



联合国开发计划署  
和联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
15 December 1999  
Chinese  
Original: English

---

2000年第一届常会

2000年1月24—28日和31日,纽约

临时议程项目2

**前进的道路:2000-2003年署长业务计划**  
**署长报告**

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-14	2
二. 开发计划署的新构想.....	15-29	4
三. 开发计划署的目标.....	30-99	6
A. 政策.....	30-43	6
B. 伙伴关系.....	44-53	8
C. 人员.....	54-66	10
D. 业绩.....	67-79	11
E. 资源.....	80-89	13
四. 总结和以后的步骤.....	90-102	15
五. 改革记分卡.....		18

## 一. 导言

1. 挑战是巨大的。1995 年在哥本哈根,国际社会承诺到 2015 年要将世界贫穷消除一半;可至今的进展却微不足道。开发计划署作为联合国系统全球发展努力的旗舰,今后如何才能为人的发展和消除贫穷做出最大贡献?为确保实现 2015 年目标应做些什么?
2. 在过去答案可能很明确:各国政府要提供更多的资源,开发计划署将开展更多的项目予以响应。而今,发展援助却继续下降——而在流入发展中国家的全部官方发展援助流量中,只有 3 % 是经由开发计划署提供的。而且,如果维持现有筹资水平,援助萨赫勒以南非洲的方案资源的实际很快就只有 1990 年代初的三分之一。今天我们承认开发计划署财力有限,并努力扭转这种局面,但显然也需要拿出能发挥本署突出优势的巧妙解决办法。
3. 我认为开发计划署享有一笔极其宝贵的财产——信任,这比金钱更重要。在各种开发机构中,唯有开发计划署真正是多边的,公正的:发展中世界的国家都相信它是自己的开发计划署。在全球迅速激变的时代,如果开发计划署能利用这笔宝贵财产发挥更有效的作用,帮助各国迎接发展挑战,就会对人的发展和消灭贫穷产生巨大影响。
4. 那么开发计划署应当如何增加方案国家对它的信任呢?答案就在这些方案国家自身和它们越来越想从开发计划署寻求的各类支助。作为一个受信任的发展合作伙伴,开发计划署正在帮助越来越多的国家常常就与国家和地方环境密切相关的敏感问题制订适当的政策与体制。尽管一直称这一重点为“治理”,可这一措辞在我最近进行协商过程中却引起了关切。治理名下的各种困难不应当掩盖对这一领域服务日趋强烈的需求。应方案国家的要求,开发计划署在 1992-1996 年期间将 48% 的开支用于治理项下的社会、经济和政治领域里的典型活动。多年期筹资框架活动表明,将来这一领域会需要更大份额的款项。
5. 属于这方面的困难也不应当掩盖开发计划署在政策咨询、体制建设及其它种上游活动中专门化程度不断增强可能对消灭贫穷产生的影响。正是通过这种支助,开发计划署才能协助实现战略政策转变,提出突破性的解决方法,从而在人的发展的斗争中真正起到重要作用。又是在这里,多年期筹资框架过程提供了大量的证据,证明不管是什么主题领域,方案国家在一个发展迅速而复杂的世界里,在制订迎接发展挑战所必要的政策和体制时,越来越需要开发计划署的帮助。
6. 对开发计划署来讲,要对这种日趋强烈的需求做出有效反应,就意味着要建立某几种内部专门知识。这么做与坚持国家驱动完全符合,并不意味着要创立或推行一项新的方针。相反,正如在任何高效组织一样,它意味着要非常认真地听取最重要客户——对开发计划署来说就是方案国家——的意见,在它们所需主要服务的相应领域成为专家能手,以此响应它们的优先事项。
7. 向上游转移也会有力地扩充开发计划署的其它突出优势。在过去的 10 年里,《人的发展报告》和人的发展指数已成为一个独一无二的、支持更加公平的全球和国家政策的有力论坛:开发计划署是为穷人呐喊的喉舌,支持将有助于消除贫穷的政策和体制框架。开发计划署是联合国发展活动法定的协调者,担任更大的上游的角色。

色也正好发挥它的优势,使它特别适得其所,能调集公有和私有资本,直接满足个别国家的发展需要。

8. 但向上游转移也意味着要停止某些现有活动。如果需要明显地要求开发计划署加大对政策和机构能力的支助,如果这是我们在消灭贫穷战斗中能真正发挥作用之处,我们就必须认真想方设法把需求小的活动转给具有相对优势的合作伙伴。我们不可能事事都很出色,我们不再做的事与我们能做好的事一样,都是对我们认真态度的一种检验。

9. 以下谈我的计划,这些计划意在确保开发计划署对日趋强烈的上游活动需求做出有效反应,并开展强大的全球宣传,通过援助协调和资源调集直接支助方案国家,从而补充这些上游活动。我的绝对优先事项是确保开发计划署拥有有效提供服务的政策专门知识、主要的伙伴关系和内部能力。

10. 在制订这些计划时,我与利益攸关人士和开发计划署的工作人员进行了广泛磋商。我会见了许多国家元首和政府首脑及发展部长和我们方案国家的同事。在纽约,我同会员国的 100 多位常驻代表讨论了开发计划署未来的作用。整个开发计划署国别办事处网络通过过渡时期工作队的努力也参加了进来;仅在过去的几周里,我们就收到了用电子邮件发来的 500 多份评论和建议。

11. 自从 11 月初发布过渡时期工作队的建议和选择方案以来,磋商过程一直都特别紧张。其中有些相当简单,也完全在我署长的权限范围内。过渡时期工作队的其它建议,尤其是事关调整开发计划署结构的建议,引起了多种多样的看法和辩论。我已认真听取了而且也已审查了先前的调整努力。

12. 我终于相信,要真正改变开发计划署,主要是改变领导作风、问责制、文化、业绩和富有革新精神的合作关系,而不是调整结构。此时,比如我已经决定可能要与业已增强的分区域资源中心协力增强我们的国别办事处,而不是按照过渡时期工作队的建议创建一个区域服务中心新系统。我认为,采用这类新结构实际会给处于调整时期的本署制造混乱,还可能在目前财力有限的情况下导致不适当的费用。同样,关于区域局的未来,我也深信需要在纽约设立助理秘书长职等的有力的区域代表机构,而且我打算挑选并向秘书长推荐资深人员填补目前空缺的职位。

