



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
4 May 2000
Chinese
Original: English

2000 年年度会议

2000 年 6 月 13 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 1

1999 年署长的年度报告

注重成果的年度报告

目录

章次	段次	页次
署长的前言		3
导言	1-8	5
第一部分. 确定范畴	9-32	7
一. 挑战和机遇：开发计划署的战略成果框架和多年筹资框架	9-22	7
二. 确立目标：开发计划署战备成果框架和全球指标	23-32	9
第二部分. 执行情况分析	33-90	12
三. 概述	33-54	12
A. 机构简介	36-37	12
B. 支出情况	38-42	13
C. 一般性成果	43-54	14
四. 按目标进行分析	55-176	18
A. 创造适于可持续人类发展的有利环境	55-78	19
B. 消除贫穷和可持续的生计	79-98	25

C.	环境和自然资源	99-120	31
D.	两性平等和提高妇女地位	121-137	38
E.	特殊发展情况	138-159	43
F.	开发计划署对联合国的支持	160-176	49
五.	按次级目标进行的详细分析	177-248	56
A.	目标 1: 促进可持续人类发展的有利环境: 次级目标 2: 加强关键治理机构的能力, 促进以人民为中心的 发展和培养社会凝聚力	177-200	57
B.	目标 2: 消除贫穷和可持续生计: 分目标 1: 促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性	201-224	62
C.	目标 6: 开发计划署对联合国的支持: 次级目标 1: 在可持续人类发展的范畴内, 为历次联合国全球会议 采取有效的整体协调后续行动	225-241	69
六.	财政报告	242-248	74
七.	结论和下一步措施	249-259	77
附件			
一.	关于注重成果的年度报告中所用方法的技术说明		79
二.	情况指标		83
三.	经修订的战略成果框架		90

署长的前言

近年来，关于国际发展目标的想法明显趋向一致。这些目标反映在先后举行的联合国全球会议所定出的突破性协定和指标当中。秘书长已经提议千年大会支持这些目标。明年将同样作出一致努力，把新目标变成有意义的国家、区域和全球成果。开发计划署一直是推动今天有利于穷人的发展的全球共识的一个积极促进者。正如本报告所显示的，开发计划署比以往任何时候都更加坚定地致力于以取得成果为目的的管理。

第一份注重成果的开发计划署年度报告是开发计划署在两个方面向前迈出的一大步。

首先，该报告为有效管理多边赠款援助提供了前所未有的机会。它有助于通过更清楚地明确作为联合国主要机构的开发计划署所增加的价值而回答“为什么为多边援助付钱？”的问题。注重成果的年度报告给开发计划署的定位是：能够根据实地经验——来自外地的经验性可核实证据——调查、分析和说明它们的全部工作的为数不多的发展机构中的一个。它具体地说明开发计划署在何种程度上、在哪些领域、通过何种途径帮助建立社会和组织资本的建设。它将有助于开发计划署令人信服地说明其工作，为与利害关系者进行内容更为丰富的对话铺平道路。当然，多年筹资框架和作为其组成部分的注重成果的年度报告应该有助于在成果日益吸引资源的时候确保开发计划署的未来。

其次，同样重要的是，这一工具将给开发计划署的战略重点带来新的动力。它是迄今为止对开发计划署实际业绩所作的全面分析。它提供的丰富信息将帮助开发计划署的管理者在一个不断变化的时期使机构的优势、资源和成果与高度优先的发展需要相一致。注重成果的年度报告对潜力高和潜力低的活动进行经验分析，为我们的业务计划提供基础，以便提供实际依据，以确定开发计划署应该在哪些领域投入资源和哪些领域应该由其他机构投入资源。

注重成果的年度报告确认，通过开发计划署提供的发展援助有助于实现发展圈子在各种政策环境下的一些最关键的目標。尽管存在着差别，在所有五个区域和大多数共同目标中，业绩的广度和深度是令人鼓舞和有指导性的。在开发计划署的优先领域，诸如政策形成及机构发展和宣传，开发计划署正取得明显的进展，尽管这一转变需要进一步加强。目前，开发计划署正日益注重当今一些关键政策的问题——推行减少贫困的战略、建立透明有效的管制和法律框架、司法改革的能力建设、保护并促进人权以及赋予社区和民间社会权力。在这些以及其他领域，本报告记录了开发计划署的参与所带来的重要政策和机构变化，从而很好地说明开发计划署如何通过其在各国的活动和作为一个备受信赖、不偏不倚的顾问的独特作用，将各国政府和其他发展行动者在发挥高度影响力的活动中的工作集中起来。

本报告为将来的工作提供了一份十分需要的指南。它提出了切合实际的见解，用以支持在不同层次上加强计划管理。它也可供清楚说明哪些方案活动需要停止或需要与国家政策改变更有效地联系起来，因为这些活动不能使开发计划署有限的资源产生高效或是因为它们不能利用开发计划署的咨询能力。这些看法在该报告中有广泛的讨论。例如，注重成果的年度报告显示，开发计划署对目标有限的小规模项目的广泛参与是一个重大的教训。在减少贫困方面，开发计划署对贫困社区和其他弱势群体的直接援助是它在推进国家政策改变方面的投入的两倍。这种工作带来人力资源方面的红利，但在许多情况下，脱贫项目援助和政策支助仍然不能结合起来，相互支持。将减少贫困方面的微型项目与国家政策发展方面的改变结合起来的机会，以及由此能够带来的乘数效应正在被错过。政策基础不牢或是脱离了政策基础的项目应该通过与上游行动者建立更有力的伙伴关系重新确定政策基础，或者取消。这是下一轮重点工作一个清楚的优先事项。

本报告的编写者强调基于成果的管理的实质是边做边学。由于这个原因以及部分由于开发计划署异常迅速地采用基于成果的管理，注重成果的年度报告是一个不断进行之中的工作。正如分析所示，必须确保多年筹资框架所预期的稳定筹资水平，以便进一步加强开发计划署对其业绩承担的责任度及制订和管理增值方案和伙伴关系的能力。当然，在方法学和实质性的重点领域，最近开始的探索性工作必须持续下去。

我已在数次公开讲话中明确指出，我不想让当前的资源危机转移我对多年筹资框架、注重成果的年度报告和业务计划所代表的改革的注意。同时，我必须再次强调，开发计划署的重建是一个以诚意达成的契约。它必须是双向的努力：成果和资源相辅相成。如果缺少这一非常重要的契约的任何因素，那么除非能得到核心资源来实现现在已经可以实现成果，否则使业绩管理的作法在开发计划署根深蒂固的努力将可能受阻。

我们不能让本报告提供的机会与我们擦肩而过。相反，我们必须利用它们，将改革方案提升到新水平。

导言

1. 编写和提出 1999 年注重成果的年度报告是履行执行局 1999 年第三届常会核可多年筹资框架时与执行局达成的契约的第二个关键步骤。特别是多年筹资框架提供一个新的筹资制度，旨在就经常筹资进行更加透明的对话并通过多年认捐提高筹资的数量和可预见性。
2. 基于多年筹资框架所概述的预期成果，注重成果的年度报告系统分析所取得的成果，说明这些成果与开发计划署的目标和次级目标的关系。在这一过程中，战略成果框架成为开发计划署用以报告并改善成果的关键管理工具。
3. 注重成果的年度报告的分析在开发计划署内第一次全面审查其所有工作。因此，它为开发计划署提供一个历史性的机会，使它集中目标并将其机构优势适应其客户——方案国家——对促进发展的服务的需求。
4. 多年筹资框架的期限是 2000 至 2003 年。这一份第一次的注重成果的年度报告也许可以看成是一个开头，但它提供一个至关重要的机会，检验并简化基于成果的管理在开发计划署内的应用。通过全面说明所取得的成果，它特别提供一个机会，以更简化和战略的方式找出问题和挑战，回应开发计划署尤其是各个国家办事处对具体业务的关切。
5. 重要的是，1999 年注重成果的年度报告的发表正处于开发计划署历史上一个至关重要的时刻：处于经常资源连续六年的下降使得资源的增加成为当务之急以充分履行多年筹资框架所包含的契约的时刻；处于署长 2000 年 1 月向执行局提交的业务计划中概述的设想为加速并深化开发计划署内基于成果的管理带来机会的时刻。因此，1999 年注重成果的年度报告是有战略目标的，是将开发计划署目前和未来的工作与署长的设想更加紧密结合的一次尝试。鉴于大约 40 个国家合作框架将于 2000 年结束，它也特别提供一个机会，根据国家一级经验的具体证据就开发计划署未来的方案拟订方向及早发出清楚的信号。
6. 因而，1999 年注重成果的年度报告既是一份业绩分析文件，又是一份战略文件。编写注重成果的年度报告基本上是一次学习的过程。通过综合审查业绩和资源，注重成果的年度报告使开发计划署发现其优势并突出需要解决的问题，以改善其业绩。目前存在很多机会。例如，通过审查参与艾滋病毒/艾滋病工作的国家，注重成果的年度报告使开发计划署能够确定并推广关于南南合作的认识和作法。通过努力理解性别报道不足的问题，它迫使开发计划署寻找与有利于可持续人类发展和消除贫穷的环境的其他主题类别的具体联系的证据。此外，基本上注重成果的年度报告的分析为找出业绩不佳的领域和开发计划署将不再支助的活动提供经验基础。
7. 注重成果的年度报告是超出描述传闻趣事的作法的一次努力，它不仅强调成果，也强调如何最好地衡量它们。通过审查成果，它试图回答纳税人询问援助机

构的根本问题：援助机构增加了什么价值？它们给发展中国家人民的生活带来什么改变？

8. 必须强调，引入并建立基于成果的管理需要时间。其他机构的经验显示，至少需要四至五年的时间它才能成为组织文化的一部分。基于成果的管理需要许多人作出全心全意的一致努力，需要高级管理者的充分投入。自从引入基于成果的管理后，开发计划署在很短时期内取得了迅速进展。在过去两年内建立并引入了战略成果框架/多年筹资框架系统。多年筹资框架本身只是在 1999 年 9 月才提交给执行局。尽管这种迅速的作法有其优势，但它也有一些缺点。赋予国家办事处时间显然不够，无法消化基于成果的管理的概念并编写各自的注重成果的年度报告。同样的，各区域局和中央单位在分析注重成果的年度报告方面也面临时间很紧的问题。必须进行更多培训和直接支助，为使用新概念和选择适当的指标奠定基础。然而，尽管取得了这些进展，难以想象的是，开发计划署如何能够在没有足够资源的情况下，令人信服地实现多年筹资框架中规定的预期成果。单单报告改善成果的情况不可能充分展示开发计划署的目的和价值。

第一部分. 确定范畴

一. 挑战和机遇：开发计划署的战略成果框架和多年筹资框架

9. 在比较基于成果的管理体系时，对以成果为手段的管理和以成果为目的的管理进行了区分。前者强调问责制和外部报告，而后者强调有效管理、业绩评估和组织学习。在引入基于成果的管理时，开发计划署特别决定要帮助管理人员更好管理、逐步改变组织文化、确定战略方向并促进资金效益高的业绩。改善外部报告被看成是一个非常重要但位居其次的益处。

10. 开发计划署当前和未来工作的一个重大转变在于强调结果、努力衡量并评估发展方面的实际变化并就开发计划署对这一变化中的贡献作出一些判断。这项工作比审查由开发计划署直接支助的项目的成功率更具挑战性。根据其他组织的经验，仅仅着重项目本身会造成潜在的扭曲，因为管理者可能避免选择有风险的创新项目而倾向于已知可行的项目。此外，正如多年筹资框架所强调的，开发计划署的传统优势——宣传、协调和存在——正是对发展变化作出决定性贡献的软性介入。这使我们必须利用所提供的全部投入，以反映开发计划署的全部运作战略，其中不仅包括项目和方案，而且包括开发计划署各个国家办事处直接提供的意见和支助。

11. 这种注重成果的作法加强了世界银行的著名文件《评估援助：哪些有效？哪些失效？为什么？》（1998）中的论点。该文件主张摒弃以程序驱动、注重项目的方法，转而实行关于政策和预期的发展变化的对话和伙伴关系建设。注重成果的作法还突出监测和评价在促进有效发展变化中所起的关键作用。项目可能是成功的，但也许没有什么长期的效果。严谨的评估和评价能够使人们总结经验，用于有条不紊地促进一个内容更加广泛的改革和发展变化议程。它有助于了解在宏观和问题一级什么有效和什么无效。测试创新作法是知识的创造和分享所需投资的一个重要组成部分。知识的分享必须被当作伙伴关系的一个重要成分。

12. 在这方面，1999年注重成果的年度报告提出关于成果的重要结论。注重成果的年度报告的编写得到了国家办事处非常及时的反应，它们为编写公司一级的注重成果的年度报告提供有关资料。毫不奇怪的是，在编写过程中收到了国家办事处关于基于成果管理的方法学提出的大量问题。从与各办事处的这种直接交流和对其提交的注重成果的年度报告的分析中吸取了重要的经验教训。它们提交的报告清楚表明有必要进行进一步的培训并完善基于成果的管理制度。

13. 第一个周期尤其突出了指标作为基于成果的管理的关键因素之一所起的重要作用。将指标有条不紊地引入开发计划署是加强业绩问责制的一个重大步骤。正如多年筹资框架中介绍的，一个三级的作法已得到采用：(a) 形势指标，诸如人类贫困指标，用以跟踪在全球和国家一级发展趋势的进展；(b) 一般性指标，

用以衡量机构业绩，例如实现其预期目标（载于战略成果框架）的国家数量；以及(3) 产出/结果指标，用以帮助国家办事处衡量实现预期成果的进展情况。

14. 形势指标尚未充分融入本年度的报告。其作用和对整个基于成果的管理制度的作用和贡献将需要调整，使其更加简单并与开发计划署的重点领域（见附件二）更为相关。根据与执行局达成的协议，只要求就被详细审查的三个次级目标做关于一般性指标的报告。尽管答复的程度令人满意并提供了宝贵的资料，但似乎一般性指标的数量和目的都必须加以重新考虑。最终目的并不是要将结果与一般性指标一一对应，而是必须将这种指标在次级目标一级集中起来，以便对两个基本方面的情况进行跟踪：首先是在国家一级的有关发展环境的变化；其次是开发计划署在其中所发挥的作用。最后，第一份注重成果的年度报告提供了优异运用国家一级的指标记录并衡量在那一级的进展程度的范例。尽管指标的质量和使用仍极为参差不齐，但开发计划署相信它已经通过许多国家办事处建立了最佳作法的一个关键基础，它可以在此基础上继续努力，改善并推广指标的使用。

15. 作为发展基于成果的管理的一部分，开发计划署打算作出重大努力的第二个领域是建立伙伴关系。对结果的重视着重强调没有任何机构或发展行动者能够单枪匹马取得预期的成果，这说明，若要取得真正进展，就必须建立伙伴关系，而且开发计划署要在这方面进行投资。然而，证据表明，从国家办事处收到的注重成果的年度报告没有充分说明伙伴关系方面的情况，而即使有所说明，也是很一般性的，没有集中说明具体的成果以及开发计划署在这些伙伴关系中所起的作用。

注重成果的年度报告的方法学

16. 第一回分析注重成果的年度报告的这次尝试将开发计划署带入一个从未涉足的领域，而且时间十分紧迫。这项任务带来几个重大的挑战。

17. 衡量进展。为了评估注重成果的年度报告中说明的范围广泛的成果，必须制定衡量进展的既简便又实用的方法。所采用的衡量方法必须根据战略成果框架中所述的预期成果对进展加以评估。而且，在此基础上，所作分析需要产生评估结果，进行跨国家、区域和主题类别的比较。比较数据通常对管理者用处最大。

18. 所采用的衡量进展的尺度显示国家办事处报告取得进展的预期成果数占战略成果框架所载的预期成果总数的百分比。然后，将这些百分数在战略支助领域、次级目标和目标各级汇总。与多年筹资框架一样，所取得的成果包括结果和产出。根据决定，只有在国家办事处报告的成果符合公司战略成果框架中的战略支助领域时，才能将其算作公司一级的成果，而且将根据国家一级的指标评估进展。在结果一级取得的进展例子可包括大选中的高投票率及公共支出向社会部门的倾斜。在产出一级的例子可包括所培训的选举工作人员和编写的 20/20 报告。

19. 数据的有限性。一个基本的制约因素是报告的质量参差不齐而且有时是有问题的。这些局限在某种程度上通过核对注重成果的年度报告数据、特别是叙述式文字加以解决。还从区域办事处和发展局获取所需的额外资料。为了保证一致性，建立了一些核实的程序。根据从国家成果框架得出的结果和产出说明，对最新进展进行评估。所实现的产出是由于开发计划署的援助，而评估关于结果的报告所依据的是其与产出的联系、注重成果的年度报告中提供的额外证据以及在可能的情况下对开发计划署在伙伴关系中的作用进行审查的结果。这一作法应被看作是超越自我评估的一个步骤，因为它要求按指标进行仔细的报告并由区域办事处和发展局进行核对。只有在可能进行简单计算的时候才突出说明泛泛的趋势。同时，与区域办事处和发展局进行经常性的审查对于核对数据及其意义而言至关重要。

20. 尽管方法学仍在不断完善之中，但是得出的结论似乎很足以用来进行有意义的比较。提供比较分析，用一份相对简明的文件概括极其复杂的现实，这是任何基于成果的管理过程所固有的一个问题。有关报告的质量、性质的判断以及成果汇总和排序方面的制约因素是不可避免的。尽管有些因素是难免的，但其他制约因素在当前做法中已被减少到最小程度。余下的将在以后完善方法学的过程中加以解决。附件一 解释注重成果的年度报告方法学的技术方面的问题。

21. 虽然业绩分析总体上重点分析国家办事处的运作情况，但同时也作出努力，根据区域和全球方案所取得的成果对新出现的结论和趋势进行审查。下一份注重成果的年度报告也有必要对区域和全球方案的执行情况进行更为系统的评估。

22. 开发计划署内基于成果的管理仍然是一个边做边学的过程。例如，注重成果的年度报告的分析确认有必要使战略成果框架本身更具战略性。附件三介绍简化战略成果框架的初次尝试。将来必须作出更大努力，全面说明战略成果框架各目标之间的联系，其中一个明显的例子是性别问题。需要在将来投入许多时间和精力，使下一份报告吸取在编写本报告的过程中所积累的经验，从而使战略成果框架/多年筹资框架能够开始更为有效地发挥其作为开发计划署首选管理工具的作用。

二. 确立目标：开发计划署战备成果框架和全球指标

23. 开发计划署战备成果框架是专门为了将计划署的目标与正在形成的全球发展纲领联系起来而设计的；全球发展纲领涉及如何普遍改善人的发展方面的情况。这些反映在联合国举办的各次主要会议的建议中以及经济合作与发展组织的发展援助委员会（经合组织/发援委）编写的文件《塑造 21 世纪：发展合作的作用》（1996 年）所列共同行动纲领中。1998 年，上述目标得到经济及社会理事会第 1998/44 号决议的核准，并在同一年，构成了行政协调委员会（行政协调会）关于（与其他机构，特别是与联合国系统建立伙伴关系）消除贫穷行动的一项重要承诺声明的基础。

24. 开发计划署首要的战略目标是减少贫穷现象，减少贫穷现象的主要手段是促进那些与其处理可持续人类发展问题的做法一致的政策及法律框架。从根本上来说，实现可持续人类发展与减少贫困现象这两个目标是紧密相关的。开发计划署赞同经合组织/发援委/联合国关于 2015 年之前实现赤贫人口减少 50% 的目标——而开发计划署则更进了一步，强调必须全方位地解决贫穷这一错综复杂的问题。因此，开发计划署的目标是根除赤贫，大大减少一般贫穷现象。可持续人类发展的重点强调提高人们的能力，使他们有能力按照他们认为对自己这一代及对子孙后代来说都有意义的方式生活。

25. 这就需要援助起到另外一种不同的作用。援助合作目前就其本身固有的特点来说是传授知识，创造到目前为止所称的“社会和组织资本”。从根本上来说，发展必须为国家当局和机构所有。各种发展模式和经验，用意再好，也不能强加于人。在这方面，联合国，特别是开发计划署作为联合国主要的发展和业务机构，由于其在方案国的已经确立的存在以及长期以来形成的建立在信任基础上的关系，其作用变得更加重要。

26. 多年期筹资框架文件指出，各国提供的资料证明，开发计划署主要起到“促进者、催化剂、顾问和伙伴”的作用。通过发挥上述作用，可取得累累成果，加强国家的所有权和社会及组织资本，这些是加速经济和社会进步所必不可少的构成部分。而且，从根本上来说，由于开发计划署设有当地办事处而且其作用得到信任，因此能够在全世界协定之间并将其转化为国家战略和发展变革方面起到至关重要的知识和支柱连接作用。

27. 框 1 列有战略成果框架确定的与开发计划署有关的六个主要领域的具体目标。

框 1. 发计划署有关的六个主要领域的具体目标

目标一 创造适于可持续人类发展的有利环境

目标二 消除极端贫穷并大幅度减少一般贫穷

目标三 保护和恢复全球环境和自然资源资产基础，以促进可持续的人类发展

目标四 实现两性平等和提高妇女地位，尤其是通过妇女本身的取得权力来实现这一目标

目标五 预防或减少复杂的紧急情况以及自然、环境、技术和其他人为灾害的发生及加快可持续恢复的进程

目标六 使开发计划署有效地支持联合国的《发展纲领》

28. 只要重大国际会议与上述领域有关，开发计划署都会将这些会议的主要关切纳入战略成果框架中。具体地说，所涉主要会议包括世界人权会议、联合国人口

与发展会议、社会发展问题世界首脑会议、第四次妇女问题世界会议、普及教育问题世界会议、世界儿童问题首脑会议、世界粮食问题首脑会议以及联合国环境与发展会议。将目标五已经与《建立更安全的世界的横滨战略》联系起来。情况指标尽量选用国际社会核准的通用指标。

29. 当然，上述六个目标并非开发计划署专有；许多机构都确立了同样的目标。但是，对开发计划署来说，这些目标意味着一项承诺，承诺在全球协调一致的努力中起到主导作用并成为其中的一部分，促进在上述领域取得进展。在次级目标一级，设法界定开发计划署正在努力确立其比较优势的那些领域，也就是开发计划署由于保持中立、在发展中国家的普遍存在以及注重人类发展而具有的比较优势，并界定其他合伙对象的作用。

30. 应将开发计划署在实现上述六个目标方面所取得的进展与区域及国家一级面临的发展挑战联系起来看。情况指标是为了跟踪并分析有关的发展问题和趋势而制订的。关于情况数据的分析尚不完全，见附件二。

