进行深入的内部研究，其重点是开发计划署第五个方案拟订周期内资源的分配和评价这种分配与开发计划署于 1994 年为自己确定的新的立法任务相匹配的程度。⁶¹ 与《人的发展报告》、

⁵⁹ 见世界银行扶贫网网站的参考资料。

⁶⁰ 见开发计划署，《消灭人类贫困》(纽约，1998 年)。

⁶¹ 尚未获得该份深入研究报告的最后结果。

各种区域性人的发展报告、⁶² 国家长期展望战略和数份国家人的发展报告结合在一起，这些活动代表着作出了深入努力使从脱贫角度评估开发计划署活动的工作取得进步。

76. 世界银行系统地评估了它自己开展的扶贫活动，几乎每年出版题为《扶贫与世界银行》的报告。既从全球角度，又参照具体的手段估计银行业务的效果，将结果与银行在许多国家进行的扶贫工作评估进行比较。鉴于银行正在编写《2000/2001 年度世界发展报告》，它已宣布需要改变评价扶贫活动的方式，将基于计算扶贫项目数量的做法改为基于实际评估项目对穷人效果的新做法，这是一种更有战略性和更加面向产出的做法。

77. 测量联合国系统为支助脱贫而推出的倡议的效果并不是一件易事。评估扶贫活动的工作不应仅限于财政资源是如何分配的。正如世界银行为《2000/2001 年度世界发展报告》选用的一种做法所证明，评估各种有利于穷人的活动的效果的一种方式可以从住户福利的角度着手。即使为国家人的发展报告所进行的国别研究和类似的研究可能载有关于联合国系统在扶贫方面效果的有益信息，但它们的重点通常是评估贫困情况或扶贫战略。特别是，下列有关的问题应找出答案：

- 联合国系统为拟订国家一级扶贫政策提供的支助取得了多大成效？
- 哪些项目/活动更能对穷人的生活条件产生积极的影响？
- 在制定业务战略的过程中如何界定目标群体？
- 在联合国系统推出的有利于穷人的倡议中如何处理性别问题？
- 联合国系统(从国内外来源)调动资金支助有关扶贫的倡议的工作成效如何？

⁶² 也见开发计划署出版的下列区域性报告：“阿拉伯国家预防和消灭贫困的情况”、“非洲扶贫工作的进展”，以及东欧国家和独立国家联合体各国的“转型中的贫困？”。

- 有关扶贫的倡议满足最贫穷者的需要或这些倡议更使他们边缘化而成为最易受损害的群体吗?

F. 建议

78. 理事会不妨回忆一下大会关于联合国第一个脱贫十年的第 51/178 号决议，特别是第 8 段，以及下列内容：

(a) 要求联合国系统各基金、计划署和机构支助发展中国家的脱贫努力，协助它们在这一领域协调行动；

(b) 要求联合国发展系统各组织支助各国拟订、协调、执行、监测和评估综合扶贫战略的工作，包括通过能力建设倡议，并应邀请支助有关国家审查公共开支，以便增加用于脱贫的资源分配数额和提高其利用效果；

(c) 按照有关授权开展活动支助政策分析，包括就国家的贫困趋势和最易受损害群体的状况向各国政府提供咨询服务，增强各国政府建立有效数据库和在国家一级进行适当的贫困评估的能力；

(d) 请联合国系统各组织继续以统一和协调的方式支助各国赋予贫困人民权力的工作，并按照联合国系统既定的规范和任务提出适当措施克服不平等现象；

(e) 通过诸如国别战略说明、共同国别评估和发展援助框架等方案框架使统一联合国系统支助各国脱贫方案的工作取得更多的进展，并在驻地协调员制度内充分利用专题小组和其他协调机制，以便联合国系统对各国脱贫的优先次序作出协调和协作性的反应；

(f) 要求联合国系统进一步加强与所有发展伙伴的协作，支助各国的优先任务和政策，体现脱贫工作的跨部门性质，包括加强与多边金融机构，特别是世界银行及国际货币基金组织(货币基金组织)、区域银行、其他外部捐助者及有关的民间社会组织的协作。

79. 理事会还不妨鼓励联合国系统采取步骤增强联合国系统提供的扶贫支助的效果和作用，包括进行协作评价，确保通过改进的方案落实这些评价的成果，此外，理事会不妨重申将大会第 53/192 号决议关于脱贫问题的第 53 段预见的评价作为重点的重要性，加强这一领域的协作评价。

三、能力建设

80. 本章依靠秘书长关于三年期全面政策报告的报告并提供关于执行大会第 53/192 号决议第 32 段的初始信息。它由联合国最近发表的题为“建设国家能力：从联合国效果评价取得的部分经验教训”的一份关于能力建设的研究报告进行补充。此外，一个能力建设专家小组将在理事会 1999 年实质性会议业务活动部分的会议上作发言，报告联合国系统改变现行方案政策以体现 1998 年效果评价和其他能力建设评价结果所取得的进步。

81. 联合国系统内由于积累了数十年的经验，能力的概念发生了演变。直到 1980 年代中期以前，联合国系统通过促进发展的业务活动进行能力建设的工作主要专注于建立机构或加强个别机构，这涉及可称之为“组织工程”的有关的技术和概念。这意味着特别注意通过培训、研究金、专家服务和设备等加强各个组织的具体的技术和行政能力。到 1980 年代末，根据取得的经验，这种做法开始让位于一种更广泛的能力建设概念，它将能力建设置于更广泛的国家背景之中，而且包括更加注意这样一些领域：政策和方案拟订、预算编制和财务管理、发展规划、方案实施、协调和业绩监测与评价。方案和项目的制定往往更加充分地重视外部因素以反映能力建设所处的环境。这可以包括一国的体制和社会模式、它的法律制度、它的政治动态和政治权力的中心、它的管治、法治、它的伦理和对人权的重视，以及各组织据以运作的其他社会规则。

