



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/GCF/1/Rev.1
13 August 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年第三届常会

1997年9月15日至19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

第一个全球国家合作框架(1997-2000年)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 4	2
一、从人的可持续发展角度看发展状况	5 - 8	3
二、过去合作的成果和经验	9 - 12	4
三、提议的目标和战略	13 - 21	5
四、拟议的重点领域	22 - 46	10
五、管理安排	47 - 54	18

附 件

一、已终止/逐步停止的第五个周期方案领域	21
二、资源调动指标表(1997-2000年)	22
三、全球方案框架次级方案分配表(1997-2000年)	23

导 言

1. 执行局1995年6月16日第95/23号决定把用于全球、区域间和特别活动的资源合并为一个项目(1.3),并把开发计划署资源总额的4.2%拨给该项目。作出这项决定的同时,方案拟定安排和开发计划署的重点转移并调整到人的可持续发展这一首要主题。为此目的,重新确定了全球方案的内容,使其更符合这个方向调整。

2. 在重新确定全球方案之前,进行了广泛的内外协商,包括从方案受惠国家政府、开发计划署国别办事处以及“开发计划署2001年”变革进程范围内的联合国伙伴机构获得反馈。如下文所述,该方案还考虑到执行局成员对先前提交的框架文件作出的决定和获得的反馈,与区域和国别方案合作框架的联系,以及对全球和区域间方案及特别方案资源的1996年评价提出的建议。

3. 按照新的方案拟订安排,正向执行局提交此项合作框架,请求批准1997年至2000年四年期间全球方案的作用、目标、战略、重点领域和资源指标。作为框架文件,其中没有提供有关方案细节的详细资料,有关方案文件或项目文件将提供详细的资料。此外,第一个合作框架是过渡性的,逐步使原先全球、区域间和特别方案活动的优先事项化为符合开发计划署范围内正在开展的广泛变革进程的单一协调方案。全球方案采取滚动形式,就是说逐年对全球合作方案进行审查和向前推进,这样将有机会不断改进方案内容并调节重点。

4. 该方案有四项主要目的:吸取国家一级经验的精华并寻求关于将来如何促进人的可持续发展的创新构想;传播这项知识并酌情促进进一步的研究、辩论和应用;寻求途径与方法,把全球优先事项变为国家一级的后续行动、多边倡议和伙伴关系;鼓励进行把人的可持续发展从概念化为行动并使目前的发展合作框架适应二十一世纪出现的挑战所需具体、实际政策措施方面的研究。只有通过掌握不同国家和地区的情况和经验,并使其成为在全球应用的工具和构想,这些目标才能实现。

一、从人的可持续发展角度看发展状况

5. 对于世界的穷国来说,二十世纪最后几年很可能是历史上最富有挑战性然而又大有希望的几年。其富有挑战性是因为发展的限制因素越来越全球化,越来越复杂而相互依赖。国际社会已经懂得,当今世界面临的最紧迫的发展问题:贫穷和社会发展、人口、施政、男女平等、环境,这些都超出了部门和国家的界线,有效的措施必然是多层面和全球性的。为此目的,一系列联合国全球会议已得到世界上大多数国家的承诺,将发展努力集中于所需的综合解决办法。

6. 同时,过去从未像现在这样能如此广泛地提供解决这些挑战所需的知识进步。经过许多年,全世界已经对发展和发展的主要先决条件有了很多了解。经济增长对促进人的发展是必要的,但还不够。现在需要的是专门解决贫穷、环境保护和重生以及男女平等的战略,以确保增长是公平的,能使妇女受益并且无害环境。为了确定所需的政策框架,使各国能够使经济增长、社会发展和环境可持续性之间保持一致,还有许多问题有待解决。全球方案的一个主要目标就是为拟订这种政策框架作出贡献。

7. 人的可持续发展的概念,及其强调倡导整体发展观和使扩大人们的选择成为一项明确的发展目标,是开发计划署于1992年才提出的。随着获得的经验和教训的传播并被纳入发展做法的主流,发展介入行动的功效大体上在继续增加。例如,特别方案资源中期评价报告了“一个令人印象深刻的创新格局,包括新的方案想法、使参与者介入的新办法、提供援助的新办法以及富有创意地使用新技术”。

8. 发展界能否继续推进全球知识基础并应用于发展中国家面临的各种挑战,这在很大程度上将取决于三个因素。第一,将取决于是否有机制具体执行全球会议的任务规定,超越部门和国家的界线来解决当今世界面临的基本和多层次的发展问题。第二,将取决于是否有机制获得并消化通过理论思考和实地经验获得的知识,然后将其变为主流做法。第三,将取决于能否不断调整发展努力,应付新出现的发展限

制因素和机会。在实现这一目的方面,全球方案为开发计划署提供了相对优势。

二、过去合作的成果和经验

9. 新的全球方案合并了原先全球和区域间方案以及特别方案的资源。第五个周期期间,全球方案提供了1.12亿美元,用于支助全球战略研究;区域间方案提供了6 700万美元,用于支助跨区域的部门性倡议;特别方案资源提供了2.843亿美元,用于促进理事会确定的主要主题领域。

