



联合国开发计划署  
和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.  
GENERAL

DP/1997/16/Add.1 (Part VI)  
3 March 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1997年年会

1997年5月12日至23日, 纽约

临时议程项目8

开发计划署

署长的1996年年度报告和有关事项

增编

主要方案记录

政策和方案支助局

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言.....	1 - 4	2
二、 制订有关人的可持续发展的业务和加强国别 办事处和总部.....	5 - 51	3
三、 新的方案规划安排和执行.....	52 - 55	13
四、 加强开发计划署在联合国系统内的伙伴关系.....	56 - 63	13
五、 建立更精简、更负责的学习组织.....	64 - 68	15

附件

一、 消灭贫穷战略倡议.....	17
二、 已核定项目清单和抽样.....	21

## 一、导言

1. 在全球一级,市场开放、贸易扩展、外国直接投资和新技术提供了无穷尽的发展机会。然而,全球化也有极其真确的不良影响。现在已经可以清楚地看到,全球化在经济上使人数众多的社会群组,甚至整个国家陷入困境。而社会问题全球化,例如与人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症和其他疾病有关的问题、出于经济动机的城乡移徙和武装冲突所引起的国内和国家之间的大规模人口流动也都是国际社会面临的严重挑战。全球化的另一个不良影响是,大公司和金融市场力量增强,而政府的影响力相应减少。许多国家政府由于施政结构薄弱和负债累累,无力应付这些问题。最后,全球化意味着争夺资源的竞争加剧,特别是由于迅速工业化、机动化、特大型城市增长、人口压力和贫困加剧已经使得供应十分紧张的自然资源。

2. 今后十年,在协助方案国家利用全球化所提供的机会方面,联合国开发计划署(开发计划署)应发挥重要作用,同时还要保护它们最易受害的公民免于遭受世界全球化加剧所带来的危害。在这种新环境下实现人的可持续发展,就需要采用更为一体化的办法,也就是使经济增长、社会平等和环境可持续能够齐头并进的办法。

3. 1996年,支助国别办事处仍然是政策和方案支助局(政策局)最主要的优先任务。政策局力求确保开发计划署随时可以获得知识、政策指导和业务工具,以便通过在该组织所关切的五个优先领域——消灭贫穷、就业和可持续的生计、环境保护和再生、男女平等和施政提供实质性指导和组织领导,以实现人的可持续发展。在这方面,政策局强调制订战略、准则、指标、评价方法和其它决策工具、传播最佳做法和最先进的研究和通过最重要的方案和示范中心检验创新模式。专注的另外一个重点是,替发展中国家寻求利用信息革命所提供的机会,并从而受益的各种办法。它也强调建立联盟、加强网络和在许许多多论坛宣扬人的可持续发展。

4. 对政策局来说,1996年是一个过渡年。第一,通过第五个周期全球和区域间

方案和特别方案资源筹供经费的方案和活动大部分已经结束,对这些方案也进行了大规模的评价。在第五个周期结束时,该局也进行了改组,关闭了一个司和调动了工作人员。现在该局由下列单位组成:局长办公室;三个实务单位(社会发展和消灭贫穷司、可持续能源和环境司和管理发展和施政司(管理施政司);业务政策和程序司(业务政策司);和联合国资本发展基金(资发基金)。科学、技术和私营部门司已予解散。它负责的一些方案已予结束、与环境 and 用水有关的方案调往可持续能源和环境司;私营部门司调往社会发展和消灭贫穷司;而相互交叠的人体免疫机能丧失病毒/艾滋病方案和技术方案则调往局长办公室。

## 二、制订有关人的可持续发展的业务和加强国别办事处和总部

5. 电信和信息技术为发展中国家提供了进一步推进其人的可持续发展目标的无穷潜力。1996年可持续发展联网方案已予加强。一项补充倡议,即“信息和通信技术支助人的可持续发展”,旨在协助发展中国家享受知识革命的效益。可持续发展联网方案的起源和宗旨是联合国环境与发展会议(环发会议)筹备工作和建议的直接成果。该方案旨在向发展中国家民间社会组织提供取用可持续发展有关信息的机会。1996年年底,可持续发展联网方案已在30多个国家积极活动。还有100多个其它国家,包括小岛屿国家联盟的成员表示有意争取在1997年获得援助。现在正在其中41个国家进行可行性研究。信息和通信技术支助人的可持续发展方案是在1996年制订的,并于1997年1月1日开始作业。

6. 贫穷问题战略倡议是政策局最重要的一项工作,于1996年3月发动,以支助社会发展问题世界首脑会议《行动纲领》所载各项承诺的国家执行工作。这些工作包括:制订国家消除贫穷计划和战略,以及阐明赤贫的国家定义、量度、标准和指标。这项倡议的经费由下列来源筹供:开发计划署核心资源提供1 100万美元和由为了支助实现世界首脑会议各项扫贫目标而设立的信托基金捐款提供900万美元。贫穷问题战略倡议的各项倡议已在70多个国家执行。

7. 由这项特别倡议提供经费的所有项目在贫穷问题分析、政策审查和战略拟订等领域提供上游支助。这些工作经常涉及进行贫穷情况调查和评价以便在数据不足之处补充现有的资料。其它工作涉及：同国家伙伴一起审查减轻贫穷的政策和体制框架、评价现行社会政策和贫穷问题方案对易受伤害群体的影响和制订减轻贫穷的其它政策选择。就贫穷的性质和原因以及消灭贫穷的最有效战略在国家行动者之间建立共识也是一项重要活动。贫穷问题战略倡议的另一项目标涉及加强国家进行贫穷问题和社会政策分析、监测和评价社会方案的能力。

8. 许多项目正在协助国家伙伴评价全国各地贫穷的严重程度和情况，其方法是支助住户调查、贫困评估、人力发展报告和其它调查工作。工作重点放在：以更偏重质量的贫穷和福利指标来补充收入和开支数据、收集和分析数据，并细分到区或省级，和加强国家和国家以下各级调查和量度贫困情况的能力。着重的另一个重要领域是：从贫困问题的观点分析现行政策，以及在政策框架内引进必要的改革。因此，许多项目正在协助评价经济改革和调整政策对贫穷和易受伤害群组、对劳动力市场今后趋势和对现有社会服务执行机制所造成的影响。