82. 还作出了更大的努力以包括诸如合伙关系、联系、网络、利害关系方的卷入、综合规划和组织间的协调等领域。因此，能力建设开始处理更大规模的变化，涉及复杂的问题如城市发展、艾滋病病毒/艾滋病、贫困和环境管理等问题。这些复杂而且经常是多部门性问题给联合国系统提出了新的挑战，因为它的技术能力大多是在部门的基础上形成的。

83. 能力建设还越来越被认为是一个动态的过程，其中个人和组织的学习和创新已为联合国系统更广泛地接受。因此，必须更加灵活地设想联

联合国系统对能力建设的支助，考虑实验性和包含风险的想法，认定和提供补充资源，并为向外界学习提供便利和机会。

84. 应当从这种演变的角度看待通过技术合作进行有效的能力建设的具体要求。此外，虽然有人继续认为能力建设是实现有关发展目的如改善妇幼保健或提高农业生产率的一种手段，但能力建设应日益成为如大会第 53/192 号决议所规定的所有技术合作的明确的目标。方案和业务问题磋商会内部现正在努力对能力建设形成一种共同的理解，其目的是将合作的具体技术目标与能力建设目标有效地结合在一起。

85. 在 1998 年促进发展业务活动三年期全面政策审查的范围内编写的六份效果评价报告的结果已于 1998 年向理事会作了报告，而且有些要点收入了秘书长提交大会的报告（A/53/226）。这些评价证实，联合国系统贯彻的有关政策如在处理问题时的独立性、公正性和平衡性等，使该系统能够在能力建设方面产生效果。此外，由于联合国系统持续存在于国家一级，它了解当地情况的变化，使它能够快速随机应变以适应变化的要求。联合国系统完全按照东道国的愿望，经常在当地担任各种发展伙伴的沟通角色，帮助处理建设能力建设问题，并酌情体现全球会议的后续行动。

86. 能力建设的评价还证实，如果联合国系统有几个组织参与处理诸如卫生或人力资源发展等问题，系统内部统一和协作的程度能够对产生积极的效果起关键的作用。较小的技术机构的单部门高质量的技术支助对于一国技术能力的发展也能产生非常积极的效果。

87. 评价报告认定了一些关注的问题，其中包括联合国系统支助的大量项目给各国政府造成的行政负担及随之而来的努力的分散。评价报告还提到，许多国别工作组机构记忆力差，因此难以吸取国家一级的经验教训。现正在通过发展援助框架，主要是编写共同国别评估报告，提倡更严密的工作作风，这应有助于该系统在这方面作出改进。

88. 总之，评价报告表明，业务活动在处理诸如能力建设等跨部门问

题方面是卓有成效的，其中联合国系统各组织和政府根据一组共同的目标、相互期望和局限性携手合作，从而使它们能够最有效地发挥技术能力和倡导作用。

89. 评价报告还认定了一些其他的因素，认为它们对联合国系统效果的好坏程度具有重大影响，这其中包括：(a)民间和政治稳定；(b)国家能力分散或集中的程度是否合适；(c)所需能力的技术特殊性和影响有关机构或实体的竞争程度；(d)各国全面处理政策改革效应的能力；(e)国家所有制；和(f)分析充分发展业务能力的要求的工作是否有效。在这些因素中，(a)和(e)被认定为在这方面特别相关。

90. 评价报告还认定由于项目太多而分散了努力；实施联合国系统内各个实体建议的有关项目的压力，加之提案的数目繁多和多样性，使国家管理能力不堪负担；不能将可持续性纳入项目设计和转让所有权及责任，造成有时缺乏效果。

91. 评价报告表明，做法发生了演变，从直接支助机构转为通过政策倡导建设能力。虽然后者更难以用具体成果来评价，但它以实例说明了联合国系统的一个重要的援助领域。它们还证明，联合国系统的支助有助于将国际上达成共识的概念转化为国家政策，并且有助于重新调整能力建设以适应不断变化的新的政策环境。有一次，在联合国系统支助下发展起来的机构能力最后被弃之不用，因为当时正在采用新的做法实施保健方案。不过，联合国系统能够调整它的业务活动，帮助当地倡议获得权力管理基于社区的保健服务。评价工作认定了对于繁杂的规则和程序和联合国系统支助的大量项目给政府造成的行政负担的关切。

92. 这样，马里的评价工作证明，建立了能力，包括马里人政变和重建自己的机构，特别是卫生方面的机构的能力。但在教育和卫生这两个部门，丧失了某些机构能力，部分的原因是绕过了捐款国。据认为，联合国系统支助的能力建设工作的主要结果是国民的自信心增加了。评价人员建议反对马里的国际合作伙伴采用并行管理的做法，并帮助发展保留能力的

能力。

93. 评价表明，联合国系统的活动能够为实施较大规模的方案准备条件，突出联合国系统在教育、试验和示范方面的作用，它以实例说明业务活动的增效作用。评价还表明，实现能力建设方面积极和可持续的结果的主要因素是能够获得临界数量的资金。评价指出，不过，依靠联合国系统支助成功地创造的国家能力依然容易受到资源不确定性制约。不管这些资源来自联合国系统内部，还是来自本国或其他外部方面，情况都是如此。

94. 评价报告证实，建设有效和可持续的能力确属不易，而且要求任何国家在任何时候都做工作。建设能力的办法哪种最有效并不总是很清楚，即使经验最丰富的顾问也不例外。

95. 从评价报告可以看出，需要以新的观点看待可持续性概念，即哪种能力需要保持，何时保持和如何保持。这无疑是一种推论，从联合国系统支助巴西建设电信能力的效果评价可以得出这种推论。当时在联合国系统支助下建设了电信能力，而且在公营部门发展壮大，然后，一俟不再需要时就放弃了它。能力依然存在，并以不同的形式用于社会内部。