10. 许多全球和国家间方案活动为多机构方案和机制提供了宝贵支助,它们以战略伙伴关系与联合国系统各机构合作,这样,一方面有助于促进与开发计划署联系的利益,另一方面,也使开发计划署能了解到最新知识。保健部门这种伙伴关系的实例包括,支助热带疾病研究和培训特别方案(与世界卫生组织(卫生组织)和世界银行),腹泻防治方案(与世界卫生组织(卫生组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界银行合作)、饮水和卫生方案(与世界银行合作)。此外,第五周期全球和区域间方案还影响了国别一级的投资。例如,利用全球和区域间拨出的1 700万美元,开发计划署和世界银行的饮水和卫生方案能够在十年期间大约调动了50亿美元的投资。

11. 特别方案资源成功地促进了开发计划署重点领域的创新和推动活动。所有主题领域都取得了进展,例如在10个国家拟订消除贫穷的战略,在20个国家对妇女地位进行全国性评估,在115个国家进行环境培训,并在80个国家支助公共部门的改革进程。特别方案资源还使开发计划署能为主要全球活动作出了重大贡献,例如社会发展问题世界首脑会议和第四次妇女问题世界会议。特别方案资源确保开发计划署能对紧急需要作出反应,例如解决人体免疫机能丧失病毒/艾滋病流行病方面保健与发展之间的联系;开辟了对发展具有战略重要性的新领域,例如可持续发展联网方案。对信息技术革命和在低收入国家提供联系和建立能力的需要尽早作出反应方面,该方案在多边和双边机构中是独一无二的。

12. 拟定目前全球方案合作框架过程中的两项主要投入是1996年对开发计划署国家间方案进行的评价：特别方案资源第五个周期中期评价；区域、区域间和全球方案评价。这些评价工作的宝贵结果有助于设计新的全球框架。这些评价总体上确认了国家间方案的价值和持续的针对性。在支助各国人的可持续发展工作方面，这些国家间方案是开发计划署显示如何实现人的可持续发展、宣传和传播新构想和新概念的主要论坛。为加强这个作用，过去工作中的以下缺点已部分得到考虑：

(a) 第五个周期方案往往被视为脱离开发计划署主流工作的方案，项目鉴定工作缺乏明确的协商构架。因此，新的全球方案根据利益攸关者的要求，制定了明确而有限的优先事项议程，并为方案用户建立协商机制，以确保方案不断具有针对性；

(b) 第五个周期国家间项目还缺乏产生于国家需要而又有助于加强全球性效益的战略框架。因此，新的全球方案明确指出了全球性的理由，例如实验项目和多学科项目，这显然会增加开发计划署区域和国家活动的价值；

(c) 国家间资源调拨的规定非常刻板，阻碍了探索促进人的可持续发展大有可为的新领域。因此，新的全球方案设立了一个小型灵活的服务项目，使开发计划署能够通过其政策局探索方案执行过程中的战略机会和出现的发展问题；

(d) 与其他发展伙伴的合作尽管是全球方案的一个重要方面，但还可以更有系统地推进，以尽量扩大总体影响和成本效益。因此，新的全球方案鼓励与其他捐助者、国家合作伙伴和利益攸关组织共同了解情况的做法；

(e) 方案管理(特别是特别方案资源项目)相互割裂而分散，导致获得方案资源的途径十分复杂，有时似乎是任意的。因此，新的全球方案改善了管理安排和方案监督。

三、提议的目标和战略

13. 全球方案的信作用。全球方案的作用是根据下列因素确定的：全球形势、以往国家间方案的经验、开发计划署合作伙伴的看法、利益攸关者和开发计划署的

官员的意见以及执行局成员提供的指导。全球方案如果能将全球发展愿望和使命转化成创新的、切合实际的发展介入行动,由开发计划署通过区域和国别方案和项目来实施,促进人的可持续发展,则将对开发计划署的整个发展努力作出最大贡献。

14. 有了这一作用,全球方案就能最大程度地发挥优势,充当开发计划署实施其基本原则并在国际发展领域进一步推动这些原则的工具。通过经济及社会理事会和执行局几次辩论拟订的这些原则促进:(a) 国别一级的能力建设和所有权;(b) 参与和对话;(c) 协调;(d) 整体的、学际的发展;以及(e) 国际会议的后续行动。为此目的,全球方案将有助于拟订和运用各种工具和概念,使国别办事处能充满信心地以创新但证明行之有效的办法来处理各国在人的可持续发展领域的优先任务。全球方案将查明在人的可持续发展的知识和实践方面存在的关键差距,并拟订适当的介入行动,供在更广的范围内应用。全球方案还将是发展政策局履行向各国别办事处提供技术支助这一主要职能的主要手段。

15. 方案目标。在上述作用的总体框架内,全球方案第一个合作框架的目标将是完善正在形成的实现人的可持续发展的全球议程,使之成为一系列可通过开发计划署来实施的整体、全面的介入行动。这一目标包含三个具体的业务目标:

(a) 根据全球任务、特别是联合国会议提出的全球任务进一步拟订开发计划署的各种介入行动,供各区域和国别方案和项目支助各方案国作出的承诺时适应采行;