9. 这项倡议提供的支助有助于触发对发展政策和优先事项的辩论，特别是增长、贫穷和分配问题的相互影响。参加讨论的有：政府官员、私营部门领导人、民间社会和专家。这些讨论可以成为就国家减轻贫穷战略的主要支柱达成共识的发端。

10. 1996年发动了新的倡议，以加强开发计划署对减轻贫困的分析和方案编制能力。筹办了训练讲习班。1996年12月在马拉维举办的一次讲习班汇集了来自开发计划署国别办事处、非洲南部各国政府和学术机构的参与者。已为开发计划署工作人员和伙伴机构编写了一系列新的技术支助文件。讨论贫穷定义和指标以及数据搜集和贫穷评估的两份训练支助文件已在1996年分发。另有三份技术支助文件预定于1997年分发，它们涉及对贫穷敏感的宏观经济框架、国家减轻贫穷战略和贫穷情况监测。

11. 在应急司的合作下,发展和消灭贫穷司委托编写一份关于减轻贫穷和防止冲突之间关系的文件。这份文件针对贫穷/防止冲突这一组相关问题的概念、政策和业务方面。它也参考了联合国机构干预行动总结得到的关于扫贫方案如何可以通过解决贫穷的结构根源来防止冲突发生的最佳做法。这份文件已提交经济合作和发展组织发展援助委员会(经合组织/发展援助委员会)关于冲突、和平和发展合作问题的工作队,并经经合组织所有成员代表团核可。

12. 1996年对私营部门发展方案进行了一次外部评价。它建议,开发计划署在这个领域的工作应当更有针对性。后继讨论指明了三项方案编制优先事项:支助微型企业家,特别是通过微量融资;资助中小型企业,特别是通过提供非财务支助和咨询服务;和促使私营部门参与活动。

13. 1996年,在微量融资领域所获的进展最为重要。执行委员会7月份核准的微型企业创业方案在1997年2月正式举办了微量信贷首脑会议。微型企业创业方案引起了相当可观的需求,1997年预料将提供给25个国家。也已在巴西和中国发动了新的微量融资倡议。在巴西,已经有2 000多名贷款人正在接受支援。

14. 私营部门发展方案一直在积极支助国家一级的方案。它正在支援一项开发计划署区域倡议,这项倡议涉及南非的私营部门组织以及该区域的类似组织。在海地,私营部门发展方案协助筹组和管理一个关于私营部门发展的机构间特派团。这个特派团现在正由总理办公室监督。也就一个项目向孟加拉国提供了技术支助。这个项目旨在通过在个体融资非政府组织和私营部门公司之间建立伙伴关系来分散生产系统的活动。

16. 1996年,妇女参与发展方案有助于增加开发计划署为提高妇女地位承付的资源。在即将来到的周期,开发计划署全球和区域资源总额约有15%投入提高妇女地位,比1992-1996周期大幅增高。此外,在人力资源厅和高级管理人员的合作下,1996年密切监测了开发计划署内有关专业职等妇女的各项指标,而且一般来说,这些指标都已达成。妇女参与发展方案一直同人力资源厅协力工作,加强妇女参与开发计划

署人力资源战略,以及提请注意有必要把妇女问题纳入改革程序。

17. 1997年,开发计划署将力求把性别考虑进一步纳入所有主题领域,其方法是:同各区域局合作,以便确保开发计划署达到署长制订的预算目标。它也设想,加强同联合国妇女发展基金(妇发基金)的合作,以支助驻地协调员在第四次妇女问题世界会议后继活动和在妇女参与发展方案/妇发基金方案编制特派团两方面所起的作用。

18. 开发计划署专门用于环境活动的资源当中,大部分用来协助各国保护和管理满足平民基本需要最切需的自然资源。着重的领域是:可持续农业和粮食保障;水资源和水文环境;可再生能源和节用能源;和森林管理。

19. 这些领域的活动得到可持续能源和环境司的支助。该司于1994年设立,目的是把参与环境政策、方案支助和环境信托基金管理工作的所有总部工作人员汇集在一起,以加强开发计划署的各项环境方案。把通过核心资源提供经费的活动和由例如全球环境融资、防治荒漠化和干旱办事处、联合国自然资源勘探循环基金、蒙特利尔议定书和21世纪能力等非核心信托基金所支助的各项倡议合并到一个司发挥了协同作用、提高了方案影响、使资源发挥成倍的效用、建立了伙伴关系和有助于精简开发计划署环境方案的编制。

20. 1996年开发计划署在整个组织提出了能源倡议,协助发展中国家朝向可持续能源的前途发展。开展的活动包括鼓励各国创造有利的法律和规章环境以促进可持续能源的发展;支持和资助可推广关键技术的创新性示范项目;支持制订和执行国家能源行动方案。

21. 开发计划署在第二次联合国人类住区会议(生境二)上提出的一项主要倡议认为必须在公营和私营部门之间建立坚强的伙伴关系。开发计划署在若干捐助者协助下提出了一个倡议,目的在将主要是水、能源和废物处理领域的环境问题转化成可行的商业机会。预期这个方案在5年内将吸引大约10亿美元的投资。

22. 开发计划署正在70个国家从事森林的管理、养护和再生工作。它在林业方

面的工作包括制订政策,进行对话,执行建设能力方案和开展技术合作。此外,开发计划署还通过特别基金来研订森林能力方案,通过这个方案来协助各国制订和执行促进森林管理的综合战略。

23. 开发计划署支持各国政府和民间社会建立能力,采用使减少贫穷与环境保护相调和的方法来管理和利用水资源和水环境。全球可持续水部门发展能力建设方案支持下列国家的水部门评估和战略制订工作:玻利维亚、中国、加纳、马里、墨西哥、秘鲁、苏丹、斯威士兰和越南。该方案在开发计划署和几个捐助者资助下正在推广一种水资源管理的新方法:由国家小组分析水部门,找出差距和限制因素,并提出短期和长期目标。该方案的目的是培养一批曾经参与可持续水部门发展训练班的核心专员和专家和改善合作。