96. 联合国系统的做法可能需要转向编纂一些健全的基本原则，并将它们体现在可行的实践指导中。效果评价报告提出的教训之一是，能力建设这个用语范围太广，因而没有充足的业务意义。这说明应更多地注意分划具体的能力建设种类，并编纂每一种的最佳做法。已被发现在处理脱贫问题时有效的做法很可能涉及与管治有关的因素大不相同的因素。

97. 即使这些评价报告审议的范围有限的经验说明，对于联合国系统内所有有关实体及有关的会员国来说，重要的是应严密得多地监测它们对能力建设的支助以发现所需的变化并采取适当的措施。这意味着需要更多地注意审议经验和当前的做法，以期得出学到的经验教训和最佳做法，并将它们反馈到当前的业务中去。就理事会而言，它应不断关心和监测整个系统的系统化做法的发展。

A. 大会第 53/192 号决议的初始后续行动

98. 方案和业务问题磋商会打算在理事会 1999 年实质性会议召开前举行一次研讨会，将具有广泛业务经验和对能力建设的战略和业务方面都具有敏感性的专家召集在一起。将把评价作为基础编写一份指导说明草案，发给联合国系统总部和国别一级，确保将能力建设及其可持续性明确为联合国系统在国别一级业务活动的一个目标。随后将通过在研讨会上确定的培训和国别一级的访问来落实。预计将举行一系列新的效果评价，尤其将能力建设和脱贫作为其重点。结果拟呈报 2001 年下次三年期审查。

99. 短期内，作为大会第 53/192 号决议第 37 段后续行动的一部分，经济及社会事务部将散发其能力建设的六份试点效果评价报告，这些评价是作为 1998 年三年期审查的出版物的一部分而进行的，它们还载有关于所学到的能力建设教训和所提出的评价问题的介绍性章节。

100. 研讨会将由开发计划署和儿童基金会共同组织，它借用它们各自的经验，旨在向它们的工作人员提供实践指导。开发计划署已发表了一份关于能力建设的新的政策文件，更新了它的立场。最近由开发计划署、人口基金和儿童基金会提交理事会的关于实施决议所取得进展的报告⁶³没有广泛论述这个专题。主要的原因是自决议通过至必须编写报告的这段时间较短。预计有关组织提交理事会 2000 年实质性会议的报告将能够更深入地论述这个专题，但是说这样的话还为时尚早，即迄今尚未采取联合行动将能力建设及其可持续性明确为联合国系统在国家一级提供的技术合作的一个目标，但正在朝着这个方向迈出头几步。

⁶³ 见 DP/FPA/199/5、DP/1999/10 和 E/ICEF/1994/4(第一部分)。

B. 建议

101. 理事会不妨注意为实施大会第 53/192 号决议关于能力建设的第 37 段而采取的步骤，特别是编写联合国系统关于能力建设的指示，以期使能力建设成为联合国系统支助的方案和项目的明确目标，其中包括修订有关的方案拟订指导原则，充分顾及最近在 1998 年三年期全面政策审查范围内编写的关于这个问题的效果评价报告的结果，以及方案和业务问题磋商会/经济及社会事务部关于拟订建议的联合国系统指导原则的联合研讨会的结果。

102. 理事会不妨要求联合国系统承诺保证，所有的方案都有能力建设目标，并在这些方案获得核可前已收进了简单明了的执行指标及基线数据。

103. 理事会还可鼓励联合国进一步采取措施收集和传播能力建设问题所有有关信息。

104. 理事会不妨从各种不同的发展背景并以满足受援国各种部门、跨部门的要求和技术要求的方式论述能力建设的可持续性和适应性的问题。特别是，它也许可提请援助国和受援国注意采取适当步骤确保在优先领域所建立能力的财务上生存能力的必要性。

四. 资源和筹资

105. 大会第 48/162 号决议规定了理事会对各基金和计划署工作履行的监督职能。大会 1996 年 6 月通过的第 50/227 号决议进一步决定(第 11 段), 理事会应在业务活动部分每年审议各基金和计划署的整个财务情况, 包括资源的可获性, 各基金和计划署商定的优先次序和方案, 通过的目标和关于优先次序的进一步的指导, 并就此向大会和各基金和计划署提出建议。理事会议计划在其 2000 年实质性会议上讨论筹资问题。此种高层的审议将是及时的。

106. 开发计划署/人口基金执行局第 98/23 号决定通过了开发计划署核心资源 11 亿美元的年度筹资目标, 并且强调迫切需要实现年度增长直至目标实现为止(初步的数据表明, 1998 年向开发计划署核心资源的缴款未超过 7.51 亿美元)。执行局重申必须扭转核心资源的下降趋势, 并建立将开发计划署核心筹资置于可预测基础上的机制。要求开发计划署发展一个多年性筹资框架, 它将方案目标、资源、预算和成果及增加核心资源的目标综合在一起。除了重申这些要素外, 执行局第 99/1 号决定还重申了将多年性筹资框架发展为执行局第 98/23 号决定核可的筹资战略的不可分割的组成部分的重要性。按照第 98/23 号决定第 12(b)段, 第一届筹资会议于 1999 年第二届常会上举行。为了提高可预测性, 也如第 98/23 号决定所概述, 鼓励会员国作出如下的多年性认捐: 本年度(1999 年)确定的供资承诺; 对于有可能做到者而言, 下个年度(本次即为 2000 年)确定的缴款或缴款表示; 如有可能, 第三年(2001 年)确定或初步的缴款。如第 99/1 号决定第 8 段要求, 与开发计划署有联系的各基金和计划署执行筹资战略的临时报告将提交执行局 1999 年年会, 并将向执行局 2000 年年会提交一份关于多年性筹资框架的建议的时机、格式和内容的报告, 包括明确表示如何将一个多年性筹资框架周期中吸取的教训纳入下一个周期。