31. 上述目标对开发计划署意味着什么，开发计划署应提供何种援助？题为《实现国际发展目标：实现增长就足够了吗？》（L. 汉默和 F. Naschold，海外发展学院，伦敦，2000 年）的主要研究报告意在审查为了满足到 2015 年使赤贫人口减少一半的国际发展目标而要求达到的增长率可能带来的一些问题。作者强调如果不伴之以旨在减少不平等现象的政策，就不可能使按收入水平被列为贫穷者的人数减半。否则，就得规定实际上不可能达到的大约 10% 的高增长率。另外，在许多国家，特别是撒哈拉以南非洲地区和拉丁美洲，减少不平等现象需要改变政策框架，以鼓励有利于穷人的增长。

32. 根据其担负的可持续人类发展的任务，开发计划署促进的不仅仅是增长，而且是有助于平等的增长。这一信息对于开发计划署具有重要意义，因为开发计划署正在努力界定其比较优势以及开发计划署提供的具体产品和服务。对开发计划署的业绩进行更全面的分析，需要从三个层次来判断：（a）该组织的工作为应对主要国际发展挑战作出了哪些贡献？（b）该组织如何形成并发展其明显的比较优势；以及（c）开发计划署的产品和服务是否以核心的可持续人类发展任务相符？

第二部分. 执行情况分析

三. 概述

33. 1999 年注重成果的年度报告的执行情况分析分为三个主要部分: 第一部分对多年期筹资框架所述六个目标的每个目标的执行情况进行了审查并对其发展趋势进行了分析。多年期筹资框架的第七个目标涉及管理问题, 该目标现已改为《2000-2003 年署长业务计划》(DP/2000/8), 提交给执行局 2000 年第一届常会。第二部分对选定的三个次级目标进行了更为详细的分析; 第三部分对 1999 年预算及资源的一些执行情况进行了分析, 作为综合资源框架的增补资料。

34. 力求使每个类别或每个目标都通过以下方式包含分析工作的某些基本要素: (a) 用数字概括说明执行情况, 进行所有目标和次级目标之间以及区域之间比较; (b) 指出总的发展趋势, 包括那些需求呼声最高的战略支助领域或次级目标; (c) 重点说明主要问题或主导领域, 注明国家组别, 在介绍中包括对造成执行情况参差不齐的某些原因的审查; 以及 (d) 探讨该分析对本组织未来工作的影响。

35. 对挑选出供详细审查的三个次级目标进行了关于主要发展趋势和重点的更为详细的分析, 概括描述了这些趋势可能对开发计划署带来的某些影响。不仅如此, 还进一步争取就开发计划署的比较优势进行评论, 并指明那些正在兴起的能够发挥这些优势的产品和服务。为此目的选定了以下三个次级目标:

- 目标一, 次级目标 2: 加强关键治理机构的能力, 促进以人民为中心的发展
- 目标二, 次级目标 1: 促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性
- 目标六, 次级目标 1: 在可持续人类发展范围内, 对联合国各次全球会议采取有效和整体协调的后续活动。

A. 机构简介

36. 多年期筹资框架展示了以选自国家办事处及其他业务单位提出的有关战略成果框架的成果为基础的开发计划署基本简介。注重成果的年度报告分析通过对 1999 年开支情况和一般成果这两个方面进行分析, 为增订简介及评估简介是否依然有效提供了机会。

37. 转载于此的多年期筹资框架图一表明了开发计划署正集中力量实现的四类成果。机构简介反映出开发计划署各项干预工作的实际情况。署长对本组织未来的设想起到了补充该简介的作用。署长认为, 有简介作为基础, 注重成果的年度报告分析为将设想变为现实提供了重要的投入。

图 1. 成果的分类

A.	能力建设
A. 1	政策、条例和法律框架
A. 2	在有利的环境中增强社会的凝聚力、兼容性和认识
A. 3	机构能力
A. 4	数据收集和监测
B.	建立知识网并采纳区域和多部门观点
C.	赋予权力和参与性做法
D.	有针对性的/试点性干预行动

B. 支出情况

38. 在多年期筹资框架文件中，署长告知执行局开发计划署目前正在审查一系列有关以何种方式报告支出情况的选择。注重成果的年度报告的目的就是为了将现有的分类在战略成果框架的分类图上体现出来。因此，在这份注重成果的年度报告中，1999 年的支出情况按目标列于表 1。另外，次级目标的先后次序对开发计划署干预行动的需求多少为准。

39. 第一个目标，即适于可持续人类发展的有利环境，就总的资源而言是最重要的目标。该目标在支出总额中所占比例高达 52%，仅从核心资源的角度来看支出情况时，该目标所占比例减少到 38%。第二大重要目标是扶贫和可持续的生计，占总额的 32%。然而，如果从核心支出的角度来看，这类目标所占百分比最高，几乎达 40%。这两个目标之后是环境与自然资源类（占总额的 14%）和性别及特别发展情况，但这两类所占的百分比要低得多。

表 1. 1999 年支出估计数（按可持续的人类发展目标分列）^a

目标	核心 ^b		非核心 ^b		核心 + 非核心	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
G1 有利的环境	186	38.2	790	57.0	977	52.1
G2 扶贫	195	4.0	397	28.6	592	31.6
G3 环境与自然资源	70	14.4	170	12.2	240	12.8
G4 性别	16	3.3	14	1.0	30	1.6
G5 特别发展情况	20	4.1	16	1.2	35	1.9
共计	487	100	1 386	100	1 874	100

a 包括行政及业务服务

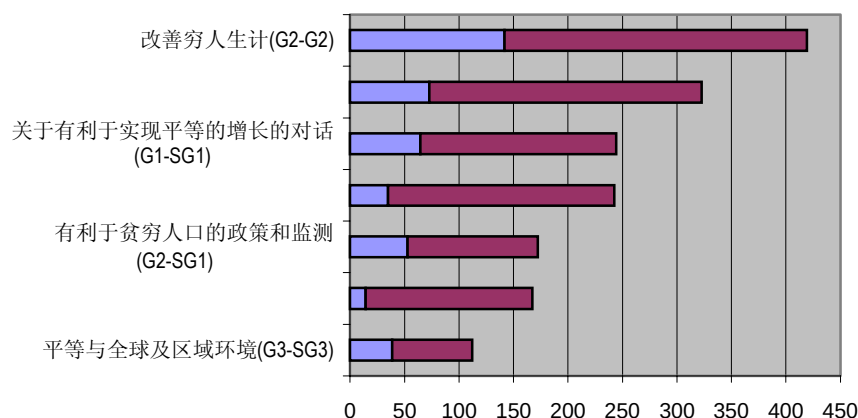
b 核心指经常资源，即对开发计划署的自愿捐款；非核心指其他资源，即费用分担和信托基金。

40. 开发计划署作为一个组织，其活动内容正在发生着实质性变化。经注重成果的年度报告确认的多年期筹资框架显示出根据在资源总额中所占份额多少排列的四个专题目标的先后次序发生了很大变化。随着时代的变化，向开发计划署提出的合作要求也发生了变化。多年期筹资框架指出，各国如今面临一系列新的挑战，要创造有利的环境，抓住正在出现的机会；例如，治理领域已从 1992-1996 年的 48% 增长到 1999 年的 52%。此外，用于治理的非核心资源日益增长，开发计划署受到信任，各国要求其在这个敏感领域发挥作用。

41. 主要次级目标的 1999 年支出情况排名见图 2

图二： 1999 年的支出情况（估计数）

单位：（百万美元）



42. 图 2 所示 7 个次级目标所用开支为 16.81 亿美元，占开发计划署 1999 年支出估计总数的 89.7%。从核心支出与非核心支出的角度进行比较并没有对七个最重要的次级目标的排名次序产生明显影响，这或许表明开发计划署越来越能够成功地保持其核心优先事项，即使在目标一级从其在支出总额中所占份额方面差距很大。大多数非核心支出是在拉丁美洲和加勒比区域，因该区域与其他区域相比，收入较高的国家比例较高。关于促进生计的次级目标所占份额如此之大，值得注意，这表明各国继续要求进行有针对性的微观干预。关于建立有效率的公共部门的次级目标的核心支出及非核心支出所占比例都比较高，证明该领域依然重要。

C. 一般性成果

43. 制作了一份经过增补的多年期筹资框架一般性成果类型表格。在多年期筹资框架文件本身中，关于成果的数据以一份摘要分析为基础；表 2 以对国家办事处提供的成果资料的更充分审查为基础。

表 2. 按总的成果的类型和百分比分列的登记数目（按类别和目标分列）

	有利的环境	扶贫	环境	性别	特殊发展 情况	按类别分列的 在成果总数中 所占百分比
A. 能力建设	422	326	300	214	120	68.5
B. 建立知识网	88	33	61	34	^a	10.4
C. 赋予权力	77	50	103	25	5	12.5
D. 有针对性的试点性干预行动	^b	134	15	48	22	10.6
按目标分列的在成果总数中所占百分比	28.2	26.1	23.1	15.5	7.1	100

a 在本目标下没有关于建立知识网的干预行动的记录。

b 在本目标下，没有对有针对性的干预行动作出单独的会计标准说明。

44. 令人印象深刻的是，多年期筹资框架的情况也是如此，或许证明了这种方法确实行之有效。成果的 67% 与能力建设有关，在多年期筹资框架文件中为 70%。如果更详细地审查能力建设类别（A），会发现政策、条例和法律框架（A1）依然是最突出的领域，占成果的 42%，而最初为 38%（另见框二）。

框 2. 建设-更详细的审查

如表 2 所示，能力建设方面的成果占成果总数的三分之二以上 (67%)。如下数字所示，在本类内，政策、条例/法律框架方面的改进最大，其次是机构能力方面的成果。而与社会凝聚力和 data 收集以及监测有关的成果百分比则低得多，分别占 14% 和 10%。

A.1 政策、条例/法律框架	42%
A.1 社会凝聚力	14%
A.3 机构能力	33%
A.4 数据收集和监测	10%

45. 尽管大部分分析结果是针对各项目标和次级目标的，因此分别在相关章节中介绍，但是不妨重点介绍一些一般性的分析结果。

1. 总的执行情况趋势

46. 拟定衡量执行情况的数量标准是确立用以比较和分析相对执行情况的基础所必不可少的。这种关切与开发计划署强调“管理促进效果”是一致的。有了数量标准还可以对执行情况分析所强调的问题进行更为详细的审查。

47. 表 3 从一般性成果类型和五个目标的角度概括说明了执行情况。值得指出的是，第一个目标在所有类别中都取得了相对较大的进展。另一方面，表 A.2——社会凝聚力和环境目标——表明执行情况的数字相对较低，令人关切。同样，在政策一级，扶贫和性别问题方面的执行比率也较低，需要进一步审查。在后面各章中，将对这个问题进行更为详细的评估。

表 3. 能力建设类的执行比率（百分比）

成果 \ 目标	有利的环境	消除贫穷	环境	性别	特别发展情况
政策条例框架	78	62	77	59	76
社会凝聚力	73	85	56	67	67
机构能力	75	70	63	77	71
数据收集	^a	70	67	67	^a

^a 在本目标下没有就数据收集进行单独的会计标准说明。

48. 对各区域执行情况的横向评估结果同样具有启发意义。表 4 的数字反映出每个区域在促进这六个目标方面所作的努力的程度。即使在同一地区，为实现不同的目标所作的努力的程度也大不相同：例如，撒哈拉以南非洲地区偏重治理和减少贫穷两者，但是在环境、性别和特别发展情况方面则较不重视；拉丁美洲和加勒比在侧重扶贫和治理问题的同时，在环境方面也取得了成效。各国所报重点不同，进展速度也不同，这可能反映出不同国家及地区的不同情况和需要，在第四章和第五章中对此进行了更为详细的评估。

表 4. 按目标和区域分列的报告摘要（国家办事处数目）^a

	有利的环境	扶贫	环境	性别	特别发展情况	对联合国的支助
非洲区域局	40	41	32	28	9	39
亚太区域局	22	22	21	19	¹⁵	23
阿拉伯国家区域局	17	17	15	12	8	16
欧洲独联体区域局	22	21	19	21	16	20
拉加区域局	24	24	23	15	7	20

^a 各区域局涵盖的国家办事处的总数如下：非洲区域局-45 个；亚太区域局-24 个；阿拉伯国家区域局-18 个；欧洲独联体区域局-22 个；拉加区域局-24 个。

2. 一些实质性结果

政策框架

49. 上游与下游。注重成果的年度报告证实开发计划署正在向上游移动；上游一级的执行情况普遍较好。但是，分析还表明开发计划署的政策工作与其直接干预行动之间缺乏牢固的联系。大多数微观干预行动都集中于社区干预行动，特别是在非洲。有些迹象表明，开始转向将具有项目针对性的工作及其成果与政策框架挂钩；例如，在小额供资领域，开发计划署主要是在下游一级开展活动。有几个国家正将在下游一级获得的经验用于政策及机构框架的设计，扩大贫困者获得小额资金的机会。

50. 政策工作。必须牢记的是，并非开发计划署开展的所有政策工作所取得的成果对发展来说都具有同样的意义。与宣传和逐渐提高认识有关的成果可被视为初步成果，而与实际拟定和实施政策有关的成果则更直接地属于实际发展变化这一概念。开发计划署以国家人类发展报告为主要手段，积极地而且看来在所有区域都成功地开展了宣传并促进对可持续人类发展问题和政策的认识方面的工作。如果从拟定和实施政策方面成果的角度评估执行情况，各区域之间的差距则较大。例如，在非洲，开发计划署的重点是政策拟定，而在欧洲和独立国家联合体，开发计划署则主要侧重于促进对可持续人类发展问题的认识。

51. 治理方案和减少贫穷。这两者之间如何挂钩，尚待确定。注重成果的年度报告分析强调说，这对开发计划署来说是一项重要的挑战，要确保其政策工作的重点放在全面促进有利于穷人的政策上。

能力建设

52. 有些发展趋势是可以看出的：

- 关于 A3——社会凝聚力——数据表明开发计划署相当重视促进民间社会和公私伙伴关系。这已经成为开发计划署工作的一个显著特点；
- 治理类别的相当一部分——大约 50%——仍然用于改善公共部门活动(A2)，这是开发计划署的一条传统生产线。在此，进行更仔细的分析或许有用：一项结果表明该领域的援助中的相当一部分似乎更多地用于现有机构，而不是帮助建立新的机构；
- 尽管数据收集的执行情况不象预想的那样出色，但是也有一系列积极的经验，特别是利用国家人类发展报告作为主要工具，促进开发新的数据疆域，例如开发省一级按性别分列的数据，并提倡将这些数据用于制定政策过程中。

知识网络

53. 除了性别目标以外，在所有目标中知识网络均没有占据显著地位，这表明今后有必要对知识网络在有效地提供援助方面所具有的战略价值给予更多的重视。

54. 除了活动之外。最后，在诸如选举和与立法机构合作等若干领域，可以看出一种超出传统活动的范围跨入敏感领域的走向，例如加强民主和透明度，也就是那些能够提高政府处理目前环境中正在出现的各种挑战的能力的领域。注重成果的年度报告的分析提供了若干具体的机会，必须加以利用，这些机会可有助于使本组织更符合署长关于使开发计划署成为知识驱动的全球顾问并起到催化剂作用的设想。

四. 按目标进行分析

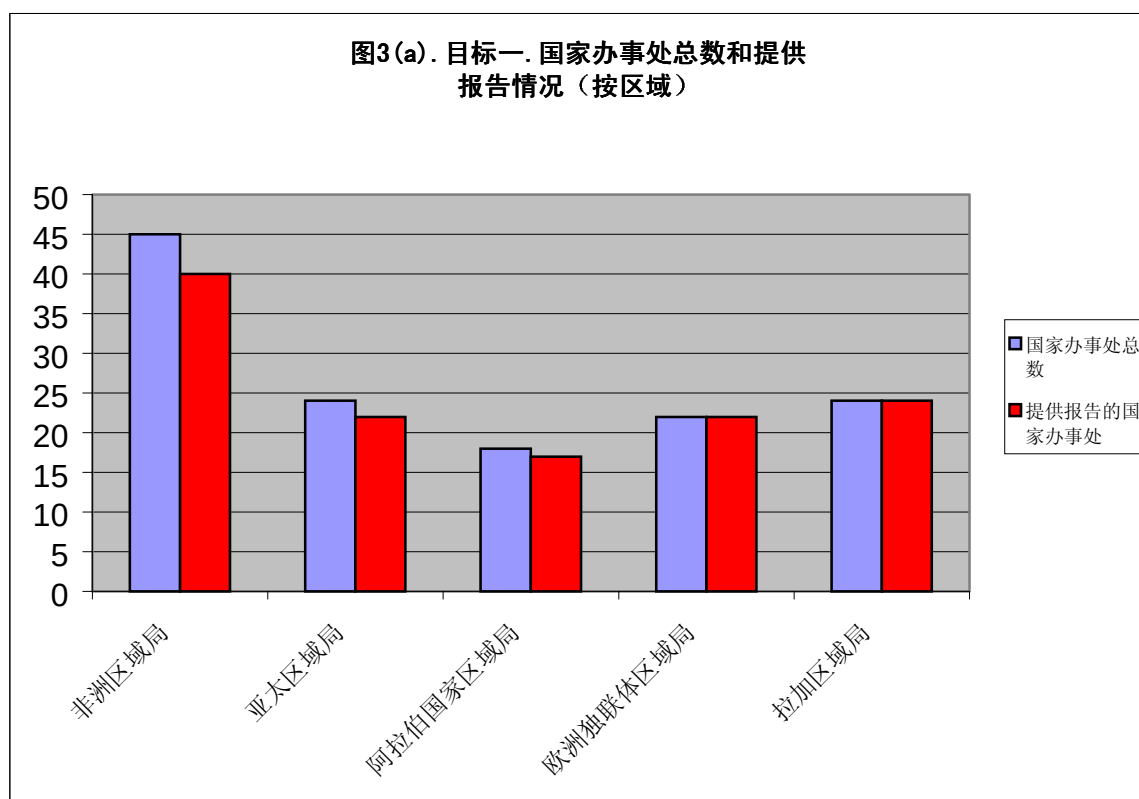
- A. 创造适于可持续人类发展的有利环境
- B. 消除贫穷和可持续的生计
- C. 环境和自然资源
- D. 两性平等和提高妇女地位
- E. 特殊发展情况
- F. 开发计划署对联合国的支持

A. 创造适于可持续人类发展的有利环境

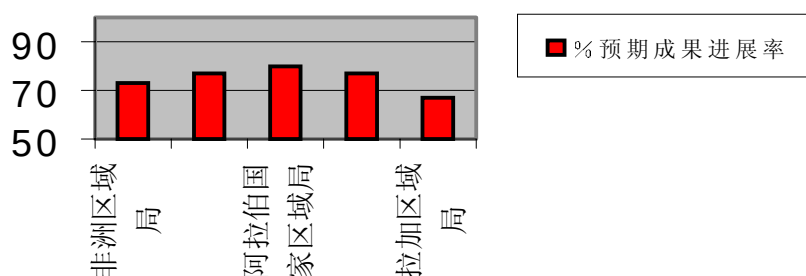
55. 此类支出为 1.86 亿美元，占 1999 年核心预算支出估计数的 38%。但其重要或许更清楚地反映在包括非核心资源的支出总额中，因为其中此类支出额增至 7.9 亿美元，占开发计划署 1999 年支出总额的 57%。

56. 如果按支出排列此一类别的四项次级目标，则首先是推动有效率和负责任的公共部门（次级目标 4），支出为 3.23 亿美元；其次是促进关于可持续人类发展的国家、区域和全球对话（次级目标 1）和加强关键治理机构的能力（次级目标 2），支出都是 2.4 亿美元左右；最后是推动中央权力下放（次级目标 3），支出为 1.67 亿美元。

57. 提供报告的比率很高，几乎所有国家办事处都提供了报告，如图 3(a)所示；在实现整个目标方面平均执行情况看来是良好的，如图 3(b)所示。包括所有区域在内，国家办事处报告的预期成果进展率为 72%。图 3(b)所示的进展数量分析应由进展质量分析作补充，以便能够显示一个区域内进展与所追求目标之比。



**图 3 (b). 目标一. 国家办事处报告的
预期
成果进展率（按区域）**



58. 对注重成果的年度报告的主要分析结果如下：

- 开发计划署在此目标下取得的成果大多数进展率很高。此类成果的业绩平均为 70%。60% 以上的成果集中在能力建设的各项目标上，在政策、管制或法律框架以及对机构能力的支助方面取得了几乎相等的成果；
- 提倡可持续人类发展和拟订有关政策是开发计划署的关键成果领域；
- 开发计划署日益重视公正与人权，并以体制发展和民间社会意识这重点。这一点最清楚地表现在拉加区域局和欧洲独联体区域以及阿富汗、安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国和苏丹等饱受冲突之苦的国家中；
- 注重成果的年度报告数据表明，在全球、区域和国家各级的活动之间联系较少。今后应对此更加重视；
- 注重成果的年度报告记录了开发计划署在国家一级引人注目的存在：作为合作伙伴，稳步扩大参加治理的机构空间；作为促进者，使不同国家行动者参与协商进程；作为中央权力下放的法律和体制方面的技术顾问；作为援助来源，赋予民间社会、地方政府和社区在决策中发挥更积极作用的权力；
- 数个国家在治理领域大胆革新，其中一些措施可以推广，包括确定新的以国家为重点的衡量发展办法，如易受伤害和贫穷指标；利用国家以下一级的人类发展报告，激励在若干方案国家采取行动；利用公共舆论研究成果在国家一级为发展和政治辩论提供资料；设立发展基金，并探讨私营部门资助的办法，以扩大地方政府的资源基础。

按次级目标和战略支助领域进行的分析

59. 注重成果的年度报告数据确认的优先次序与多年筹资框架中提出的优先次序相同，但都与先前按支出额排列的次序不同。现根据干预次数，将四项次级目标排列如下：

- 加强关键的政府机构（221）
- 公共部门改革（137）
- 可持续人类发展意识和制订政策（127）
- 中央权力下放（97）

60. 在更具体的战略支助领域层次，对以下项目的报告次数最多：

- 增进可持续发展意识，促进制订政策（77）；
- 促进为全体公民服务的有效率和负责任的公共部门（65）；
- 促进健全的治理（56 个登记项目）；
- 改革和加强司法系统（47）；
- 发展体制能力和议会机构（41）。

次级目标 1：推动国家、区域和全球对话与合作，以扩大有助于可持续和公平的 增长的发展选择

61. 次级目标 1 的总执行情况颇佳，据报告进展率平均为 82%。促进公众认识可持续发展问题并推动有关这些问题的政策对话（战略支助领域 1）是开发计划署的关键领域，也是整个目标中唯一的报告最集中领域：登记项目 77 个；进展率同样高达 87%。这些成果被分为两大类：一类涉及提高可持续发展意识和辩论，另一类以制订可持续发展政策或长期发展倡议为重点。