24. 1996年建立了两个新的协调和支助机制。全球水事协会由开发计划署、世界银行和瑞典国际发展协会共同资助,其目的在加强国家一级多机构合作。设立世界水事理事会作为一个全球性智库,负责预测水部门发展的长期趋势,并将关于水的问题列为国家和国际政策议程的优先事项。

25. 开发计划署全球环境融资在1996年非常活跃。在这一年期间,全球环境融资格理事会核可了16个项目,31项建立能力活动和22个项目发展融资。核可的开发计划署—全球环境融资项目经费总值迄今已达8 080万美元,涵盖发展中世界的每一个区域。开发计划署还经管全球环境融资的小额赠款方案,该方案在1996年期间向108个地方社区项目提供了最多不超过50 000美元的赠款。小额赠款方案在33个国家开展业务,1996年又新增加了11个国家。

26. 在1996年期间,全球环境融资的业务和总目标进一步与开发计划署的业务和总目标相结合。根据经开发计划署高级管理部门核可的战略,提出了几个新倡议,以使全球环境融资活动更加成为开发计划署的主流活动。全球环境融资和开发计划署高级管理部门目前定期联合审查拟订中项目的编审工作和执行中项目的组合。这个定期审查程序编制了好几个因共同筹资而获益的项目,并加深整个开发计划署内

部对全球环境融资业务的了解。1996年举办了项目发展讲习班,扩大在国家一级取用全球环境融资的机会。

27. 1996年是评价一些开发计划署--全球环境融资项目如何从构想到完成的第一个年份。这个经验可促使开发计划署国别办事处与环境部就如何制订更有效的项目和政策发展加紧对话。通过在开发计划署--全球环境融资建立学习机制,开发计划署应付全球环境保护挑战的总能力在这一年大大提高。

28. 21世纪能力是为了协助发展中国家将《21世纪议程》的各项原则纳入国家规划和发展努力而设立的基金。该基金有6 560万美元,并在1996年新增加了600万美元以上的捐款。在营运时间稍微超过三年半以后,21世纪能力已经向40多个国家提供了协助。在1996年协助了好几个国家开展发展活动,包括协调国家21世纪议程的努力。21世纪能力管理委员会在1996年核可了下列国家的方案:不丹、玻利维亚、保加利亚、中国、哥斯达黎加、吉布提、多米尼加共和国、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、尼日尔、圣多美和普林西比,并为地中海核可了区域方案。

29. 已对21世纪能力头三年的业务进行了独立审查。对玻利维亚、中国、哥斯达黎加、冈比亚和马拉维各国方案的审查报告已于6月提交给在摩洛哥拉巴特举行的会议。与会者清楚表明,他们希望21世纪能力继续开展活动,并建议寻求资助,以便在今后两三年扩大活动。在会议期间讨论的国别方案说明了各国如何因21世纪能力提供宝贵的额外支助资源而在执行《21世纪议程》方面取得了实质性进展。21世纪能力的优点之一是,可以提供完全不限定部门的支助。

30. 《蒙特利尔议定书》设法修补对臭氧层造成的损害。到1996年底以前,开发计划署正在协助49个国家销毁臭氧消耗物质。开发计划署协助各国制订方案,进行技术合作和培训,执行示范项目,加强国家体制和执行技术转让投资项目。开发计划署工作人员和国际专家与政府臭氧单位联络中心和国家顾问一起工作,协助工业界设计和执行销毁气溶胶、发泡剂、溶剂、冷冻剂以及冷冻剂回收使用形式的臭氧消耗物质项目。



31. 1996年的经费总额为3 030万美元,因而使开发计划署1991--1996年累计项目组合经费达1.39亿美元。这个组合目前由490个项目组成,包括287个技术转让投资项目,估计这些项目每年可销毁18 137吨臭氧消耗物质。预期1997年的经费大约会增加三分之一,但是仍然无法满足发展中国家的需要。

33. 开发计划署通过其各项经常性核心方案和防治荒漠化和干旱办事处来支持《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)的执行工作。1996年,防治荒漠化和干旱办事处总共向33个开发计划署方案国家提供了技术和推动性财政支助,协助它们开展各种执行《防治荒漠化公约》的筹备活动。

34. 在非洲,《国家行动纲领》进程是在国家一级执行《防治荒漠化公约》的主要工具。下列国家已着手执行该纲领:贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、佛得角、乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、马拉维、毛里塔尼亚、尼日尔、塞内加尔、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和津巴布韦。有19个国家已经或正在开展关于设立国家防治沙漠化基金的筹备工作。

35. 在拉丁美洲和加勒比,防治荒漠化和干旱办事处在开展有关执行《防治荒漠化公约》的筹备活动方面向下列国家提供了技术支助:阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、海地、墨西哥、巴拉圭和秘鲁。在分区域一级,防治荒漠化和干旱办事处提供技术和财政支助来研制涵盖阿根廷、玻利维亚和巴拉圭一些地区的格兰恰可干旱地区的可持续干旱地区开发方案。目前防治荒漠化和干旱办事处正与美洲开发银行合作,支助中美洲分区域方案的筹备工作,其范围包括多米尼加共和国和海地。

36. 在亚洲和独立国家联合体(独联体),防治荒漠化和干旱办事处与联合国环境规划署密切合作,协助蒙古政府研制和改善其国家行动纲领,并制订国家环境/防治荒漠化基金。目前正同中国、哈萨克斯坦和巴基斯坦谈判,鉴定它可以提供支助的领域。在区域一级,防治荒漠化和干旱办事处向下列会议提供协助:在巴基斯坦举行的亚洲非政府组织防治荒漠化会议和1996年8月在中国举行的执行《防治荒漠化

公约》亚非论坛。

37. 1996年估计通过防治荒漠化和干旱信托基金调集了670万美元。该基金于1995年设立,目的在加速支助《防治荒漠化公约》的执行工作。该基金补充了向正在受影响最大国家执行的控制荒漠化项目所提供的170万美元。1996年正在执行的项目总值约为4 530万美元。