107. 关于人口基金的多年性规划、管理和筹资框架, 执行局第 99/5 号决定要求执行主任向执行局 2000 年第一届常会提交 2000-2003 年的多年

性筹资框架，并决定如第 98/24 号决定第 11(b)段所概述，在 2000 年第二届常会上举行第一届筹资会议(1998 年人口基金核心资源缴款的初步数据表明，比 1997 年下降约 20%，为 2.69 亿美元)。

108. 儿童基金会执行局第 99/8 号决定核可了每年收入增长 7%的筹资目标，到 2005 年达到 15 亿美元，作为一项向各国政府和私营部门及所有其他捐款方调动一般资源和补充资金的任务(初步数据表明，儿童基金会核心资源 1998 年缴款未超过 5.71 亿美元)。执行局还决定，儿童基金会应通过和发展一个多年性筹资框架，它在概念上将儿童基金会的组织优先次序和主要行动领域、资源、预算和成果等综合在一起。执行局还要求执行主任在 2000 年第一届常会上提出一份计划，说明向执行局陈述多年性筹资框架的各项要素的时间安排，以期增强它们的相互联系。

109. 联合国发展系统的资金稳定性继续令人深为关注(详情见 E/1999/55/Add.2)。虽然显而易见，相对于固有的政策和方案影响，开发计划署需要得到优先注意，但这个问题应在联合国系统在国家一级的存在、形象和方案拟订的更广泛的框架内处理。联合国系统，特别是各基金和计划署，积 40 年的时间精心建起了基础设施，许多国家已将它视为它们发展努力的不可分割的组成部分。许多双边捐助国和布雷顿森林机构也一直在广泛利用这些设施。如果出于财政原因而拆除它们或缩小其规模，对联合国系统和受援国都会造成极大的伤害。在审议联合国系统的未来和财务状况时，这是一个不能忘记的方面。全球化席卷世界各地的势头、许多国家正在推行经济改革的力度和速度，正在产生新的需求和挑战，因而许多国家盼望联合国帮助它们应付这种局面。

110. 开发计划署核心资源不断减少，造成重大的政策影响，理事会在 2000 年必须审慎考虑这个问题，届时资源将是关注的领域。必须对此作出战略决定。这些超出开发计划署本身前途的范围，涵盖整个联合国系统，包括专门机构在内。也许远为更加重要的是，它们损害目前的发展范例，开发计划署连同其他基金和计划署在其中仍然发挥着重大的作用，尽管规

模有所缩小。

111. 为了明智地审议联合国发展系统的筹资和资源形势问题, 就需要审查国家一级资源无增有减的情况如何正在影响发展工作。有什么方案或项目搁浅、缩小规模或取消了吗? 它影响了联合国调动临界数量外部资源以填补急需空缺的能力了吗? 它们对实现全球会议目标和脱贫目标有什么影响? 它们如何影响联合国系统作为可靠和可信的合作伙伴的可信性和形象? 联合国对其他外部合作伙伴的杠杆作用受到什么影响? 联合国系统在该领域能有什么作为以最大限度地减少方案实施成本和行政费用? 联合国更多的会员国应在政治一级采取什么措施遏制和扭转这种状况? 存在着什么政策选择可以确保在国家一级履行分配给开发计划署的职能。

112. 除了对外地一级影响的问题外, 还必须审议联合国各基金和计划署的总体执行能力。例如, 依靠现有的执行能力, 人口基金能够支撑大大超过目前每年平均 2.5 亿美元的方案。儿童基金会较为宽松, 处境好于开发计划署, 但预期的需求与预计的可获数量之间仍有不小的差距。不应忘记, 联合国国家一级软弱无力的方案拟订工作对专门机构——特别是在外地不派工作人员的较小的专门机构——的不利影响。

113. 流向发展中国家的优惠资源的数量, 非但没有达到全球商定的 0.7% 的目标, 而是在需要和需求增加之时处于不断下降的状态。名义上, 经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发展援助会)成员国作为一个集团(其中不少是大的捐助国)未能止住官方发展援助的下降。直到 1992 年前, 官方发展援助净额一直是上升的, 当年达到了创记录的数额 610 亿美元。自那时以来, 共下降了五分之一, 1997 年为 480 亿美元。近年来, 官方发展援助的实际下降数额几乎全是七大工业化国家集团造成的, 1992 至 1997 年期间下降了 29%, 而这个集团以外国家的官方发展援助实际上无变化。非七国集团国家现在提供发展援助会的官方发展援助的 28%, 这为它们在发展援助会国民生产总值总额中所占份额的两倍。将援助努力合计在一起, 官方发展援助在发展援助会成员国国民生产总值中所占总的百

分比为 0.25%。

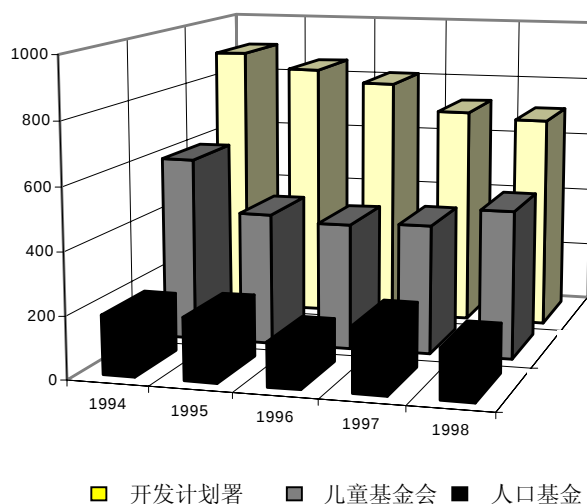
114. 联合国发展系统和各基金和计划署的筹资和资源形势继续引起严重关注，特别是在各国对以有时限的脱贫工作为中心的全球优先次序日益达成共识之时。为了响应大会第 50/227 号、52/12B 号和 52/203 号决议，联合国各基金和计划署的执行局制定了新的筹资战略，开发计划署/人口基金执行局第 98/23 号、98/24 号和 99/1 号决定和儿童基金会执行局第 99/8 号决定对此作了阐明。特别是，开发计划署/人口基金第 98/23 号决定强调迫切需要使每年调动的开发计划署核心资源有所增加，直至实现 11 亿美元的目标，而儿童基金会执行局第 99/8 号决定则核可了收入每年增长 7% 的筹资目标，到 2005 年达到 15 亿美元。