(b) 部分通过合伙关系提供必要的技术指导,以满足各区域和国别方案和项目支助各方案国作出的承诺方面的各种需要;

(c) 查明在实现人的可持续发展方面的差距和新问题,并努力将其纳入全球议程。

16. 第一项目标涉及该方案自上而下的方面,其中开发计划署所起的作用是解释和倡导联合国各次会议为实现人的可持续发展而制定的全球任务。第二项目标涉及该方案自下而上的方面,其中开发计划署满足各方案国对实际指导和证明行之有

效的办法的要求,以履行其在人的可持续发展方面的承诺。第三项目标涉及该方案的统筹方面,其中人的可持续发展的概念得到不断完善和加强,作为发展介入行动的业务框架。

17. 为实现这些目标,全球合作框架将注重下列五个领域:

(a) 消除贫穷,作为合作框架的核心,针对衡量和监测贫穷状况,及制定促进平等的战略和政策的需要;

(b) 男女平等,针对对男女平等产生影响的关键性机会,并改善妇女在社会中的地位;

(c) 环境的可持续性,针对维护环境及自然资源基础的质量和持续能力的关键领域;

(d) 治理,针对各机构间建立有效、切实、负责和透明治理国家所需的关键能力;

(e) 新出现的交叉问题,针对各主题重点领域之间的领域和跨主题重点的领域,以及针对对人的可持续发展的未来进展可能有重大影响的新领域。

在每一类别中,正在提出一些优先的次级方案,并将大部分现有资源(大约80%)分配给这些次级方案。该方案还将支助这些类别中的少数其他活动,以表明对人的可持续发展的重要性的长期承诺。这些次级方案符合对区域和国别合作方案的分析所强调的共同关切。选择最适合于在全球一级通过全球方案活动处理的区域和国别方案问题可确保这三级方案保持牢固的实质性联系。

18. 四年期间内全球方案的成效指数是以实现以下方面的程度为其衡量:

(a) 区域和国别方案及项目可获得更大量的创新概念、做法和方案指标,从而使它们能应付一整系列已查明的挑战,履行在贫穷、性别、环境和施政等四个领域作出的全球承诺;

(b) 区域和国别方案及项目可获得世界级的尖端技术指导 and 最佳做法,以有效而负责地履行与人的可持续发展有关的各项承诺;

(c) 开发计划署人的可持续发展业务框架包括一系列介入行动,用来处理相互依存的问题和有可能很重要的各种新问题。

19. 执行局已表示非常希望制定具体的基准和指数,以便今后衡量全球方案框架。开发计划署同样关切这一问题,高度重视制定明确的成功指标的必要性。实际上,拟订消除贫穷、环境保护和再生、男女平等和优良施政等领域的指标,是全球方案框架的主要任务之一。由于该方案是一份框架文件,而不是方案文件,而且由于该方案试图解决的问题极为复杂,参与的行动者多种多样,因此确定比以上所述以及关于次级方案领域的简要说明中列举的指标更为明确的成功指标极为困难。但是,在详细阐述将用以执行全球方案框架的各种次级方案时,发展政策局将与评估厅密切合作,以确定明确、具体的基准、指标和方案目标。发展政策局将乐于随时向执行局成员介绍关于这些次级方案的资料。

20. 方案战略。开发计划署为实现这些目标而将通过的战略具有下列突出特点:

(a) 注重全面的整体办法。方案处理方式将用作全球合作框架的格式。全球方案包括的方案和项目将在全面、符合逻辑的发展介入行动框架内处理贫穷、性别、环境和施政等人的可持续发展四个领域内部和跨领域的差距。因此,并不是打算将全球方案介入行动的重点放在狭窄的部门主题上,而是要放在整个人的可持续发展框架内经过仔细分析的关键差距上;

(b) 注重人的可持续发展的一个方面的介入行动,以打开其他方面的突破口。就甄选和设计项目的标准而言,将高度优先重视通过利用战略突破点,在人的可持续发展的各个方面之间建立协同关系。例如,将设计在一项施政方案内实行的管理资料系统,以确保提供按性别分类的资料,如果这一系统取得成功,有可能促成针对不同性别的介入行动的机会;

(c) 注重能力建设和能力利用。全球方案将设法确保在设计处理全球优先问题的介入行动时利用到世界各地的最佳能力和做法,包括边缘群体的知识和专门技能,

以便对关于发展的全球对话做出贡献；

(d) 注重影响力大的战略介入行动，利用开发计划署在全球设点和具全球视野的自然优势并提高区域和国别方案的价值。方案和项目的确定将以全球方案参与的明确标准为基础，如：

- (一) 对发展中国家特别关心的领域支助的；
- (二) 跨区域之间交流经验、建立网络和传播最佳做法的机会；
- (三) 对全球趋势和区域及国别方案的问题分析；
- (四) 对国际会议的后续行动和影响全球议程的其他机会的支持；
- (五) 通过以往的方案拟订周期积累的机构知识；
- (六) 将各种做法转化成整个机构的政策、工具和方法的机会；
- (七) 处理对人的可持续发展极为相关的跨主题问题(如贫困与环境的关系)的机会。