13. 我认为过多着眼于本组织各部分的定位,就有把握不住大趋势的危险:未来在于网络和业绩,不在于臃肿的正式结构。开发计划署未来的组织模式应当以分散的能力和非中央化网络为基础。首先,我们知识与学习的基础——必须作为我们商标的智力资本的基石,应当更贴近外地,在那里可以为更广的网络提供信息。在这种情况下,我再度重申本组织承诺将总部工作人员裁减 25%,将总部的许多职能分给国别办事处。我意欲理顺纽约法人办公处的职能,精减区域局,并按开发计划署 2001 中的要求,在可能的地方继续实行权责下放。

14. 当然我也认识到,不能离开联合国的大系统孤立地看待开发计划署,因为它对联合国系统来说至关重要。一个能独立发展的开发计划署对一个能独立发展的联合国来说是不可或缺的,加强我们在外地和机构间的协调作用也很关键。不过,我打算着手进行两个彼此独立又密切相关的进程。在此已经提出的第一个进程,就是要提高开发计划署内部的能力——必须优先在总部和外地进行改革。第二进程重点是通过联合国发展集团(发展集团)和驻地协调员制度,使开发计划署对联合国现行的更大范

围的改革做出更多贡献。我打算在 2000 年提出这一进程,使之成为一个高优先事项。虽然我承认这些问题有许多在管理方面是相互联系的,但开展不同而双相关的进程,将使我能更牢地控制成果。

## 二、开发计划署的新构想

15. 过去十年中出现一系列新的发展挑战。全球化导致许多新的复杂情况,因各国政府需要处理全球贸易、资本流动增加和经济一体化带来的机会和压力。与此同时,在很多国家内形形色色新成的社会集团要求进入社会和经济生活的主流,这引导出咄咄逼人、难以接受和往往彼此矛盾的各种要求。在其他国家,采取排斥而非赋予权力的做法,经常再加上极端的贫困和软弱的当局和体制,这就制造了公开冲突的条件。结果使处于特殊发展形势中的国家增多。

16. 发展的大背景也已形成。随着民间社会的迅速成长,进场的角色日益增加;在人的发展和消除贫穷的各项目标上的日趋一致,则给人以深刻印象。出现了有竞争力的和专门化的发展服务市场,给各方案国带来了从多元来源获得优质支助的绝好机会。此外,在 1990 年代中,发展合作的模式发生了变化,现在强调的是国家作主。大家日益承认应由方案国的政府来驾驭发展进程,由各种伙伴在比较优势的基础上从旁支助。

17. 由于变化速度快,新挑战的范围广,各地的国家政府都在力求找到并充分利用现有最好的知识与意见以支持本国的发展目标。多数国家认识到,与世界经济融合,采取开放和参与性发展做法,可为人的发展和消除贫穷提供最佳的机会。此外,应付全球化和它所引起的压力,需要有公平的公共政策和有效、可靠与权责下放的体制。但这往往是敏感的问题,同具体环境有密切联系。显然需要进行平衡的、专业的和适应各国特定情况的能力建设。

18. 多年期筹资框架,除表明各方案国对治理活动的更多需要外,还显示出要求开发计划署提供跨主题领域的各类重要支持。能力建设、知识联网、支持赋予权力、区域的多部门和参与性做法等这些上游活动,是要求开发计划署提供支助的主要典型方面。在能力建设领域,预计主要的核心成果有政策、规章和法律框架,支持加强社会聚合力,体制能力,数据收集和监测。

19. 这几类上游支助,无论在环境、性别、公共行政或其他政策领域,我觉得开发计划署的发展活动都可取得最大的成效。这是因为它们能体现开发计划署的特有优势。这些支持需要对当地环境有独特的了解,任何外部机构的涉足都得小心翼翼。在这方面,开发计划署举着兰色的联合国旗帜,拿着多边主义和不偏不倚的印章,具有同世界各地方案国家携手合作的长期经验,致力于为各国特定的发展挑战寻找适合的解决办法。不论是双边合作的优先对象,还是其他国家,情况都是如此,尤其是在非洲,开发计划署常常就是一条生命线。

20. 开发计划署对更高层的综合发展活动也是行家里手,这是它的另一个主要优势。《人的发展报告》及其各国别的报告在全球有很大的宣传力量,有助于为特定国家政策对话和体制建设创造有利的环境。在政策对话和体制建设中发挥更大作用,同联合国赋予开发计划署的协调责任有密切关联,使开发计划署处于独特地位能为方案国家的发展优先事项直接调动公私部门的资源。调动资源的作用又得到全球宣传能力的补充,因为开发计划署能帮助引导私人和国家新的投资的流动。最后,在特

殊的发展情况中,围绕适当发展政策的上游支助,能帮助各国避免和减轻危机以及从危机中恢复过来。

21. 上游作用的加强对开发计划署的业务意味着什么?首先,它的各项方案当然仍是国家驱动的,国家一级方案拟订手段的性质不变。但任何组织若不精通对其客户最重要的服务,就不算是真正第一流的组织。作为署长,我决心针对方案国家最迫切需要的支助的主题和类别,建立组织方面的专门知识。

22. 这就是说既要认真看待需要的绝对数量,也要认真看待它的趋势。例如,已经明显的是,信息技术为将知识和其他资源直接传布给发展中国家展示出真正革命性的可能,开发计划署在此领域的服务,今后必将增加。因此必须加强我们提供此方面有效服务的内部能力。在这方面我也希望我们的支助逐渐趋向于帮助创造一种鼓励国内和国际提供信息技术和其他服务的政策环境,逐渐摆脱由我们直接交付这些服务的现行做法。这只是一个例子,以后,我打算确保开发计划署能有效地响应各方案国家在一切高优先领域的能力建设的要求,不论是在信息技术、贸易谈判能力、环境管理、公私伙伴关系或是任何其他方面。