115. 联合国系统内促进发展业务活动直至 1997 年的资源趋势的审查情况收列在本报告增编中(E/1999/55/Add.2)。增编中关于缴款情况的表 A-1 表明通过联合国系统为业务活动提供的资源总额不断下降，从 1994 年的 54.893 亿美元降至 1997 年的 54.313 亿美元。应当注意系统内部缴款的波动情况，以及给方案和项目的规划和执行造成的明显后果。

116. 给开发计划署核心资源的缴款在 1994 年曾达到 9.428 亿美元的高峰，以后就逐步下降。1995 年下降几乎达到 4%，1996 年为 7%，1997 年为 11%(如与 1994 年水平相比，几乎下降了 20%)。根据 1998 年的初步数据和 1999 年的估计，这种负面趋势将继续下去(1998 年为 7.509 亿美元，1999 年为 7.381 亿美元)。这不仅达不到第 98/23 号决定规定的 11 亿美元的目标，而且趋势继续进一步背离而不是接近目标。对儿童基金会的缴款核心资源和补充资源二者也都在逐步下降，核心资源从 1994 年的高峰 6.79 亿美元跌至 1997 年的 5.293 亿美元(或 22%)，而补充资源从 1995 年的 4.647 亿美元跌至 1997 年的 3.577 亿美元(或 23%)；与此同时，1998 年的初步数据表明核心资源增至 5.7 亿美元，但它仍比 1994 年减少 16%。对人口基金的缴款(其非核心部分历来不大)显示出相对稳定，1997 年达到最高水平 3.695 亿美元(1995 年 3.05 亿美元)。显然开发计划署受影响最大，但下降

情况决非仅限于它。例如，在任务的资源需要和发展中国家的需求与稳定、可靠和可预测的资源可获性之间，儿童基金会和人口基金面临日益增大的缺口。如果从国际人口与发展会议和儿童问题世界首脑会议制定的目标来看，人口基金和儿童基金会可以得到的资源的稀缺甚至更为明显。还应从社会问题和妇女儿童在发展方面日见重要的角度认识它们的脆弱性。

核心资源缴款情况



117. 尽管开发计划署的核心资源不断减少，但它仍不失为联合国发展系统的中心。它原来就定为联合国主要的发展部门，而且鉴于开发计划署对于发展中国家的特殊作用，而且甚至变得更加重要，它脆弱的财政地位对整个联合国系统有着严重的影响。开发计划署的非核心资源一直稳定，而且有所增加，但这很大程度上是少数几个国家的特殊情况造成的。正是核心资金才符合联合国发展筹资的传统特点并向方案提供所需的灵活性。

118. 虽然尚无经验主义的证据，但有迹象表明，核心资源的下降正在不利影响联合国系统为国家发展作出有效贡献的能力及其对新出现需要的反应能力。如统计增编表 B-1 所示，联合国系统发展赠款名义上从 1993 年的 49 亿美元降至 1997 年的 48 亿美元。不过，同期政府分担费用缴款供资的开发计划署开支从 1993 年的 4 亿美元增至 1997 年的几近 10 亿美元(增长 60%)。自 1995 年以来，人口基金的支出量下降趋势，从 2.311 亿美元

降至 1997 年的 2.144 亿美元(几乎达 8%)。儿童基金会的开支保持数年相对稳定后,也开始下降,从 1995 年的 8.033 亿美元降至 1997 年的 6.726 亿美元(或 16%)。还如表 B-1 所示,联合国专门和技术机构在联合国系统赠款援助内所占份额从 1993 年的 26%(13 亿美元)降至 1997 年的 20%(10 亿美元)。

119. 按照开发计划署/人口基金执行局第 98/23 号决定,在该局第二届常会上(1999 年 4 月 15 日)只为开发计划署举行了第一届筹资会议,其中执行局还核可了 11 亿美元的筹资目标。为了提高可预测性,鼓励成员国作出如下多年性认捐:本年度(1999 年)确定的筹资承诺;对于能够做到者而言,翌年(本例为 2000 年)确定的缴款或缴款表示;以及如果可能,第三年(2001 年)的确定或暂定缴款。

120. 迄今为止,开发计划署第一届筹资会议取得了参差不齐的结果。关于资源数额,开发计划署估计 1999 年核心资源总额将约 7.38 亿美元,而 1998 年核心资源的最后数字为 7.51 亿美元(二者均低于 1996 年 7.666 亿美元)。与此同时,有些迹象表明,基于多年性筹资框架——得到了成员国压倒多数的支持——的新的筹资战略可能会在今后行之有效,有助于制止核心资源每况愈下的趋势。例如,即使现在,如果对 1999 年的缴款估计额能使用 1997 年 4 月 1 日的汇率,它们的美元等值将几乎达到 7.86 亿美元,或比 1997 年高出几乎 3%。令人鼓舞地注意到,7 年来首次,12 个经合组织/发展援助会捐款国决心增加它们 1999 年的本币缴款以超过上年。8 个受援国也已表示增加缴款。另 6 个经合组织/发展援助会成员国已确认,它们将保持 1998 年的核心认捐水平,而且 23 个受援国也已表示这样做。