(e) 注重建立伙伴合作关系和联盟。前一个全球方案的重要特点是在拟订适合于通过各区域和国别方案采行的介入行动时所用的方法。开发计划署不是新概念和模式的唯一倡导者，而是寻求捐助合作伙伴、联合国专门机构、研究和学术机构和专业团体的合作。这种办法的好处是接触和分享宝贵的专门知识和经验，而且所拟订的概念今后被接受的可能性增大。这种办法还有利于调动资源，以便以后资助各种整的执行工作。目前的全球方案将继续采用这种办法，以便利用尽量广泛的专门知识来处理全球关切的各种问题，并使发展中国家有更多的机会获得来自世界各地的专门知识。正在发展的重要伙伴关系的例子包括：与贸易和发展会议(贸发会议)合作在贸易和全球化方面开展的工作；与联合国社会发展研究所合作在性别与贫穷问题上开展的工作；与联合国妇女发展基金(妇发基金)合作在性别问题上开展的工作；与世界自然保护联盟合作在环境问题上开展的工作；与联合国粮食及农业组织和国际农业研究协商组合作在粮食安全方面开展的工作；与援助最贫穷者协商组合作在小额信贷上开展的工作；与各国议会联盟合作在施政问题上开展的工作；与世

界银行建立的全球水事伙伴关系以及其他许多伙伴关系；

(f) 合并和选择。全球方案将合并或分阶段撤销上一个周期中不直接符合上述战略的项目。开发计划署和执行局之间关于组织工作重点的讨论正在进行，全球方案的实质内容也将反映在这一讨论中作出的决定。将逐步撤消的项目是向国际机构或委员会提供普通预算支助的项目；这类支助将日益由目标更加明确的对需求驱动的具体产品的支助所取代。将停办的第二类项目是个别的、小规模的介绍行动，如产生于27个特别方案资源预算项目的项目（特别方案资源方案产生了950多个项目）。附件一载列了不再列入全球方案框架的实质性领域清单。

(g) 不断地根据新的问题作出调整。现有的项目组合是1996年底至1997年初期间拟订的，在某种程度上仍反映第五个周期的一些优先目标和新的领域。但是，必须使该方案适应新的发展现实和关切。为此目的，方案中的一部分资金将用来调查新出现的问题。随后进行的每次年度方案审查将利用这些调查结果，以调整整个方案内容，保证该方案仍具有前瞻性，并保持其现实意义和活动力。

21. 以下拟议的方案试图解决1996年对开发计划署特别方案资源方案及区域、区域间和全球方案的评价所列举的以前各项方案的缺点。拟议的方案是根据对咨询说明、国家合作框架及方案大纲所进行的分析，目的是使整个开发计划署方案更加协调一致，加固本组织在区域和国家各级上在人的可持续发展关键领域的主流努力，以及反映发展中国家的优先事项。这些方案是需求主导的，同时也有机会处理对全球发展议程有重大影响的一些新兴课题与问题。这些方案将发展创新的工具和方法，正如关于缩小着重点的DP/1997/CRP.18号文件中说明的，帮助开发计划署推展其工作的指导原则。

四、拟议的重点领域

重点领域1：消除贫穷

22. 过去几十年在致力于消除贫穷方面取得了可观的进展。营养不良率下降

了,小学注册人数增加了,同时取得安全饮水的渠道也加多了,但多至发展中世界人民的四分之一依然生活在贫穷之中,和三分之一的人民每天靠少于1美元的收入过日子。由于经济没有增长、冲突延续及蔓延、自然环境退化、人体免疫机能丧失病毒/艾滋病流行病的影响、以及关键领域如营养进展缓慢,贫困加深是对许多发展中国家不祥的威胁。国家之内和之间的不平等差距扩大,如何将极不平均的经济增长转变成公平的人的发展,引起了国家决策者和国际社会的重大关切,因为贫穷和社会排斥本身表现在罪行、疾病和城市衰退方面并进一步加剧。面对这种全球性挑战,117个国家元首和各种各样公民社会组织代表在1995年社会发展问题世界首脑会议(社发问题首脑会议)上承诺致力于消除贫穷,实现充分就业和促成稳定、安全和公平的社会的目标。1995年6月,执行局将消除贫穷定为开发计划署人的可持续发展框架内的最高优先事项。为了正视这一优先事项,已决定开发计划署应着重努力于主要在国家一级支助在最近关于社会问题的联合国各次会议上,特别是在社发问题首脑会议上所作的承诺的落实。

23. 为了成功地制订和执行国家脱贫战略、政策及方案,全球必须:

(a) 协助方案国家,通过政府、公民社会和私营部门行动者之间的对话,将各项全球承诺变成有时限的消除贫穷目标与指标;

(b) 更好地了解造成贫穷的多面原因及动力、包括社会、环境和性别方面之间的关联,以及为政策和方案目的而增进分析及业务技能;

(c) 设计、测试及提供改进的贫穷衡量及监测方法与工具;

(d) 汲取及分享成功的经验,特别是关于目的在支助减轻贫穷的宏观政策框架的成功经验;

