



联合国开发计划署  
和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.  
GENERAL  
DP/GCF/1  
4 November 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1997 年第一届常会  
1997 年 1 月 13 日至 17 日，纽约  
临时议程项目 6  
开发计划署

开发计划署：国家合作框架及有关事项  
第一个全球合作框架

署长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言 .....	1 - 2	3
一、从可持续的人的发展前景看全球形势：全球方案的 理论基础 .....	3 - 7	3
二、以往合作的成果和教训 .....	8 - 13	4
A. 全球及区域间方案 .....	9 - 10	4
B. 特别方案资源 .....	11 - 12	5
C. 建议和取得的教训 .....	13	5

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、目标和战略 .....	14 - 17	6
四、专题重点 .....	18	7
五、管理安排 .....	19 - 26	12
六、财务安排 .....	27 - 31	13
七、执行局行动 .....	32	14

## 导 言

1. 执行局在其 1995 年 6 月 16 日第 95/23 号决定中，将全球、区域间和特别活动的资源合并为一项（第 1.3 项），对该项的拨款占开发计划署资源总额的 4.2%。“全球方案”一词系指第 1.3 项下的所有活动。本文件载有自 1997 年开始的三年期的全球方案框架，该框架强调全面目标、战略和主要活动。该全球方案将由政策和方案支助局管理。

2. 全球方案是与各个专题专家组、经选定的若干联合国伙伴机构和开发计划署各个局进行广泛磋商的结果。该方案以开发计划署的任务和使命来根据，并经执行局第 94/14 号决定核准。它还接受自 1990 年以来召开的历次联合国国际会议的指导，这些会议确定了新的国际议程的主要问题和挑战。

### 一、从可持续的人的发展前景看全球形势：全球方案的理论基础

3. 尽管过去半个世纪全世界实际收入增加了七倍，但是 10 亿以上人口仍生活在绝对贫困之中，全世界贫困人口仍在增加。目前存在这样一种危险，即全球化将排斥巨大社会集团，甚至整个国家。开放市场，扩大贸易，外国直接投资以及新技术无疑将提高效益和促使全面经济增长，从而提供了发展机会。然而，新出现的全球社会的生存依靠知识和信息，而大多数最不发达国家却缺乏从新的通用技术中获取好处的能力。尽管全球化可能会给全球带来长远的好处，但是各国之间的差距可能会更加扩大。令人感到忧虑的是，近来许多研究甚至都对设想的全球化、增长和减少贫困三者之间的积极关系产生怀疑。

4. 新的全球经济的又一个明显特点是对资源的竞争将会加剧。社会的和破坏环境的倾斜的危险是实实在在的。由于迅速工业化、汽车化，大城市增加以及日益贫困现象，自然环境已经日益受到威胁。尽管联合国环境与发展会议为可持续管理和使

用自然资源基础规定了明确目标，但它并未提供实现这些目标所急需的方法。

5. 在大公司力量日益壮大之时，许多国家政府的影响却日益削弱许多国家政府负债累累，无法平衡预算。许多国家由于国家主权受到侵蚀，再加上早已软弱的管理结构，要求采取共同行动来设法改进其管理制度。

6. 尽管为争取男女机会均等进行了不懈斗争，但是男女不平等仍然是一个国家里和各国之间长期存在最大差别之一。估计全世界贫困人口中的70%是妇女，因此，贫困现象女性化是谁也不能忽视的现实，需要人们进行重大反思和采取行动。

7. 为了使人的可持续发展成为现实，需要采取更为一致的方法，一种使经济增长、社会平等和对环境可持续的齐头并进的方法。依据这种办法，开发计划署由于其拥有广泛的外地网络，具有为发展提供统一框架的特别责任和机会。鉴于这一任务的复杂性，在研究和制订方法包括分析性方法和指标方面，要鼓励采用多科性办法。全球方案在这项工作中将与学术界和其他机构密切合作。

## 二、以往合作的成果和教训

8. 在第五个周期内，在前全球方案下拥有的资源可向战略性全球研究提供支助(9400万美元)；在区域间方案下的资源为应用新技术提供支助(3100万美元)；在特别方案资源下的资源为理事会确定的推动主要专题领域提供支助(2.84亿美元)。现在可以对全球和区域间方案以及特别方案资源进行深入评价。

### A. 全球及区域间方案

9. 全球和区域间方案为加强发展中国家的研究力量作出相当大的贡献，并对诸如疫苗、毒品和高产农作物等领域的主要研究工作提供了支助，使千百万人受益。例如，开发计划署是诸如国际农业研究协商组和开发计划署/世界卫生组织/世界银行支持的热带病研究和培训特别方案等主要国际项目共同创始者。通过这些手段调动了大量资源，并根据它们各自目标，对国家一级的投资进行了调整。