121. 许多国家当场宣布它们的认捐,从而对开发计划署新的筹资战略作出了初始承诺。至于所有的基金和计划署而言,将于 2000 年初更全面地推行新的机制,而且理事会将在其 2000 年实质性会议上收到结果。总共 13 个缴款国作出了 2000 年缴款的表示,而且其中除了一个以外都作了 2001 年的表示。2000 和 2001 年表示性认捐的数额大多至少达到 1999 年的水平,

如果不是更高(有待政府或议会审批)。虽然许多成员国不能在 1999 年作出多年认捐,但有些表示,它们正在齐心合力修订国内立法,以便能够在 2000 年作出多年认捐。

122. 会议一致同意,将向执行局 1999 年年会提交关于与开发计划署有联系的各基金和计划署执行筹资战略的临时报告,并将向执行局 2000 年年会提交一份报告,说明多年性筹资框架的建议的时间安排、格式和内容,包括明确表示如何将一个多年性筹资框架同期内吸取的经验教训纳入下一个周期。至于人口基金的多年性规划、管理和筹资框架,执行局在该届会议上通过的第 99/5 号决定要求执行主任向执行局 2000 年第一届常会提交 2000-2003 年多年性筹资框架,并决定在 2000 年第二届常会时举行第一届筹资会议。

123. 儿童基金会执行局第 99/8 号决定核可了收入每年增长 7%的筹资目标,到 2005 年达到 15 亿美元,作为调动一般资源和补充资金的一项任务,并且决定自愿缴款应在每年第一届常会开会时宣布,连同支付的时间安排一起宣布。不能在第一届常会上作此宣布的政府,一俟完成预算过程,就应通知它们的缴款,可能的话应不迟于 4 月。为了加强多年性筹资框架,要求儿童基金会编写执行主任年度报告的一个单独的部分,分析下列情况:按付款时间安排收到的付款,资源的可获性,资源的可预测性,以及多年性筹资框架引入的障碍、制约因素和未来潜力。这项分析将由执行局年会讨论。还要求儿童基金会执行主任向 2000 年第一届常会提出计划,说明向执行局提供多年性筹资框架各项要素的时间安排,以期增强它们的相互联系。

建议

124. 理事会不妨说明它希望秘书长在编写用于其 2000 年实质性会议的文献时专注的问题。

五. 联合国各基金和计划署： 理事会的监督作用

A. 一般问题

125. 本章旨在总结并提请理事会注意联合国各基金和计划署的执行局当前产生的问题，这些基金和计划署需要理事会关注，而且它可能希望向它们进行必要的政策指导。理事会对开发计划署/人口基金、儿童基金会和粮食计划署的执行局的决定采取行动，就是在履行大会第 50/227 号决议授予它的任务，该项决议特别要求理事会每年审议总的财政状况和资源可获得性、商定的优先次序和方案、通过的目标和对于优先次序的进一步的指导，并向大会和各基金及计划署提出建议。本章和关于资源和筹资的第四章概述这方面的情况。

126. 理事会努力履行大会第 50/227 号和 48/162 号决议规定的责任，⁶⁴ 但理事会不妨评估一下它与各执行局之间的责任划分是否象授权的那样运作，特别是在双方都可发挥作用的问题上，例如筹资和方案拟订。如理事会第 1994/33 号、1996/51 号、1996/42 号和 1998/27 号决议所规定，它在各种时候处理了执行局与各基金和计划署之间的报告关系，并期望它们提出并提请它注意它们认为需要理事会注意的问题。因此，理事会基本上将主动权交由各执行局和基金及计划署，而且它们以一些有益的提议作为响应。尽管如此，如果理事会说明它希望各执行局和基金及计划署考虑最终提交理事会采取适当行动的问题种类，那可能是有益的。它们可以包括各种问题，例如筹资、目标制定、资源调动和分配等，这些都具有超越单个组织的重大的政策、方案和发展影响。

127. 有一些领域目前各执行局正在积极审议，它们对以资源战略为

⁶⁴ 大会第 48/162 号决议第 16(c)段对理事会这方面的职能作了如下规定：审查和评价各发展基金和计划署的工作报告，包括评估它们的总体效果，以期增强联合国全系统的业务活动

中心的未来方案拟订和对采用具有全系统影响的新的方案拟订安排和资源分配具有影响。各执行局最近决定转而采用多年筹资办法，由于它具有提高可预测性和筹资水平的潜在可能性，它同这个方面有关。鉴于有关问题的相互关联性和各基金及计划署任务的趋同，理事会不妨考虑集体一致的问题。它也可考虑如何扭转核心筹资停滞不增或缩减的局面，并且认定有关措施确保国家一级进行协调一致和具有成本效率的方案拟订。这反过来可能要求各执行局报告得出更重大和更有重点的结论以认定具有一致性、互补性和矛盾的领域，并将具体问题提交理事会。

B. 联合国各基金和计划署负责人提交理事会的年度报告

128. 理事会第 1998/27 号决议(第 1 段)要求联合国各基金和计划署的执行局确保，这些基金和计划署的负责人在他们按照理事会第 1994/33 号决议编写的、提交经济及社会理事会的年度报告中彻底分析遇到的问题和吸取的教训，其重点是执行秘书长改革方案、三年期政策审查和历次会议后续行动产生的问题，以便理事会能够履行它的协调职能。⁶⁵ 开发计划署/人口基金及儿童基金会的执行局都要求将这些报告提交理事会本届会议，连同各代表团的评论和开发计划署署长和人口基金执行主任所作的说明和答复(这一信息含在执行局有关报告中)。

129. 关于联合国各基金和计划署行政负责人年度报告审议结果的信息可在各执行局有关报告中找到(E/1998/31/Rev.1 和 DP/1999/B)。

C. 简明综合问题清单

130. 大会上述第 50/227 号决议表示，应当通过注意执行大会拟订的政策方面的目标、优先次序和战略，以及重点注意跨部门问题和协调问题，

⁶⁵ 理事会第 1998/27 号决议第 2 段也要求各执行局在审议联合国各基金和计划署行政负责人提交理事会的报告时认定有关的具体问题、机会和领域以使理事会能够在全系统基础上提供跨部门的协调和全面指导，并按照理事会第 1995/51 号决议提出适当的提案。