38. 防治荒漠化和干旱办事处必须在执行《防治荒漠化公约》规定的需要很多时间和资源的参与性规划程序与各国政府和受难人口迅速取得具体成果的期望之间保持均衡。它面临的挑战还包括研订创新性《防治荒漠化公约》筹资机制并投入实际应用;建立伙伴关系并将干旱和荒漠化问题作为开发计划署方案规划作业的主流问题。

39. 自然资源基金在1996年开始实施振兴计划,更加注意环境的恢复和促使开展合理的自然资源开发活动。自从在1996年7月成为斯德哥尔摩协议的成员以来,即设法成为促进可持续开发自然资源的触媒机构。

40. 具有健全的司法和选务机构、有效的和负责的公营部门及有活力的国家和地方立法机构是善加管理以人民为中心的发展工作的基石。开发计划署在治理领域的方案由管理发展司带头执行,该司设法加强选举程序;支持权利下放以及经济和财政管理;建立民间社会伙伴关系;促进法律改革;和支持制订议会程序。

41. 1996年在全球一级取得的重要成就是:编妥开发计划署政策文件“规范人的可持续发展”。该文件的目的是通过明确鉴定和分析人的可持续发展与施政措施之间的关系来促进开发计划署各项战略目标的实现。该文件意欲指导开发计划署国别办事处和方案国家主要伙伴机构在治理领域开展的工作。在全球一级取得的另一个重要成就是:开始执行第三阶段城市管理方案,其重点在消灭贫穷、改善环境和推动参与性施政。城市管理方案是开发计划署和联合国人类住区(生境)中心的伙伴机构,由荷兰和瑞士政府的捐款提供支助。

42. 在1996年执行了第三阶段城市环境保护地方倡议资金(城市环保资金)。自

从城市环保资金在1992年设立以来,主要在社区一级开展业务,其方案资源超过了1 100万美元。城市环保资金特别注重授权地方社区的个人和机构采用参与性方法来了解和控制他们生活和工作的环境。在过去4年来,该方案已经证明,社区组织、非政府组织和地方当局可以共同努力改善低收入城市住区人民的生活。荷兰和瑞典政府向该方案提供了双边支助。

43. 1996年取得的另一个重要成就是:开始建立管理发展和施政网络(管理发展施政网)。该网以开发计划署总部为基地。管理发展施政网是一个中等规模的电子网络,目的在将管理发展方案转化为专业网络,以加强管理发展司对公营部门改革和施政的支持。通过使政府管理人员、首席技术顾问、顾问和国别办事处方案干事相联系,该网络可以引进新的学习方法并分享经验。

44. 在区域一级,亚洲及太平洋区域局同管理发展司/政策局和开发计划署巴基斯坦国别办事处合作举办了一次关于亚洲区域施政问题的部长级会议。有70多位与会者出席了会议,包括来自15个亚洲国家的部长和高级官员。该次会议使亚洲的政策制订者有机会分享和分析施政经验。会议促进了关于最佳做法的讨论,并有助于界定未来的区域合作领域,最后发表了一个促进该区域施政的联合声明。

45. 管理施政司还支助阿拉伯国家区域局设计阿拉伯区域施政方案。该方案的主要目的在支持各国政府、民间社会和私营部门加强其体制能力以便有效管理扫贫方案。

46. 在拉丁美洲,管理施政司提供支助,创建伊比利亚美洲施政网络。该网络由开发计划署负责建立,通过企业行政管理高等学院的施政项目加以推广,并得到美洲开发银行的支助。来自拉丁美洲和欧洲的一组政治家、知识分子和各国际组织的领导人组织了一个小组,讨论施政和人的可持续发展问题,以作为网络的一部分。

47. 支助孟加拉国政府执行关于公共管理促进优良施政的国家方案。该方案以孟加拉国的主要改革为基础,这种改革有利于发展一种透明和负责任的施政制度。除了行政改革以外,管理施政司还支持政府行政、司法和立法单位一些最敏感的领

域。

48. 开发计划署还批准了支持巴勒斯坦权力机构施政和公共行政的一项方案。巴勒斯坦权力机构正在执行体制建立方案,以提高其实现各项发展目标的能力。这就需要澄清各主要体制组成部分的作用、功能和设计。

49. 蒙古管理发展方案的目的是提高公营和私营部门在市场经济和民主社会环境下的管理能力。开发计划署在管理施政司支持下,向它提供了大量援助。最近它批准了一项促进权利下放的支助方案,并同一些国际捐赠机构合作加强方案的执行工作。其目的在确保政府的各项政策和做法能使地方对发展和资源调集有更大的控制。

50. 艾滋病毒/艾滋病继续以惊人的速度在世界各地蔓延。据估计1996年有300万以上新的艾滋病毒感染病例。开发计划署对这个传染病作出的反应主要集中在这种病产生的社会-经济影响。作为联合和共同赞助的联合国艾滋病毒/艾滋病方案(艾滋病方案)的参与者,开发计划署设法同其他赞助组织和发展伙伴合作,促使总目标的实现,将支持国家一级作出有效的、可持续的、多部门的和多方位的反应列为最优先事项。

51. 在1996年期间,继续把加强国别办事处的能力,把有关艾滋病毒的活动与主要的开发计划署方案规划领域,包括施政、性别和贫穷相结合列为高度优先事项。在开发计划署国别办事处为联络中心举办了培训讲习班,以增进对这个传染病的传染原因及其后果的了解和加强国家联络中心的方案规划技术。这些联络中心在支持对艾滋病作出多部门反应方面发挥了关键作用。针对道德、法律、人权和艾滋病毒,与艾滋病方案共同提出了国家和国家间两级的合作倡议。开发计划署针对艾滋病所做工作的一个重要方面仍然是散发有关的出版物,部分体现了开发计划署在政策和方案规划方面已取得的经验。1996年最重要的出版物之一是“对开发计划署艾滋病毒和发展方案所用办法进行的前瞻性评价”。该报告鉴定出在发展的范围内对艾滋病作出的一些有效反应。

### 三、新的方案规划安排和执行

52. 业务政策司支持研订和推广有关的方案政策和程序,并向方案管理监督委员会(方案管理监督会)提供秘书处服务。该司与联合国其他机构合作促使联合国系统内的业务事项符合一致,并管理关于方案政策问题的研究方案。