23. 各方案和项目当然会继续进行。但在只有 3% 的官方发展援助总流动的情况下,开发计划署在 166 余国内保有 7 000 个分项和项目的情况显然是不能持续的。为使多年期筹资框架所预告的今后会有更多需求的那种干预活动能取得成效,开发计划署必须进一步摆脱其他机构能做得更好的小型和孤立的发展项目,以及经常经费高而受益人数少的那些项目。为此目的,我们在今后几个月中将彻底研究我们的政策和项目活动,以期确定最适当的伙伴,由其购买我们无力继续支持的活动。总之,必须将对最有助于消除贫穷的政策和体制可能产生重大影响的方案和项目置于优先地位。我们的项目必须是政策驱动,而不是由项目驱动我们的政策建议。这并不意味着减少项目资源;相反,如果这一原则得以成功,我想核心和非核心资源将会增加很多,动员新的公私发展资源的能力也会增强。

24. 开发计划署已开始在许多国家内转向这类方案和项目。如乌干达现行方案的目标是通过支持非中央化帮助消除贫穷。开展的活动有制订参与性规划的能力建设,加强数据和信息系统,使人民更多参与发展进程,和提高立法者和决策者对地方一级规划重要性的认识。非中央化是乌干达消除贫穷的至关重要因素,因为法律规定由地方政府负责发展规划、环境保护、控制艾滋病毒/艾滋病和在所有发展进程中将性别纳入主流。同样,开发计划署在津巴布韦正通过确保更多透明度和责任制和通过鼓励更多参与,协助政府制度旨在加强资源管理的政策和方案。

25. 在吉尔吉斯斯坦,目前的一个项目支持政府从中央化国家向非中央化和市场取向国家成功过渡的努力。该项目通过可持续发展理事会将基层的试行经验介绍给最高决策层,显示出进程取向的学习方法有助于支持在非中央化系统内的政策实施。在越南,开发计划署自 1992 年以来一直帮助政府进行公共部门的改革。该方案首先支持越南为形成概念和发展行政改革方案所做的努力。现在,开发计划署已扩大工作范围,参与了改革议程内的若干其他部门,主要是立法和司法体制。

26. 还有许多其他例子。重要之点是,开发计划署对消除贫穷的最大成效是在上游,在政策和体制一级,而在个别的项目;这些项目往往费用高,受益人数少。

27. 这种新定位对开发计划署的政策工作意义如何?最明显的是,它意味着在中央政策职能和外地活动之间需有一种密切得多的双向联系。我们对消除贫穷的最大贡献,或许将是提高我们建议的质量,我们必须确保形成建议的政策工作要直接根植于方案国家的经验。我致力于在本组织内建设需求驱动的、与业有关的政策专业知识,以使我们能在外地一级提供国家特定的、世界级的建议。发挥发展中国家间技术合作和区域专门知识的作用将特别重要。

28. 对全开发计划署而言,向上游的转移意味着一种全新的工作方法和全新的外界关系。意味着大力地着重强调伙伴关系和加强媒介与中介作用。它意味发展学习网络,在全组织范围推广最佳做法,和更多致力于业绩和成果。简言之,它意味着一种文化的转变,开发计划署一位工作人员将其归纳如下:

昨    日	明    日
项目驱动	→ 政策驱动
进程取向	→ 成果取向
低水平专门知识	→ 鲜明的能力形象
低知识基础能力	→ 革新的和信息技术网络能力
避开风险	→ 承担风险
内向、怀疑伙伴关系	→ 外向,以伙伴关系取向
官僚文化	→ 有功受奖和主动行动驱动文化
累赘的决策程序	→ 灵活和实时的决策程序
管理责任制弱	→ 反应敏锐的领导管理

29. 我认为这种文化转变的关键是努力建立新的政策专门知识和成果取向的伙伴关系,以及大力突出领导、责任制和人。下文各章详细述叙为达成这些目标的计划。

### 三. 开发计划署的目标

#### A. 政策

加强开发计划署能力,在经验证的各领域内提供迅速、高质量支助,帮助方案国家克服其发展挑战,从而成为这些国家可信赖的主要伙伴。

##### 改革的挑战

30. 开发计划署必须确保有能力回应各国政府面临的一系列新的挑战,在新政策框架和体制发展方面须尤为如此。同时,多年期筹资框架显示开发计划署日益被要求发挥协助、促进、咨询和伙伴作用。这一作用反过来又深为影响到我们派出的对话者的素质、我们对知识管理的能力以及我们的速度和以客户为重的方针。就政策而言,它意味着要调整开发计划署的结构以设定一些具体成果。

## 政策成果

31. 我期待取得下列成果:

- 开发计划署成为强有力的发展倡导者;
- 具有适应需求集中领域的根本能力;
- 提供各类新服务的能力得到加强;
- 具有高度网络化并基于外地的能力;
- 在特别发展局势下具有明确限定的能力和高的效益。

## 战略

32. 制定政策能力必须适应一个更侧重上游的开发计划署。多年期筹资框架显示,要求开发计划署提供支助的类别和具体服务内容明显地趋于一致;为作出有效反应,我们的政策支助和发展功能需要更有一致性。方案国家要求得到的支助涉及各种主题,但如从多部门角度来看则可汇成一个重要的整体。

33. 在此情况下,我们将来的政策功能将由两个主要部分组成。第一个涉及目前的宣传工作,包括编写,发展研究厅的工作以及支助国家人的发展报告。这一新的分组将充分尊重并维护人的发展报告厅的独立性,我认为这依然是决定前途的先决条件。这部分工作将由一位人的发展高级顾问主持。

34. 第二部分集中于实用的发展政策。开发计划署要发挥更大的上游的作用,需要加强政策支助、条例法律框架和体制建设方面的能力。各国政府必须确信可以从开发计划署得到这些领域内最新、最相关的经验和最佳实践。实用的发展政策实践将构成发展政策局未来的核心。

35. 开发计划署必须在需求最旺的主题领域具备根本性政策能力。无法在自身内部建立这一政策专长时,我们计划通过伙伴关系提供支助。联合国系统内的伙伴关系对分享知识、发展互动、提高各自比较优势并避免重复劳动尤为重要。联合国妇女发展基金(妇发基金)和开发计划署目前进行的讨论展示了这一做法的潜力。就下一个妇发基金四年期计划而言,我们准备在 2000 年第二届常会上向执行局汇报安排情况,这些安排应能最大程度发挥两个组织的独特实力,以推动性别平等和实地执行富有成效的妇女赋权方案。