62. 在此可提出两个主要意见。第一，注重成果的年度报告表明，在提高可持续发展意识和确保可持续发展作为政策论述中的公认用语方面正在取得重大进展。第二，从注重成果的年度报告提供的资料中，很难看清开发计划署对全世界关切的关键发展问题作何反应，如全球化的影响、减债和将发展问题列入下一轮多边贸易谈判。此外，还有一些值得注意的例外情况，如在 1998—1999 年亚洲危机之后，开发计划署努力提出变通办法，最近还提出颇具智慧和新意的全球公益物概念。但此概念尚未在国家一级生根。

63. 国家人类发展报告已成为提高对可持续发展认识的有力工具，是政策宣传的起点。全球人类发展报告和开发计划署在全球公益物领域的领导地位也有助于进行国际政策辩论。

64. 1999 年，编写了约 75 份国家人类发展报告，着重于各类发展问题。虽然这一数字为历来最高，涵盖一半以上的开发计划署国家办事处，但国家人类发展报告未成为开发计划署世界范围的标准产品（见框表）。按区域分列的框表说明，欧洲独联体区域局涵盖率为 100%，但亚太区域局涵盖率低，仅占国家办事处的 28%。国家人类发展报告导致以创新的办法更有效地监测巴西、吉尔吉斯斯坦、波兰和俄罗斯的人类发展状况。省级和区域级的人类发展报告以及在阿根廷和塔吉克斯坦建立可持续发展中心导致重新就可持续发展问题进行更广泛的政策对话。在立陶宛和俄罗斯大学中，开设了可持续发展课程。在乌干达，国家人类发展报告导致设立一个制订人类发展政策的论坛。在塞内加尔，国家人类发展报告促成国家长期发展计划的拟订。此外，国家人类发展报告还是发展合作伙伴关系的重要工具。一些国家人类发展报告是在国际发展伙伴的资助下编写的。国家机构、包括非政府机构日益参与编写国家人类发展报告。最后，还编写了一些区域报告，例如关于东南欧人类安全的报告。这些报告在鼓励辩论方面也发挥了重要作用。

框 3. 人类发展报告一促进关于可持续发展和政策制订问题的辩论

- 贝宁：1997 年关于发展和贫穷问题的国家人类发展报告是贝宁国家观察站工作的一部分，对拟订 1998—2002 年国家发展计划作出了关键贡献。
- 巴西：1996 年国家人类发展报告提供了按人类发展指数最低各市加权的 27 州人类发展综合和分类数据，使全国最大州米纳吉拉的收入流动增加。此外，还制作了载有巴西 4 492 个市和社区人类发展指数趋势的光盘。
- 中国：1999 年国家人类发展报告把重点放在中国变革这一重要主题上，即过渡和国家在以下三方面的作用：纠正市场失误，如消灭贫穷；加强卫生保健和教育；保护环境。
- 埃及：各省利用国家人类发展报告确保在预算过程中增加贫困地区资金，议员也经常在立法辩论中提到这些报告。
- 印度：1995 年中央邦发表第一个人类发展报告，导致社会部门支出从 1995 年的 19% 增至 1998 年的 42%。印度其它 25 个邦也在准备发表各自的人类发展报告，期望它们取得类似的成果。
- 菲律宾：在发表 1997 年国家人类发展报告之后，总统指示所有地方政府单位至少将 20% 的资源用于人类发展优先事项，同时将人类发展指数纳入国家统计结构。此外，劳动部和地方政府也将监测省市人类发展指数，并奖励成绩优良者。
- 索马里的国家人类发展报告突出了治理危机造成的“渺茫世代”的痛苦。

65. 次级目标中其余战略支助领域的活动很有限。唯一例外是，大约登记了 29 项私营部门支助项目，包括将近四分之一的非洲区域局国家办事处，但进展非常

有限。取得的成果包括改进马达加斯加私营部门的立法；拟订亚美尼亚和格鲁吉亚出口战略；支助也在格鲁吉亚的投资促进中心；蒙古工业结构改革。

次级目标 2: 加强关键的治理机构

66. 本次级目标几乎占开发计划署所有登记项目的一半，其成果分为三类：

- 支助议会、国家选举委员会和司法机关，对本次级目标的报告为数最多；
- 促进社会融合和加强民间社会的特别倡议；
- 促进人权。

67. 虽然这些成果与敏感问题有关，但预期成果进展率平均为 74%，其中拉加区域局预期成果进展率最高，平均为 95%，其次是阿拉伯国家区域局、非洲区域局和欧洲独联体区域局，最后是亚洲区域局，为 63%。干预率高达 81%，旨在加强能力建设、特别是体制能力建设，而后者约占在此领域干预总次数的一半。

68. 在第五 A 节中对本次级目标下的主要结论进行了分析。开发计划署正成为中介或促进组织，使政府、民间社会和私营部门参加各种协商进程，突显这一点可能会很有助益。特别是人权问题，开发计划署正在拉丁美洲和加勒比、欧洲和独立国家联合体大力促进人权，虽然目前正通过提高认识和改进立法在阿拉伯国家和亚洲及太平洋地区开始采取初步措施。

次级目标 3: 中央权力下放，支持地方治理和赋予社区权力

69. 虽然该次级目标在亚洲及太平洋地区颇受欢迎，但对其报告相对较少，进展率平均为 61%。取得的成果是结合了对政府机构——并在较小程度上民间社会机构的——政策支助与能力建设内容。在本次级目标中，对促进参与性框架（战略支助领域 1）的干预次数最高（32），但进展率仅为 59%。在加强民间社会组织保护其成员利益的能力方面取得了进展，并在决策进程中发挥更积极的作用。第二类成果的重点是国家在创造更具参与性环境方面的作用。

70. 在亚太区域局内报告最多的是拟订健全的中央权力下放政策（战略支助领域 2）。成果包括协助拟订关于中央权力下放的政策和立法，如在柬埔寨、萨摩亚和泰国等国，以及协助在地方一级建立额外资助机制，如在不丹、柬埔寨、印度尼西亚、蒙古和尼泊尔。

71. 在亚洲及太平洋地区，还加强了地方当局的能力（战略支助领域 3），这与在中央权力下放方面取得的进展相辅相成。亚洲区域局几乎一半的办事处提出有关报告。在非洲也是如此，大约四分之一的非洲办事处积极提出报告。关于改进地方规划和管理能力的目标，进展率较低，平均为 62%，成果包括在亚洲建立改良的预算编制和会计制度；在非洲协助发展概念和落实新的地方政府结构。

72. 对所有收到的资料进行分析后突出得出的一项事实是，开发计划署不仅作为技术问题处理中央权力下放问题。与中央和地方当局对话以设计具体的国家政策框架并促进采取参与性的做法是开发计划署提供支助的主要方面，而保持中立在这些方面起着重要的作用。但预期通过此一做法取得的成果仍然有限，这突出表明应采取更战略性的介入，扩大合作伙伴关系，以支助取得预期成果。还应指出，开发计划署支助中央权力下放不是一项规则，与减少贫穷的目标没有明确关系。

次级目标 4: 支助有效率和负责任的公共部门

73. 公共部门改革继续是开发计划署 1999 年提供支助的关键领域，支出总额最高，对其报告率居第二位，占对总目标下的 24%。预期成果平均进展率良好，为 71%，亚太区域最高，为 78%。

74. 大多数登记项目涉及为提高公共部门效率和改进经济管理提供支助（战略支助领域 1），其进展率平均为 70%。非洲区域局在此方面的进展尤为显著，有 18 个国家办事处积极活动，进展率为 83%。有效和公平地交付公益物是拉加区域局的主要重点，有 9 个国家办事处提出报告。在阿拉伯国家区域局也是如此，大约三分之一的办事处提供了与公共部门效率和公益物交付情况有关的最新资料。

75. 在非洲，以制订计划、法律、条例及建立新的组织结构为取得成果的目标，旨在加强宏观经济或公共财政管理。亚洲及太平洋地区和阿拉伯国家区域都把重点放在行政管理改革和改进人力资源方面。信息技术是拉加区域局成果的一个特别方面，通过采用创新信息系统加强体制。

76. 促进提高透明度和与腐败作斗争是第二个战略支助领域，对亚太区域局和拉加区域局特别重要，分别占这两个区域所有国家办事处报告活动的三分之一和四分之一。平均进展率为 76%。在体制发展领域取得了显著进展，特别是欧洲独联体区域局和拉加区域局，成果包括在玻利维亚、柬埔寨和格鲁吉亚建立国家反腐机构。在非洲区域局和亚太区域局，成果集中在改进与国民帐户、审计和收入有关的领域中的管理制度并提高其透明度。在阿拉伯国家区域局，开发计划署已推动摩洛哥在打击腐败方面取得进展。

77. 虽然在此目标中，对援助协调的报告相当有限，但必须同时看到国家办事处对目标六（开发计划署对联合国的支持）的报告。在这两项目标中，援助协调都取得了较大进展，目标 1 进展率约为 70%。成果包括在非洲区域局采取旨在改进结构和协调的措施；在欧洲独联体区域局强调通过建立更新的数据基系统改进提供数据的情况。然而，进展经常涉及开发计划署的介入能促成改进的技术问题，但很少处理政策问题或在国家一级协调所有利益相关者的立场。最近开发计划署关于圆桌机制的评价结果更证实了这一结论。

新问题

78. 这一类中出现的新问题如下：

- 注重成果的年度报告分析以及署长业务计划中提出的问题使开发计划署有机会及时重新评估和改进其治理支助战略。特别是亟需系统地处理全球可持续人类发展问题，特别重视如何开发和推广知识产品。
- 注重成果的年度报告数据表明，开发计划署尚未系统地将其对减少贫穷的深刻见解纳入其国家治理办法中。开发计划署的支助涉及许多创造有利环境的问题，包括中央权力下放、公共部门改革或对司法系统的支助。这些都须进一步与穷人的需要挂钩。在第六.A 节中更详细地审查了此问题。
- 注重成果的年度报告的分析表明，应同时借鉴德国政府和开发计划署对中央权力下放和地方治理进行的联合评价，以及各种其它个案研究和最佳做法总结。虽然取得了一些成功，但似乎除亚太区域局之外，其它区域局并未把中央权力下放问题放在优先位置，可能因为对其与减少贫穷的联系有疑问。在所有次级目标中，中央权力下放的业绩表现也最小。
- 注重成果的年度报告突显了国家人类发展报告的重要性，认为它是鼓励就发展问题进行辩论的强有力工具，特别是在民间社会力量薄弱和可靠数据奇缺的国家。基于此，现在应下决心努力合作，让所有国家办事处都编写国家人类发展报告，以便发挥其潜力，作为促进在国家 and 区域二级关注关键的发展问题的重要工具。
- 注重成果的年度报告数据还表明，必须对全球、区域和国家办事处方案拟订之间的联系进行审查。国家办事处提供的注重成果的年度报告往往对通过全球或区域主动行动取得的进展略而不报，这说明若要取得更大成果，就应加强全球、区域和国家各级方案拟订之间的联系。

B. 消除贫穷和可持续的生计

79. 从核心资源拨出的开发计划署支出估计数超过 1.95 亿美元，用于消除贫穷和支助可持续的生计。这个数字占开发计划署的核心资源 40%—在考虑到分摊费用捐款后占 31.6%，因为只有 29% 的非核心资源指定用于贫穷方面。

80. 拉加区域局的所有国家办事处报告了消除贫穷情况，其他区域国家办事处提出报告的程度很高，见图 4(a)。按预期扫贫的成果显示亚太区域的进展达 74% 的最高比率，紧接其后的是欧洲和独立国家联合体区域，但撒南非洲(64%)拉丁美洲和加勒比(58%)的比率较低，(见图 4(b))。

图4(a). 目标二 国家办事处总数和提供
报告情况（按区域）

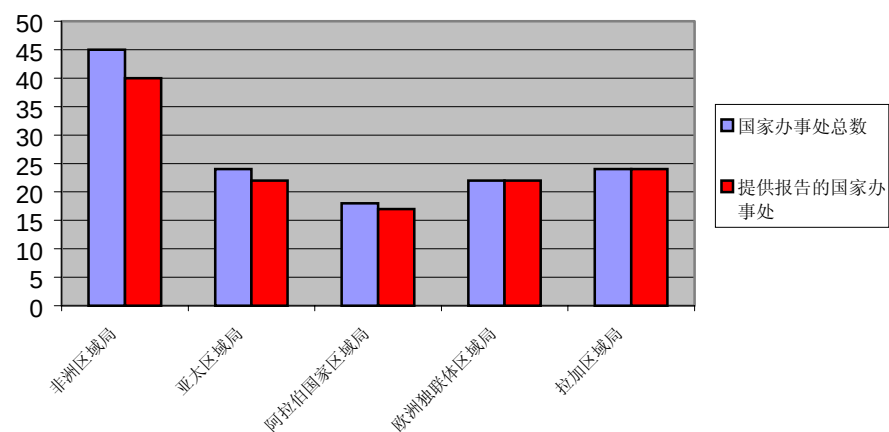
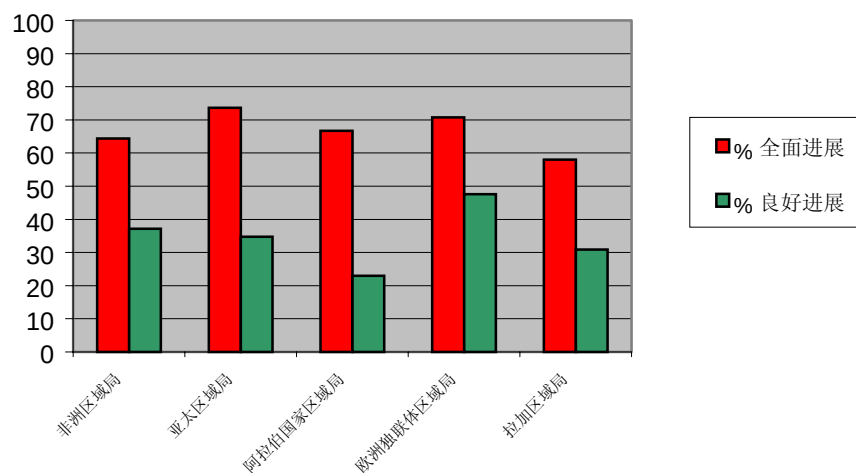


图4(b) 目标二. 国家办事处报告的预期成果进展率
（全面和重大进展，百分比）



81. 图 4(b) 试图区分重大进展和有些进展。从数字可以明显看出, 报告全面进展达最高比率的区域局和报告良好进展达最高比率的区域局有所不同。未来的注重成果的年度报告可考虑在整个报告内采用这种两种层次的图解方式。

82. 注重成果的年度报告的主要分析结果如下:

- 注重成果的年度报告的数据表明在能力建设方面取得良好进展。开发计划署在所有五个区域在倡导和提高意识方面取得进展。有迹象表明开发计划署的倡导成果与制订政策及建立法律框架之间有相互关系。虽然报告了几项突破, 但并未有系统地报告这种相互关系。
- 开发计划署正积极帮助审查现行法律和制订改革建议。应强调民间社会的参与和在大规模推广全国对话作为开发计划署正在获得积极成果的工作的重要层面;
- 下游作业支出是大约上游作业支出的一倍。这一点在注重成果的年度报告中, 特别是在非洲得到证实。与流行病、社会服务、就业、微额供资和贫民自助组织有关的战略支助领域涉及开发计划署的授权、参与性做法和针对性/试点性介入工作的成果。这些领域以当地社区为目标, 开发计划署以技术合作项目方式作出贡献;
- 总的说来, 开发计划署的下游干预工作产生的积极成果, 从实际的改革和受益者的数目方面得到了实在的记载。这些成果往往并未与开发计划署在制定政策和法律管理框架的上游一级的参与结合起来。促进就业和微额供资的分析是这方面的有力例证;
- 通过信息技术传播知识和建立网络是开发计划署工作的一个新兴领域。已获得有限的成果, 其中大多数是加强集中注意贫穷问题的民间社会组织。全球和区域方案有助于在建立方面以及区域和跨区域的经验交流方面取得进展, 并已报告了这些方面的进展;
- 开发计划署的成果中有少部分包括具体性别部分。所报告有利于妇女的进展大多数是在促进就业和获得微额供资服务方面(见下文和性别类别的分析)

按次级目标和战略支助领域进行的分析

83. 注重成果的年度报告确认了多年筹资框架文件中强调的趋势。根据开发计划署的扫贫干预工作的次数和提供报告的国家办事处数目, 开发计划署的预定成果着重于:

- 国家扶贫政策和除贫计划(84)
- 提倡企业家精神和贫民获得微额供资服务(74)
- 促进贫民就业(67)
- 民间社会和贫民的自助组织(59)

次级目标 1: 促进以贫为发展和减少脆弱性

84. 支助开发计划署的最大领域涉及扶贫政策和除贫计划的制订。应强调国家人类发展报告对突出贫穷问题和提供政策选择的贡献。在许多国家，贫穷是某一年的国家人类发展报告的中心问题。国家人类发展报告按性别和区域分列现有数据，作为国家对话和未来政策决定的投入。由于国家人类发展报告的读者众多和有高级决策者参与，因此变成开发计划署促进扶贫政策的强有力工具。国家办事处的注重成果的年度报告提供有国家人类发展报告所载导致实际政策改变的建设的例子(见第六.B 节的详细分析)。

85. 开发计划署为提高对国家贫穷和公平问题的意识和认识所作的努力已作为分开的结果加以说明，这表明开发计划署在转型国家(欧洲、独立国家联合体和蒙古)和摆脱财政危机的国家(印度尼西亚、泰国)正在作出有力的宣传努力。在开发计划署积极活动的 13 个国家中，国家办事处报告对预期成果取得的进展达 85%，干预工作以公众和决策者为对象。开发计划署通过媒体向公众散发关于新出现的贫穷问题的资料和发起全国辩论。就决策者来说，主要是通过提交分析文件和有政府官员、议员和非政府组织及民间社会的代表参加的全国会议来取得成果。指标表明媒体大大地增加报导了贫穷问题，高级政府官员也较频繁地提到这些问题。扶贫政策的促进和执行(成果 B)也取得积极成果，81 个提供报告的国家办事处中有 62 个取得进展(另见详细分析)。

86. 36 个提供关于社会保护报告的国家办事处中几乎有三分之二表明取得进展。除在欧洲和独立国家联合体的转型国家中有 13 个办事处提供报告和 6 个取得进展外，社会保护不是开发计划署高度集中力量的领域。开发计划署的干预工作包含全球建议，其中包括关于在保加利亚的社会保障改革的白皮书和针对性提供援助以制订关于例如白俄罗斯的养恤金改革的具体问题的法律草案。

87. 预防和减少传染病较为重要，几乎完全限于艾滋病毒/艾滋病。开发计划署正参与提高认识、支助国家方案和开展社区一级的干预工作。不过，对跨区域的审查显示出在干预工作的总次数和所取得的成果方面有重大区别，如表 5 所示。

表 5. 关于预防和减少艾滋病毒/艾滋病传染病的注重成果的年度报告

区域	提高意识		国家方案		社区一级干预工作	
	国家	进展	国家	进展	国家	进展
非洲	5	3	10	6	3	1
阿拉伯国家	1	1	3	1	0	0
亚洲及太平洋	6	4	7	5	5	3
欧洲和独立国家联合体	3	3	8	5	4	3
拉丁美洲和加勒比	1	1	4	1	2	2
共计	16	12	32	18	14	9

88. 加强国家收集和散发数据和用数据制订政策的能力是开发计划署在体制建设方面的作用的特点。所有区域均报告取得重大进展，从进行贫穷评价和调查到建立或加强负责监测贫穷的政府机构都有建立经济研究中心机构制以追踪可持续人类发展趋势的进展是开发计划署在布基纳法索、哥伦比亚、尼日尔、摩尔多瓦共和国和乌兹别克斯坦等国工作的特点。

次级目标 2: 加强贫民的自助组织能力和获得财产与资源的能力，以改善他们的生计

89. 注重成果的年度报告指出在本次级目标的六个战略支助领域中，有两个是优先领域：促进就业及企业家精神和取得微额供资。关于这两个战略支助领域，分别从 67 个和 74 个国家办事处收到报告，使之成为到目前为止对整个次级目标集中力量的最大领域。开发计划署同拉丁美洲和加勒比区域市一级的地方当局和社区协作，获得特别好的成绩。

90. 在战略支助领域促进就业、增加就业和贫民自营职业是主要结果，有 53 个国家办事处提供报告和按预定成果取得的进展达 62%。开发计划署通过直接训练或支助贫民咨询中心提供支助。在阿拉伯国家取得重大进展，有 9 个国家办事处提供报告和 7 个指出有一些进展。在亚洲及太平洋、欧洲和独立国家联合体的成绩良好，分别有 16 和 6 个办事处提供报告，11 和 5 个取得进展。在非洲、拉丁美洲和加勒比，尽管开发计划署积极参与(每个区域有 11 个办事处)，干预工作似乎较多样和成果较不显著，据报分别只有一半和三分之一的工作取得进展。

91. 开发计划署关切在这个重要领域，有很少迹象表明直接干预工作在决策一级造成变化的积极成果(见表 6)。只有 15 个国家办事处(大多数在亚洲)，包括在不丹和斯里兰卡积极加强国家监测劳动力市场和制订扶贫就业政策的能力(成果 B)，有 9 个办事处取得进展，并在斯里兰卡采用由政府 and 私营部门建立和共有的技能开发基金的方式发展伙伴关系。

表 5. 比较直接干预和政策一级的干预

	提供报告的国家办事处数目	
	就 业	微 额 供 资
直接干预	53	50
政策一级的干预	15	17

92. 虽然取得微额供资和促进企业家精神是开发计划署的一个较新的领域，在所有三项结果中都获得积极成果(另见框 4)。微型企业的开办和扩展方面的成功率高，23 个提供报告的国家办事处的 82%取得进展。目前，变化比较限于加强微额供资机构。开发计划署正在在 50 个国家追求这个目标，在 32 个取得具体进展。在非洲、亚洲及太平洋和阿拉伯国家进行大规模工作，参加率异常的高，有 13 个国家办事处提供报告，但进展有限，大约一半的办事处报告尚未有进展。

框 4. 供资：从下游项目到上游政策支持

开发计划署正在阿根廷制订政策建议，以支助基于最佳做法和国际经验的微型企业。

在柬埔寨，开发计划署的支助导致发证给一个非政府组织由其充任私营微额供资公司。

在加纳，开发计划署通过建立国家微额供资政策框架推动增强贫穷社区能力。

按照由开发计划署促进并由哈萨克斯坦政府、捐助者和非政府组织参加的微额贷款圆桌会议的建议，改进了哈萨克斯坦的非银行金融机构的条例。

在马达加斯加通过世界银行、开发计划署和资发基金间的伙伴关系使贫民较易取得微额供资。由于干预工作，正在制订一项国家政策。

与资发基金合伙，在蒙古的 MicroStart 创立了第一家金融公司和该国的第一家合法注册的微型金融机构。它促进中央银行关于非银行金融机构的条例的制订和银行法、民法和公司法的修改。MicroStart 为非银行金融机构制订的会计标准图和会计手册已为中央银行所采用。