53. 方案管理监督会在业务政策司的支助下,在这一年的下半年全面投入营运。它审查和澄清了一些咨询说明和国家合作框架。业务政策司对咨询说明进行了深入分析,目的在就如何编写说明一事向国别办事处和区域局提供更多指导。此刻在国别办事处可以通过电子手段取得方案规划手册,并且已经分发了不同语文的印本。希望容易取得指导资料可以促进对国家一级新的方案规划安排的了解。

54. 业务政策司在1996年秋季就方案方式进行了广泛磋商,结果编写了“方案方式使用者指南”,其中载有一种订正格式用以取代现有的方案支助文件和执行安排。已在1996年12月向各国别办事处分发了该使用者指南以便征求意见。该指南在国别办事处规划下一个周期的方案时大有助益,并且可以作为加强与伙伴机构对话的基础。由于该指南规定的程序较为简单,因此有助于提高规划的速度,从而加强国家一级的执行。业务政策司还通过向1996年12月向发展协助会讲习班提交的一份文件增进了各主要伙伴机构对方案方式的了解。已经编制了一个为期2年的方案方式培训战略。

55. 业务政策司带头开展关于国家执行的进行中工作,特别是关于订正程序和准则以及鉴定改善开发计划署执行系统所需采取的进一步行动。它还开展关于非政府组织执行的工作,并根据拉丁美洲在分担费用方面取得的经验来制订一种称作“发展服务”的执行新模式。

### 四、加强开发计划署在联合国系统内的伙伴关系

56. 作为参与联合国系统会议行动计划的一部分,和为了使可持续生活方式概

念增加新内容并在国家一级加以应用,在国际劳工组织(劳工组织)领导的就业和可持续生活方式机构间工作组开展的7次国家审查中,开发计划署主办了其中的2次。除了在摩洛哥和赞比亚进行的审查以外,特别在南部非洲开发计划署还向国别办事处提供了大量方案开展支助,这有助于通过采用使就业、资金、技术、施政和环境问题相联系的方式来鉴定促进可持续生活方式的方案规划机会。

57. 通过开发计划署-联合国儿童基金会(儿童基金会)-世界银行衡量和监测贫穷问题非正式工作组,在鉴定供三个机构用来迅速评估家庭经济状况、人的发展和贫穷的初步核心问题方面取得了进展;并同意编制共同监测贫穷的主页的框架。

59. 妇女参与发展方案在政策问题联合协商组内部合作讨论了《第四次妇女问题世界会议行动计划》对联合国系统产生的政策影响,并与政策问题联合协商组伙伴机构和联合国妇女参与发展司就把妇女问题列为主流问题进行合作。男女平等参与发展方案加强与发展援助会妇女参与发展分组合作,并正在就实现《21世纪议程》各项指标与选定的伙伴机构共同工作。

60. 妇女参与发展方案还支持北京互联网名单倡议,该名单涵盖了所有的地理区域,并产生了巨大的多重效应。最初计划在1996年12月底结束,但是由于该名单受到全球订户的广泛支持,有人提出如何维持这个名单的建议。男女平等参与发展方案与非政府组织密切合作,推动《第四次妇女问题世界会议行动计划》的执行以促进政策发展和建立政府责任制。公共事务司和男女平等参与发展方案同哥伦比亚大学和弗雷德里克·艾伯特·施蒂夫通基金合作,举办了一次“北京审查一年之后的回顾”,参与者有国家政府、非政府组织和学术界。

61. 1996年9月,开发计划署主办了一次参与问题机构间小组会议。会议最后提出了新的开发计划署倡议-建立授权和参与问题的学习网络。这个网络将支持和监测各项创新性方式,并鼓励将各项参与性方式作为主流方式。

62. 业务政策司开始分析各项联合方案和项目的程序和格式,以及政策问题联合协商组伙伴机构项目执行人员的征聘和管理。已经编写了一份报告草稿,其中讨

论了使外地获致协调所遇到的主要障碍。

63. 已经将一份关于在国家一级进行情况分析的40个“核心指标”清单提交国别办事处供其审查,并提交政策问题联合协商组,以便研订一个共同国别评价。这个作业显示出将人的可持续发展纳入各项主要方案规划领域以及在鉴定有关贫穷、性别、施政和其他部门的主要质量因素方面所遭遇的困难。

### 五、建立更精简,更负责的学习组织

64. 由于全球性和区域间方案和特别方案资源的评价结果于1997年2月才提交执行局,因此这里只简单地加以概述。

65. 虽然该项评价指出特别方案资源和全球性和区域间方案有若干缺点;但是,这些评价提出了利用开发计划署国家间方案的作用的充分理由。他们指出这些方案使开发计划署直接有机会说明如何执行其人的可持续发展和消灭贫穷议程;提供一个背景来采用新的办法以供应付重要的发展问题;加强南方的研究能力;和提供一种可供建立伙伴关系的好方法。特别方案资源的筹措在促使开发计划署对给予人的可持续发展以更具有实质性的强调方面是特别重要的。

66. 特别方案资源的评价结果认为,由于管理权力的分散,致使监督、方案的一致性和影响评价工作有困难。全球性和区域间方案的评价也有类似的结论,即指出,开发计划署无法对全球方案采取分散性的办法,因此必须集中于较少的领域。今后各项全球活动将通过少数几个综合方案来管理,并将认真作出各项努力来加强全球、区域和国家方案之间的挂钩。另一弱点就是,特别方案资源内的许多活动,以及全球性和区域间方案在开发计划署范围内不大为人所熟知,在本组织内也未对其经验广泛进行交流。其他的弱点包括项目的预算不足、未充分注意采取协商和参与的办法、对训练未作出承诺和未分配充分人员来监督方案的管理。

67. 根据评价提出的,并结合在新的方案拟订安排内的一项主要的建议是,需要加强努力来采用各种多学科办法。

68. 1996年执行局的一个最令人振奋的倡议就是实验中心,这个中心得到海外开发署的支助而成立的。设立可持续能源和环境司的主要理由是:要使开发计划署各项核心活动与各个信托基金的那些核心活动更趋一致。为使这些活动更趋一致,实验中心便着重于两个主要目标:尽量发挥协同作用的潜力;和确保使从事环境工作的总部工作人员与各个国别办事处建立真正的伙伴关系。该项目显示将方案支助、政策发展及基金发展和管理的责任结合起来确实能够得到相当大的协同作用。同样重要的是,该项目也证明,如果为所有职等工作人员确定这项目标,各个总部单位便可以与各国别办事处建立伙伴关系。除各项具体的方案结果外,实验中心促使工作人员之间建立有创造性的新的工作关系,并培养了相当有力的协作精神。