以加强理事会的指导职能。理事会第 1998/27 号决议请秘书长安排联合国各基金和计划署行政负责人经与联合国发展集团(发展集团)磋商后向理事会提交一份简明综合问题清单，列出对加强协调业务活动至关重要和各基金及计划署谋求理事会审议和作指导的问题。⁶⁶ 所要求的综合问题清单收列在会议室 1 号文件中。

D. 各执行局联席和合并会议

131. 也列入秘书长改革提案的一项重要的倡议(理事会第 1995/51 号决议第 6 段要求)是举行开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局联席和合并的会议。1999 年，开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局联席会议讨论了 1999 年下述主要的协同行动领域：资源流动、国际会议后续行动、驻地协调员制度、监测和评价、共同指标的利用、方案周期的统一、共同房地和事务、发展援助框架和共同国别评估、发展与人道主义行动之间的联系。各执行局举行联席会议后未通过任何决定或结论。

E. 理事会和各执行局协调局联席会议

132. 1999 年 4 月，理事会和开发计划署/人口基金及儿童基金会执行局的各协调局依照理事会作为其各附属机构活动协调员的宪章职能首次举行了它们的联席会议。会议的结果连同与其他附属机构的一系列类似会议的成果，将在为理事会实质性会议作准备方面提供重要的内容。第一轮会议的目的是就理事会如何能够更好地履行其协调职能交换意见并鼓励各执行局加强与各职能委员会的合作。将根据这第一轮会议的经验，并在考虑

⁶⁶ 理事会第 1998/27 号决议第 4 段请秘书长安排联合国各基金和计划署行政负责人经与联合国发展集团磋商后向理事会年度实质性会议提交一份简明综合问题清单，列出对加强协调业务活动至关重要和各基金及计划署谋求理事会审议和作指导的问题，特别是关于三年期政策审查的问题，并在可能时将有关建议列入清单中；

到理事会在本届会议上所作的同各执行局直接有关的决定的情况下筹备会后的会议。

133. 会议审查了各执行局如何考虑各职能委员会有关全球会议综合和协调后续行动及关于跨部门问题的的工作。会议认为，促进今后协作的一个可能的工具可能是协调局联席会议，特别是可持续发展委员会和社会发展委员会的协调局与各基金和计划署的协调局的联席会议。

134. 会上有人指出，理事会应认定未适当处理的跨部门领域，并向各基金和计划署提出反馈意见。特别是，有关大会第 53/192 号决议第 40 段，提到了理事会人道主义活动部分的内容以及紧急人道主义援助与发展活动之间关系的问题。

F. 各执行局年会的时间安排

135. 以前理事会总是花费精力考虑的一个问题是参照理事会的会议日程如何安排各执行局的年会。⁶⁷ 将此类会议安排得太靠近理事会的实质性会议继续给及时审查提交理事会的问题和理事会履行对于各执行局的责任造成困难。⁶⁸

G. 资源⁶⁹

136. 开发计划署/人口基金第 98/23 号决定通过了开发计划署核心资源年度筹资目标 11 亿美元的目标，并且强调迫切需要实现年度增长直至目标实现为止。执行局重申必须扭转核心资源下降的趋势，并建立一种机制

⁶⁷ 开发计划署/人口基金 2000 年年会定于 1999 年 6 月 12 日至 23 日在日内瓦举行。

⁶⁸ 见理事会第 1995/50 号决议第 5 段，其中理事会要求作出更现实的时间安排。

⁶⁹ 关于更详细的内容，见第三章。

使开发计划署在可预测的基础上进行核心筹资。要求开发计划署发展一个多年性筹资框架，将方案目标、资源、预算和成果与增加核心资源的目标综合在一起。执行局第 99/1 号决定还重申了将多年性筹资框架发展成为经执行局第 98/23 号决定核可的筹资战略不可分割的内容的重要性。

137. 关于人口基金的多年性规划、管理和筹资框架，执行局第 99/5 号决定要求执行主任向执行局 2000 年第一届常会提交 2000-2003 年的多年性筹资框架，并决定按其第 98/24 号决定第 11(b)段概述的那样在 2000 年第二届常会时举行第一届筹资会议。

138. 儿童基金会执行局第 99/8 号决定核可了收入每年增长 7%的筹资目标，到 2005 年达到 15 亿美元，并决定儿童基金会应通过和发展一项多年性筹资框架，在概念上将儿童基金会的组织优先次序和主要行动领域、资源、预算及成果综合在一起。

139. 粮食计划署也更加强调资源调动以便加强和扩大它的财政和资源基础，以及提高筹资的可预测性和可靠性。整个 1998 年协同努力增进总部与外地办事处筹资工作的协调。为促进这一进程，1998 年制定了新的指导原则以加强外地的资源调动。

140. 由于有了所有这些发展，按大会第 50/227 号决议附件一第 16 段要求，就联合国发展活动认捐会议前途作决定的时间到了。

141. 理事会不妨按大会第 53/192 号决议第 16 段要求，审查各基金和计划署目前面临的资源形势，以及筹资战略和在发展多年性筹资框架方面取得的进展，目的是扭转核心资源下降的趋势和使联合国发展活动的筹资具有可预测、连续和可靠的基础，与发展中国家的需要相适应。理事会还可就联合国发展活动认捐会议的前途向大会提出建议。

H. 自理事会 1998 年常会以来通过的决定、执行局的主要议程项目和各次

年会的议程的概况

142. 表 1、2 和 3 使理事会能够快速了解自理事会上届会议以来各执行局所作的决定和主要的议程项目,以及拟在理事会 1999 年实质性会议前举行的各执行局年会议程上目前所列的项目。