93. 关于就业，直接干预工作不一定导致开发计划署在上游的参与。只有 17 个国家办事处（主要在亚洲及太平洋和欧洲和独立国家联合体）报告在政策一级推动微额供资。不过，在积极采取行动时，开发计划署发挥关键作用和取得重大具体成果。总共 76% 进行活动的国家办事处改进了政策一级的微额供资发展。这涉及开发计划署在柬埔寨、哈萨克斯坦、蒙古和菲律宾及其他国家支助修改条例，包括银行条例。

94. 已收到 49 个注重成果的年度报告，表明使贫民获得基本服务，特别是在保健和教育方面，除阿拉伯国家（有 3 个办事处汇报）外，在所有区域都是比较重要的战略支助领域。三分之二提出的报告表明，通过参与性做法和在地方建立伙伴关系取得了积极成果。

95. 关于支助贫民取得土地和自然资源权利的结构改革的报告和成果不多。只有 13 个国家办事处提供报告和只有三分之一的报告指出在这方面的积极变化。

96. 粮食安全方面的干预工作集中于非洲和亚洲，这两个区域各有 13 个国家提供报告。几乎所有国家都指出有进展，重视农村地区和对农民的培训。

97. 所有五个区域都报告了促进贫民的自助组织的努力和获得积极成果，按预期成果取得的进展平均为 66%。报告补充了关于开发计划署为民间社会和与民间社会努力的资料，这项资料是在促进可持续人类发展和性别问题的环境的战略成果框架内提供。开发计划署强调动员贫民社区（成果 A），有 39 个国家提供报告。在亚洲及太平洋的进展远远超过平均水平，13 个国家办事处中有 10 个报告取得重大进展。开发计划署通常在农村地区促进造福贫民的贫民协会并在促进建立这些协会的国家及国际联网方面获得特别好的成果。开发计划署使用相同做法，正在增强民间社会组织政策分析和倡导能力方面（成果 B）取得进展。总共 19 个国家办事处就其成果提供报告，在亚洲及太平洋区域和独立国家联合体特别取得重大进展。

新问题

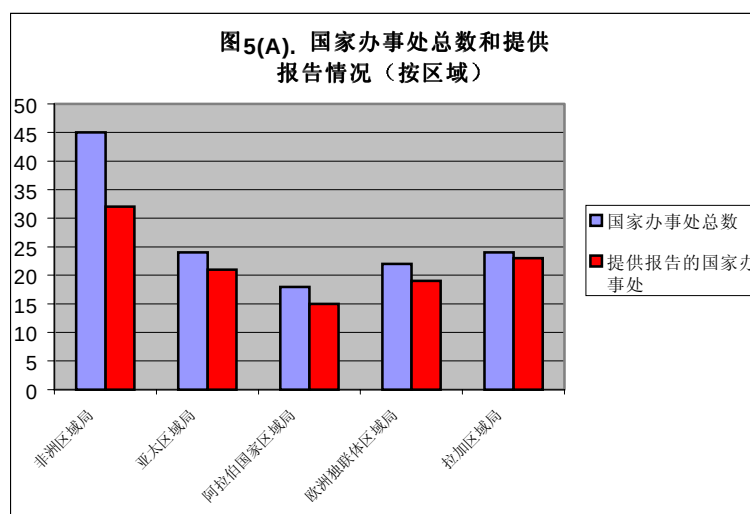
98. 这一类中出现的新问题如下：

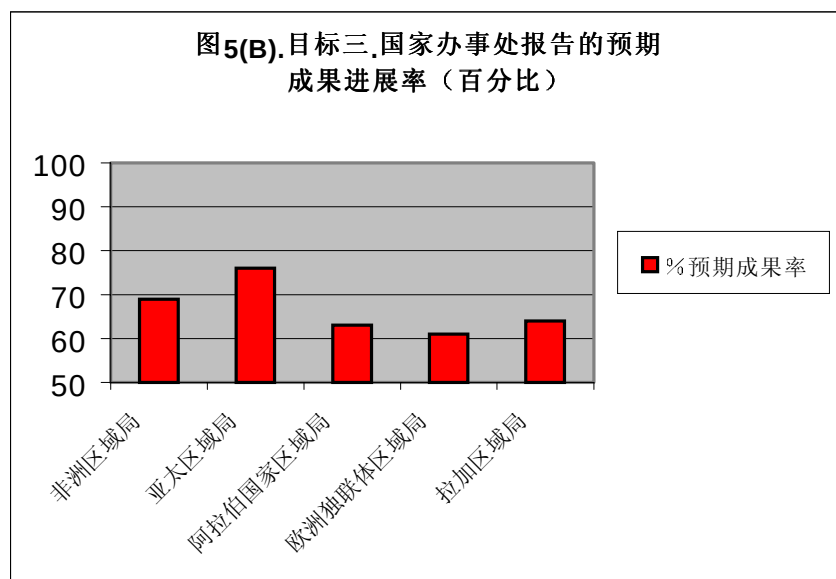
- 对第一个关于贫穷问题的注重成果的年度报告的分析强调，虽然开发计划署在制订国家宏观扶贫政策和除贫战略方面发挥关键作用，以社区为基础的工作仍然是开发计划署减缓贫穷工作的主要部分。虽然这些干预工作取得具体进展，但只帮助数目有限的贫穷社区和弱势群体，并未有系统地帮助促进开发计划署对政策制订工作的支助。两级的干预工作间的联系需要进一步发展，以使开发计划署的成果的影响更大。
- 知识网虽然重要，但不会从分析当中有力地产生。这可能需要开发计划署确定在国家和总部两级减贫方面建立网络和分享知识的协调一致战略。
- 通过巩固方案国家很少提出需求的战略支助领域，和清楚说明只有在微型干预工作有示范价值和旨在用于提升政策框架并与之挂钩时才可开展，贫穷战略成果框架就可得到大大加强。

C. 环境和自然资源

99. 环境是开发计划署 1999 年支出估计数的第三大受惠者。这一类别吸收了支出总额（2.4 亿美元，）的 14%，而总额中的非核心资源达 1.7 亿美元，其中有三分之一来自开发计划署/全球环境基金。按活动类别所作的分析显示，下游活动吸收了支出总额的三分之一以上。

100. 下表列有按区域开列的总体执行情况。按收入类开列的执行情况显示，净捐助国群组虽小，但其各个国家办事处取得了最佳的进展，其次是低收入国家、中等收入国家和最不发达国家的国家办事处则程度差不多相同。





101. 注重成果的年度报告分析的主要结论有：

- 各个国家办事处的报告一般集中于多年筹资框架确定的优先领域。各个国家办事处报告的预期成果进展率平均为 67%。
- 下游活动的执行情况显著低于本类的平均进展比率；这些活动包括微型方案或预计方案、提高认识和技术开发等。很巧，这些也是因为政策和体制改革而大部分都已经与开发计划署的合作脱钩的领域。
- 旨在制订政策和管制框架的上游活动，包括各项全球协定的后续行动、数据收集与分析和能力建设，其成果更为明显。
- 行动的重点似乎有相当程度集中于气候变化、生物多样性方面和在较少程度上集中于荒漠化方面，虽然还有证据显示努力的重点相当分散。
- 全球环境基金的筹资似乎是塑造开发计划署这类活动的总方向的紧要因素。全球环境基金的影响扩大到正在进行的各类活动，不论是在政策、立法和条例、能力建设、数据收集与分析或微型干预工作等领域，均是如此。
- 审视从宣传到发展条件的实际改变等各项成果的幅度，开发计划署仍然主要是在起始阶段——就是帮助各个国家伙伴打好加速行动的基础。这意味着在未来两三年内对揭示开发计划署是否能够超越这个起始活动阶段和帮助取得有意义的发展成果将特别要紧。
- 最后，各个国家办事处报告，在资源调动、公—私伙伴关系和区域行动等领域存在着可能的领先活动。（见框 5）。

框 5. 持续发展的创新活动

从注重成果的年度报告中得出相当的证据显示开发计划署为可持续发展进行创新活动。例如，在资源调动方面，除了进行约旦倡议的那一类债务转换外，有若干国家办事处正在为环境方案建立筹资机制，方法是促成设立信托基金，这种信托基金通常有两类：整个部门的信托基金，如蒙古、塞内加尔和乌克兰及前南斯拉夫的马其顿共和国的情形；以及针对如荒漠化等特定关心的问题的信托基金，如埃塞俄比亚、黎巴嫩和苏丹的情形。

另一个日益增长的方面是与私人部门的伙伴关系。举几个案例：在斯里兰卡综合提供了设立氯氟化碳回收和再生中心的提高认识、训练和支助活动；在中国提供了对设立可再生能源工业协会的支助；正在哥伦比亚公私部门间推动关于洁净发展机制的协作工作；在菲律宾为编制《工商业 21 世纪议程》提供了援助。

在国家一级之外，国家间、分区域或区域的倡议是开发计划署努力的一个关键组成部分，例如秘鲁和玻利维亚关于的的喀喀湖和古巴与牙买加间关于清除海湾污染的两国努力‘世界银行/开发计划署的越境河流倡议，开头的重点为尼罗河和南非，正在探讨共用河水的问题；以及支助执行《红海战略行动纲领》。

按次级目标和战略支助领域进行的分析

102. 第一个次级目标涉及发展政策和方案中环境管理工作的整合，在注重成果的年度报告中报告的比例比多年筹资框架中报告的多。但是每一战略支助领域的相对重要性大体与多年筹资框架相符，并显示了以下的先后次序：

- 批准各项国际公约和协定及国家后续行动（67 个国家）；
- 法律/条例框架和政策的执行（52 个国家）；
- 国家环境机构的管理能力（49 个国家）；
- 地方参与方案设计/执行的能力（45 个国家）；
- 促进可持续环境管理的国家/地方方案（43 个国家）；
- 数据收集、分析和传播的能力（42 个国家）。

103. 关于执行情况的紧要问题，按多年筹资框架提议的成果分类列出的表 7 数据（见图 1）显示了各个国家办事处在取得以政策发展、法律和条例框架为重点的成果方面取得了最大进展，其次为旨在建立数据收集和分析能力的成果以及更广泛的环境规划和管理成果。直接支助领域的执行情况——包含表 1 中的赋予权力和针对性的/试验性干预——在成果当中的排名最低，各个国家办事处报告的预期成果进展率约为 50%。

104. 按次级目标所作的执行情况分析证实了上述结论，显示最着重于政策/立法/条例和能力的发展的次级目标 1 和 3 对预期成果有最高的进展率，约为 70%，而主要着重于向特定地区或人口群提供直接援助的次级目标 2 则表现很差，对预期的成果只有大约 60%的进展率。

表 7. 按成果种类开列的执行情况

成果种类 ^a	估计执行情况 (%)
A. 能力发展	
A. 1 政策、法律和条例框架	77
A. 2 增加社会凝聚力	56
A. 3 机构能力	63
A. 4 数据收集和监测	67
B. 建立知识网络	61
C. 赋予权力	66
D. 有针对性的/试验性干预	73 ^b

注：

^a 分类是根据多年筹资框架文件所述 (DP/1999/30)，另见第 页图 1。

^b 此处数目太少，无法提供确实结论。但是，赋予权力的一些组成部分极为类似；将它们加入计算可使数字大大减低到 50%左右。

政策框架和全球协定的后续行动

105. 在分析全面执行情况时，有两个战略领域在此似乎相关（事实上在报告中有些重叠）：首先是次级目标 1 的法律和条例的制订 (SAS1)；第二是次级目标 3 的国际公约和协定的后续行动 (SAS1)。在这两者中，执行情况似乎特别令人感到鼓舞，约四分之三的国家办事处报告取得了进展（见表 2）。非洲在这两个领域当中表现最佳，其次是亚洲及太平洋，然后是表现类似的阿拉伯国家和拉丁美洲及加勒比。相对于其他区域，欧洲和独立国家联合体区域表现就没有那么好，虽然仍然还有约 60%的办事处报告取得了进展。

表 8. 政策、法律和条例框架 (G3/SG1/SAS(a))

区域	报告国家数	取得重大进展	略有进展	无改变	无增补资料
非洲	8	6	2	—	
亚洲	16	7	6	2	1
欧洲和独立国家联合体	9	5	—	—	4
阿拉伯国家	10	5	2	—	3
拉丁美洲和加勒比	9	6	1	—	2
共计	52	29 (56%)	11 (21%)	2 (4%)	10 (19%)

106. 就部门和针对生物多样性及荒漠化的具体目标而言，所有区域都报告在制订、讨论和正式核可环境战略和（或）行动计划方面取得了进展。例如，约有 25 个国家完成了《21 世纪议程》国家战略，50 个国家开展了制止荒漠化和干旱的国家行动方案，其中 30 个国家已经开始执行。

107. 在起草和（或）通过关于诸如环境管理、土地/水的利用、环境或能源养护、社会森林和废物管理等各类广泛环境问题的政策、立法或条例方面，所有区域（阿拉伯国家在较小程度上）都报告取得了进展。正在取得的成果从起草关于索马里和马来西亚的法律、条例和机构问题的政策到巴西 12 个州的法律和条例框架——包括替代选择和备选情况——的研究都有；以及从乌克兰将自然资源使用的管制和环境管理权力从中央转移给地方的立法文件的编制到推动尼日利亚设立环境部的主张都有。

108. 所有区域（非洲在较小程度上）在汇编国家绿屋瓦斯档案、制订关于气候变化的行动计划和立法和编写《联合国气候变化框架公约》国家报告方面都报告取得了进展。具体的例子包括诸如阿尔巴尼亚、阿根廷、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、斯里兰卡、前南斯拉夫的马其顿共和国和委内瑞拉等各类国家不断制订或完成国家气候变化行动计划的行动；以及帮助孟加拉国、中国和埃及制订逐步取消生产氯氟化碳的计划或法律框架。

发展改进环境管理的能力

109. 能力建设是以提高环境管理能力和更具体的数据收集和分析能力为目标。以改进环境管理能力为重点的活动要求审查两个层次的行动：国家和部门环境机构（次级目标 1，SAS2）和地方当局及其他利益攸关者（次级目标 2，SAS2）。

110. 虽然在国家和地方两级上差别很大，但仍然有可能对执行情况作出一些比较性评论：(a) 欧洲和独立国家联合体和亚洲及太平洋在国家和地方两级上能力建设都表现良好，四分之三的办事处都报告取得了进展；(b) 非洲和拉丁美洲及加勒比似乎地方一级的能力建设为国家一级的两倍；(c) 阿拉伯国家的情况似乎相反，不过对这项结论还须谨慎处理，因为有很多办事处没有提出报告。

111. 各个国家办事处报告的成果类别视其是在国家一级还是在地方一级二有所差异。在国家一级，成果分成两大类。

112. 第一，大部分区域（拉丁美洲和加勒比在小的程度上）均报告其成果集中于建立或调整涉及环境规划、管理或协调的机构或系统。实现的成果举例来说，包括：在菲律宾制订了环境审计登记制度计划；援助马来西亚和尼泊尔设立臭氧单位（全球设有 22 个这类机构）；制订亚美尼亚和格鲁吉亚改组环境部会的提议；以及支助设立科威特和阿拉伯联合酋长国的环境培训和（或）研究中心。

113. 第二，所有区域均报告在提高政府和非政府工作人员的认识和训练技能以及提供设立或调整环境机构的一些支助方面取得了进展。重点为建立对全球公约所产生的国家义务的认识以及发展环境和自然资源管理，自然资源核算及方案和项目规划、管理和评价的技能。

114. 地方一级报告的最显著成果集中于编制不同阶段的地方环境行动计划方面所取得的进展。例子包括中国三分之一的省份开展了地方《21 世纪议程》倡议和不丹、哈萨克斯坦、摩尔多瓦共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其和乌克兰制订了地方环境行动计划。

115. 能力建设和加强数据收集、分析及传播工作等其他主要领域的执行情况，因区域而差异很大：欧洲和独立国家联合体和阿拉伯国家表现优异，有 80% 或 80% 以上的国家办事处报告取得进展；非洲和亚洲表现中等，约有半数国家办事处报告取得进展；拉丁美洲和加勒比表现最差，只有大约四分之一国家办事处报告取得进展。按收入类别对执行情况进行的评价显示中等收入国家和净捐助国取得了最多的进展。

116. 在本战略支助领域下各个国家办事处取得的成果类别大体分为建立环境信息体系或中心，最主要是使用地理信息系统，有时是在国家利益攸关者间建立网络。现举数例，开发计划署提供了在阿根廷和孟加拉国建立地理信息系统的援助，同时开发计划署的支助帮助马来西亚建立了线上环境信息一次作业中心、拉托维亚和亚美尼亚设立了环境或气候变化信息中心、黎巴嫩设立了环境观察处和摩洛哥设立了环境和能源信息中心。此外，若干国家办事处报告了各国制订环境影响评价程序和立法的情况，其中包括伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫、蒙古和乌克兰。

直接干预

117. 对直接干预的数据所作的分析显示：(a) 这些活动在亚洲及太平洋和拉丁美洲及加勒比最为普遍；(b) 对预期成果的估计进展率显著低于本专题类别的平均比率，为 56%；(c) 有些活动表现特别不好，例如技术发展活动，亚洲及太平洋、拉丁美洲和加勒比及阿拉伯国家均报告了 40% 至 50% 之间的进展率。

118. 这方面最重要的战略支助领域是为特定地域和特定人群进行的干预 (SA2/SAS1)。正如关于战略支助领域的其他广泛类别一样，执行情况好坏互见 (见表 9)：表现最佳的是亚洲及太平洋，几乎有 90% 的办事处报告取得进展；非洲和拉丁美洲及加勒比表现其次，约有 60% 的国家办事处报告取得进展；欧洲及独立国家联合体和阿拉伯国家表现最次，少于三分之一的国家报告取得进展，不过对欧洲应持谨慎态度，因为很多国家没有报告。

表 9. 对特定地域和特定团体的干预 (G3/SG2/SAS (a))

区域	报告国家数	取得重大进展	略有进展	无改变	无增补资料
非洲	10	3	3	—	4
亚洲	14	6	6	1	1
欧洲和独立国家联合体	5	1	—	—	4
阿拉伯国家	6	—	2	3	1
拉丁美洲和加勒比	8	5	—	—	3
共计	43	15 (35%)	11 (26%)	4 (9%)	13 (30%)

119. 各个国家办事处取得的进展可大部分按两个密切相关的领域归类：

(a) 地区的复原和养护办法，如采行可持续农耕做法和替代能源选择及恢复退化的边缘土地。例子有为柬埔寨的国家公园执行管理计划；在巴基斯坦建造废水处理厂；在巴拿马执行可持续使用野生资源的试验项目；以及在巴西训练关于森林防火和灭火的 400 名培训人员及 1200 名农民；

(b) 采取主动行动促进社区一级的特定团体采行可持续自然资源管理和生计模式。在尼日尔，此项工作促成了当地社区拥有的 130 个烧柴炉的建造，使致能够可持续开采 4000 公顷的热带草原森林。在孟加拉国，已在 30 个村庄开始进行采行替代生计的筹备工作。

新问题

120. 本类别中正在形成的问题如下：

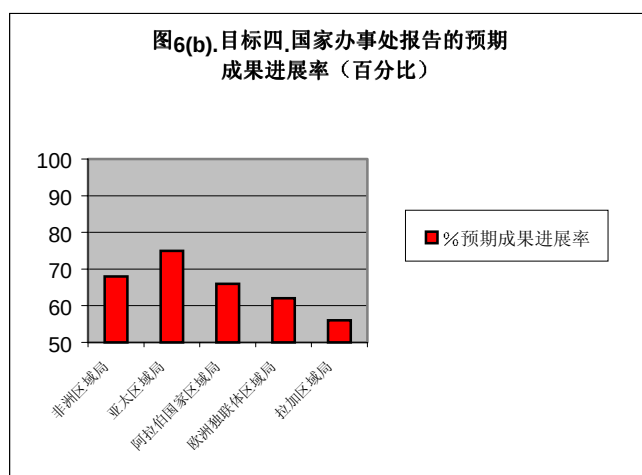
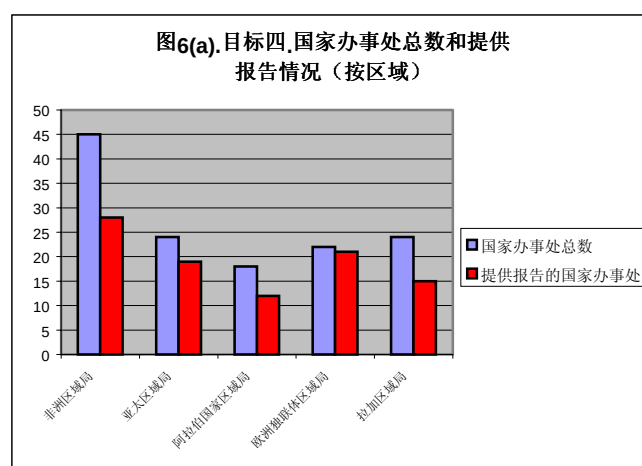
- 可能值得重申一些广泛的结论：下游活动的执行情况低于平均比率；全球环境基金在形成本部门的优先次序方面的相对主要作用；微型干预和政策框架之间的薄弱联系；开始形成未来所需的一些有趣的生产线，如试验公私部门的伙伴关系。
- 分析结论要求改进对开发计划署一揽子环境和自然资源项目的管理。为此，大力审查这些项目组合以确定和逐步取消或处理表现不佳的活动似乎是必要的，以便未来能集中于少数关键性干预领域。要改进执行情况也要求采取更快速的行动评价一些新的产品和服务，以及更有力地结合开发计划署—全球环境基金以形成开发计划署在本部门的战略做法和行动。
- 最后，分析结论指出必须为目标 3 彻底审查战略成果框架，以期：(a) 消除战略支助领域和成果的明显多余部分；(b) 将支助领域围绕于明确界定的活动群组，如政策和能力建设；及 (c) 通过强调两个主要活动层次——国家和区域/全球——使次级目标更有重点。

D. 两性平等和提高妇女地位

121. 性别类资源为 3000 万美元，是按目标分配的资源中最少的；占开发计划署 1999 年核心支出的 3.4%，在非核心支出中仅占 1%。虽然可以说其他战略成果框架在一定程度上涵盖各方案的性别部分，但开发计划署直接推动性别问题的的工作似乎是在资金严重短缺的情况下进行的。