## 附件一

### 消灭贫穷战略倡议

#### 背景

消灭贫穷战略倡议于1996年3月发起,以支助国家执行社会发展问题哥本哈根宣言和行动纲领第26(b)和26(d)段内所载社会问题首脑会议的各项承诺:(a) 拟订国家消灭贫穷计划和战略,这些计划和战略应当在各个国家范围内制定实际和可行的及有时限的目标和指标,以便大大减少全面性贫穷和消除赤贫;和(b) 最好在1996年,即消灭贫穷国际年以前,在国家一级拟订准确的定义、衡量办法、准则和指数以供确定赤贫的性质、范围和分布情况。

该项倡议的经费来自开发计划署的核心资源,共计1 100万美元(包括方案一级技术支助服务的700万美元)和捐助国对社会问题首脑会议后续活动信托基金的捐助,该信托基金的设立是要帮助实现社会问题首脑会议对消灭贫穷作出的承诺。捐助国的认捐额目前为900万美元,其中包括丹麦政府的100万美元、荷兰政府的200万美元和挪威政府的600万美元。挪威捐助额的一半是指定用于支助在国家一级上通过促进,特别是促进贫民和易受伤害群体,普遍取得基本社会服务的办法来执行20/20倡议。

#### 目前状况

截至1997年2月14日,已核准开发计划署各方案国家提出的71项提案取得消灭贫穷战略倡议的资助。迄今经核可的项目中将近有一半是来自低收入国家,约三分之一来自最不发达国家。超过50%的提案来自人的发展指数中等的国家,另30%属于人的发展类别。对于区域的分配情况,超过一半的所有消灭贫穷战略倡议项目是在撒哈拉以南非洲地区和亚洲和太平洋区域执行的。核准项目的区域细目如下:撒哈拉以南非洲地区20个;亚洲和太平洋18个;欧洲和独立国家联合体15个;拉丁美洲和加

勒比10个;和阿拉伯区域8个。

在发起该倡议以来的仅仅10个月内便已开始超过70个方案国家进行工作。这证明开发计划署方案国家十分有兴趣以及开发计划署国别办事处和总部的响应力和敏捷性。此外,该倡议是在许多国别办事处正在将其各项努力集中于支助国家执行联合国各主要会议的决议和与其本国对应人员就下一个国家合作框架进行讨论时发起的。

### 消灭贫穷战略倡议的评价和后续行动

简略的提案通常提交总部,其中概述该国别项目的主要重点和目标。各区域局指定一个协调中心并设立一个机制以确保对所收到的提案立即采取行动。该机制通常是区域贫穷工作队或类似的安排。各项提案由各区域局加以评价,而所提出的各项评论则并入项目文件的订正本。由各区域局贫穷协调员和协调中心和开发计划署主要政策单位(政策和方案支助局)组成的一个区域局间指导小组每两三个星期举行会议以就项目执行的进展情况交流资料和向各个国别办事处提供反馈和指导。

如此,贫穷倡议不但集中注意开发计划署各方案国家的贫穷问题,特别是在协助方案国家拟订国家扫贫战略的重要领域方面,而且也促进开发计划署工作人员注意社会问题首脑会议的后续行动和贫穷问题。

### 主要方案领域

各项提案是旨在对贫穷分析、政策审查和战略拟订的领域提供前期阶段的支助。这通常需要进行贫穷调查和评价,以补充目前短缺数据的关于贫穷问题的资料;使国家伙伴参与审查减少贫穷的政策和体制结构;评价目前社会政策和贫穷方案对易受伤害群体的影响;详细制订其他减少贫穷的政策选择;促使国家行动者就贫穷性质和原因达成协商一致意见并予以确认以及制定最有效的扫贫战略;和加强国家对贫穷和社会政策分析、监督和评价社会方案的能力。关于消灭贫穷战略倡议各项活

动的例子载于附件二。

许多提案是通过支助家庭调查、人力发展报告和其他详细制订计划的工作来协助国家伙伴评价全国性贫穷的严重性和分布情况。其重点是以更偏重质量的贫穷和福利的指数来补充收入和支出的数据、收集和分析分解为区和省一级的数据和加强国家和国家一级以下进行贫穷勘测和测量的能力。

同时,目前也正在支助改进在国家内持续进行贫穷监测和分析的能力。因此,若干提案正在帮助设立综合贫穷监测系统,这将提供关于社会指数和贫穷趋势的有系统资料。

各项消灭贫穷战略倡议的提案的另一个主要重点领域是:支助体制和政策审查。这目的是要从贫穷的观点来分析目前的各项政策,以便对政策结构进行必要的改革。因此,消灭贫穷战略倡议的项目正在帮助评价,除其他外,经济改革和调整政策对穷人和易受伤害群体的影响;今后劳工市场的趋势;和提供社会服务的现行机制。关于提供基本社会服务的工作正在加紧进行,最近挪威政府捐助300万美元,以帮助缔结和执行各项20/20协定。例如在布基纳法索和尼泊尔,消灭贫穷战略倡议使社会问题首脑会议的后续行动有机会与20/20倡议的执行挂钩,即集中于调整公共支出以使基本社会服务可供普遍利用。若干消灭贫穷战略倡议的提案显著强调加强社会安全网和支助提供微量融资和支助小型和微型企业。

同时,开发计划署提供的支助也帮助对发展政策和优先事项,特别是增长、贫穷和分配问题的相互作用,开展政治性辩论。消灭贫穷战略倡议的支助则促进政府官员、私人部门领导人、民间团体和专家进行广泛讨论,以作为出发点,就一项国家减少和消灭贫穷的战略的主要支柱达成广泛的协商一致意见。