10. 对全球和区域间方案的评价进一步确认若干项目在促使政府和发展机构改变思想和做法而采用更为多科性办法方面做出了重要贡献。在这方面特别举出饮水和卫生项目和城市管理项目。评价报告还提请人们注意可持续发展网络是把重点放在授权和建立能力的集中信息方面一项特别有效的主动行动。

### B. 特别方案资源

11. 特别方案资源直接并极大地促进了开发计划署的改革,使它由一个基本上是一个基金组织转变成为在可持续发展起决定作用的范围内发挥重要技术和政策领域的较为强有力而且经常是主导的作用的组织。它们在开发计划署的重点领域,其中包括新方案思想、涉及受益者和发展伙伴的新方法,发展合作的新办法以及创造性利用新技术等方面,成功地激励采取革新和促进的主动行动。评价进一步突出表明特别方案资源在支助开发计划署目标方面影响了其他资源和机构并把理事会第 90/34 号决议特别规定的六个领域的问题纳入主流。

12. 例如,开发计划署掌握的圆桌会议机制把技术合作调整为面向以人为中心的发展,并为老挝人民民主共和国调拨了约 5 亿美元,为安哥拉调拨了 10 亿多美元。把环境管理手册和指南用于向 115 个国家提供的培训方案有助于把环境远景与发展规划结合起来,并证明在规划过程中需要非政府伙伴参与。特别方案资源进一步使开发计划署能够对诸如社会发展世界首脑会议和第四次妇女问题世界会议等全球主要大事作出很大贡献。开发计划署还能采取主动行动以表明在人体免疫机能丧失病毒/艾滋病流行病方面健康和发展间重要联系。

### C. 建议和取得的教训

13. 全球方案将指望从第五个周期方案中取得经验和教训,尤其在:
- (a) 拟订有效的发展指标,既用于形势分析,也用于实绩评估;
  - (b) 继续进行试验、革新并寻求既可供参与又是多科性的备选发展办法;

(c) 保持全球方案一定程度的灵活性以便能够对具有广泛的区域和全球意义的新出现关键问题作出回应；

(d) 在所有着手进行的主动行动中要充分地把男女差别问题纳入主流；

(e) 根据少数长期目标和主要总括方案，在统一框架下开展活动；

(f) 根据全面的区域和国别方案及优先考虑并经所有项目伙伴和利益悠关者的充分协商，开展新的活动并予以实施，以确保全系统工作的连贯性；

(g) 把全球管理的资源重点放在分析性、规范性及咨询的职能上，而把外地为基地的业务活动的行政管理留给国别办事处。

### 三、目标和战略

14. 全球方案的目的是：

(a) 提出并倡导多科性发展办法，把社会、环境和性别问题纳入宏观经济的框架中；

(b) 对国别办事处和区域局的拟订方案工作提供支助，并便利它们获得可持续的人的发展所需的知识，最佳做法、手段和方法。

(c) 致力于具有广泛的全球或区域重要意义的新出现的重要问题。

15. 在三年期结束时，全球方案目的是对把经济、社会、环境和性别问题结合起来的发展框架做出贡献。通过这样方式，将加强开发计划署在倡导以及寻求可持续的人的发展中统一和多科性办法方面作为政府主要伙伴的作用。此外，全球方案支助活动导致加强可持续的人的发展在国家一级的能力，重点放在消除贫困办法。同样重要的是，通过将广泛的开发计划署任务变成实际手段和方法，全球方案将提高开发计划署方案制定和实施的全面素质。

16. 全球方案战略打算将下列因素考虑进去；(a) 开发计划署的任务，协商程序和吸取教训；(b) 包括具有更广泛全球意义的中央管理方案具有的相对优势；(c)

有限的财务资源；(d) 所涵盖的问题之复杂性和规模。该战略的主要特点是：

(a) 全球方案的主要重点将是支助拟订国家政策框架，方案战略以及检验提高可持续的人的发展目标和方法、指标、准则和手段。全球方案将不对任何外地一级的业务活动进行管理。重点将在支助和指导方面进行干预，偶尔也对某些国家的新办法和示范项目进行检验和试验。其目的将是凭借开发计划署及其他机构早期所作努力积累经验、手段和方法。