36. 关于一般的政策专长,我准备审议方案国家需求最旺的主题领域,并在 2000 年 4 月前调整我们的内部能力以适应些领域需要。随着 2001 年开始提出新的全球和区域方案,这一变革进程还将继续。执行委员会将监督该进程,并负有集体责任保证进程的执行取得成功。

37. 如前所述,强调实用的政策功能表明要与当地实际情况有更为紧密的联系。在此方面,我的目标是将总部工作人员调到国别办事处,并特别强调在当地的实质性政策支助职能。

38. 没有一个极富活力、高度网络化的最佳实践经验的汇集,我们就无法有效实施政策。这样一种网络的实力更多来自在当地分享经验和做法,而非来自中心传播知识。从这意义来说,根据目前开发计划署与分区域资源中心的试验结果,有效的知

识管理将极为重要。正在进行的评估完成后,我们将确定分区域资源中心应发挥的确切作用。

39. 在此方面正如开始所述,我已决定眼下暂不实行过渡时期工作队关于设立区域服务中心的建议。我认为,一个更为灵活、花费更少的高度网络化的体制将导致更好的组织业绩。为确保这种选择成为变革的强大动力,工作人员将被调出总部以提供支持,执行委员会将密切监督这项工作。实现这种网络化的体制将最好地证明:改变组织文化和技术应用、而不是改变机构,是实现真正变革的最佳途径。

40. 大力促进技合将是计划开发署支助在方案国家间传播最佳经验和吸取的教训的另一重要方面。根据多年期筹资框架制定的方法为此提供了丰富的信息,可用于面临相同挑战的方案国家和的国别办事处之间分享类似的经验。我还打算更多地利用我们的全球和区域方案以支助南南合作,并加强技合与国家级别方案的联系。

41. 最后,我已仔细审查了有关开发计划署处理危机和特别发展局势能力的问题。显然有共识认为需要调整开发计划署能力以便确保在此方面提供更有效、更及时的支助,并使我们得以更有意义地支持国际社会为制定相辅相成的人道主义、政治和发展的方法而作出广泛努力。虽然人道主义反应的场地已十分拥挤,但就政策和实践而言,联合国系统预防冲突和可持续性复苏的援助战略上依然存在巨大差距。

42. 然而还有同样清楚的共识是,我们必须将特别发展局势中自身业绩的问题列在整个议程中更为显要的位置。我们的战略是通过授权应急司支助、加强区域局和国别办事处能力,重组专门用于特别发展局势的已经十分可观的人力物力资源。执行委员将对开发计划署一定数量的关键危机局势的活动发挥更为积极的监督作用;在这些国家,共同政策将由相关区域局和应急局共同制定,并定期反馈给执行委员会。应急局还将提供秘书处支助以便协调总部各部门确保所有相关开发计划署的各处采取有效做法,并且率先努力在本组织所有业务和政策单位内将处理危机和冲突后活动的技能正规化。

43. 上述特别发展局势业务安排的执行情况,将在 2000 年 4 月的评估报告中再次涉及。同样在 2000 年 4 月,在评估结果得出之前,我可能请执行局讨论修改或加快执行特别发展局势安排的问题。

## B. 伙伴关系

将开发计划署变成一个高度联网组织,以通过战略伙伴关系开创新的发展机会

### 改革的挑战

44. 过去十年,各国政府通过在联合国各次全球会议上所作的承诺,已对一套共同发展目标形成了令人难忘的共识。对目标产生的共识导致以结果为新的焦点,而结果反过来又吸引更多的资源。为了有效调动资源,各组织必须确定它们将促成哪些成果。

45. 但是,取得发展成果需要多方行动者进行各种综合性参与。将各方行动者聚集在共同目标下的有效伙伴关系因此而成为关键因素。在必须取得结果和衡量结果的国家一级建立有效的伙伴关系尤为重要。必须控制发展过程的国家行动者应当成为

这一伙伴关系的核心,在此方面,我认为开发计划署可发挥关键作用:方案国对它的信任有助于它推动和建立可促进国家作主和取得结果的伙伴关系。

46. 一个着重于共同目标的发展共同体的出现也带来了另一种结果——即不同捐助机构之间的老的分工已经模糊。举例说,这就是为何在过去几年开发计划署与世界银行必须根据对彼此相对优势的新评估,重新改造它们有几十年历史的伙伴关系。同样,这也是为何加强共同国家评价/联合国发展援助框架(联发援框架)进程对提升联合国的整体效率和形象是如此重要的原因。

47. 还有其他两个关键的方面也与开发计划署的发展有关。第一,开发计划署向上游的转移将导致其最重要伙伴关系的特点和性质的转变。第二,为了实现已经确定的多年期筹资框架的资源目标,唯一可行的战略就是与重要伙伴密切合作。我们必须在此背景下制定新的和更具战略性的处理伙伴关系的方针。伙伴关系已不再主要是对外关系的一个方面;它既是发展效率的一个先决条件,又是资源调动的一个组成部分。

#### 伙伴关系成果

48. 我期待下列成果:

- 确定和发展关键的战略伙伴关系;
- 有计划地确保战略伙伴关系在实现国家一级发展成果方面的作用;
- 伙伴关系在增加方案国资源方面取得明显的成功。

#### 战略

49. 为根据多年期筹资框架确定由开发计划署推动的目标和成果已进行了广泛工作,将利用这项工作确定我们的伙伴关系。我打算围绕共同目标和成果加强这些重大关系,并利用我们新的监测和衡量手段,追踪其增值情况。

50. 发展成果必须首先是国家行动者的努力结果。我们将继续加强方案国对我们的信任,以确保所有伙伴关系战略都牢固地建立在国家一级。与此同时,我们将利用多年期筹资框架提供的框架及以后的工作,在预期的结果和成果基础上,加强与捐助国的关系。

51. 我确认开发计划署可根据秘书长的改革议程,在联合国系统内发挥中心作用,我们作为驻地协调员制度的供资组织和管理者担负着特殊责任。开发计划署将本着伙伴关系精神,力求全面和建设性地发挥这一作用。如我在上文中所述,我打算很快展开一个旨在加强我们在联合国系统内伙伴关系的进程。