## 问题和前景

消灭贫穷战略倡议进行得相当顺利,这证明开发计划署各国别办事处和国家伙伴对社会问题首脑会议行动纲领作出相当大的承诺。在执行阶段所得经验将广泛传

播给各个国家和地区以使它们共同吸取这些经验。

方案一级技术支助服务资金约占开发计划署可供该倡议使用的资源的40%，这笔资金没有象特别方案资源那样快速地承付，这是因为要与联合国其他机构就项目的执行进行商讨相当费时间。在1997年1月1日新方案拟订期间开始时，所有未编入方案的方案一级技术支助服务资金已转入政策和方案发展支助设施，因此，除以前各个合格的执行机构(发展支助和管理事务部(发展支管部)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国工业发展组织(工发组织))处，这笔资金便可供与各区域委员会以及联合国较小型机构拟订方案。这项安排将在消灭贫穷战略倡议结构范围内进一步促进方案一级技术支助服务的利用。

此外，捐助国对消灭贫穷战略倡议的捐助并未如所预期的那样迅速实现。这便使1996年最后一季度的资源有所短缺，因而导致倡议的执行放缓。由于最近从荷兰和挪威政府转来的资金，目前编审中的项目预期将立即获得核可，而项目将继续迅速执行。

附件二

已核定项目清单和抽样

按地理区域分列的已核定项目和编审中的项目清单

<u>撒哈拉以南非洲</u>	<u>亚洲和太平洋</u>	<u>东欧和中亚</u>	<u>拉丁美洲和加勒比</u>	<u>阿拉伯区域</u>
安哥拉	阿富汗	亚美尼亚	古巴	吉布提
博茨瓦纳	不丹	阿塞拜疆	多米尼加共和国	约旦
布基纳法索	柬埔寨	保加利亚	格林纳达	黎巴嫩
中非共和国	中国	格鲁吉亚	危地马拉	摩洛哥
埃塞俄比亚	库克群岛	哈萨克斯坦	圭亚那	巴勒斯坦方案
加蓬	斐济	吉尔吉斯斯坦	洪都拉斯	苏丹
冈比亚	印度	拉脱维亚	墨西哥	阿拉伯联合酋长国
加纳	伊朗伊斯兰共和国	立陶宛	尼加拉瓜	也门
几内亚比绍	马尔代夫	摩尔多瓦	巴拉圭	
肯尼亚	蒙古	波兰	特立尼达和多巴哥	
马拉维	缅甸	罗马尼亚		
马里	尼泊尔	土耳其		
毛里塔尼亚	纽埃	土库曼斯坦		
纳米比亚	巴布亚新几内亚	乌克兰		
塞内加尔	萨摩亚	乌兹别克斯坦		
南非	泰国			
多哥	瓦努阿图			
乌干达	越南			
坦桑尼亚联合共和国				
津巴布韦				
<u>编审中</u>	<u>编审中</u>		<u>编审中</u>	<u>编审中</u>
佛得角	托克劳		阿根廷	埃及
莫桑比克			哥斯达黎加	
乍得			萨尔瓦多	
			巴拿马	
			秘鲁	
			乌拉圭	

依人均收入分类列的按国家分列的已核定国别项目清单

最不发达国家	低收入国家	中等收入国家
阿富汗	阿富汗	安哥拉
安哥拉	不丹	亚美尼亚
不丹	布基纳法索	阿塞拜疆
博茨瓦纳	柬埔寨	阿博茨瓦纳
布基纳法索	中非共和国	保加利亚
柬埔寨	中国	库克群岛
中非共和国	埃塞俄比亚	古巴
吉布提	冈比亚	吉布提
埃塞俄比亚	加纳	多米尼加共和国
冈比亚	几内亚比绍	斐济
几内亚比绍	圭亚那	加蓬
马拉维	洪都拉斯	格鲁吉亚
马尔代夫	印度尼西亚	格林纳达
毛里塔尼亚	肯尼亚	危地马拉
缅甸	马拉维	伊朗伊斯兰共和国
尼泊尔	马里	约旦
巴布亚新几内亚	毛里塔尼亚	哈萨克斯坦
萨摩亚	蒙古	吉尔吉斯斯坦
苏丹	缅甸	拉脱维亚
多哥	纳米比亚	黎巴嫩
乌干达	尼泊尔	立陶宛
坦桑尼亚	尼日拉瓜	马尔代夫
瓦努阿图	苏丹	墨西哥
也门	坦桑尼亚	摩洛哥
	多哥	摩洛哥
	乌干达	纽埃
	越南	埃布亚新几内亚
	也门	巴拉圭
	津巴布韦	波兰
		罗马尼亚
		摩尔多瓦
		南非
		塞内加尔
		南非
		泰国
		特立尼达和多巴哥
		土耳其
		乌克兰
		乌克兰
		乌兹别克斯坦
		瓦努阿图

低人的发展水平分类按国家分列的已核定项目清单

<u>低度人的发展</u>	<u>中度人的发展</u>	<u>高度人的发展</u>
阿富汗 安哥拉 不丹 柬埔寨 索马里 中非共和国 吉布提 埃塞俄比亚 冈比亚 加纳 几内亚 肯尼亚 印度 马来西亚 毛里塔尼亚 缅甸 尼泊尔 塞内加尔 苏丹 多哥 乌干达 坦桑尼亚 也门 印度尼西亚 联合共和国	亚美尼亚 阿塞拜疆 博茨瓦纳 保加利亚 中国 库克群岛 古巴 多米尼加共和国 加蓬 格鲁吉亚 格林纳达 危地马拉 圭亚那 洪都拉斯 伊朗伊斯兰共和国 约旦 哈萨克斯坦 吉尔吉斯斯坦 黎巴嫩 立陶宛 马尔代夫 蒙古 摩洛哥 纳米比亚 尼泊尔 纽埃 巴布亚新几内亚 巴拉圭 波兰 罗马尼亚 萨摩亚 南非 土耳其 土库曼斯坦 乌克兰 乌兹别克斯坦 瓦努阿图 越南 津巴布韦	斐济 拉脱维亚 墨西哥 泰国 特立尼达和多巴哥 阿拉伯联合酋长国