(b) 由于所涉问题的复杂性和范围，应利用联合国系统和非政府组织，私营部门，学术界和高级研究中心的力量，作出共同努力适应并加强与众多发展参与者的战略伙伴关系和同盟。

• 应国别办事处和区域局的请求，全球方案将通过制订方案的任务和确定专门知识，对区域和国家方案拟订提供支助，条件是实际方案的实施将由其他来源提供资金；

• 全球方案将进一步就新出现全球趋势以及与可持续的人的发展有关的问题承担战略研究、分析和倡导工作；

• 全球方案将在全球和区域一级互相交流经验和教训，并在全全球促进学习和摹仿最佳做法。

17. 全球方案的干预必须符合所有下述标准：(a) 必须符合第 94/14 号决定明文规定的开发计划署的任务；(b) 必须建立在开发计划署相对优势基础上；(c) 增加国别和区域方案的价值。

#### 四、专题重点

18. 全球方案活动将在相互密切关联的五大类中进行分配。有关性别问题的考虑将通过一切活动纳入主流。这几大类是：

### A.1.3. 可持续的人的发展的框架和环境

这一类概括了若干与所有开发计划署优先领域有关的交叉问题。它支持对联合国主要会议产生的建议所采取的后续行动,目的在于促进加强统一发展框架。现提议开展下列主要领域的活动:

A.1.3.1 制订多科性发展办法,以促进经济、社会和环境紧要事项的一致性;

A.1.3.2 拟订一套形势执行情况的指标和跨部门指标来衡量在实现以人为中心,对性别问题敏感和可持续发展方面的进展情况;

A.1.3.3 通过支持制订旨在促进业务活动、提高参与办法战略,适应网络及提供机构支助的法律和管理框架,来促进民间社会组织参与发展;

A.1.3.4 促进审查自1992年地球首脑会议以来在执行可持续的人的发展原则和把消除贫困战略与自然资源管理方面结合起来的进展情况,制订并改进有关的方法和准则;

A.1.3.5 制订并扩大可持续性发展网络方案,提出着重行动的研究的新方案,革新项目以及监测能使方案国家利用通用信息技术潜力来支助可持续的人的发展的新办法和伙伴关系;

A.1.3.6 促进发展革新的,无害环境和适当技术来对可持续的人的发展目标提供支助;

A.1.3.7 制订发展能力的模式和手段,并为消灭贫困,增加就业、环境保护、男女平等及良好管理而发展能力的最佳做法拟订文件;

### B.1.3. 消灭贫困及可持续的生计

本类别旨在就消灭贫困和促进可持续生计问题,在贯彻社会发展世界首脑会议成果以及与此有关的联合国决定提供支助。可望方案会对各国提出、拟订并执行国家、跨部门的消灭贫困战略和方案的能力产生积极影响。现提议开展下列主要领域的



活动：

B.1.3.1 通过研究并主张经济改革对穷人生活水平带来影响，提出制订对关注贫困的宏观经济框架和政策。将与联合国系统和研究机构合作从事这项工作。方案还将与若干民间社会组织结成战略伙伴关系来对付日益全球化所引起的挑战；

B.1.3.2 通过与政策有关的贫困指标，制订效益较高的调查手段，并使广大公众获得贫困资料和分析，促进改进衡量并监测贫困的方法。此项工作将与联合国儿童基金会、世界银行、研究机构及非政府组织合作进行；

B.1.3.3 方案将与联合国社会发展研究所、国际劳工组织以及若干研究机构合作来评估诸如社会基金和安全网等社会政策和方案，以期提高其对消灭贫困，特别是贫困女性化的影响。还将对若干针对城乡贫困的倡议提供支助。方案将进一步就与贫困有关的保健政策和管理问题，包括健康研究问题向一些国家提供支助；

B.1.3.4 促进发展私营部门，创造就业以及改善穷人基本收入具有很大潜力的可持续生计的战略。通过与主要的开业者、捐助人以及现有诸如援助穷人协商组的主动行动下，把重点放在微观财经、促进微型企业，特别把重点放在男女平等、以及重视中小型企业的发展。同样，方案将评估和试验可持续生计的新战略和办法，以期在这个领域推广制订方案的专门知识。

B.1.3.5 在与若干机构、人体免疫机能丧失病毒/艾滋病联合方案及其他发展伙伴合作下，开发计划署将向建立能力和开展适当的社会-经济研究提供支助，以便更好地了解人体免疫机能丧失病毒/艾滋病流行病为一方同政府和民间社会为建立有效和可持续的广泛基础的反应所需的发展与做法为另一方之间的关系。