表 1

自理事会 1997 年实质性会议以来联合国各基金和计划署执行局
通过的部分主要决定

主要决定 的主题	开发计划署/人口基金执行局						儿童基金会 执行局		粮食计划署 执行局	
	1998 年第三届		1999 年第一届		1999 年第二届		1998 年 第二届	1999 年 第一届	1998 年 第三届	1999 年 第一届
	DP ^a	PA ^b	DP ^a	PA ^b	DP ^a	PA ^b				
提交理事会的年度报告					X	X		6, 7		17
筹资战略	23	24	1			5	14	8		
财务和预算事项	20	21, 22					21	2—4	2—5	3—5
修订财务条例和细则	18								25, 26	2, 15, 1, 8, 19
中期计划							22			
方案合作 (资源分配)							15		7—23	6—14
继承方案拟订安排	19		2							
全部门做法 评价报告						4				
环境问题									6	
紧急情况下 支助生殖保健						6			1	
与非政府组织 的合作关系										1

- a 开发计划署部分。
b 人口基金部分。
c 有关决定的参考号。

表 2

自理事会 1997 年实质性会议以来联合国各基金和
计划署执行局议程的部分主要项目

主要 议程项目	开发计划署/人口基金执行局						儿童基金会 执行局		粮食计划署 执行局	
	1998 年第三届		1999 年第一届		1999 年第二届		1998 年 第二届	1999 年 第一届	1998 年 第三届	1999 年 第一届
	DP ^a	PA ^b	DP	PA	DP	PA				
政策问题， 包括联合国 全球会议的 后续行动、 与非政府组 织的合作关 系、全部门 做法、组织 变动等						X			X	X
资源调动	X	X	X		X	X	X	X		
财务、预算 和行政事项	X	X	X		X		X	X	X	
提交理事会的 年度报告					X	X	X	X		
各执行局联 席会议			X	X	X	X	X	X		
国别合作框 架、国别方 案和有关问 题	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
中期审查和 评价报告							X	X	X	
南南合作		X								
紧急援助						X				
组织和程序 事项						X	X		X	
共同房地					X	X				
信息和程序 战略			X							

a DP—开发计划署部分。

b PA—人口基金部分。

表 3

联合国各基金和计划署执行局 1999 年年会临时议程主要项目

开发计划署/人口基金执行局 (1999 年 6 月 14 日至 23 日)	儿童基金会执行局 (1999 年 6 月 7 日至 11 日)	粮食计划署执行局 (1999 年 5 月 17 日至 20 日)
<u>开发计划署部分</u> 署长年度报告 联合国的改革 评价 国别合作框架及有关事项 信息和交流战略 资源调动 发展中国家之间技术合作 联合国项目事务厅 项目 14(财务、预算和行政事项)	执行主任的报告(第二部分) 对儿童基金会作出部署以满足二十一世纪儿童和妇女的需要 确保非洲儿童的权利 基础教育方面的进步、挑战和未来战略 关于儿童基金会战略和在信息技术方面投资的进度报告 关于将性别观点纳入儿童基金会工作主流的进度报告 关于执行儿童基金会保健战略的进度报告 关于执行局成员外地视察的报告	年度报告 (a)执行主任 1998 年的报告 (b)执行局提交理事会和粮农组织理事会的 1998 年年度报告政策问题 (a)粮食援助与发展 (b)粮食计划署对妇女的承诺 财务和预算问题 (a)战略和财务计划(2000-2003 年) (b)1998 年预算执行情况报告 (c)财务管理工作的改进 方案 1999-2000 年度评价工作计划 组织和程序事项 行政和管理事项 (a)关于交货后损失的报告 (b)粮食计划署国际工作人员的组成 (c)关于共同房地的报告
<u>开发计划署/人口基金部分</u> 内部审计和监督 外地视察		
<u>人口基金部分</u> 执行主任 1998 年的报告 工作计划和方案支出当局的申请 信息和交流战略		

I 建议

143. 理事会不妨根据迄今为止取得的经验，评估它履行大会关于联合国各基金和计划署执行局工作的第 48/162 号和 50/227 号决议授予的在促进发展业务活动领域的监督责任的做法。特别是，理事会不妨加强它在下述方面的作用：提供必要的政策指导和协助执行大会的政策决定，特别是执行大会关于三年期全面政策审查的第 53/192 号决议的所有规定。

144. 为此，理事会不妨审议和提出以下各类问题：

- 能够采取什么步骤确保全体会员国以统一和公平的方式实际实现各执行局制定的筹资战略和目标？
- 如何能将筹资目标置于有关实现商定的国际目标的更大的资源调动努力范围内？

145. 理事会不妨要求各基金和计划署通过执行局向它提交分析报告，分析它们在多大程度上以统一的方式将全球会议产生的(关于有利环境、筹资、性别、就业、保健、营养、教育、管治和人权等)跨部门专题和目标并入了它们的方案优先任务。理事会不妨要求提供关于各基金和计划署与联合国其他组织一起发展互补和协作做法促进实现全球目标而采取的具体步骤的信息。

146. 理事会不妨就综合清单采取适当的行动。它也许也想考虑如何能使秘书长的报告更有效地提高理事会监测联合国业务活动的统一性和效果的能力。理事会不妨铭记，秘书长的报告应充分考虑开发计划署和整个系统的工作。

147. 理事会不妨就联合国各基金和计划署执行局的报告所载的建议及就它们今后提交理事会的年度报告的有关格式和内容采取适当的行动。

148. 理事会不妨注意开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局联

席和合并会议，并就如何使它们能够便利理事会作好准备提供全面指导作出指示。

149. 理事会不妨再次论述各执行局未来年会的时间安排问题以符合它的要求。

150. 理事会不妨建议继续举行理事会和开发计划署/人口基金及儿童基金会各执行局的协调局联席会议，并建议将这种做法推广到理事会有关职能委员会的协调局。