122. 如图 6（a）所示，性别类的总体报告情况也有限，提交报告的国别办事处少于其他战略成果框架类别。但亚洲及太平洋、欧洲和独立国家联合体却比其他三个区域更为全面地说明了其干预工作和成果。有开发计划署参与取得性别方面的重要成果的领先国家全都位于这两个区域。都是在牵头国取得的。

123. 亚洲及太平洋区域似乎取得了重大进展，对照预期的成果，国家办事处报告的进展率达 75%（见图 6（b））。非洲、欧洲和独立国家联合体，以及阿拉伯各国的进展虽不平衡，却很明显的，开发计划署在当地有限的一些倡议确实产生了成果。拉丁美洲和加勒比的全面进展有限，但在诸如防止对妇女的暴力行为等重点领域，却取得了积极成果。



124. 注重成果的年度报告的重要结论有：

- 如同多年筹资框架一样，注重成果的年度报告没有充分反映出开发计划署对性别的重视。但就多年筹资框架而言，据认这一重视不足在很大程度上反映出其他类别将性别问题纳入主流的情况，各个国家办事处注重成果的年度报告中说明纳入主流的情况很有限，极少提到把性别问题纳入各方案的问题；
- 关于性别问题的政策和法律框架是开发计划署选定的主要成果类别，也是所有五个区域明显进展的领域。就把性别问题融入发展政策而言，成果则更为有限。原因可能在于：资源通常都是直接用于加强国家主管妇女事务的机构，国家性别问题方案的制定和实施，都由这些机构来负责；
- 机构能力在成果报告数目中居第二位。开发计划署与行政和立法部门及与日益重要的伙伴——非政府组织和民间组织——进行协作；
- 开发计划署积极提倡建立促进区域和跨区域知识交流的网络，并日益采用信息技术。伙伴关系包括非政府组织、民间社会和新闻媒体，由全球和区域性性别问题方案给予支助；
- 试验性干预工作和有针对性的干预工作主要集中于促进妇女就业。从登记条目的频率和划拨的资源来看，比之于其它战略成果框架而言，此类干预工作更为有限。

按次级目标和战略支助领域进行的分析

125. 按提出报告的国家办事处数目来计算的主要战略支助领域如下（同多年筹资框架文件区别不大）：

- 加强创业和技术技能、知识和能力（37）
- 为将性别问题纳入政策、计划和方案主流提供能力建设支助（37）
- 加强那些代表妇女利益并推动宣传、建立网络和伙伴关系以提高妇女地位的组织的能力（35）
- 支持提高妇女地位的国家行动计划的执行，包括第四次妇女问题世界会议的后续行动（32）

126. 有一些战略支助领域的报告量极少，本分析因而只包括重要领域。框 6 让人们了解到开发计划署与妇发基金的伙伴关系在此领域产生的成果。

框 6. 划署与妇发基金：结成伙伴关系，促进两性平等

一开发计划署伙伴关系在性别问题战略成果框架各个次级目标下都产生了成果。开发计划署发扬并拓展了妇发基金成功的干预工作，成功扩大其影响。例如，亚洲及太平洋性别和发展方案支助妇女获得政治权力及《消除对妇女一切形式歧视公约》的执行工作。妇发基金在布基纳法索努力把妇女生产者同新市场连接起来，开发计划署正在该分区域推广这一做法。

发起机构间运动消除拉丁美洲、非洲和亚洲及太平洋对妇女暴力行为的工作已导致国家及非国家行动者提供更多资源，采取了更大行动。鉴于开发计划署在确保政府对该运动作出承诺方面发挥领导作用，在拉丁美洲和加勒比同开发计划署结成伙伴关系就尤为必要。

与开发计划署进行协作以综合各国政府及民间社会关于国家制定预算进程中的性别问题影响的经验。其中一项成果是：在南部非洲，政府更加致力于对性别问题敏感的预算编制工作。

次级目标 1：确保各级决策进程中的两性平等

127. 开发计划署积极参与促进妇女在决策进程中（既指政府、又指议会）发挥领导作用和参与（战略支助领域 1）。培训、开展国际接触和提高敏感程度是开发计划署促成成果的一些方式。注重成果的年度报告记载国家和地方两级可以量计的成果出现积极变化的范例，具体而言，是指新闻媒介更多地重视妇女参与政治生活、经济生活中男女薪酬差距、使妇女更多地参与的政治承诺。欧洲和独立国家联合体不同于其他区域的是，该区域数国呈下降趋势，转型的同时妇女担任领导和参与情况似乎显著下降。

128. 开发计划署正在提供大力支持，提高妇女候选人的比例，不过，促进对妇女进行选民教育的工作（战略支助领域 5）令人惊奇地没有受到多大重视（见表 10）。妇女投票权乃是开发计划署计划在科威特促成的一项成果。妇女更多地参与选举进程乃是开发计划署八个国别办事处（有半数在亚洲及太平洋）明确争取达成并有积极成果的目标。

表 10. 妇女的代表性

区域	提出报告的办事处数目	报告获有进展的办事处数目
非洲	3	2
阿拉伯国家	4	3
亚洲及太平洋	9	7
欧洲和独立国家联合体	9	4
拉丁美洲和加勒比	6	3
共计	31	19

129. 对照预期成果，性别方面报告的最高进展百分比为促进两性平等的政策和立法（战略支助领域 2）。在这方面，战略支助领域下提及的 28 个国家的大多数国家中，开发计划署都正发挥着领导或关键的作用。所报告的干预工作中，共有 86% 表明取得进展。开发计划署通过政策咨询，往往可以帮助带来变化。其成果从爱沙尼亚和冈比亚的性别政策框架、马拉维的执行战略到立法改革都有，包括海地国内提交关于两性平等的法律草案、立陶宛通过关于两性平等的法律草案，大韩民国立法禁止性别歧视、萨摩亚通过配偶权利法案。

130. 在支助第四次妇女问题世界会议（战略支助领域 3）的国家行动计划和后续行动方面，有着类似的模式。提出报告的 32 个国家办事处中，26 个指出有进展。在制订和通过国家行动计划方面，所有区域都取得了明显成果，柬埔寨、厄立特里亚、圭亚那和苏丹是明显的例证；不过非洲较少一些。但在执行其计划方面成果较为有限了，只有土耳其等一些国家报告根据《北京行动纲要》执行的情况。注重成果的年度报告经常把国家财政紧缩列为拖延的原因。

131. 同非政府组织和民间组织合作并赋予它们以权力，是开发计划署努力促进两性平等工作的重要方面（战略支助领域 4）。欧洲和独立国家联合体情况尤然，有六个国家提出报告，皆称取得进展，亚洲及太平洋提出报告的六个办事处中，除一个办事处外，都取得进展。

框 7. 妇女参与国家政治生活并发挥领导作用

- 通过提高认识和提高敏感程度：在尼泊尔，开发计划署支持议会设立妇女委员会，促进对性别问题的敏感性和妇女加入为公务员。在爱沙尼亚，开发计划署举办了关于妇女参与选举的电台/电视台节目，并监测其影响。秘鲁两个电视频道播放了电影“妇女和权力”。巴基斯坦突出了新闻媒体中对妇女的不平等报道，通过新闻媒体明察制度来监测进步情况。在中国，开发计划署帮助北京大学和十多个女子学院和学校安排对性别问题敏感的课程。在吉尔吉斯斯坦，开发计划署帮助编写了“吉尔吉斯斯坦妇女：取得政治权力”的报告。在前南斯拉夫的马其顿共和国，开发计划署审查了现有立法框架对性别问题的敏感性。
- 培训妇女发挥领导作用：在萨尔瓦多，400 名妇女包括市议员接受了政治领导能力方面的培训。在巴布亚新几内亚，50 名女性官员接受了开发计划署培训。在阿尔巴尼亚培训了女候选人，该国破天荒地任命了一位女副总理；在越南，培训了 18 000 名妇女。在博茨瓦纳，开发计划署帮助发表《妇女宣言》，培训女候选人进行竞选管理。在区域一级，开发计划署同突尼斯议会一道，为阿拉伯女议员举行会议，有该区域 17 国议员及阿拉伯议会联盟和各国议会联盟的代表参加；藉此来促进经验交流。

次级目标 2：推动妇女平等享有和控制经济与社会财富和资源

132. 报告较多的唯一战略支助领域涉及加强妇女的企业和技术技能（战略支助领域 1）。本战略支助领域的资料补充收到的关于在贫穷问题战略成果框架内促进

企业能力和得到微额供资的报告；好几份注重成果的年度报告称妇女为这方面工作的主要受益人。

133. 共有 37 个国别办事处（均衡地分布在各区域）提到了这一领域的干预工作，20 个报称有进展。在亚洲及太平洋，十个办事处中有六个取得进展。在阿拉伯国家区域和拉丁美洲与加勒比，六个办事处中有四个取得进展。开发计划署着重通过支助妇女协会、妇女企业中心和妇女的职业培训，开发女企业家的技能。注重成果的年度报告以文字记录表明：妇女就业机会增加了，这部分归因于开发计划署在阿尔巴尼亚、孟加拉国和墨西哥等国的活动，其中特别注重土著妇女。

次级目标 3：确保充分就业和行使人权，包括安全和免受暴力的自由

134. 根据所收到的资料，《消除对妇女一切形式歧视公约》（消除对妇女歧视公约）的批准和实施方面有待取得进一步进展（战略支助领域 1）。只有欧洲和独立国家联合体记录到了良好的进展（8 个办事处中有 5 个提出报告）。其他区域数字要低一些，15 个国家办事处提出报告，其中 8 个称有进步。虽然可能出现了报告太少的情形，但各个国家办事处关于消除对妇女歧视公约的报告同对国家立法的重视及促进两性平等与提高妇女地位的计划形成鲜明对比。

135. 与促进人权联系，在消除对妇女的暴力行为方面（战略支助领域 3），开发计划署在拉丁美洲和加勒比、欧洲和独立国家联合体及亚洲及太平洋三个区域发挥了领导作用并取得具体进展（见框 8）。在所有三个区域，开发计划署的工作都成功地顾及战略支助领域的两项成果。18 个办事处寻求得到公众更多的承认并采取更多行动，来消除暴力（成果 A）；其中 72%取得了进展。拉丁美洲站在前沿，五个办事处发挥领导作用并取得良好进展。在欧洲和独立国家联合体，开发计划署还越来越多地促进妇女的权利。对成果 B（防止对妇女的暴力行为并对此作出回应的机构框架和机制）提出报告的较少，只有 13 个办事处作出了回复。

框 8. 减少对妇女的暴力行为

开发计划署在牙买加、特立尼达和多巴哥及肯尼亚发起新闻媒体运动，在这些国家印制了 10 000 份招贴画，分发给非政府组织、警察和宗教机构，并制作了音乐录象，在两个电视频道放映。在哥斯达黎加、哈萨克斯坦、立陶宛和秘鲁，对关于家庭暴力的国家报告进行了广泛讨论。在特立尼达和多巴哥，开发计划署正在下大力气支助国家数据收集工作。成果还包括立法框架方面：在海地，开发计划署促成了打击强奸和其他形式的暴力的法律草案。大韩民国通过了惩治家庭暴力特别法。

哈萨克斯坦运用电子网络向非政府组织和公众提供关于对妇女的暴力行为的资料。在萨尔瓦多，开发计划署在国家 and 地方两级建成咨询服务网。在牙买加、菲律宾和波兰，开发计划署支助为妇女提供咨询、信息和培训的援助中心。

在牙买加，3 000 人接受了关于妇女权利、现有法律和处理家庭暴力的技能的培训。多米尼加共和国的医生接受了处理暴力行为妇女受害者的审讯进程方面培训。在肯尼亚，提高了警察对性别问题的敏感度；同时开发计划署在苏丹为当地领导人和官员举办了 24 期关于有害妇女的传统做法的讲习班。

次级目标 4: 促进把性别问题纳入主流并制定有助于加强追踪与衡量妇女地位改善情况的能力的方法

136. 开发计划署致力于把性别问题纳入发展政策（战略支助领域 1、成果 A）；所有区域 32 个国家办事处提交了报告，但只有半数提到了一些进展。如同其他主题类别一样，帮助各国政府制作并传播按性别分列的数据作宣传和制定政策之用（战略支助领域 2），是开发计划署发挥领导作用的重点领域。24 个办事处积极工作，但其中仅有两个在非洲；开发计划署正在所有区域寻求变革。在三分之二的情形下有进展，不过往往限于发展各种方法。阿塞拜疆、墨西哥、尼泊尔、巴基斯坦和秘鲁等国报告在这一领域取得良好进展。

新问题

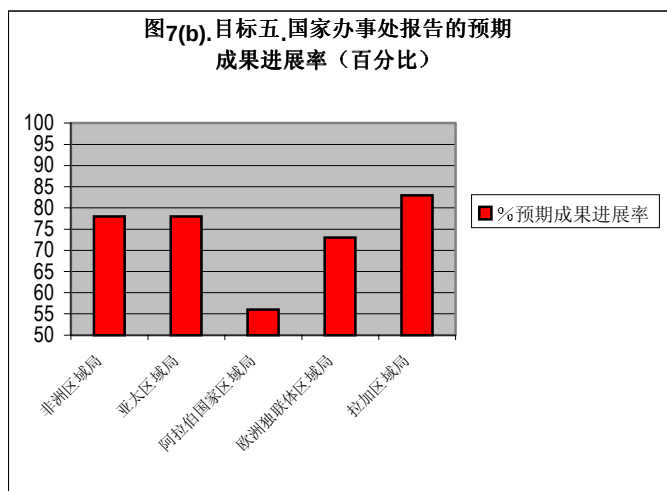
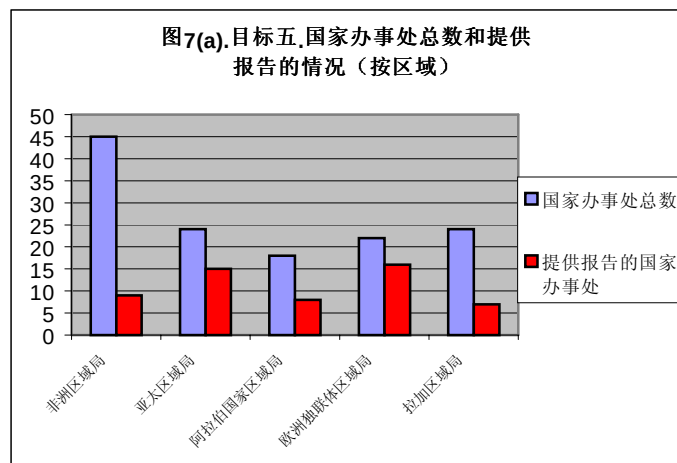
137. 这一类中出现的新问题如下：

- 报告不足为开发计划署提出了一个重要的政策问题。它突出了需要加紧努力，把性别问题纳入开发计划署干预工作的主流，尤其是那些与促进可持续人类发展和解决贫穷问题的有利环境有关的干预工作。这就要求有更好的追踪制度，确保纳入主流工作实际在发生，其成果可以量计。
- 注重成果的年度报告的证据表明，成果方面最有力的进展似乎是在开发计划署在同他方结成伙伴关系时发挥领导作用的情况下取得的。这就间接说明需要作出更大承诺，在性别和提高妇女地位领域进行联合并围绕具体成果建立伙伴关系。
- 数据分析突出说明，必须把性别问题纳入国家政策和迄今已取得的相对有限的成果中。为改进这一领域的工作，开发计划署将需要在上游一级发展干预工作并建立强有力的伙伴关系，增加其推广能力。
- 在就区域和全球方案审视有关的国别成果时，难免会得出两者之间联系不大的结论，使人对专门支助国家行动的一些区域活动的效力和益处产生疑问。
- 性别问题战略成果框架的结构方式，有意使国家办事处尽量有机会反映其干预工作。多年筹资框架和注重成果的年度报告的经验证据表明：开发计划署独自进行的性别重点干预工作只是在选定的战略领域。结果，一些战略支助领域并未受到大的重视。这说明性别问题战略成果框架的工作重点须作大的调整。

E. 特殊发展情况

138. 特殊发展情况的目标是谋求吸引开发计划署提出特别倡议，以支持自然灾害后的恢复及巩固和平与安全。特殊发展情况所产生的成果在 1999 年核心支出中只占很小的份额，共计 2 000 万美元，即 4.1%，在分摊费用的支出总额中所占份额更小，只占分摊费用总数的 1.1%（1 600 万美元）。（这也许说明提出的

报告太少，因为首先，国家办事处是在不同的支出项下报告属于特殊发展情况类别的活动，其次，在专题类别与目前所报的支出方法之间仍没有一个系统的一对一的制图说明。在下一份注重成果的年度报告中将注意这一问题。另外的估计认为特殊发展情况的支出总额将近 3 000 万美元)。但是应当指出，与特殊发展情况有关的成果报告往往是在其他目标下提出的。例如，正在遭受政治或社会动乱/或自然灾害或已从中恢复的 21 个撒哈拉沙漠以南非洲国家，绝大多数都选择将恢复努力与发展活动紧密地联系在一起，并在其他专题类别下提出多数成果报告。



139. 国家办事处报告的平均进展率达预订结果的 75%，总体执行情况良好。图 7(b) 中列有个别区域局的执行情况，其中显示拉美区域局执行率最高，达 80% 以上，阿拉伯国家区域局则不到 60%。

140. 过去十年，发展中世界人为灾害和自然灾害数目日益增长的趋势对开发计划署的方案规划产生了强大的影响。如图 7(a) 所列，在各区域数目诸多的办事处中，只有少数办事处报告了特殊发展情况成果。在亚洲及太平洋区域以及欧洲

和独立国家联合体区域，多达 70% 的办事处在此目标下提出报告。原本指望非洲区域在此目标下提出报告的国家数目最多，然而提出的报告却太少。下文将进一步探讨报告过少的问题。

141. 在特殊发展情况目标下提出报告的国家包括人道主义事务协调厅所列的危机国家和未出现全面危机但是局部地区面临特殊情况的国家，例如哈萨克斯坦的塞米巴拉金斯克。

142. 对注重成果的年度报告的主要分析结果如下：

- 注重成果的年度报告分析证实，不论是在阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、印度，还是菲律宾，国家或区域一级自然灾害和人为灾害的恢复都需要在一些有具体针对性的倡议支助下开展发展活动。从本质上讲，开发计划署在绝大多数国家的项目组合基本上是一个综合体，将较传统的发展方法与特别倡议融为合在一起；
- 在撒哈拉沙漠以南非洲，有 19 个遭受政治或社会动乱或自然灾害的国家在有利环境目标下提出报告。大约有三分之一的国家将公共部门改革、人权和司法制度的改进作为发展导向的恢复战略的一个共同组成部分，而不作为特殊发展情况的一个部分。在这一组国家中，有 14 个国家还在贫穷项下提出成果报告，10 个国家在环境项下提出报告，6 个国家在性别目标下提出报告；
- 在特殊发展情况成果的所有结果中，有 81% 的结果是与国家能力建设有关。其中最大比例，即约占总数的 31% 是用于支助拟定政策、条例和法律框架，其中 27% 的重点是加强机构能力，23% 是用于增强社会凝聚力。其余的成果多数是集中于试验性/针对性的干预；
- 总体执行情况良好，但是，进展率最高的是开发计划署提供合作以在次级目标 3 下增加冲突后阶段的社会资本。

按次级目标和战略支助领域进行的分析

143. 开发计划署在特殊发展情况目标内有两个主要集中领域：

- 开发计划署的优先事项是加强发展活动与有效减轻、规划和减少灾害之间的联系，这正是《多年筹资框架》显示的形式。该领域的次级目标 1 在《战略成果框架》下登录的条目最多，共有 65 条；
- 支助冲突后阶段可持续生计，在次级目标 3 战略支助领域 1 登录提出报告的国家共有 25 个。这方面的行动重点是增加社会资本及向受影响的人口和复员士兵等特定群体提供机会，以开展确保他们在经济上重返社会的新活动——长期稳定和发展的巩固最终系于社会所有团体协调一致的行动。排雷活动无疑与此密切相关，共提出 17 份报告。

次级目标 1: 将减灾能力建设, 包括决策、规划和投资纳入主流

144. 本次级目标是开发计划署在这一类别成果的基石, 执行情况适中, 所报告的进展平均达预订结果的 61%。这主要是因为关于提高认识的战略支助领域 3 下有少数需要进行审查的未执行倡议。按区域分列的执行情况表明欧洲独联体区域局达 65%, 然后依次是亚太区域局达 63%、非洲区域局和拉加区域局均达 50%, 阿拉伯国家区域局只达 20%。

145. 在本次级目标下进行的大多数干预都是为了建立防灾、备灾和减灾的机构能力 (战略支助领域 2)。在亚太区域局、阿拉伯国家区域局、欧洲独联体区域局和拉加区域局的所有办事处中, 约有三分之一至四分之一的办事处在此战略支助领域下进行了登记。但是, 本战略支助领域并未成为非洲区域局的优先事项, 只有三个国家办事处提出报告, 这多少有点令人吃惊。总体执行情况达预期成果的 78%。

146. 开发计划署的成果主要分成两组。第一组的重点是直接提供机构支助, 其中改进了欧洲独联体区域局五个国家的灾害管理安排、在印度尼西亚建立了省级灾害管理机构、在老挝人民民主共和国设立了国家灾害管理委员会以及在阿富汗成立了一个国家工作队。在非洲区域局的成果多数集中于在安哥拉、刚果 (布拉柴维尔) 和塞拉利昂等国提高政府在灾害管理和预防方面的知识。

147. 第二组的核心是政策和立法支助, 并取得了显著的成果, 包括修订受米奇飓风影响最大的六个中美洲国家的有关立法和条例, 制订刚果民主共和国、肯尼亚和伊朗伊斯兰共和国国家灾害管理计划草案, 修订摩尔多瓦共和国的灾害管理计划以及制订苏丹的第一个水灾管理计划以及印度尼西亚的森林火灾应急计划。

次级目标 2: 恢复国家机构和民间组织的能力

148. 尽管这一次级目标在三个次级目标中干预的数目最低, 但是本次级目标涉及到一系列旨在促进建立和巩固冲突后情况下的和平与稳定的敏感倡议。从另一方面来看, 执行率则是三个次级目标中最高的, 其平均进度达预期成果的 84%, 开发计划署在所有五个区域都提出了报告。

149. 在关于促进预防性发展和和平文化的战略支助领域下协助布隆迪、哥伦比亚、刚果民主共和国、格鲁吉亚、危地马拉和塔吉克斯坦等国建立社区一级能力建设和解决冲突时, 十分注重成果。例如, 在阿富汗和索马里巩固和平时, 在加强人权中包括了开发计划署的另一系列重要成果。

150. 拉加区域局的成果包括在尼加拉瓜减少因财产引起的冲突、在萨尔瓦多新开设两门关于防止暴力的大学课程、在危地马拉设立一个称为危地马拉远景的新的多部门和多党派方案。在非洲, 取得的成果包括支助卢旺达和塞拉利昂设立若干旨在愈合冲突创伤的机构。