(e) 支助通过取得及拥有生产性资产、促进微型企业和进入市场来促进拥有掌控手段的政策和方案;

(f) 提高社会政策及方案的效率、影响和效能,并阐明其经济政策目标;

(g) 增加公共开支来支援人人享有基本社会服务及改善社会安全网的效能。

24. 对这一重点领域所列各种需要将通过下述次级方案来回应：

(a) 贫穷监测和衡量，查明贫穷的原因与性质，并确定衡量贫穷的手段，拟出监测方案影响的手段，并促成重新调整减轻贫穷的国家政策；

(b) 综合脱贫战略，通过宏观、中观和微观政策手段的阐明，使国际上的最佳做法对处理造成贫穷的根本原因--包括政治、社会经济、性别及环境方面的根源--的国家计划、战略及方案的制订与谈判产生影响；

(c) 促进可持续的生计，查明创新的方法，使城市和乡村的贫困社区能够提高获得资产的机会和更好地管理和保持其能源、粮食和水资源(同环境次级方案合作)；和拟出各种手段(如“微型创业”)便利穷人取得资本、技术和专门知识(同消除贫穷次级方案合作)来促进微型企业精神和资金方面的能力发展。全球方案将同联合国资本发展基金(资发基金)设立一个合办的微量资金特别股来汇集微量资金领域的资源；

(d) 平等、贫穷和分配的政治经济，正视对贫穷的产生及持续有影响的各种新问题，例如贫穷女性化、危机和冲突，以及全球化；

(e) 保健、人体免疫机能丧失病毒和贫穷，建立科技办法，来提高保健介入手段对穷人的影响，在合办联合国人体免疫机能丧失病毒/艾滋病方案之内将重点集中于这一流行病所涉的社会经济问题。

25. 在全球合作框架之内，可动用资源的15-20%将拨供这些次级方案使用。这一数额之中，至少20%将专门用于有性别区别的活动和(或)使妇女进入发展的主流的活动。

重点领域2：性别平等

26. 过去两年《人的发展报告》突出了妇女在所有社会都处于不利的地位，用说明没有一个国家向妇女提供与男人同样的机会。虽然基本人类能力的性别差距在过去二十年来已经减半了，妇女的地位与男人比较，在取得及控制资源上和在生活中

所有领域行使选择的能力上依然是明显的不平等和有差距。社会发展问题世界首脑会议和1995年第四次妇女问题世界会议的重大成果是全球性承诺性别平等为可持续发展的社会发展的根本基础。《北京宣言》指出“必须……设计、执行和监测在所有各级实施的、有利于赋予妇女权利和提高妇女地位的切实有效而且相辅相成的对性别问题敏感的政策和方案。”

27. 为了实现这一目标,全球必须:

(a) 通过针对关于性别平等的政策环境的方案和项目,加强注意性别与发展问题,并确立明确的成功基准和信息流通;

(b) 提供关于使妇女进入发展主流的手段和方法方面的指导并建立这些方面的能力;

(c) 促进帮助妇女获得决策和领导地位的战略。

28. 对这一重点领域所指出的需要将通过下述次级方案来回应:

(a) 性别分析框架, 在人的可持续发展范围内,建立形成性别政策的概念和业务领域;

(b) 对使妇女进入发展主流提供业务支助, 建立关于使妇女进入发展主流的概念、方法、手段和体制惯例的运用能力;

(c) 促进在决策方面赋予妇女权力的全球伙伴关系, 建立对象和支援性倡导工作,以帮助妇女获得在政治和经济领域的决策和领导地位,并同妇发基金合作,支助综合会议后续行动的驻地协调员制度。

29. 在全球合作框架之内,约10%可动用资源将拨供上述次级方案。除外,其他四个次级方案每一个有20%将专门用于上述的使妇女进入发展主流和有性别区分的活动。因此,总共28%的可动用资源将支助促进提高妇女地位和性别平等的行动。

重点领域3: 环境可持续性

30. 确保地球的环境健康对所有国家和人民的存活是绝对必要的。若干全球趋

势指向日益恶化的局势,由于贫穷、人口增长和工业发展加重了对自然资源的压力,造成水、粮食和能源短缺,环境退化,污染日趋严重和全球气候变化的危机。穷人尤其受到自然环境退化的影响。全世界穷人的生活 and 生计都靠他们获得食物、水和能源的能力而定。要使他们能够可持续地获得这些基本资源,就需要国家一级方案加强自然资源(特别是土地、水、和森林)的可持续管理并确认妇女在自然资源管理方面所起的关键性作用。必须特别注意打断贫穷的恶性循环和旱地地区的土地退化,因为边际土地和边际化人民并行存在会导致贫困和自然资源退化的下沉循环效应。

31. 1992年联合国环境与发展会议向世界提出了《21世纪议程》,这一促进可持续发展议程所依据的概念是如果发展要想是可持续的,就必须是不损坏它所依赖的情况下进行。《21世纪议程》明文指出必须使环境保护成为国家和国际发展政策的一部分。随着《21世纪议程》的出现,世界各国通过一项行动计划来应付扭转各种不祥趋势固有的巨大挑战,接受朝着更负责任地管理地球环境而努力,为人的可持续发展的一项基本因素。