52. 伙伴关系将使开发计划署在以新方法开展业务方面享有优势:这些新的方法需要广泛联网并将要求高质量的知识管理。伙伴关系的建立和制度化将对组织产生重大影响,将促进一个更加外向和注重客户的文化。NetAid倡议是这方面的一个绝佳例子。总之,我希望成功的伙伴关系战略将对我们的文化和基本业务行为产生变革性影响。

53. 为了改进我们伙伴关系的协调性和连贯性,我打算设立一个资源和战略伙伴关系局。直到目前为止,一些关键的战略伙伴关系的责任由整个开发计划署分散承担:

执行局秘书处和分别处理与捐助国关系和联合国内部关系的两个单位设在资源和对外事务局内；与民间社会组织之间的关系由发展政策局的责任；与私营部门的关系由一些不同的单位负责处理；与世界银行和其他国际金融机构的关系则由规划和资源管理局规划处负责处理。上述安排无疑很难推动一种协调的伙伴关系战略。我相信设立资源和战略伙伴关系局、重组其中很多关键的构成和发展伙伴及加强新设的局内的资源调动职能，将有助于改革开发计划署处理伙伴关系的做法。

## C. 人员

创造吸引、培养和激励人才精益求精的条件，使工作人员的结构符合开发计划署不断变化的需求

### 改革的挑战

54. 人是本组织成功改革的关键资源。然而，1990 年代预算的削减大大限制了对新工作人员的征聘和有效地再培训，应付新的挑战。为了实现开发计划署的新构想，我们必须加强人力资源管理并对我们的人员进行大力投资。

55. 最近进行的工作人员调查发现了严重的问题，包括总部人员士气低落、工作人员的潜力没有得到充分利用及工作人员对管理人员信心不足。积极的方面是，过去三年，多数领域的工作人员的态度有所改进。开发计划署绝大多数工作人员都对工作作出了极大的奉献并承诺要使开发计划署取得成功。工作人员之间强烈认为必须进一步改革并对开发计划署的前景普遍表示乐观。

56. 我将提出的最高优先之一就是在工作人员与管理人员之间建立一种新型的关系，这种关系是建立在对责任制和业绩的相互承诺，以学习机会和赋予权力换取工作人员发展的基础之上的。双方都必须承认他们被要求达成的协议条件：以更大的发展机会换取更高的业绩。我们所有人都必须接受这一挑战；这是改革开发计划署的最重要的计划。

### 人的成果

57. 我期待下列成果：

- 工作人员构成与不断发展的组织需求相符合；
- 加强人力资源管理能力，以吸引、发掘和留住有才能的人；
- 进一步赋予工作人员权力，以促进人的发展和业绩。

### 战略

58. 我打算亲自负责推行有关人力资源的通盘政策及所有关键职务的派任，确保使工作人员的构成吻合员额需求。在今后几年组织的大力改革中，我将担任开发计划署事实上的人事总干事，各级管理人员将为良好的人力资源管理行为承担个人责任，包括全面执行根据开发计划署 2001 年规划制定的涉及性别、国家工作人员、学习和工作/生活等各方面的一系列人力资源政策。

59. 将确定管理人员的管理能力和对管理人员进行评价，确保开发计划署总部和国别办事处都拥有一流的领导和管理人员。我们的驻地代表和驻地协调员是我们发展

成效的特别重要的决定性因素。所有管理人员都必须具有远见、实行战略领导并对工作人员坦诚相待。管理人员业绩好坏,特别是要通过衡量他们对人力资源的管理来决定。对管理人员管理能力的评估包括将于 2000 年初试行及根据这些经验在全系统范围展开的一个新 360 度反馈系统(来自主管、同侪和被管理者)。

60. 每个工作人员都要为业绩负责。为此目的,将于 2000 年采用精简的考绩制度并将继续修订完善,其中将更加强调能力,例如改变管理、协同工作、形成伙伴和建立联系的能力以及精通信息技术。该项制度将确定工作人员的职业 - 发展目标,使这些目标符合组织战略。将提出重大成就的奖励和鼓励计划,将查明学习的必要,业绩表现差的必须让位。

61. 关于自然减员,将继续向全球范围的工作人员提供提前退休方案。业绩和安置方面持续存在的问题仍然是确定工作人员是否适合继续留用的一个因素。

62. 在 2000 年期间,将为终身从业工作人员重新采用竞争性起职征聘方案,最初将优先考虑国家工作人员和纽约当地征聘工作人员、初级专业人员及合限同期的工作人员。将雇用在政策和体制发展方面拥有实际经验的专家,以应付不断发展的方案要求。除了满足开发计划署新的工作人员构成的最迫切需要之外,这类征聘还应支持本组织在年龄、性别和文化代表性方面的多样化,我们理所当然地为具备这些要素感到骄傲。

63. 一项更有效、更具透明度和更可靠的内部申诉和公正制度将于 2000 年实施。

64. 将实施一项重新设计的重大倡议,以加速在处理征聘、安置、福利和离职方面的人力资源管理。为了向管理人员和工作人员提供更好的支助,对危机和冲突后派任将予以特别关注。

65. 将向工作人员提供职业辅导,以提高业绩并在新环境中取得杰出成就。工作人员的发展计划将与考绩联系起来。责任将落实到各级管理人员和工作人员本身,他们将得到人力资源处(人力处)加强的中央支助能力的支助。

66. 对人的投资就是对本组织前途的投资。作为一项目标,将拨出 5% 的人事费投资到学习方面。这将促进知识的积累,途径是提供学习机会和职业发展、鼓励工作人员,特别是国家工作人员和支助人员,以利用现有的学习管理人员网络和电子平台。将强调工作人员的信息技术训练和再培训。计算机化和虚拟发展学会的试验性模数将于 2000 年中完成。

## D. 业绩

**建立对成果的问责制文化,对业绩作有系统的衡量与改进,并对资源进行战略性管理**

### 改革的挑战

67. 创造以成果为准的问责制文化是重建开发计划署这一资金充配的组织的核心工作,它力求对现有资源进行可能的最佳利用,以取得方案国家的发展成果。从过去经验中汲取的教训,特别是从开发计划署 2001 和战略成果框架汲取的教训,将成为塑造一业绩管理制度,带来真正变化的无价财富。现有的工具必须进行磨砺,纳入新工具