151. 冲突后的公共安全（战略支助领域 3）虽然涵盖的国家较少，却涉及到一系列对巩固和平至关重要的成果——复员士兵重返社会和更有效的维持治安。这些成果着重于在安哥拉、危地马拉、尼加拉瓜、菲律宾、卢旺达和塔吉克斯坦，从更广泛的社区角度出发，向前士兵提供重返平民生活的新机会。同时，在海地、莫桑比克和索马里西北部，开发计划署将寻求取得成果的重点放在建立更有效的警察部队和公共安全上。

152. 在卢旺达，重返社会方案的成功使约 10 000 名儿童兵能与其家庭团聚。在开发计划署和一些伙伴、裁军事务部（包括联合王国牛津救济会）的合作下，在阿尔巴尼亚设立的一个称为“武器促进发展”的特别方案，在恢复动荡环境下的法治方面发挥了重要的作用。在索马里西北部重建的一个中心可以培训 800 名士官生并在西北和东北部建立了职能警察部队。

次级目标 3: 促进受灾人口的可持续恢复和复原

153. 本次级目标显示的平均进展率为 80%，是仅次于次级目标 1 的第二个最集中开展的活动领域。拉加区域局的执行率最高，达到 83%，其次是非洲区域局和亚太区域局，都是 78%、欧洲独联体区域局是 73%、阿拉伯国家区域局是 56%。

154. 关于通过确保支助受灾人口、难民和流离失所者加强社会资本的第一战略资助领域是此项次级目标干预数目最高的领域，进度率为 79%。这些调查结果符合对开发计划署在重返社会领域工作进行的重大评价，其中发现，开发计划署在社区一级的工作，而非目标群体一级的工作显示出特别的实力。评价尤其强调开发计划署有能力通过针对所有受灾群体，不论是流离失所者、被接纳难民还是在冲突期间留守家园的人的社区工作，恢复社会和人力资本。

155. 注重成果的年度报告将所报告的成果分成两组。第一组的重点是在安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚、布隆迪、刚果、几内亚比绍、卢旺达、塞拉利昂和前南斯拉夫的马其顿共和国等国重新安置受灾人口和（或）受冲突影响人口及开展新的生产活动。在这一组成果中，值得强调的一个特别倡议是关于乌克兰的倡议，在估计 250 000 名遭驱逐后已返回克里米亚的人员中，大约有 50 000 人已从开发计划署的就地安置与发展方案中受益。

156. 第二组成果是关于受冲突影响的社区通过重建/复原，更好地获得基本社会服务。恢复伊拉克北部的电力系统以及改进该国若干地区的水质和卫生设施以及在波斯尼亚和黑塞哥维那很多前线城镇重新打开社会服务等方面已取得成果。此外，洪都拉斯在米奇飓风中丧失家园的人，现已有 80% 重新拥有长期住所。

157. 关于促进批准《渥太华公约》和建立国家排雷能力的第二个战略支助领域的进展率为 76%，其中开发计划署积极参与那些地雷仍然威胁到人的生命并对发展形成障碍的国家的活动。除了切实排除地雷和其他军火之外，开发计划署的成果还集中于联合国所规定的任务，即要求开发计划署在安哥拉和老挝等国在机构

支助方面，支持国家的排雷能力，老挝在国家能力建设方面是公认的样板。开发计划署还为波斯尼亚和黑塞哥维那等国制订国家排雷计划提供技术援助。遗憾的是，安哥拉的排雷努力由于重新爆发冲突和掀起新一波的埋雷高潮而受到阻碍。

158. 最后，有七个欧洲独联体区域局国家报告了开发计划署在联合国冲突后协调中发挥关键作用的例子：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和前南斯拉夫的马其顿共和国，乌克兰和哈萨克斯坦则处理了核灾害的后果。

新问题

159. 这一类中出现的新问题如下：

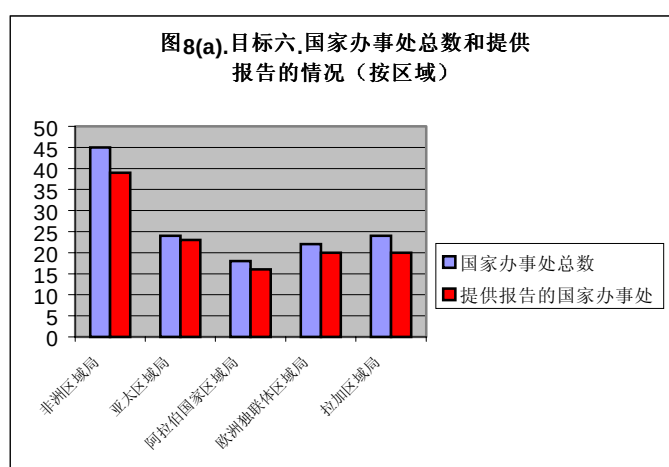
- 注重成果的年度报告分析证实，特殊发展情况是开发计划署所工作的各个区域的普遍现象，需要进行协助恢复的项目组合，将发展干预与一些有具体针对性的倡议结合起来。特殊发展情况的广泛性要求开发计划署确保有效组合人力资源、结构和程序，以便最出色地应付支助恢复的挑战。
- 注重成果的年度报告中的事实表明，开发计划署在社会资本问题上可能拥有较强的相对优势。协助在冲突后时期建立社会资本据报是在特殊发展情况目标下取得最大进展的方面。最近对开发计划署在重返社会方案方面的工作的评价也证实了这一调查结果，这次评价也发现开发计划署的最大实力是建立社会资本。这项工作利用了开发计划署的一些重大实力，例如将重点放在社区一级、派驻现场及保持中立。
- 在特殊发展情况下加强治理是今后具有很大增长潜力的领域之一。这不仅完全符合开发计划署不断增强的能力及其中立性，也使开发计划署处于一个强有力的地位，以便能够更快地从善后进展到可持续恢复。这一领域报告的良好进度证明了这一观点。
- 开发计划署的重返社会方案表明解决整个社区问题而非个别人群（即士兵）问题的重要性。这一工作对开发计划署具有一些重要影响。对开发计划署在重返社会方案方面的工作的评价强调，开发计划署作为没有设定有关妇女和儿童或难民等特定目标群体任务规定的主要机构，可以加强其在冲突后局势中的价值。事实表明，为了迎接挑战，成为这些局势中的一个重要伙伴，开发计划署必须提高其干预能力和加强反应。
- 预防活动领域需要更好地反映发展中国家如何能够为减轻社会问题和减缓社会紧张关系作出贡献。目前，在开发计划署所有国家办事处中，只有约 20 % 的办事处在此目标下提出报告。在非洲区域局，这一问题尤其引人关注，该区域经常受到人为灾害和自然灾害的影响，但是提出报告的国家办事处数目则较少。

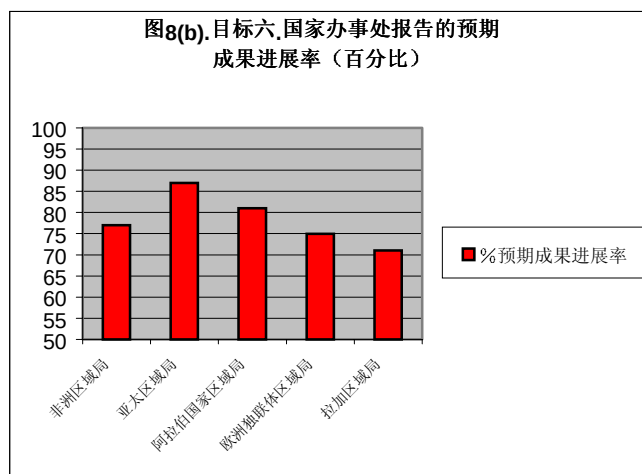
- 恢复显然与发展活动密切相关，但是特殊发展情况国家可用的资源水平似乎很低。鉴于这些问题对开发计划署在世界各地的多数国家办事处都具有重要意义以及特别是与重返社会和排雷活动有关的一些倡议性质复杂，寻求额外资源是至关重要的。考虑到开发计划署目前的筹资情况，应当为增加非核心资源作出努力。
- 注重成果的年度报告的经验强调说明必须对特殊发展情况、战略成果框架进行审查，以尽量避免在各类别中出现重复及进一步澄清开发计划署在此领域战略作用的性质（还见附件三）。
- 特别是鉴于开发计划署在 130 多个国家有着广泛和长期的存在，而这一类别却全然不提用于发现和追踪可能出现的发展问题的预警系统，而该系统可以减轻危机对一国人民与发展所产生的一些影响。应对此疏忽进行审查。

F. 开发计划署对联合国的支持

160. 这是对各类专题中提出报告最多的一类，所报告的与多年期筹资框架所确定的优先领域非常相近。对照本类预期成果，所报告的进展情况似乎相当好，几达 80%。关于资源问题，开发计划署对联合国的支持从 1999 年核心预算中匀支了 7 300 万美元的估计支出。

161. 按区域分列的总体执行情况载于下图。将执行情况联系收入水平，显示各净捐助国的办事处取得了最佳进展——虽然其数目太少，以致不能作出好的结论——其次为那些低收入国家、中等收入国家和最不发达国家，全部的执行情况大约在同一水平上。





162. 对注重成果的年度报告的主要分析结果如下：

- 开发计划署对会议后续工作的直接支持似乎大大取决于国家一级的活动，未受益于明确说明和连贯适用的共同战略，例如关于执行国家行动计划或会后监测的战略。
- 各个国家办事处取得很大进展的最好解释是本类设定的许多结果都是程序性的。
- 注重成果的年度报告内的证据指出往来业务费急剧增加。在国家一级上迅速采用共同国家评析办法，和可预测地减慢采用联合国发展援助框架(联发援框架)使致出现了怪现象：各种改革大大增加而非减少了对进程管理和日常文书工作的需求。
- 似乎日益增加对国家一级驻地协调员制度的基础协调结构的投资，但不明显的是不能确定这是否表明实质性日益增加或协调机制增加。
- 由于初期的国家一级机构间协作迅速增加，因此进程超过负荷的挑战可能更为迫切。这种发展可能表示联合国的改革已从总部有效转移到国家一级，但是必须谨慎注意的是这些日益增加的合办活动有多少是真正的合作，和联合国发展集团日益了解和确定的有多少。
- 开发计划署对各次主要全球会议后续工作提供的直接支持主要着重于社会发展世界首脑会议、联合国环境与发展会议和第四次妇女问题世界会议。同时，对世界全民教育会议的后续行动也似乎出乎意外地值得加以注意，这也许是因为与教科文组织协作进行其普及教育评价方案所致。
- 注重成果的年度报告展现出来的援助协调情况好坏参半。开发计划署似乎在积极处理举行圆桌会议机制，并大大支持协商小组程序，在 40 个国家进行的活动大部分集中于非洲、亚洲和太平洋及拉丁美洲和加勒比。但是，目前

仍正在大力进行长期做法——特别是发展数据基和编写发展合作报告——其好处是在开发计划署内和与各伙伴继续进行辩论的主题。

- 各个国家办事处积极进行通讯和推广工作，通过很好的媒体报道和日益使用互联网。提高了人们对开发计划署和联合国系统的了解。
- 在共同一级上，在对各项发展问题和外地业务制定共同立场方面似乎有取得重大进展，做法是通过开发计划署作为联合国发展集团的主席和参加成为或加入为诸如行政协调委员会和经济合作与发展组织发展援助委员会的成员。特殊发展情况的状况较不乐观，因为机构间常设委员会仍未讨论例如冲突后恢复的共同议程问题。

163. 总的说来，从注重成果的年度报告得出的情况表明，根据基于各次主要全球会议促进方案国家进行改革作出的共同发展构想，开发计划署正在联合国系统内，特别是在国家一级上，就创造更大的势头发挥有用的作用。

按次级目标和战略支助领域进行的分析

164. 从所提出的报告来看，各个国家办事处似乎同样重视三个支持联合国的次级目标。但是，值得指出的是，首先，不到三分之二从事直接支持会议后续工作的办事处对进展情况提供新的资料，这大部分是因为这一问题已在各有关专题类别下处理。第二，可能表明联合国改革过程已在国家一级上日益推动进行，对联合国系统内的方案拟订和业务协作问题的报告大为增加（SG3/SAS3）。

165. 在六个国家一级战略支助领域下提出报告的办事处数目如下：

- 通过开发计划署作为驻地协调员制度的筹资和管理单位的作用进行的各次要次要全球会议的后续工作（98 个国家）；
- 关于开发计划署和联合国的工作的资料和宣传（80 个国家）；
- 开发计划署通过驻地协调员制度在协调和协作方面的领导作用（77 个国家）；
- 援助协调（76 个国家）；
- 通过开发计划署的直接支助进行的联合国各次主要全球会议的后续行动（74 个国家）；
- 在国家一级上对联合国系统提供服务（68 个国家）。

166. 在执行情况方面，次级目标之间或区域的进展率并没有显著的差别。唯一的例外是在次级目标 1，在此一目标，欧洲和独立国家联合体区域比其他区域差很多，这主要是在共同国家评析和联发援框架的使用方面取得的进展不大，主要原因是办事处（和联合国派员参与情况）规模小，各东道国政府对联合国的改革情况不大了解。

驻地协调员制度内的协作

167. 开发计划署在驻地协调员制度内的作用似乎着重于两个方面：增加使用共同国家评析和联发援框架（SG1/SAS2）；和转而采用提高联合国系统发展业务的连贯性和成本效益的方案拟订和业务方式（SG3/SAS3）。这两个领域的通盘执行情况相当好，约有 70% 国家办事处报告取得进展（见表 11）。但是，在区域上有一些显著的差异。由于上面所述理由，报告在共同国家评析和联发援框架方面取得进展的欧洲和国家联合体的办事处不到三分之一。在方案拟订和业务事项方面，拉丁美洲和加勒比区域的进展情况不好，略有四分之一以上的国家办事处报告有取得进展，这比该区域在此一类别的平均执行情况低很多。

表 11. 方案拟订和业务合作（G6/SG3/SAS3）

区域	提出报告的国家数目	重大进展	略有进展	无改变	无增补资料
非洲	24	19	-	-	6
亚洲及太平洋	19	10	7	-	2
欧洲和独立国家联合体	13	5	8	-	-
阿拉伯国家	6	1	3	-	2
拉丁美洲和加勒比	15	4	-	-	11
共计	77	39 (51%)	18 (23%)	-	21 (26%)

168. 下列两个领域突出取得进展：

- 在拟订和采用共同国家评析和联发援框架领域——从发展数据基、编制文件草稿到推出已完成的产品。各种不同国家组别——包括柬埔寨、尼泊尔和叙利亚——报告说已将全球会议的后续工作结合到其共同国家评析和联发援框架内，特别是关于诸如贫穷、基本社会服务、性别和人权的问题。
- 报告指出所进行的合办活动越来越多，从推广联合制定跨部门战略和方案到对特殊发展情况作出有协调的响应等。例子包括在黎巴嫩、摩洛哥、尼日尔、斯里兰卡、多哥和越南与儿童基金会对 20/20 倡议进行联合评价；报告孟加拉国、保加利亚、埃塞俄比亚、斐济、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦关于各次主要全球会议的国家后续行动；在伊朗伊斯兰共和国最贫穷省份开展消除贫穷和就业倡议；在尼日利亚进行联合评价和中期审查；和就中美洲的“米切”飓风后的善后和恢复工作进行合作规划。

169. 其他结果包括：方案周期的统一；需要评价各项大部分着重于共同事务的行政问题和联合国之家的建立，并就这些问题达成协议；和采取程序性步骤以建

立或改组各专题小组。若干办事处报告在着重于少数专题小组和（或）用它们来作实质性分析、推广、规划和技术支助的方面——例如在印度尼西亚、缅甸、马来西亚、巴基斯坦和摩尔多瓦共和国——取得进展。艾滋病毒/艾滋病成为各专题小组的一个主要优先领域。

170. 同时也正试图使国家一级的努力与在开发计划署范围和驻地协调员制度其他成员的总部技术专门知识挂钩。例子包括开发计划署的法人单位对共同国家评析指标框架提供投入；开发计划署和儿童基金会就能力发展的规划和监测进行合作；和促进国家参与粮农组织主办的行政协调会农村发展和粮食安全网。

框 9. 处理“低度”危机：驻地协调员制度的无声成就

有些危机情况——在全球是属低度的但在地方上具有重大影响——考验着驻地协调员制度是否有力量使开发计划署和联合国系统能通过提供直接支助或对捐助者进行协调实地作出迅速响应。例如，开发计划署——在一些领域与国际劳工组织合作——正为巴布亚新几内亚布干维尔的新的和平和重建项目筹资。其目的是要通过社区参与和融入办法帮助复原和扩大社会资本。同时，该国家办事处也就布干维尔内各发展伙伴的作用和责任问题在捐助协调和建立共识方面发挥主要的作用。

同时，联合国系统也就所罗门群岛的种族冲突在人道主义方面作出有效的响应。在吉尔吉斯斯坦巴特肯发生紧急状况期间，联合国系统与来自塔吉克斯坦的同事合作设立了一个紧急管理小组，召集了一个捐助协调小组和派遣一个机构间评价团。在发生紧急情况后，开发计划署设立了一个捐助论坛，特别针对于促进该国南部的预防性发展，而联合国各机构则同意开展一项援助南部的协作方案。在科摩罗群岛，开发计划署与非洲统一组织合作以便对主张分离危机寻找解决办法，特别是确保在政治辩论中讨论各项基本的发展问题；帮助避免使在安塔那那利佛举行的科摩罗人民间会议破裂；并随后促使联合国系统对该危机采取共同立场，这可能有助于减少发生进一步的暴力。

援助协调

171. 开发计划署在对援助协调提供支助方面的工作（SG3/SAS1）与它作为驻地协调员制度的筹资和管理单位有密切的关系（另见框 9 和框 10）。注重成果的年度报告的数据（下面表 12）显示在此领域积极工作的将近四分之三的国家办事处都报告取得了进展。这突出表明开发计划署有机会制定一项连贯的战略做法，使其驻地协调员制度的责任与其广泛的援助协调的作用挂钩。虽然从 1999 年注重成果的年度报告很难对此一复杂的问题得出确实的结论，但是这显然是一个值得通过今后的注重成果的年度报告进行监测的主题。

表 12. 援助协调 (G6/SG3/SAS1)

区域	提出报告的国家数目	重大进展	略有进展	无改变	无增补资料
非洲	29	5	13	-	11
亚洲及太平洋	15	8	5	-	2
欧洲和独立国家联合体	15	4	6	4	1
阿拉伯国家	6	2	3	-	1
拉丁美洲和加勒比	11	6	3	2	-
共计	76	25 (33%)	30 (39%)	6 (8%)	15 (20%)

172. 按收入组别对该数据进行的分析显示, 净捐助国的国家办事处的工作做得最好——虽然要再次指出的是, 提出报告的办事处数量不多以致不能作出结论, ——其次是低收入国家和中等收入国家的办事处, 其进展率大体类似, 最低一层的但紧接后面的是最不发达国家的国家办事处。

框 10. 建立伙伴关系促进发展: 联合国系统对综合发展框架的经验

联合国系统通过驻地协调员制度大量参与综合发展框架的工作。例如在加纳, 联合国各机构积极参与为各讲习班和讨论会汇报综合发展框架的情况: 儿童基金会是教育的协调中心, 而开发计划署则为减少贫穷和治理的协调中心。同时, 加纳也是第一个用共同国家评析来为综合发展框架制定各项战略的国家。在玻利维亚, 通过由开发计划署支助进行的国家对话制定的国家发展计划成为综合发展框架的主要基础。此外, 共同国家评析/联发援框架和综合发展框架可能在刺激各国政府为与各捐助者建立新的关系提出提议方面发挥了重要的作用, 该提议涉及联合国主张的若干想法, 例如统一方案拟订周期、使用方案办法、分权制和着重于战略成果。

在独立国家联合体区域内, 开发计划署、儿童基金会和难民专员办事处在吉尔吉斯斯坦帮助该国政府举办关于综合发展框架的讲习班。在开发计划署援助下制定的国家可持续人类发展战略预计将作为综合发展框架的主要基础。此一战略现正在加以修订把人类发展和伙伴关系问题的进展基准纳入。在乌干达, 开发计划署应邀参加一个参与筹备综合发展框架的小的政府——捐助者小组。2025 远景 (由该国政府和开发计划署长期远景研究制定的) 以及目前正在编制中的消除贫穷战略预期将是对综合发展框架作出的一个主要投入。

交流和推广

173. 此项按战略支助领域分析的最后组成部分是各国家办事处正在就针对对广泛目标群体的宣传和推广工作作出的重大努力, 说明开发计划署和联合国系统

的任务和工作情况，特别是设法强调未派有代表的机构的工作。各个国家办事处提供的关于此一问题的资料不仅是全面的，而且也显示有良好的执行情况——将近 80% 以上的办事处报告取得了进展。

174. 各国家办事处取得的结果包括帮助联合国系统制定资料/宣传战略；设立或进一步发展新闻中心或其他新闻单位；安排特别活动；编制新闻稿和简报以及新闻增刊；和制作诸如通讯和小册子的公共关系材料。

175. 应当特别指出的是，在 30 多个国家发展开发计划署和联合国的网址，包括在若干情况下有一些新的特色。例子包括在苏丹的一个联合国网络咖啡馆、在蒙古的一个网络中心和联机杂志、在伊朗伊斯兰共和国的一个网络茶馆和在印度尼西亚及越南的联合国支助设施的灾害管理专题网址。与此有关的是亚太发展信息方案向联合国各区域组织提供的网址上网服务和其他与互联网有关的服务，这有助于改善该区域的推广工作。

新问题

176. 此一类别的新问题如下：

- 此一类别的良好的执行情况可以看作是开发计划署的优点和缺点。它反映出开发计划署和联合国使联合国的各项改革问题在内部解决和使所涉程序得到保障的实力。但是，它也指出一个缺点，例如进展情况是以正在进行的联发援框架和共同国家评析的数量来衡量，而非询问关于取得什么成就的较困难问题。这表示对战略成果框架的结构和内容需要作重大修订，更加强调将与联合国其他组织协作实现的主要实质性发展成果。
- 同时，程序问题也引出其他的问题。第一，往来业务费用激增，即与联合国进行往来业务的费用部分是精简和简化特定机构的方案拟订程序缺乏进展的结果。第二，编制共同国家评析和联发援框架的“通用”办法使那些能力有限的区域（国家办事处或东道国政府）处于严重不利的地位。采用此一标准办法可能并不是明智的。最后，另一个往来业务费的问题关系到国家一级的专题小组。只有极小数办事处报告有利用联合国的改革来对这些小组的数量、职能和业绩重新进行战略性审查；许多其他办事处似乎有趋向于采用例行公事做法的危险。
- 分析所得结果强烈支持开发计划署发挥有力和更有战略性的作用，以便 (a) 设法大大减少与联合国系统的往来业务费用；(b) 调动联合国各伙伴在国家一级上取得具体的发展成果；和 (c) 确定及有系统地设法适得其所，以直接支助会议后续工作。