32. 与环境有关的问题都必须彼此相关地加以处理,并审慎注意到在任何一个部门所采取的行动可能对其他部门所产生的较广泛影响。因此,这一组成部分的目的是重新调整与环境有关的发展进程,背离传统的狭隘的部门性办法(它们往往影响有限),朝向更综合的跨学科和跨部门办法直接着眼于穷人的需要。

33. 为了成功地建立跨学科、更有效的环境抢救行动,全球必须:

(a) 创建必要的有利环境,来确保适当注意部门性活动之内的环境关切及贫穷与环境之间的关系;

(b) 改善必要的体制框架及能力,有效地规划和管理与环境有关的部门的活动及履行全球环境公约的任务;

(c) 确立与环境有关的部门的各种分部门之间的优先事项和政策,在竞争性需求之间取得适当的均衡。

34. 对这一重点领域所列各种需要将通过下述次级方案来回应:

(a) 环境方案的拟订和监测，使国际上的最佳做法对区域和国别规划和监测、对推动多学科发展介入行动中对环境关注以及对建立支助政府落实全球环境公约的能力并对制定可持续发展指标衡量影响到穷人的环境问题等方面，产生影响；

(b) 向穷人提供能源、粮食和水，通过向受援国提供方法指导，协助将受援国的战略重新调整朝向对能源、森林、农业和水采取可持续的办法，来帮助穷人取得能源、粮食和水，将这些努力与通过脱贫组成部分所支助的可持续生计战略相互发生作用。

35. 在全球合作框架之内，约15—20%可动用资源将拨供上述次级方案。这一数额之中，至少20%将专门用于性别特定的活动和(或)将性别问题纳入主流的活动。

重点领域4: 施政

36. 实现人的可持续发展是一种挑战，发展中国家迎接并最终战胜这种挑战的能力取决于国家施政机构的效益、效率、反应能力和透明度。不过，发展中国家在完善的施政方面面临着一系列挑战，其中包括能力不足、缺少合法性、参与受到限制、效率不足或官僚机构缺少反应能力，以及正在从集权结构转向民主结构等。不过，对于人的可持续发展的优良施政所占的中心地位正在产生共识。《社发问题首脑会议宣言》表明，“社会各部门的民主和透明、负责的管理和行政是实现以人为中心的可持续发展的社会发展的基础”。署长关于改革倡议的报告(DP/1994/39)表示，“治理倡议的目标应该是发展所需要的能力，实现注重穷人、妇女、提高地位的发展，实现持续保护环境的发展，以及实现为就业和其他生计创造机会的发展。”

37. 这一重点领域的总体目标是支助区域和国别方案，建立国家优良施政的能力，协助实现人的可持续发展目标，并改善开发计划署在方案国家、联合国各专门机构和双边捐助者之间的管理发展和施政方面的实质性作用、活动范围和能见度。

38. 为建立国家施政能力，需要在全局一级：

(a) 制定战略和方案,动员施政的所有机构—行政、议会、司法和选举委员会等,并解决简政放权和地方自治问题;

(b) 制定战略和方案,提高国家的改革能力,其中包括公共/私营部门、改善民政服务,以及建立改善经济财政管理和责任的制度;

(c) 提高落实优良施政手段、澄清概念、过程和方法这一全面系统性做法的各个环节,其中包括能力发展、过程协商和建立网络等环节;

(d) 提高建立城市管理和施政能力的战略和方案,作为生境二(1996年伊斯坦布尔)的后续工作。

39. 对这一重点领域所列各种需要将通过下述次级方案来回应:

(a) 施政机构, 运用国际最佳实践协助制定国别战略和方案,以支助立法机构、司法和选举过程,并加强推动人权的机制、制度和机构(尤其是司法机构);

(b) 简政放权和地方施政, 运用国际最佳实践协助制定国别战略和方案,推动分散下放资源和权力,建立参与进程;

(c) 公共部门管理和责任制, 为国家公共部门改革工作、援助协调、国家和外部以人为中心的发展资源的管理提供方法指导,并引进责任制;

(d) 还将制定手段和方法,发展能力,特别是在评价和系统施政做法方面;并将在履行生境二后续责任范畴内向城市管理提供支助。

40. 在全球合作框架内,15-20%的现有资源将用于这些次级方案。其中至少有20%将用于具有性别区分的活动和(或)使妇女进入发展主流的活动。

重点领域5: 出现中的问题和交叉的问题

41. 迄今为止,发展经验中的重大发现是,没有一种全球状况存在于真空之中。人的可持续发展这一概念表明了这一点,因为它所包括的发展战略将社会、环境和性别问题都列入经济发展之中。人口、经济、性别、环境和施政问题都影响到贫穷问题。环境恶化的部分原因是贫穷,而反过来又加深了贫穷。计划不周的政府政策