### C.1.3. 环境、自然资源管理及能源

本类别的目标是帮助开发计划署实现联合国环境与发展会议就管理和可持续利用天然资源所规定的目标，并促进可持续的能源管理。可望方案会对各国构想并实施

环境可持续发展方案的能力产生积极影响。现提议开展下列主要领域的活动：

C.1.3.1 通过建立资源网络、提供培训和研究金，领导和交流计划、加强可持续发展顾问网络，对新领域新办法和战略发展新办法进行试验，来提高国家一级制订并实施可持续能源、环境和天然资源管理方案的能力；

C.1.3.2 制订革新和男女兼有的综合办法，以便通过农业可持续农业实现粮食安全。重点将放在建立能力和战略发展，以及通过网络示范最佳做法。第二构成部分的目的是重新活跃与农研协商组的关系；

C.1.3.3 在承认淡水、沿海和海洋环境作为管理的整体的同时，对国家一级作出努力并分享可持续的水文管理方面的最佳做法提供支助。这些活动包括建立能力；支助全球水文伙伴关系，支助干旱地区的水文管理，支助一项海洋和沿海地区管理的新战略主动行动；

C.1.3.4 为建立国家在拟订和执行结束破坏森林和保证持续利用森林资源的国家森林方案方面能力作出努力提供支助，这主要通过森林力量方案和森林伙伴关系协定来实现。还应对政府间森林小组提供支助；

C.1.3.5 调整常规能源方式为可持续能源，使能源服务成为社会-经济展的一种手段。更具体地说，就是方案将在实施可持续能源构想方面对国别办事处给予协助，即促进技术和制订能源效率与可再生能源必要的法律和机制框架；建立可持续能源的全球伙伴关系；通过能源部门管理援助方案，在可持续能源方面继续同世界银行进行合作；

C.1.3.6 通过编制实务报告书，组织关于贫困、性别和环境的会议和一系研讨会以及对世界资源报告提供支助，加强作出可持续发展决定的信息基础。另一个构成部分是关于制定一份关于环境经济学和在国家一级使用的可持续发展指标的方案。

### D. 1. 3. 提高妇女地位和男女平等

本类别要谋求建立有效地执行第四届妇女问题世界会议任务的能力。可望方案能与妇女建立更好伙伴关系，培养能力把性别问题有机地与发展方案和法律和政策框架结合起来。现提议开展下列主要领域的活动：

D. 1. 3. 1 建立国家机构的能力以着手进行性别社会-经济政策分析并编制将性别因素充分考虑进去的法律和政策框架。第二个方案构成部分将拟订性别宏观经济和贫穷指标，以便用来把性别分析纳入消灭贫困的国家战略；

D. 1. 3. 2 加强国家拟订、设计和监测性别综合方案的能力，重点放在若干进行试验的国家。方案将进一步促进性别研究和学习网络，以期改进获得知识和专门知识的渠道和进行交流的最佳做法。将与政策伙伴联合协商小组合作来共同开展这些活动；

D. 1. 3. 3 向与联合国妇女发展基金合作的综合后续会议驻地协调员提供支助。重点将放在加强妇女在决策过程地位和妇女获取经济资源的渠道；

### E. 1. 3. 管理的发展和治理

本类别的宗旨是促进国家提高支助开发计划署四个关键领域的良好的管理能力。可望方案在制定和传播消灭贫困良好的管理制度，以及加强开发计划署在管理以人为中心的发展方面的能力和可见度方面产生积极影响。现提议开展下列主要领域的活动；

E. 1. 3. 1 在同诸如各国议会联盟和联合国人权委员会等组织合作下，制订、检验和推广国别具体办法来加强执行机关、议会和司法机构实施良好管理的能力。此外，在制订和实施消灭贫困管理方案方面向各国提供援助；

E. 1. 3. 2 对重点放在进一步下放权力和当地管理的国家项目提供支助。依据这一经验，制订文件和办法以加强规划、资源和实施的权力下放的能力，并研究权力

下放和消灭贫困之间的关系。在同联合国基本发展基金、世界卫生组织、发达国家和发展中国家各所大学以及非政府组织网的共同合作下开展活动；

E. 1. 3. 3 在公营部门的管理和责任制方面，制订并检验各种办法来加强国家的经济和财务管理能力，特别是债务管理和贸易的能力，更加透明和有效的援助管理和责任制，以及公务员改革，包括男女参与。连同上述情况，在支持国家减轻贫困战略中，要对国家支持的公营部门管理项目提供支助。天然伙伴将包括贸发会议、世界银行和发展支助与管理事务部。