五. 按次级目标进行的详细分析

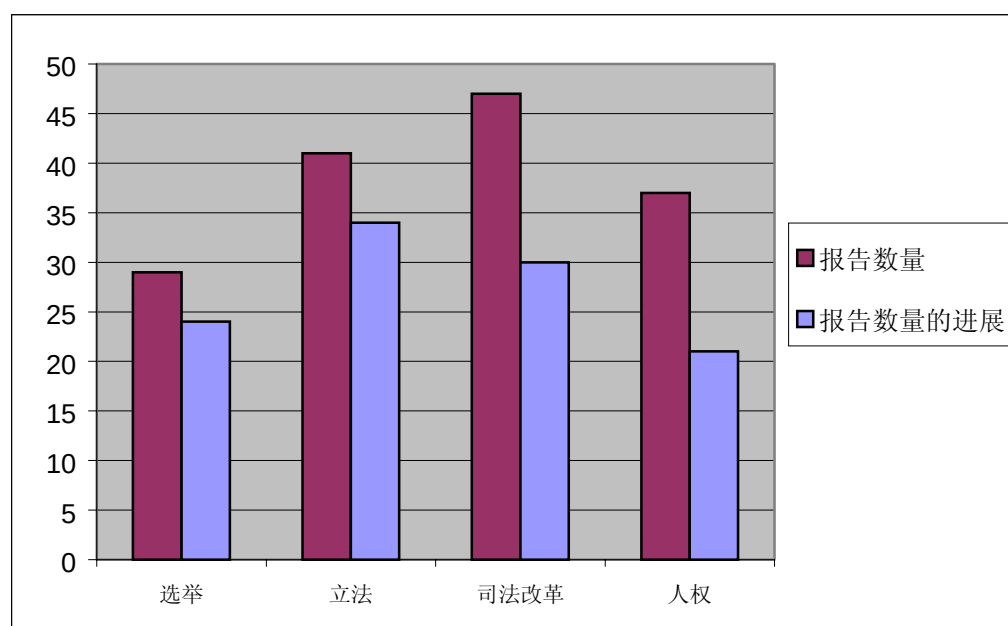
- A. 目标 1：促进可持续人类发展的有利环境：次级目标 2：加强关键治理机构的能力，促进以人民为中心的发展和培养社会凝聚力
- B. 目标 2：消除贫穷和可持续生计：分目标 1：促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性
- C. 目标 6：开发计划署对联合国的支持：次级目标 1：在可持续人类发展的范畴内，为历次联合国全球会议采取有效的整体协调后续行动

A. 目标 1： 有利于可持续人类发展的环境

次级目标 2: 加强关键治理机构的能力，促进以人民为中心的发展和培养社会凝聚力

177. 该次级目标从开发计划署国别办事处收到的报告多于任何其他次级目标，报告的形式包括多年筹资框架和注重成果的年度报告。此外，它 1999 年的开支，包括核心资源和非核心资源的开支，达 2.42 亿美元，占开发计划署这一年总开支的 12.9 %。该次级目标中的每一个战略支助领域均有大量报告，详见下表（见图 9）。

图 9. 开发计划署在人级方案 2 中的重点领域



178. 该次级目标之所以重要，是因为民主体制能发挥关键作用，增加所有人的机会，尤其是穷人的机会。尽管治理与减轻贫穷之间应存在的联系经常仍不明确，注重成果的年度报告还是试图研究开发计划署在促进这些关键成果中的进展。充其量只能说，虽然已注意到把政策和能力建设与减少贫穷以及接近穷人联系起来，这种努力似乎是临时性的，而且在各区域之间和各国内部经常不一致。

179. 开发计划署似乎正在将选举援助方案作为第一项步骤，扩大为人类发展和消除贫穷加强民主治理的议程。本着这种精神，开发计划署正发挥作用，在立法领域倡导可持续人类发展的政策，这些政策扩大穷人和处境不利者的选择机会。同样，开发计划署正在大力促进司法系统改革，尤其是通过采取主动行动，使公民能有更多机会合理诉诸法律。此外，开发计划署对可持续人类发展采取注重权利的办法，使得交流知识的方案不断增加，有助于穷人了解和捍卫其人权。

180. 目前正进行大量能力建设工作的，除了“加强”议会等目标之外，似乎没有任何明确的目标。需要加强援助的目的，以便更易于进行评估工作。

选举：扩大治理议程的出发点

181. 开发计划署对选举的贡献主要包括协助进行和筹备选举，以及根据国际标准制订选举法律框架（见表 13 中成果 A）。国别办事处对选举援助采取综合办法，对选举提供明显支助，是加强民主治理体制的一个主要出发点（见框 12）。开发计划署最近在印度尼西亚、莫桑比克和尼日利亚的努力表明这个新的方向。此外，随着开发计划署越来越多地参与地方市政选举，开发计划署有更多机会来协助决定权力下放的性质和形式。全民投票方面的工作是正在促进民主体制和价值观念的另一个领域，东帝汶是最近的一个例子。然而，开发计划署选举援助活动似乎未充分注意加强政党、民间社会团体和公众参与选举进程（成果 B）。

表 13. 加强选举进程和扩大公民参与

成果 A (选举支助)	进 展	成果 B (扩大参与)	进 展
非洲区域局: 12 个国别办事处	10 个国别办事处	非洲区域局: 1 个国别办事处	1 个国别办事处
亚洲及太平洋区域局: 8 个	5 个	亚洲及太平洋区域局: 7 个	5 个
阿拉伯国家区域局: 1 个	0 个	阿拉伯国家区域局: 1 个	1 个
欧洲独联体区域局: 5 个	5 个	欧洲独联体区域局: 0 个	0 个
拉加区域局: 3 个	3 个	拉加区域局: 2 个	2 个

182. 在 29 个国别办事处中，约 83% 在汇报方面取得一些进展，所有 29 个国别办事处均汇报了成果 A（选举支助），但只有 11 个国家汇报成果 B（扩大参与）。非洲国家在选举机构、培训和选举立法的能力支助领域取得一些进展，欧洲独联体区域局和拉加区域局所在的区域更多强调技术性较强的问题，如利用计算机制作选民名册和起草选举守则。

183. 在协调选举援助时，开发计划署经常与双边捐助者（如美援署、加开发署和挪威发合机构等）、联合国秘书处政治事务部以及诸如国际选举制度基金会等非政府组织合作。在欧洲独联体区域局所在区域，开发计划署经常同欧洲安全与合作组织协作。

框 11. 通过选举援助建立信任

成功的选举对于在寻求过渡到民主的国家里建立政治合法性是至关重要的。通过支助选举，开发计划署使各国能为负责任的治理作准备，并建立各种必要关系，以便支持在一些敏感领域进行治理改革的努力，如人权和司法独立等。开发计划署通过 1998 年 12 月尼日利亚的地方选举和 1999 年 2 月的总统选举建立了信任，并在此基础上，为通过“开展治理以减轻贫穷和促进人类可持续发展”的综合方案铺平了道路。该方案除其他外，将重点放在加强民主管理体制、人权和权力下放上。同样，在印度尼西亚，通过开发计划署的协调，在 1999 年 6 月举行了一次得到国际承认的自由公平选举，使得该国在开发计划署的协助下，改革国家议会。此外，在开发计划署的领导下，国际上对 1994 年在莫桑比克举行的首次多党选举提供选举支助，结果产生该国的“民主发展方案（1995 年至 1999 年）”，其中包括为司法、议会、警察和媒体提供支助。

立法机构：制订有利于穷人的政策

184. 开发计划署向 41 个国家的立法机构提供支助。所有这些国家均在战略支助领域 2 成果 A（加强立法能力）项下作出汇报，但只有 12 个国家汇报了与成果 B（向公民宣传立法）有关的措施。在成果 A 项下，有 15 个方案正改革组织程序、结构和规则。在非洲，制订立法是非洲的一个关键优先事项，14 个非洲国家的议会正得到加强。其次为亚洲。亚洲有 9 个国别方案正进行改革。亚洲、非洲和拉丁美洲的 10 个国家取得重大进展，另有 13 个国家取得一些进展。有 11 项措施是新的，评估任何进展情况为时尚早。据报，有 7 项措施遇到困难，其中 4 项在 1999 年年底暂停执行。有迹象表明，立法项目难以开始，通常需要时间才能建立势头。

185. 在该领域作出汇报的国家中，约有一半正在利用现代技术（成果 B）促进信息流通。作出这些努力的理由是，如果议员得不到专门知识和资料，则无法理解各种问题，并制订解决办法。由于其中一些方案刚开始执行，很可能需要一段时间才能取得预定的成果。

186. 开发计划署正形成的一项优势是协助立法机构制订人类可持续发展的优先事项和立法。各区域国家均在实质性立法方面取得一些进展，尤其是在权力下放、反腐败和宪政改革等领域。在蒙古，开发计划署协助起草一项反腐败法律，以及能确保选举更多妇女参加立法机构的法律框架。然而，大部分的立法援助是为了改善立法机构的内部运作，重点放在信息系统上。有几项方案通常包括促进管理改革、程序改革和对议员及其工作人员的培训。在哈萨克斯坦，开发计划署协助成立一个共同立法起草单位，供议会两院使用。虽然加强议会能力会扩大行政部门的监督权，但在一些情况下，国别办事处试图直接加强监督。

187. 加强议会与公民和选民的联系似乎不是开发计划署援助的优先事项。但巴西和蒙古是例外，在这两个国家里，开发计划署协助建立网站，扩大公众获取有关议会资料的途径。在津巴布韦，议会通过一项新的联系方案，并定期为利益攸关者举办研讨会。

188. 开发计划署在与立法机构的合作中已建立坚实的合作伙伴关系，但它并非始终发挥领导使用。鉴于开发计划署采取中立立场有好处，因此没有充分强调在立法领域中的作用。值得一提的是，开发计划署与各国议会联盟和若干非政府组织及国际组织合作，如美洲开发银行、亚洲开发银行、国家民主研究所和议员全球行动联盟等。

增强司法：加强公平和增加途径

189. 47 个国别办事处汇报了该领域的工作。除 4 个办事处外，所有国别办事处均汇报了与预期的成果 A（增加凭借法律的机会）有关的措施。25 个国家正致力于法律、司法和警察或刑法制度的全面改革（成果 B），但只有一个方案涉及打击

跨国界罪行（成果 C）。25%的方案刚开始执行。拉加区域局和非洲区域局在这些方案中占多数，其次为亚洲及太平洋区域局，欧洲独联体区域局占少数。19 个方案取得巨大进展，而有 11 个方案取得一些进展。拉丁美洲的方案总的来说较成熟，并取得较大成果。欧洲独联体区域局和亚洲及太平洋区域局的进展也值得一提。非洲和阿拉伯国家的方案刚开始执行，除极少数之外，尚未表明取得重大成果虽然确有一些进展。

190. 大部分方案均采取各种措施，处理司法、刑法和警察系统等方面的问题。法律、基础设施、管理制度和实务知识等领域中的改善通常是联系在一起的。这些方案中有四分之一注重解决法院管理的各方面问题，包括审理程序的改革以及通信系统等。巴拉圭和秘鲁均报告说，案件审理时间已减少。5 个国别方案已建立或正在建立法律资料库，使公众和司法/法律专业人员能更好地查询法律资料。

191. 开发计划署在该领域提供的援助很大程度上（26%）涉及司法系统改革。开发计划署经常进行评估，为改革提供分析，并与其他捐助者和利益攸关者进行对话。1999 年，开发计划署在 5 个国家完成司法部门的研究，这些研究正用于讨论所需的改革。以往对话所促成的改革经常能加强公平和增加途径。例如，自 1998 年起，菲律宾最高法院在开发计划署的协助下，开展了一次综合协商工作，为司法改革确定“行动蓝图”。最高法院的法官首次参与公众听证会，与公民一道制订该蓝图。

192. 开发计划署还积极赞助 10 个国家的法律改革。例如，在肯尼亚执行的方案起草了法律的修正案，加强男女平等。在越南，刑法中增列了环境罪和经济罪。

193. 汇报向穷人提供法律援助的国家的更少（4 个）。例如，在开发计划署的协助下，危地马拉已有一小批公设律师，乌兹别克斯坦成立一个新的法律援助非政府组织。此外，只有 6 个国家致力于其他解决争端办法这个相对较新领域中的工作，该办法可成为一个强有力的工具，能减轻法院积压的案件，降低司法费用，并向穷人提供伸张正义的机会。例如，在哥伦比亚和菲律宾，开发计划署正协助试用新的仲裁制度。

人权：创建意识和加强机构建设

194. 国家一级的人权方案是开发计划署刚开始参与的一个领域，但它的参与正迅速扩大。开发计划署对促进和保护人权的贡献主要集中在提高意识和提供政策建议等领域。开发计划署的支助还包括建立和支持人权监察员和国家委员会，加强司法系统的能力（见表 14）。尽管开发计划署在 1998 年 1 月已完成该署的人权政策，但在协助各国将《世界人权宣言》和其他国际/区域人权文书纳入国家立法（成果 B）方面，开发计划署取得的进展有限。开发计划署国别方案强调人权涉及多方面，采取综合性做法，确认社会、经济、文化、公民和政治权利相互依存，并相辅相成。

195. 1998 年 3 月，开发计划署与人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）签署一项谅解备忘录，自那时以来，这两个组织之间共同进行的活动不断增加。尤其是，开发计划署与人权专员办事处密切合作，编写人权培训材料，执行人权培训综合方案，并联合采取两项重大行动，即加强人权的共同方案和共同协助社区方案。在欧洲独联体区域局所在区域，开发计划署还经常与欧安组织就涉及人权的问题进行合作。

表 14. 开发计划署汇报人权领域活动的 37 个国别办事处的成果

进行汇报国别办事处总数	在开发计划署在人权领域开展工作的 37 个国别办事处中的百分比
21 个进行提高认识或公民教育的工作	57
14 个支助国家人权监察员	38
10 个支助国家人权委员会	27
10 个支助建立司法系统的人权能力	27

196. 开发计划署在欧洲和独立国家联合体积极采取教育和联络行动，支持设立监察员和国家人权委员会，并宣传立法，促进妇女获得平等机会。同样，在拉丁美洲和加勒比地区，开发计划署加强司法系统与人权有关的工作，已取得一些显著的成果。然而，在非洲、亚洲和阿拉伯国家刚开始执行的人权方案尚未取得明显进展。

197. 开发计划署进行提高对人权认识的各种活动，作法是执行富有创意的教育方案，促进在可持续人类发展方面采用注重人权的做法，并为各国开展人权对话和联合国会议的后续工作提供政策建议。提高对人权认识的一些主要活动包括开发计划署与伊朗伊斯兰共和国共同执行的“加强人权研究和培训能力”的项目，以及在尼日尔对 50 名具有影响力的媒体工作人员进行培训。

198. 开发计划署在建立和加强国家人权委员会和监察员方面的活动不断扩大。正在所有区域的 21 个国家中协助采取这项措施，其中大部分国家在东欧和独立国家联合体。开发计划署对人权机构的支助还表现在它制订了一项在纳米比亚建立监察员办事处的战略计划；进行研究工作，促使 1999 年在孟加拉国通过人权委员会法案；以及在拉脱维亚和卢旺达支持建立国家人权委员会。

199. 最后，开展加强司法系统保护和促进人权能力工作的国别办事处约有一半以上是在拉丁美洲。开发计划署在拉加区域局的项目包括建立信息系统，监测巴西人权方案执行情况，以及为秘鲁的法官、检察官和法医提供业务支助。

新出现的问题

200. 开发计划署在这方面采取的各种措施似乎正在迅速变化，表明各方案国家越来越有兴趣要求开发计划署在建立民主体制方面迄今为止仍属敏感领域中提供支持。在 1992-1998 年期间，方案国家对民主体制方面支助的需求增加十倍。尽管一般来说取得了良好进展，仍需提供一些意见供今后参考：

- 开发计划署应更努力增加穷人利用治理机构的机会。虽然一些国家显然已进行“有利于穷人”的筛选，对治理国家的方案作出战略性的选择，但似乎没有一贯地采用这一作法。治理国家方案与减轻贫穷方案经常是同时执行，因此无法确定它们之间的明确联系；
- 开发计划署未来在治理工作的方向应该是，把可持续人类发展问题与支助关键机构联系在一起。开发计划署对立法和人权机构的援助，有助于加强民主价值观念和民主体制，尤其是在冲突后的脆弱状况中。对维持合法性来说，使民主体制作好准备以进行负责任的治理，甚至在投票之前作好这项准备，与进行一次自由和公平选举同样重要。尽管开发计划署已在法律和政策方面提供援助，增加穷人的选择机会，但大部分国别方案没有强调这一点；
- 就人权来说，开发计划署在提高认识和教育方面业绩显著。无论是通过散发人权小册子、宣传画和传播人权研究结果，还是通过举行研讨会讨论在可持续人类发展方面采用注重权利的作法，均可看出开发计划署为促进人权对话采取的独特明确立场，但该立场应得到进一步加强，尤其是在协助穷人了解和捍卫其权利方面。

B. 目标 2：消除贫穷和可持续生计

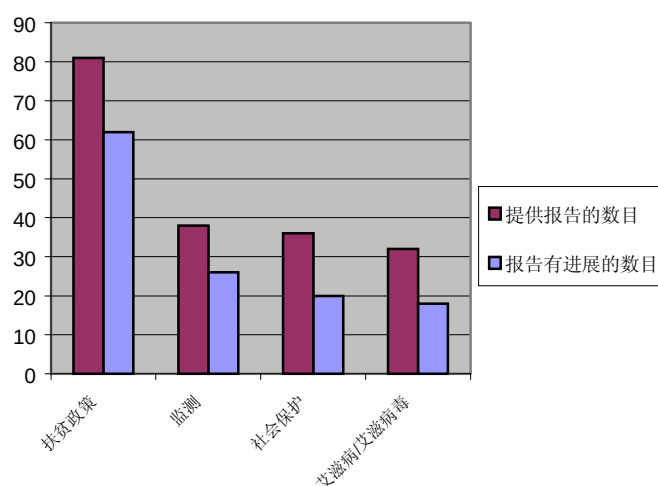
分目标 1：促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性

201. 该节要分析的是次级目标 1 取得的进展，主要涉及宏观干预工作。这包括开发计划署向下列各方面提供的支持：各国除贫计划、以扶贫为中心的社会保障制度、减少流行病的影响、对贫穷进行有效监测以及将结果反馈给政策制订工作。关于在这个层次上取得的成果，所报告的进展中有许多牵涉到能力建设或涉及政策、管理及法律框架改革或机构改革。然而必须认识到，有些成果所表明的发展多于其它成果。例如，增加公众对政策变革的共识是必要的，但这不等于政策本身进行了变革或者资源相应地得到了重新划拨。同样，数据收集和监测工作可能是改变公众认识的必要条件，但政策的改变以及随之对资源进行重新划拨可能与此类行动相去甚远。这些问题将在下列分析中进一步加以讨论。

202. 开发计划署在这一次级目标下的支持工作分四大类。表 1 既表明了就每一类的主要内容提出报告的国家办事处数目，还指出哪些国家也报告了进展情况。该表还显示出，在这个分目标中，开发计划署优先支持扶贫政策的制订和实施。就监测贫穷状况、支持社会保护系统和处理艾滋病/艾滋病毒问题这其余三个领域提出报告的国家要少得多。然而，从提出报告国家办事处的比例来看监测贫穷似乎有较多的进展，因为有四分之三以上的办事处表示取得了积极成果。下面将逐一分析每个战略领域，更细致地检查开发计划署提供哪些类支持以及报告取得的进展的性质。

图 10. 开发计划署的宏观工作重心

(就每个战略支持领域提交报告的国家办事处数目)

**促进扶贫政策和各国除贫计划**

203. 该次级目标的核心是开发计划署支持各国除贫计划，促进扶贫政策。先以除贫计划为例，可以确定的结果有三种：（a）有效的国家除贫计划宣传；（b）支持拟订国家除贫计划；和（c）实施这些计划。在这三个领域，共有 73 个国家报告取得了进展。令人感到鼓舞的是，注重成果的年度报告表明，开发计划署的工作主要集中在拟订计划和实施计划这两个较高级的阶段。开发计划署的支持集中在宣传阶段的国家只有 13 个，主要是那些中等收入国家；在这些国家，考虑具体的除贫战略往往是最近才有的现象（处在过渡时期的欧洲国家、独立国家联合体和亚洲国家，以及那些受亚洲金融危机影响的国家）。13 个国家中有 11 个取得了相当大的进展。

204. 关于除贫计划，开发计划署的主要活动和 85% 的进展集中在支持拟订和实施这些计划方面。开发计划署在非洲的 23 个国家支持拟订和实施除贫计划，87% 取得了进展，四分之三是支持实施这些计划而不是早期拟订阶段。在欧洲和独立国家联合体，所有 10 个提交报告的国家都表示有进展，但大都也是在实施阶段。然而在亚洲和太平洋地区，尽管 15 个提交报告的国家中有 80% 表示有进展，但有四分之三是支持计划的拟订而不是实施。从几个区域的报告可以明显看出，与世界银行进行了广泛的合作；这些区域有非洲、亚洲和太平洋地区以及欧洲和独立国家联合体。在拉丁美洲和加勒比地区，开发计划署在支持减贫战略过程中与世界银行进行了密切的合作，而且与美洲开发银行及拉丁美洲和加勒比经济委员会也进行了卓有成效的合作。至于阿拉伯国家区域局，黎巴嫩、摩洛哥、以及各个净捐助国，在促使各国政府更加注意贫穷和可持续人类发展问题方面都取得了进展。

一个被疏忽的因素：忽略了宏观经济政策

205. 开发计划署要求国家办事处，为注重成果的年度报告提供它们的支持宏观扶贫经济政策和部门政策，而不是支持一个具体的国家除贫战略方面的进展资料。收到的报告很少，而且绝大多数集中在促进医疗、教育等社会部门的扶贫政策上，有些是关于水和公共卫生方面的政策。几乎没有什么迹象可以表明，在促使各国的宏观经济政策框架更加注重扶贫问题方面取得了什么进展。这项工作看起来是留给了其它行动者，尤其是世界银行和国际货币基金组织（货币基金组织）。这种除了医疗和教育部门之外，没有就其它宏观经济政策或部门、如金融或农业部门提出报告的现象，表明许多国家办事处对扶贫政策改革的理解比较狭隘。开发计划署应该将政策改革和机构建设方面的援助拓展到社会部门以外的其它部门。