之中,形成强固、统一的业绩管理制度,从最具战略水平的执行局一直向下延伸到组织的所有各级。必须树立远大的指标和监测指示数字,才能确保取得成功。

### 业绩成果

68. 我期待以下的成果:

- 在衡量业绩能力的支持下,进行有效的领导监督与决策;
- 在总部与国别业务上取得效益;
- 开发计划署内部联网的新文化,包括各国别办事处间和开发计划署同外部伙伴间的横向联网;
- 利害攸关者之间对开发计划署目标和产生的成果有清楚的了解。

### 战略

#### 监督与业绩管理

69. 我了解执行局主席团正开展一场对 2000 年工作计划的讨论,以期使执行局能集中力量发挥其关键的战略和政策指引作用。我很愿意在这次的辩论中有所贡献。我提议,在作业计划最后的改革记分卡上列出的那些高级别目标、成果和指示数字能被执行局用来监督我们正在进行中的组织改革工作。注重成果的年度报告同其他诸如国别审查的工具也将被执行局用来监测开发计划署的总体成效。

70. 关于 2000 年 1 月,为加强开发计划署对关键组织职能的决策和问责制度的效力,我已采用一种新型的内阁式领导方式。通过这一内阁,每周举行两次会议,高级管理人员将集体肩负起所有重要决定及其执行工作的责任。内阁及附属结构将十分倚重业绩指示数字来检查成果和管理资源。

71. 在业务计划之下,将列有一个总部局/股和国别办事处的分支管理计划,其中将列出业绩目标、指标和成功指示数字(其后将是所有工作人员的个人业绩计划)。这些计划和指示性数字涵盖的领域包括成果、伙伴关系和资源管理(人、财务、信息技术)。作业同指标的对比衡量将每年至少进行一次,或在可行和需要时增加次数,使用现有的业绩衡量工具如注重成果的年度报告,管理记分卡和伙伴关系、顾客与工作人员调查。

72. 开发计划署内部业务监督的职能将通过起用新的机制来加强,这就是由协理署长领导协调并尽量提高各部门的特定作用,其中包括业务支助组和区域局、以及审计和方案审查厅的评价厅。

73. 经业绩管理工具发出警报通知后,将未雨绸缪地给予特别管理支助,以确保落后的单位能赶上来。支助的方式包括,主动介绍最佳做法,为在确有实力的办事处同有支助需要的办事处之间建立联系。

### 效率

74. 由于开发计划署业绩的最终衡量者是在国家一级的发展成果,因此我们的目标必然是支持各国别办事处的效能与效率。在协理署长的直接领导下,各区域局将提高有关政策和对各国别办事处其他支助的效率。在国别办事处业务合理化方面,我

们的目标应该是把能力从处理性工作转到实质的能增加价值的工作上。正如同总部一样,国别办事处也必须削减费用。其方式例如将某些小的国别办事处的业务能力汇集一起,这种做法将在 2000 年期间在加勒比区内试行。还必须特别重视改进开发计划署在面临冲突或后冲突局势的国家的作业效率和响应能力。

75. 将加强共同资源管理,以改进问责制和服务。把两个现有的共同管理局,即政策和资源管理局和财政和行政事务局合并,成为管理局,将在人员、财政、行政、法律和信息技术职能之间产生增效作用。开发计划署在有关机构间论坛中的人员将进行合并,以更好地提供共同和分担的服务。将积极地重新设计业务进程、实施共同任务的权责下放和外包以削减费用。管理局全面负责监测业务计划的执行和使资源配置在战略上符合这些计划的优先事项。

76. 信息管理事务将拨归首席新闻干事负责协调、他将确保信息技术支持组织的总体业务方向,并为知识管理建立一坚固的基础。

77. 所有整体业务系统的成本效益、与网路应用的配合、和执行后可能取得的生产力收益,都将在 2000 年中期进行评估。其结果将影响开发计划署下一代业务体系。广泛的目标是,将于 2003 年实现通过开发计划署网上浏览器,供全球工作人员使用。即时数据的传送及引进和使用共同制度,将能逐步削减总部所需的定期报告的数目。

#### **建立网络联系**

78. 到 2001 年底,开发计划署将通过一座强有力的工业级以网站为基础的数据网络,利用当地可能的互联网服务提供者或共用卫星接驳,将所有国别办事处联在一起,所有总部的单位和国别办事处将设置高质量网址。

79. 这一经过大幅改进的通讯网络将成为开发计划署内部、总部同各国别办事处间和国别办事处相互间强大的横向联系平台。这种网络联系将不限于地域之间,也是在整体管理、政策和业务的组织职能间的联网。这些网络将代表开发计划署内文化上和技术上的革命。

### **E. 资源**

**达到在多年期筹资框架中确立的资源目标,并提高全组织的成本效益**

#### **通盘资源调动战略**

80. 执行局应对多年期筹资框架中确立的资源指标保持坚定的承诺。这些业务计划是推进开发计划署走向其目标——一个能表现具体、可衡量成果而资金充分的方案的载体。我认为,达到 11 亿美元核心资源的指标是一个有效组织的不可或缺的基础。充分、准时执行这些业务计划要取决于这一前提。

#### **资源成果**

81. 我期待取得以下的成果:

- 达成多年期筹资框架资源目标;
- 进一步减少总部以外的两年期预算支出及增加实质性支助;

- 认真执行由政府承付当地办事处费用和加强成本回收

#### 战略

82. 多年期筹资框架进程和执行业务计划,为多年期筹资框架资源指标的达成提供了补充战略。多年期筹资框架中的战略性成果框架,反映出对可衡量的发展成果的坚强承诺,而业务计划提供的一系列具体和可衡量的步骤,将使改革和更新深入组织。