E. 1. 3. 4 重点放在城市管理、文件和传播与环境、性别、运输和能源利用、贫困以及导致城市全面行动计划和投资的地区管理等关键问题有关的知识上面。开展这些活动的主要伙伴将是联合国人类住区中心和城市和地方当局世界大会。

## 五、管理安排

19. 同第五周期四十多类相比，目前全球方案只有五类方案。现制订了方案的业务准则，准则规定了制订、监测、评估和筹资的统一机制。

20. 方案核准。每类将制订一个总括方案。这一机制将作为在各个具体方案活动之间以及与全球方案全面目标之间形成协调和互补性作用的管理手段。项目文件将在每个主要总括方案范围内拟订。每个项目将提交由政策和方案支助局召开的方案咨询委员会进行技术审议和批准，在这个会议上地区局代表和开发计划署其他股将应邀参加。

21. 执行局第 95/25 号决定中强调需要加强开发计划署国家方案与有关的全球、区域间和区域方案之间的联系，以便扩大所有这些方案的影响。通过每年与地区局共同制订工作计划以及与总体工作计划直接联系使所有方案之间从一开始就保证有连贯性。此外，全球方案建议的设想、制订和批准应在通过局内部工作组、局协调中心和驻外人员参与同地区局密切合作下进行。

22. 决不向外地一级业务活动提供资金。只有出现在国别办事处要求对方案制订活动提供支助,对新的主张和方法进行小规模试验情况下,才能进行国家为基础的干预,但必须经地区局批准。

23. 实施与监测。全球合作框架主要由联合国项目厅来实施。该框架的执行涉及范围广泛的伙伴,包括各国政府、联合国机构和非政府组织。要作出特别努力来建立战略伙伴关系以及与公共机构、思想库、专家及学术界的资源网络以扩大获取专门知识、知识、新思想和制订方案为目的的资源。

24. 要作出共同努力来改进对全球方案活动的实质性监测。要成立与财务信息管理系统有联系的全球方案管理信息系统来监测和监督所有全球方案,以确保同全面目标和质量控制保持体系上一致。

25. 评价/影响评估。所有评价均强调必需采用评估影响、基本标准及成功标准的系统程序,以此来评估实现项目目标的进展情况。因此,在可能范围内,所有全球方案提供支助的项目和方案提案将由指标来衡量。但是,在某些领域缺乏衡量指标的情况下,方案的首要目标将是制订这些指标和基本标准。

26. 全球方案还受到执行局第 95/23 号决定所规定的所有后续方案安排均须接受评价安排。每类的年度进度报告将由各司司长向政策和方案支助局局长提供。第三年,每类的独立评价将根据方案文件规定的影响的数量指标,作为全面评价全球方案的一部分。在那时,全球方案进度报告将提交给方案管理监督委员会。报告和建议将提交给 1999 年执行局第三届常会。在同一届会议上,将向执行局提供作为会议室文件的评价全球方案的报告全文。

## 六、 财务安排

27. 根据执行局第 95/32 号决定,(其中执行局要求署长“采取措施来加强责任和义务”)已决定财务和行政局将承担管理和监督政策和方案支助局中方案财务职能

以及所有于1996年7月1日生效的基金和信托基金的责任,并规定直接向财务司司长提交报告。

28. 在1.3项下的可获得的1997—1999年期内估计为1.26亿美元资金,其中300万美元用于支助人的发展报告办事处,900万美元用于署长支配意外开支。其余资金将根据开发计划署主要重点和高级管理部门下达的战略筹资指示在五类方案中进行分配。

29. 在过去,政策和方案支助局设法对核心资源施加很大影响。在第五周期期间,政策和方案支助局支配的费用分摊和信托基金的金额分别约为1.52亿美元和1.28亿美元。要作出共同努力来进一步调动资源,利用全球方案作为催化剂。由于拟定了独立提案,要对每个方案类别规定调动资源的目标。

30. 除了核心和额外预算资源外,政策司和方案支助局还管理若干长期计划和办法,其中包括全球环境办法、蒙特利尔议定书,能力21联合国基本发展基金为第五周期独立筹资大约8.5亿美元。某些全球方案活动将同上述这些办法一起开展,并可吸取它们的资源和专门知识。

31. 除了上述这些,并将同过去情况一样,相当数量的由政策和方案支助局支配筹资或发起的活动将根据国别方案和区域方案的重点由国家为基础的核心资源的目标资源安排筹资或区域资源中支付。

## 七、 执行局行动

32. 执行局不妨批准现有的全球合作框架。