影响着经济和社会发展,造成了性别之间的不平等。这些阻碍发展的根本问题并非毫不关联,而是包括可持续的人的发展各个方面这一跨学科更大周期中的不可分割的组成部分。

42. 此外,上文谈到的四个重点领域都经由跨部门的政策和准则所联系,如对投资和资源分配决定产生重大影响的财政政策、现有的法律框架、所采用的发展成本和效益的定义等。如要在四个重点领域取得真正的进展,常常需要重新调整这些政策的方针。此外,在很大程度上,当今世界是一个边界开放、不断全球化的市场。这给可持续发展等问题带来一种特殊的挑战,因为在过去,各国政府常常通过国内政策试图解决这些问题。今天,这一挑战又把无害环境、以人为中心的发展置于公开市场经济的左右之中。这需要充分考虑到全球、区域和国家等级别之间的联系,重新思考大量的政策轻重缓急手段。

43. 目前正在按照这些考虑开展的工作包括:(a) 把信息技术运用到人的可持续发展之中,扩大可持续发展网络方案;(b) 为私营部门进入支助人的可持续发展工作寻找机遇,如建立公共/私人伙伴关系;(c) 在四个全球方案之间确定松散的关系;(d) 解决贸易和投资等领域里全球化过程给较贫穷国家带来的问题。

44. 可通过以下次级方案回应如何设法支助人的可持续发展工作中相互依存和正在出现的问题的需要:

(a) 人的可持续发展工作所涉技术问题,努力确定和发展政策和战略干预手段,确保发展中国家充分利用现有的技术支助可持续的人的发展;

(b) 私营部门帮助人的可持续发展的起点,努力确定和发展政策和战略介入行动,为发展工作调动私营部门现有的资源,或是发挥传统的私营部门的作用和责任;

(c) 支助解决人的可持续发展方面正在出现的问题,在贫穷、性别、环境、施政、人口和宏观经济政策框架之间相互依赖的基础上努力确定、发展和建立新的方案,同时,特别关注全球化产生的不同形式的影响。

45. 在全球合作框架内,20-25%的现有资源将用于这些次级方案。其中至少有20%将用于有性别区分的活动和(或)使妇女进入发展主流的活动。

46. 成功的标志。全球方案五个单独组成部分的成功标志是:

(a) 在实施次级方案后,全球范围内更加了解:

(一) 贫穷的原因和影响,以及减轻贫穷的战略;

(二) 确定使妇女进入发展主流的工作进展的分析框架;

(三) 经济增长、环境、贫穷和性别问题之间的相互依存;

(四) 推动优良施政和能力建设的概念和手段;以及

(五) 对实现人的可持续发展各项目标十分关键的、正在出现的问题;

(b) 区域和国家合作框架中相类似的组成部分纳入通过全球方案倡议制定的战略、概念和手段;

(c) 次级方案成果令人相当鼓舞,能够吸引更多的伙伴和外部资源持续供资;

(d) 开发计划署在消除贫穷、男女平等、环境的可持续性和施政等领域内,在捐助伙伴和其他利益攸关者当中提高声誉。

五、管理安排

47. 管理、监督和报告。从特别方案资源的经验中得到的一项教训是,过度地从微观管理设在总部的方案,则无法满足及时反应和富有灵活性的必要需求。同时,设在总部的方案缺乏与方案所在国家政府的直接联系,这种联系对于方案的方向和绩效能产生必要的说明责任。为此,将在新的全球方案的监督和管理安排中作出以下的改进。

48. 为了简化责任的联系,并下放权力,将根据方案结构明确划分方案管理的界限。具体来说,将指定发展政策局局长通盘负责方案资源、内容及结果。发展政策局局长则需要将四个方案组成部分的责任指定给三个实质司司长,这三个司分别为社会发展和消灭贫穷司(社会发展司)、可持续能源和环境司(能源环境司)以及管理

发展和施政司(管理施政司),其中社会发展司负责贫穷和性别问题,能源环境司负责环境问题,以及管理施政司负责施政问题。发展政策局局长仍负责对即将出现的问题进行方案分类。局长和这三位司长则需要为他们所负责的具体次级方案和项目确定管理安排。为促进采取一项综合办法,将由跨司组成的小组制定和实施方案的各项组成部分,尤其是在正出现问题类别的组成部分。妇女参与发展方案的工作人员也将参与制定和监测各项次级方案,确保为使妇女进入发展的主流和有性别区分的活动制定的资源分配指标能够达到。

49. 在开发计划署中,已建立各种机制,确保全球方案能反映区域方案和国别方案的优先事项和需求。各司司长已成立一个由区域局代表组成的咨询小组,充当项目评估委员会的作用,并对方案组成部分的针对性、进展和影响提供反馈。为指导整个方案,将依靠发展政策局和区域局代表每月举行的政策论坛。开发计划署的改革进程也预示着,执行委员会每年将举行两次扩大会议,将驻地代表包括在内,在这两次会议上,全球方案将是一个常设的议程项目。最后,分区域资源融资设施将通过设在发展政策局中的全球中心与总部加以联系,这些融资设施将提供一个有用的机制,使得全球方案的工作能与国家一级的需求和活动加以密切协调,并能推广通过全球方案确定的最佳作法。

50. 执行局将负责方案监测的工作,办法是方案管理人员需对方案的成功向执行局负责。根据开发计划署改革进程所提出的下放权力的原则,监测工作将在事后而非以事先方式进行。具体地来说,除了核准涉及随后四年周期的总体方案框架外,将不要求执行局核准个别方案、次级方案或项目组成部分。相反地,年度报告将包括根据明确规定的基准和进度指标对方案绩效进行审查。