83. 除了承诺重建开发计划署核心资源外,我们还大力追求多年期筹资框架中确立的非核心筹资指标。多年期筹资框架确定了战略成果框架中可适用于非核心和核心筹资的明确目标和成果,可确保非核心筹资不会损害同样的通盘目标,而是为这些目标提供补充筹资。我认为,我们在全球环境基金和蒙特利尔议定书方面的工作为开发计划署如何以方案国家的名义推行有效的非核心筹资战略提供了榜样。我特别关切扩大为非洲的非核心筹资工作和开发计划署在该区域内推广提高发展成效的经验。

84. 我认识到必须在财政上极为谨慎,才能将最多的资源用于方案的拟订。因此,改革和更新的方案就是为导致长远的节省,这已从 2002-2003 两年期预算开始作起。2000 年 9 月在执行局的第三届常会中将提供这些预测的某些指示数字。但如果届时资源调动落后于指标,成员国可能必须考虑更有力的预算措施,它将会对开发计划署作为全球性组织的整体能力发生影响。

85. 我建议开发计划署裁减总部工作人员 25%,包括将大量的资源转到外地,达到这个目标的时限是 2002 年底。由执行委员会负责执行,同时对清晰指标的进度将进行定期监测。

86. 2000-2001 两年期概算包括执行一项与改进政府承付当地办事处费用执行情况有关的重要战略,我将争取成员国在这方面的充分协作。该两年期预算还载有与加强成本回收机制有关的提议。关于政府承付当地办事处费用方面,这些提议将获得全力执行。政府承付当地办事处费用和成本回收的执行情况均将由新组成的执行委员会定期进行仔细的追踪和监测。在这方面,将加强所有管理人员对这些挑战的不同方面的集体责任。

#### 与业务计划执行有关的费用

87. 成功地执行业务计划将使开发计划署能更好地提出成果,从而能吸引源源不断的筹资,但它同时也是为了削减中期费用。就短期而言,这项执行工作还需要某种投资,估计数额约为 2 500 万美元。这笔费用主要是有关人力资源、伙伴关系、知识与信息系统的所需费用。

88. 过去十年来,开发计划署已多次实施了严厉的削减费用的措施,包括在 2000-2001 年预算中削减实际费用 1 700 万美元。因此目前预算范围内的回旋余地极其有限。充分认识到将要面对的重大挑战,我仍然指示管理人员从这个两年期预算中再行节省 1 200 万美元,重新部署给各改革项目。关于确定的各项节省及其替代用途,将在执行局第三届常会中提出报告。

89. 最近几年,开发计划署的改变进程得到过重要的特别捐助。从预算外资源提供多少执行费用,预算中即可节省多少费用用作方案的拟订,如果出现预算资源不足,我将不得不重新安排执行日程表中的优先次序、调整已设定的改革目标。

#### 四. 总结和以后的步骤

90. 我认为今天的开发计划署具有无可比拟的资产——全球拓展、独特的宣传能力、并最重要的是方案国家对我们的信任和信心。我认为今后开发计划署能够更为有效地使用这些资产,并且这样做后,未来的开发计划署在消除贫困的斗争中将能够起着强有力的作用。

91. 必须以方案国家的需要为起点,由于全球空前瞬息万变,因此大大增加了对新种类的支助的需求。多年期筹资框架反映了这些新需求的力量,表明例如政策和体制性支助的上游活动的明显趋势。这种活动——不管怎样称之为——发挥开发计划署的优势;它们借助方案国家的信任和建立在开发计划署的宣传作用、联合国发展协调和国家一级资源调动的基础上。

92. 不过,帮助国家制订适当的政策和建立适当的体制意味着开发计划署在业务、政策、伙伴关系和文化方面做出重大改变。这还意味着我们工作的质量,特别是政策至关重要:要是质量不好,就会失去方案国家对我们的信任。就开发计划署在处于特别发展情况的越来越多的国家进行的工作的实质和质量来说,情况也是如此。我认为署长的主要作用是建设内部能力,保证本组织能够应付这些挑战。

93. 当然,方案将继续是国家驱动的,但开发计划署未来的上游活动,例如政策对话和体制建设将比直接支助单独的减缓贫穷项目远为有效。将继续进行项目工作,甚至随着资源增长而增加,但开发计划署项目将按政策加以调整:它们将纳入政策对话、试验办法和体制性支助,特别强调南南知识转让,以承受政策的改变。

94. 通过注重成果的年度报告的进程,我打算审查方案国家的高度优先领域和按照现行体制进程和专门技能加以核对;由此查明的匮乏和空白将是所需要的能力建设的指针。2001年展开的新全球和区域方案将充分考虑到需求高的领域。同样,需求低领域将是其他机构能更有效执行的活动。在存在重叠、其他机构明显具有相对优势或不能增进内部专门知识的所有领域,我们将大力查明伙伴。我们同妇发基金已展开讨论就是个例子。

95. 同时,朝向政策支助、体制建设和其他上游活动的总趋势显而易见。为顺应此趋势,我打算:

- 重新设计发展政策局,集中注意应用政策支助;
- 加强政策和业务的联系,包括把政策工作人员调到外地;
- 增强我们提倡更公平的全球和国家政策的能力;
- 重新设计我们的活动,以便向处于特别发展情况的国家提供更有效的支助;
- 加强我们的能力,以期通过我们在联网和知识管理能力方面的投资,来掌握和使用全球最佳做法;
- 在所有我们的活动,包括全球和区域方案中优先考虑技合。

96. 战略伙伴关系对我们发挥有效上游作用的能力至关重要;在许多情况下,实际成果将依赖开发计划署作为催化剂和中间人,特别是在国家一级。许多关键问题同我们作为联合国系统业务活动在国家一级的协调者的职责息息相关,我打算很快开始一个进程,加强在联合国发展集团内和驻地协调员制度内已开始的改革。

97. 在整体上,为增加和我们的全面伙伴关系活动的一致性,我打算把一些主要活动纳入新的资源和战略伙伴关系局。这样做还将增强我们的资源调动能力。

98. 开发计划署内的文化改革也将同样重要。为建立真正的业绩文化,我打算:

- 亲自负责全面的人力资源政策,包括所有的重要委派;
- 建设管理能力,包括远见、战略领导、透明度和人力资源管理,并建立一个管理人员全方位反馈制度;
- 提高全体工作人员的能力,包括变化管理、协同工作、结成伙伴、联网和熟练信息技术;
- 推动表彰和奖励业绩优异者的制度,为有潜力者提供学习机会和请业绩低劣者离职;
- 积极征聘能干的新起职专业人员;
- 的人事费拨供学习使用,特别强调信息技术训练;
- 创立内阁式集体领导和问责制;
- 提高效率和降低费用,办法是使政策合理化和向国别办事处提供其他支助,探讨如何集中小国别办事处的业务能力,把规划和资源管理局和财行局合并起来并再设计,非中央化和外包某些共同服务;
- 合并主要信息管理服务,由一名首席新闻干事负责和优先考虑使我们成为真正联网组织的方案;
- 将总部的全部人员编制消减 25%,包括把工作人中调到外地;
- 设立一个新的通讯办事处,并直接向我报告;
- 按照记分卡、伙伴关系、客户和工作人中调查制度严格考量业绩。

99. 我还打算力求实现核心和非核心多年期筹资框架资源指标,并认为这些业务计划的圆满执行将是朝着这个方向迈进的一大步。同时,我决定为方案拟订拨出最多资源,因此将通过节约和预算外捐助来解决与这些计划有关的估计短期额外费用 2500 万美元。

100. 我相信前面简述的倡议将导致一个朝气蓬勃的开发计划署,使它能够有效响应方案国家客户对上游服务越来越多的需求。这样做将再次意味着在致力全球人的发展和消除贫穷的斗争中发挥主导作用。

101. 在今后的进程中,计划本身和衡量进展的方式无疑应予以修改。由于计划的主要作用是响应需求,因为变化是其固有性质。总的说来,应将计划视为较长的对话的一部分,包括执行局决定的要点。这些计划将是筹资会议、在 2000 年第二次常会上

讨论面临危机或战后局势的国家的问题、在年会上讨论注重成果的年度报告、在第三次常会上讨论预算以及其他须要具体指导和作出决定的其他事项的背景。

102. 我对这些业务计划符合开发计划署的任务、使命和主要特点感到满意,虽然不要执行局对计划采取行动,但我殷切希望执行局能在本届会议上大力赞同这些计划。

## 五. 改革记分卡

	目标	成果	成功指标	1999 年	指示性目标			
					2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
政策	加强开发计划署能力，通过在经验证的领域提供迅速、高质量的支助，帮助方案国家克服发展挑战，从而成为这些国家可信赖的主要伙伴	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 开发计划署成为更积极人的发展的全球提倡者</li> <li>• 与集中需求领域相符合的实质性能力</li> <li>• 加强了提供各类新的所需服务的能力</li> <li>• 高度联网和外地为主的能力</li> <li>• 在特殊发展情况下明确界定的能力和提高的效益</li> </ul>	成果统一指数		待定			
			方案支出统一指数		待定			
			日益集中共同政策能力		待定			
			政策内联网网址点击量		待定			
			在外地完成的分担共同政策工作		待定			
			伙伴关系绩效指数		待定			
伙伴关系	将开发计划署转化为高度联网组织，以通过战略伙伴关系创造新的发展机会	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 已确认和发展关键性战略伙伴关系</li> <li>• 有系统地确保战略伙伴关系对取得国家一级发展成果的作用</li> <li>• 伙伴关系对方案国家增加资源方面取得明显成功</li> </ul>	改进通过调查衡量伙伴的满意度		待确定基线			
			已进行共同国家评价和联发援框架过程的国家数目	36	41	63	75	100
人员		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 工作人员结构符合新出现的组织需求</li> <li>• 加强吸引、培养和保留人才的人力资源管理能力</li> <li>• 提高工作人员能力以促进个人发展和业绩</li> </ul>	已达成最低性别目标： 总部高级管理人员 驻地代表 所有专业人员				40%	
			新聘人员/起职 新聘人员	40/20	40/20	40/20	40/20	40/20
			专业工作人员自然减员	2%	6%	6%	5%	5%
			用于培训的人事费		2%	2%	5%	5%
			总部工作人员 对本身工作、赋予权力和价值表示满意	51%	54%	57%	60%	63%

	目标	成果	成功指标	1999 年	指示性目标			
				2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	
			对本身工作、赋予权力和价值表示满意的国别办事处工作人员百分比	56%	59%	62%	65%	68%
			对监督和管理表示满意的总部工作人员百分比	45%	48%	51%	54%	57%
			对监督和管理表示满意的国别办事处工作人员百分比	54%	57%	60%	63%	66%
业绩	建立成果的问责制文化,对业绩加以有系统地衡量和改进并且战略性管理资源	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 得到衡量业绩能力支持的有效领导、监督和决策</li> <li>• 在总部和国别业务方面取得的效益</li> <li>• 开发计划署内新的联网文化,包括各国别办事处间以及开发计划署与外部伙伴间的横向联网</li> <li>• 各利害攸关者对开发计划署的目标和成果有明确了解</li> </ul>	业务计划指标确定百分比		60%	75%	90%	99%
			管理计划指标确定百分比		60%	75%	90%	99%
			调查所示客户满意度的提高		待确定基线			
			审计结果有缺陷或有严重缺陷的厅处数目减少	34%	40%	45%	50%	55%
			通过调查开发计划署形象的评分提高		待确定基线			
			具备符合最低质量标准网址的国别办事处百分比增加		25%	50%	75%	90%
			总部要求国别办事处提交的定期报告数目	96	86	78	70	65
资源	达成多期筹资框架所制订的资源目标并提高整个组织的成本效益	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 已达成的多年期筹资框架资源目标</li> </ul>	已达成多年期筹资框架目标(百万美元)					
			经常资源	800	900	1 000	1 100	
			政府分担费用	975	975	975	975	

目标	成果	成功指标	1999 年	指示性目标			
				2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 进一步减少总部以外的两年期预算支出及增加实务支助</li> <li>• 增加由政府承付当地办事处费用并加强成本回收</li> </ul>	信托基金和第三方分担费用		500	520	530	550	
		减少两年期预算支出(百万美元)	518	506			
	总部工作人员总数减少				25%		
		政府承付当地办事处费用增加率		10%	10%	10%	10%
	收回费用年度增加数			10%	10%	10%	10%

\* 署长将在本届会议提供关于改革记分卡的更详细的资料并且每年加以增订。