### 已核定项目的抽样

博茨瓦纳：开发计划署将向国家减少贫穷战略审查提供支助；该项审查将用来作为博茨瓦纳1997-2003年第八个国家发展计划的投入和作为按照在今后10年至20年内连续不断的发展计划实施的全面减少贫穷框架的拟订工作的投入。此项任务将包括：通过在全国进行针对贫穷的参与式深入评估调查区域和分区域各级的贫穷情况；编制关于社区参与发展活动的全国准则；关于中央政府和地方政府之间的部门间协调和接合的训练和体制加强；以及修改该国的贫穷情况监测制度，以用于继续不断地进行权责分散的政策和方案评价。

不丹：开发计划署正在通过编写国别人的发展报告协助拟订有关赤贫的国家定义、衡量标准和指标。

布基纳法索：开发计划署将支助布基纳法索的20/20倡议，其方法是：协助它实施针对公共支出的分配供应及人口中较贫穷部分获取基本社会服务的现况的深入调查与分析，以作为编制国家扫贫战略和方案的根据，并尤其强调所有的人均应享有基本社会服务。

柬埔寨：开发计划署将支助一项关于贫穷评估和社会部门分析的国家能力发展方案（也就是监测经济改革如何影响弱势群体、评估贫穷的方法、指数、基准和指标）以及在规划部内建立一个部际贫穷问题工作队，目的是加强社会部门分析同政策制订之间的联系。此外，还将对成功的扫贫方案和贫穷评估方法进行审查，其重点为查明支助以妇女为户长家庭与其他弱势群体的最佳作法。

中非共和国：本项目将协助拟订全国扫贫计划，其重心为拟订面向基层倡议、妇女参与发展和青年与弱势群体重新融入社会的体制框架。为了确认成果、建立共识与采用该计划，将会举办区域和国家讨论会。

吉布提：开发计划署将协助吉布提完成其第二次国家住户调查及拟订贫穷问题概况。这将可以作为拟订国家根除贫穷战略的基础；该战略将包括一系列关于如何解决贫穷问题的行动方案。将举办国家讲习班，目的是确认成果与建立共识。



加蓬：开发计划署的此一项目将协助加强目的是收集有关社会趋势的数据和监测就业趋势及调整政策对城市与农村家庭生活水平的影响的体制能力，其方法是：设置社会变迁观察署、社会边缘问题公告处和一系列关于贫穷监测和政策制订的培训讨论会和讲习班。

危地马拉：开发计划署将协助拟订关于土著人民开展的国家计划，其中将包括关于消除危地马拉境内土著人口（其中90%生活在贫穷线以下）贫穷的政策、战略、方案和行动的各种提议。为了实现这项目标，本项目将与玛雅人全国理事会合作，加强其与其他玛雅人组织、政府和民间社会关键行动者和团体进行政策对话的能力。

圭亚那：开发计划署将同圭亚那大学发展研究所合作，协助编写一份对性别敏感的贫穷概况，突出圭亚那赤贫线的地理、人口、部门和职业分布情况并且据此草拟一份包括有时限的计划和指标的国家减轻贫穷战略和行动纲领。另外，在开发计划署的支助下，将评估目前正在进行的结构调整方案的影响、现有机构和人力资源的缺口与能力和减少圭亚那境内贫穷问题的宏观经济与资讯管理框架。

几内亚比绍：开发计划署将支助进行关于几内亚比绍境内贫穷问题的基准研究以及对现有减少贫穷政策和机构框架的审查。这将导致拟订及确认减少贫穷的多部门战略和国家方案。

伊朗伊斯兰共和国：开发计划署计划协助设立减轻贫穷问题全国咨询委员会、编制该国第一份正式的贫穷概况以及拟订一项包括关于监测进展情况的相关指标和指数的扫贫战略。

吉尔吉斯斯坦：开发计划署将协助查明和优先处理该国在减少贫穷问题方面的需要和政府和民间社会机构在设法解决贫穷问题方面的能力的差距和弱点。这些将可作为对下一次国家合作框架的投入，该框架主要任务之一就是制订吉尔吉斯的扫贫战略。

蒙古：开发计划署将支助加强关于编制国家人的发展报告的国内能力，以之作为蒙古国家减轻贫穷方案执行情况的监测工具。开发计划署还将支助在政府内设置贫穷分析科，负责进行旨在协助实施该方案的与贫穷问题有关的分析。

摩洛哥： 开发计划署的援助将集中在：提醒政府注意社发问题首脑会议后续行动的重要性；把社发问题首脑会议各项承诺的实施纳入国家规划文件；制订国家消灭贫穷行动计划；展开一系列旨在就该计划关键部分达成共识的讨论会和讲习班；以及指明一些对象省份，用以检验贫穷调查试用技术并且把该计划内载的抗贫行动付诸实施。

坦桑尼亚联合共和国： 作为开发计划署正在支助拟订国家扫贫政策工作的一个组成部分，本项目将协助调动私营部门参与减少贫穷战略的全国政策对话，其方法是：协助私营部门对坦桑尼亚环境下的贫穷问题形成共同理解和界定其未来的作用与对减少贫穷的可能贡献，还应查明可以得益于私营部门参与(投资和风险资本资金、信贷和创造就业计划)的具体抗贫倡议。

土耳其： 开发计划署正在支助举办一次关于扫贫的全国对话；它将包括对国家政策与预算及它们对贫穷、失业和社会发展的影响进行基础广泛的审查与评估。预计这些政策审查最终将导致在土耳其发表减少贫穷宣言；该宣言将可作为拟订全国减少贫穷战略的基础。

也门： 开发计划署将协助设立消除贫穷和创造就业工作队；它将在政府、民间社会和捐助者之间发挥协调作用，并将提供技术投入，用于拟订、实施和监测国家消灭贫穷行动计划。这就需要支助建立资讯系统，监测公共政策和方案对贫民和弱势群体的影响，包括评估结构调整对收入和就业水平的影响，目的是提出关于通过创造就业减少贫穷的可供选择的建议。

津巴布韦： 因为所有当地主要行动者，已经制定和同意了国家减轻贫穷行动计划，所以，开发计划署正在计划协助致力于实现该计划所订目标，其方法是：加强国家和社区各级有效执行和实施各项方案的能力。