51. 执行和实施。构成全球方案的各项项目的执行和实施,将在个案基础上加以决定,同时考虑到联合国各专门机构、联合国项目事务厅和政府间机关的相对优势。本着保持各方案领域的最佳专门知识的精神,将广泛利用方案所在国家的机构作为最适当经验和视野的来源。

52. 审查和评价。全球方案需要服从于执行局第95/23号决定为所有后续方案安排所确定的评价安排。关于方案进度和是否继续具有现实意义问题的年度报告将提交给执行局。在第四年,将为各类别和为整个全球方案进行一次独立的评价工作。此外,各次级方案将确定具体和可衡量的目标及基准,根据这些目标和基准,这些次级方案将得到监测和评价。发展政策局将与评价事务处合作,确定这些目标和基准。

53. 资源预测。全球方案已为合作框架(1997-2000年)的四年期间从核心预算资源调拨目标项目1.3(见附件二)中拨出总数为1.26亿美元的专用款项,上一个周期的项目从该数目中借走1 200万美元,以便能够平稳过渡到本周期。另有9%的拨款用于方案储备金,7%用于意外需求。此外,由于目前在开发计划署中正进行的改革进程,原先只是部分由全球方案支助的具有全球性质的若干方案活动,现在将完全由全球方案支助。资源中约11%将用于支持这种额外的方案活动,其中包括对农研小组和开发计划署/防荒抗旱处合作伙伴关系的机构支助,以及所有与《人的发展报告》和发展研究厅有关的一切开支。其余的数额将在上文中所述的集中领域1-5之间加以分配(按照类别名义的分配见附件三)。

54. 在该总数基础上还可加上供费用分摊的大量数额。全球方案和项目已证明对于其他捐助者来说具有吸引力。例如,特别方案资源的方案在与非开发计划署资金所作的费用分摊安排中约产生1.05亿美元。然而,由于大部分已核准的全球方案项目仍在初步阶段,而且大量资源尚未承付,费用分摊的估计数将载于1998年提交给执行局的审查报告中。

附件一

已终止/逐步停止的第五个周期方案领域

全球方案框架取代了三个不同的第五个周期筹资机制：特别方案资源；全球方案；和区域间方案。总的来说，全球方案框架的范围比通过第五个周期机制支助的方案领域的范围要窄得多。

根据第五个周期筹资机制，有许多支助实地业务方案的融资设施，但在目前的全球方案中却没有这类融资设施。研究不再是全球方案框架的一个主要内容。开发计划署将逐步停止通过全球方案提供的一般性机构支助，在本周期中这类支助大体上来说将是最后一次的捐助。全球方案将支持与开发计划署贫穷任务有关的具体战略性主动行动。

下列专题类别的活动将逐步停止，或不再通过全球方案框架的资源加以支助（虽然一些领域现在可能由开发计划署通过其他机制加以支助，如区域方案）：

- 预防灾害
- 紧急救济
- 重建和复兴
- 难民和流离失所者
- 发展中国家间的技术合作
- 国际麻醉品贸易
- 绝大多数与保健有关的主动行动
- 援助中美洲的特别计划
- 非洲经济复苏和发展
- 向巴勒斯坦人民提供援助方案

附件二
 资源调动指标表(1997-2000年)
 (以千美元计)

来源	数额	评语
开发计划署核心资金		
指规数转归后期数(暂定)	12 000	
全球方案(项目1.3)	126 000	
对制定政策和方案的支助	0	
对技术事务的支助	0	
行政和业务事务(项目1.6)	3 149	
小计	117 149	
非核心资金		
政府费用分摊	-	
可持续发展资金	-	
第三方费用分摊	8 000	发展政策局期望能大量调动更多的费用分摊资源。
小计	8 000	
共计	125 149	

简称：AOS=行政和业务事务；IPF=指示性规划数字；
 SPPD=对制定政策和方案的支助；
 STS=对技术事务的支助。

附件三
 全球方案框架次级方案分配表(1997-2000年)
 (截至1997年8月12日)
 (以美元计)

方案类别	全球方案分配 (舍入)
1. 消除贫穷/可持续生计	7 600 000
2. 男女平等	7 800 000 ^a
3. 环境	7 600 000
4. 施政	7 600 000
5. 正出现/相互交叉	7 600 000
6. 其他活动	9 400 000
- 人的发展报告厅	3 400 000
- 发展研究厅	2 500 000
- 农研小组	2 300 000
- 防荒抗旱处	1 000 000
7. 方案储备金	8 700 000
8. 应急基金	7 500 000
共计	114 000 000美元 ^b

^a 除该数目外,方案类别1、3、4和5的资源中20%将用于在这些领域中的使妇女进入发展的主流和有性别区分的活动。

^b 这些数字是经过舍入,因此,它们并非加起来为1.14亿美元整。如第53段所述,1.14亿美元是全球方案拨款总数(1.26亿美元)减去从第五个周期的借款(1 200万美元)。