框 12. 启动—开发计划署和减贫战略文件

开发计划署开始在六个非洲国家、三个拉丁美洲国家和两个东南亚国家协助拟订减贫战略文件。在赞比亚，开发计划署利用治理方面的专门知识，除了用其它方法，还通过与议会议员和民间社会组织共同举办有关减贫战略文件的讲习班，集中力量协助该国政府。开发计划署在毛里塔尼亚也同样注重支持采用磋商方法来拟订着眼于结果的贫穷监测指标。在洪都拉斯和尼加拉瓜，开发计划署对一个咨询小组进行协调，制订减贫战略文件；而在玻利维亚和洪都拉斯，支持对宏观经济政策和贫穷之间的关系进行分析，分析结果又直接用于减贫战略文件。在亚洲，开发计划署开始与越南合作，并准备协助老挝人民民主共和国政府草拟临时减贫战略文件。

多年以来，开发计划署一直在支持许多国家制订国家减贫战略、方案和工具。然而应该更加努力，保证现有的工作和知识在拟订减贫战略文件时能得到充分利用。比如马里就抓住了这个机会，直接利用在开发计划署的大力支持下制订的现有减贫战略。

206. 在宏观经济政策改革方面有几个例外情况。在拉丁美洲和加勒比地区，开发计划署帮助 15 个国家分析宏观经济政策对贫穷的影响。在撒哈拉沙漠以南的非洲地区（撒南非洲），开发计划署特别与科特迪瓦和津巴布韦两国政府合作，审查各种不同经济增长方案如何才能侧重促进那些能给穷人带来特别利益的部门的增长。开发计划署国家办事处支持制订减贫战略文件的工作。本来与第二次重债穷国重新谈判债务条件过程有关，但已还表明，开发计划署开始努力从更广的角度来看待宏观经济问题，这涉及到越南和老挝人民民主共和国两个东南亚国家（见框 1）。对非洲地区注重成果的年度报告进行分析便可看出，开发计划署正与世界银行和货币基金组织建立一种更密切的伙伴关系。

207. 还有一些例子可以表明，开发计划署成功地拓宽了其扶贫政策设想，将更多部门包括进来，包括在罗马尼亚以及乌兹别克斯坦私有化问题上这样做。不管怎样，被严重忽视的是宏观经济政策和宏观经济部门，而不是医疗和教育部门，这一点在总体上仍然是清楚的。

20/20: 迄今为止，具体成果有限

208. 尽管有效地减贫清楚地意味着，开发计划署的工作要超出促进医疗和教育的范围，但努力使穷人获得更多的基本社会服务仍然是必不可少的。实现这一目标的一个重要手段是 20/20 倡议；这方面取得的进展可以通过三个层次上的活动表现出来：（a）是否进行了 20/20 研究？（b）为了重新划拨国家支出，是否已根据研究结果进行了宣传活动，？（c）是否已向基本社会服务重新划拨了公共资源（或在预算减少的情况下，是否维持了现有资源？）？只有最后一个层次才能真正表明，其结果对穷人来说是否已有改善。

209. 有 42 个国家报告取得积极成果，在勉强超过一半的国家中，进展局限于进行研究的第一个阶段。尽管有关情况比较粗略，但可以看出，开发计划署在拉丁美洲的 20/20 进程中发挥的领导作用要大于其它区域。在三分之一情况下，开发计划署利用 20/20 研究进行对话，力求使社会部门得到更多的资源（或在预算减少的情况下保持现有资源）；开发计划署这项工作主要在非洲（6 个国家）和拉丁美洲（4 个国家）进行。然而，这些关于宣传的数字之所以低，是因为没有考虑有些国家，尤其是欧洲和独立国家联合体国家，不是将 20/20 倡议，而是将国家人类发展报告作为主要对话手段。不过，不管使用了那种宣传手段，没有几个国家处于重新划拨资源的阶段；在有积极成果的 6 个国家中，拉丁美洲就占了 4 个。因此整体结果相当令人失望。

促进以扶贫为中心的社会保护：进展不均

210. 这个战略支持领域的进展不均，而且相当令人失望。在 36 个提交报告的国家中，只有 20 个表示政府在设计社会保障制度时更多地考虑社会里最脆弱成员利益方面有进展。大多数国家处于对话或准备改革的初级阶段，而不是实施阶段。

211. 报告有进展的国家中 70% 左右属于中等收入国家，只有一个属于撒南非洲。欧洲和独立国家联合体区域的情况颇为特殊，有 11 个国家提交了报告。然而和在其它区域一样，似乎开发计划署经常在支持整体保障制度的改革，而没有特别努力确保社会保障制度尤其注意满足穷人和脆弱群体的需要。例如，尽管欧洲和独立国家联合体表明取得的进展最大，但从报告中只能看出，11 个报告国家中有 5 个有明显的扶贫重点。在这 5 个国家中，白俄罗斯批准了开发计划署和国际劳工组织（劳工组织）拟订的法律草案，增加给最脆弱群体的养恤金；亚美尼亚通过发放家庭津贴、失业救济和养恤金，更加关注脆弱群体。在欧洲和独立国家联合体，开发计划署和国际劳工组织合作特别密切，对社会保障制度进行扶贫改革，这项工作牵涉到白俄罗斯、保加利亚、波兰和乌克兰。

212. 对“社会保护”一词产生误解的情况相当普遍，至少八个国家办事处提交的报告是关于备灾或人道主义支助方面的进展。除此之外，在低收入国家也进展缓慢；这说明，需要澄清该词的含义，并仔细考虑如何在最贫穷的国家具体实施

这一制度。开发计划署如果要发挥更大的影响，就需要将其对减少贫穷和脆弱性的理解及这方面的工作与其促进社会保护的工作更全面地结合起来。

防治艾滋病/艾滋病毒：预防、治疗并处理陷入边缘境地的问题

213. 尽管这一战略支持领域旨在论述开发计划署协助防治人们泛指的传染病的情况，但最后结果和指标却集中在艾滋病和艾滋病毒上，只有三个国家就整体意义上的传染病提交了报告。因此，下面将着重分析艾滋病/艾滋病毒问题。

214. 开发计划署积极在三个层次上开展工作：(a) 支持提高公众对艾滋病/艾滋病毒的预防和治疗及其经济和社会影响的认识；(b) 提高国家一级的能力，特别是制订多部门战略的能力；(c) 社区一级的可行措施。在第一个层次上，只有 16 个国家提交了报告，其中四分之三有进展。亚洲和太平洋地区提交的报告最多（6 个），取得进展的国家数目最多（4 个）。支持的形式多种多样，在柬埔寨提供教育材料，在蒙古资助非政府组织开展提高公众认识的活动，在越南进行社会经济研究。

215. 然而，工作最集中的方面是国家方案；在这个层次上，共有 32 个国家提交了报告。在加强国家能力和多部门战略方面取得成功的可能性自然比仅仅提高公众的认识要小得多，表示有进展的比例要低得多，为 56%。在报告有进展的国家中，数目最多的地区是非洲（6 个）及亚洲和太平洋地区（6 个）；值得注意的是，欧洲和独立国家联合体面积虽小，却有 5 个国家报告有进展。开发计划署在非洲进行的支持工作有一个特点，即将艾滋病/艾滋病毒方面的经济—社会研究结果纳入国家一级的政策和方案（博茨瓦纳、莫桑比克、南非和斯威士兰）。

216. 社区一级报告取得的进展要少得多，只有极少数国家办事处的报告可以表明，其工作注意到了防止艾滋病患者陷入边缘境地。非洲只有一个国家取得进展，拉丁美洲和加勒比地区报告有两个国家取得进展，亚洲和太平洋地区以及欧洲和独立国家联合体各有三个国家取得进展。阿拉伯国家在所有三个层次上取得的进展都很少，在社区一级没有取得任何进展。开发计划署成功地推动各国采取切实措施，并努力解决艾滋病患者陷入边缘境地的问题；比如，在海地帮助拟订一份人权方面的法律草案；在乌克兰，对警察和记者进行培训。在欧洲和独立国家联合体，开发计划署在这个领域发挥的领导作用似乎要大一些；开发计划署在这个区域的大多数国家中都担任联合国艾滋病毒/艾滋病专题小组的主席。在亚洲和太平洋地区及非洲，开发计划署和艾滋病方案建立了特别密切的伙伴关系。

监测人的贫穷和收入贫穷

217. 监测贫穷是国家办事处第二个最重要的特别支持领域，不但要将其纳入战略成果框架，而且还要取得成果（见图 10）。在这里论述监测的三个方面：(a) 开发计划署支持定期更新有关贫穷的统计资料；(b) 协助按性别分列有关贫穷的数据；(c) 促使在制订政策和战略过程中使用有关贫穷的数据。共有 56 个国家表示定期对有关贫穷的统计数据定期进行更新，其中 16 个国家在撒南非洲，

15 个在拉丁美洲和加勒比地区，12 个在亚洲和太平洋地区。特别令人鼓舞的是，定期更新数据的国家中有 64%、即 36 个国家表示，在国家除贫规划和制订政策过程中考虑到了有关贫穷的数据。这些国家中有三分之一是在撒南非洲，最不发达和低收入国家总的来说取得的进展最多，几乎占积极成果的 60%。这反映出，开发计划署支持拟订及实施除贫计划的工作在撒南非洲最积极，报告取得积极成果的国家有 20 个（见上）。这表明，开发计划署取得了一定成功，保证了将指标方面的工作与支持除贫规划联系起来。各国在就除贫政策进行对话时，也将国家人类发展报告作为切入点。例如在欧洲独联体区域局，往往首先用发展报告来突出过渡带来的社会成本，提高政府内部和公众的认识。

218. 大约 32 个国家办事处报告说，编制了按性别分列的有关贫穷的统计资料，并分发到各个区域。在欧洲和独立国家联合体，特别就贫穷监测提交报告的国家中，有 57% 的国家也汇编了按性别分列的有关贫穷的数据，其次为拉丁美洲和加勒比地区及阿拉伯国家。然而，注重成果的年度报告的结果尽管令人鼓舞，却表明开发计划署在两性平等和贫穷方面的工作经常没有充分结合起来，忽视这两个问题——穷人和妇女——之间有联接性（见框 13）。

应更加注意人的贫穷

219. 最近，许多开发计划署办事处正处于贫穷调查和贫穷评估的宣传阶段。然而，注重成果的年度报告表明，改进监测工作方面的宣传现在只占所报告的积极成果的五分之一。在大多数情况下，开发计划署国家办事处的工作处于一个更高级的阶段，即支持进行全国家庭调查，或在此类调查的基础上出版一份贫穷评估报告；这经常是和世界银行合作进行的。最近在有些国家，如圭亚那、马来西亚、摩洛哥和塔吉克斯坦，进行了新的家庭调查。但在除拉丁美洲之外的多数情况下，开发计划署支持进行新的贫穷评估，而不仅仅是调查。

框 13：监测贫穷，确保对性别问题的敏感性

注重成果的年度报告举出了一些例子，表明开发计划署正在努力编制按性别分列的贫穷和人类发展数据，有助于确保在制订扶贫政策时考虑到减贫的性别方面问题。具体的例子有，开发计划署支持在马尔代夫进行脆弱性和贫穷问题评估，第一次确定了按性别分列的脆弱性指数。亚洲和太平洋地区还有其它例子，如印度、尼泊尔、菲律宾和大韩民国；这些国家在开发计划署的支持下，在劳动力调查中计入了不付报酬的家庭劳动，决策过程中予以考虑。

注重成果的年度报告还表明其他区域取得了积极成果，这些成果常常通过国家人类发展报告来体现，例如，取得成果的有：阿尔巴尼亚、布基纳法索、中非共和国、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、尼日尔、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和赞比亚。然而，开发计划署支持更好地进行监测的方案和那些支持按性别分别统计数据的方案，似乎是各行其道，两者之间相互补充的工作太少。

220. 然而，许多评估是根据常规的收入一支出调查进行的。开发计划署鼓励一些国家监测人的贫穷，但这方面的调查技巧或者尚不为人所知，或者无法随时备用。亚美尼亚和也门最近进行了人的贫穷监测，但这是例外。只有几个评估行动，如那些在吉尔吉斯斯坦、巴布亚新几内亚和乌干达进行的评估，特别强调采用参与式方法。

221. 拉丁美洲普遍采用常规调查方法，在一定程度上反映了开发计划署和美洲开发银行及世界银行的紧密协作关系。由于世界银行日益采用参与式方法及对贫穷进行更广泛的衡量，开发计划署就有机会确立一种伙伴关系，既注重收入贫穷问题，同时又适当重视人的贫穷问题。最后，在劝说各国制定有时限的减贫目标和指标——尽管这是社会发展问题世界首脑会议(社发问题首脑会议)的一个重要承诺——方面没有几个国家办事处报告取得了进展。

222. 因此，尽管上报的成果表明，开发计划署的援助对收入贫穷的监测工作起到了宝贵的推动作用，但人的贫穷的监测工作需要取得更多进展。如更加重视以除贫为中心的国家人类发展报告以及国家或区域贫穷报告等出版物(如《南亚贫穷监测》和《过渡时期的贫穷问题》)，则可促进这方面的工作。只有更好地理解贫穷问题的多面性，才能有助于改进扶贫政策的制定工作。

新出现的问题

223. 该次级目标主要涉及宏观方面的支持和取得的成果。然而，正如《2000年战胜贫穷》所指出的那样，应该认识到，总的来说，开发计划署对减贫工作的承诺在微观一级往往会变成一系列互不联系的小规模项目。要理解上述进展的意义就必须了解，为次级目标2的微观活动拨付的资源远远超过给宏观活动的资源，比例高于二比一；1999年为两者划拨的资源估计分别为41 900万美元和17 200万美元。从报告可以看出，当国家除贫战略变成各种方案时，由于开发计划署经费有限，同时又要满足合作伙伴的需要，因此就专门进行微观或有目标的活动，比如小额供资和小规模社会服务等。危险在于，开发计划署可能支持了大量的微观活动，但却没有充分注意将它们升级扩大，产生更广的影响，或确保它们产生可供决策者参考的见解。开发计划署支持的微观活动如果不能升级扩大，不能与决策工作建立明确的联系，那么对减贫工作只能做出有限的贡献。

224. 从注重成果的年度报告可以看出，尽管许多国家办事处既支持施政改革，又支持国家除贫计划，但似乎两者之间的联系经常没有得到明确的处理。开发计划署最近对权力下放工作进行的一次专题评价表明，下放更多权力与各机构更好地满足穷人的需要之间没有必然的联系。然而，开发计划署拥有的经验和知识表明，开发计划署可能拥有一种相对优势，可以阐明在何种情况下、以何种方式同时寻求实现治理和减贫这两个目标。开发计划署应该抓住这个机会，遵循社发问题首脑会议做出的承诺，实施有效的国家除贫战略，将治理和减贫工作更好地联系起来。

C. 目标 6：开发计划署对联合国的支持

次级目标 1：在可持续人类发展的范畴内，为历次联合国全球会议采取有效的整体协调后续行动

225. 该次级目标主要关注的问题是，开发计划署应发挥作用，促使联合国系统采取更加合作、更加有效的行动，协助方案国家实施 1990 年代历次联合国会议提出的全球发展日程；该次级目标特别重视的是，开发计划署作为联合国系统的首要发展和业务机构，无论是单独行动还是与伙伴合作，如何才能起到关键环节的作用，将全球目标和各国的行动联结起来。

226. 因此根据这一次级目标，开发计划署在外地进行了大规模的活动：有 74 个国家办事处在直接促进会议的后续行动（战略支助领域 1）；98 个办事处利用共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架），将联合国提供的支持集中在会议后续工作上（战略支助领域 2）。这些国家办事处在各国取得的总体成绩令人注目；比照预期取得的成果，各国办事处取得进展的平均比率为 77%。在整体上（战略支助领域 3）也有进展；在此方面，开发计划署促使在联合国系统内部和其它国际论坛，就全球发展问题和会议后续工作采取一个更加连贯一致的立场。

227. 然而，经过认真研究注重成果的年度报告所提供的资料，发现以下三个关键问题，这得到来自其它方面的资料、如《2000 年贫穷报告》的证实：

- 联合国系统和开发计划署向会议后续工作提供的支持看起来都太分散，产生中期和长期重大影响的希望不大；
- 支持会议后续工作的一些重大活动，尽管本身比较成功，但有一些基本缺陷；例如，在制订行动计划时，既没有参照与全球目标一致的明确的国家目标，也没有与编制预算联系起来；
- 联合国发展集团（发展集团）、尤其是开发计划署，应注意避免过早地作出结论，认为广泛地采用共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）就意味着，联合国的改革在国家一级正开展得如火如荼。迄今已取得的成绩尽管不小，但在很大程度上仍处于实施的初级阶段。更困难的工作、更艰难的选择还在后面，特别要设法确保，这些手段有助于促进和加强各国在会议后续工作方面的行动。

下面对该次级目标的三个战略支持领域逐一进行了详细分析。

开发计划署直接支持历次联合国会议的后续工作（战略支助领域 1）

228. 如表 15 所示，国家办事处报告该战略支助领域取得进展的比例相当高（80%）。将数据按区域分列之后，可以看出在执行情况上有一些有趣的细微差别：

执行情况中上的国家在非洲及亚洲和太平洋地区；两个地区都倾向于支持政策制订和行动规划，但它们大部分只取得了“一些”进展而不是“重大”进展。与此相比，欧洲和独立国家联合体及拉丁美洲和加勒比地区更注重宣传和拓展，执行情况相对较差，但取得的“重大”进展却更集中。

表 15. 向会议后续行动提供直接支持

区域	提交报告的国家数目	重大进展	一些进展	没有变化	没有最新资料
非洲	19	5	11	—	3
亚洲和太平洋	12	3	7	1	1
欧洲和独立国家联合体	17	8	5	4	—
阿拉伯国家	12	3	6	2	1
拉丁美洲和加勒比	14	9	2	—	3
合计	74	28 (38%)	31 (42%)	7 (9%)	8 (11%)

229. 更加细致地观察一下这两类活动就发现，关于贫穷、性别和环境问题的宣传一般是按各次会议逐一进行，并经常与第五年对后续工作进行评估活动联系起来。国家办事处采用了一套综合方法。例如，用调查报告和定期报告对进展情况进行监测，并为有关后续工作的对话提供依据。几个办事处还报告用国家人类发展报告作为切入点，推动后续行动或加强进行连续的后续工作。与此密切相关，还建立了国家电子数据库，帮助监测会议后续工作。略举数例，在孟加拉国、多米尼加共和国和吉尔吉斯斯坦，开发计划署协助分析会议后续工作的情况；在越南，帮助就同一主题发表一份（联合国）联合立场文件；协助拟订第二版“巴基斯坦和联合国全球日程”报告；在黎巴嫩，协助建立了一个电脑化框架，支持部会间会议后续工作委员会。

230. 各国办事处还报告说，通过组织国家级或低一级的论坛、研讨会和讲习班，在此基础上进一步开展工作，以提高认识，并促使有系统地采取后续行动，例如在俄罗斯、牙买加和蒙古等国组织了国家级高层次论坛。几个办事处还报告说，为设立政府负责后续工作的机制提供了援助，这一援助或是全面性的（例如，用于设立各国家委员会）或是部门性的，或采用在各部内指定联系人的方式。

231. 向会议后续工作提供的实质性支持包括政策分析、战略制订、行动规划，以及将涉及多方面的问题列为发展方案的主要内容。这项工作与会议后续行动的监测及评估工作或同时进行，或在后一项工作之前进行。行动的中心要点是社会发展问题世界首脑会议（社发问题首脑会议）、第四次妇女问题世界会议、联合国环境与发展会议（环发会议）、以及世界全民教育会议。

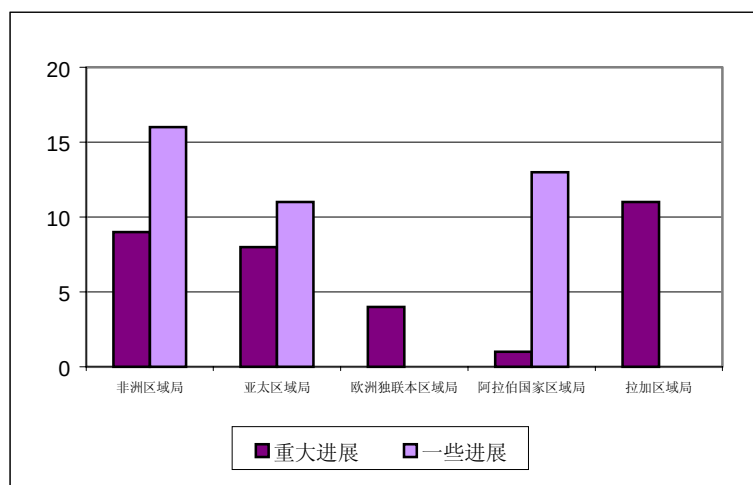
232. 一个明确的结果是，全世界在全球会议后续工作方面取得的进展中，各国为个别会议或公约拟订行动计划方面的进展远远多于执行方面。行动计划一般会涉及到各种方法，但下列共同的缺点在注重成果的年度报告中能明显地表现出来，有关《2000 年贫穷报告》也明确予以指出：（a）国家行动者掌管有关工作、产物以及随后采取的行动的进度不一；（b）缺少有时限的目标和指标；例如，尽管所有国家中四分之三以上确定了贫穷的大概指标，三分之二以上制订了减贫计划，但只有不到三分之一制定了消除赤贫或大幅度全面减少贫穷的目标；（c）采用狭隘或有针对性的做法，没有充分阐明跨部门联系的重要性；（d）有关后一个问题，会议综合后续工作一词的定义及如何实际应用不明确；（e）与宏观经济规划、尤其是税收、投资和支出政策的联系，即使有的话，也太少；（f）没有监测框架，无法提供一个系统依据，以便根据国家一级的指标、基准参数和数据，对取得的进展进行评估；（g）即使国家计划已经非常周全，要在实现全球目标的过程中取得有意义的进展，还要看一个国家的能力；以上各条可以归纳为，没有充分认识到经济和政治治理在决定这种能力方面的重要性。因此，毫不奇怪，只有有限迹象表明，已从孤立的计划发展到进行宏观规划和采取宏观行动。这方面的例子有：在埃塞俄比亚，拟订了 10 份有关会议后续工作的报告，其中载有国家战略；在阿根廷，根据有关会议的要求批准了国家战略；在伊朗伊斯兰共和国，将社会发展问题世界首脑会议提出的关切问题纳入最贫穷省份的发展计划；在保加利亚、黎巴嫩和坦桑尼亚联合共和国，在会议决议的指导下，重新划拨预算工作取得了一些进展；在塔吉克斯坦，根据各次会议的精神修改了立法。

233. 这些结果除了对目前有关实质性后续工作的行动的实效提出了一些质疑外，还将全球发展日程和发展合作联系起来是否有效一事，提出疑问。这证实了开发计划署署长在最近给经济及社会理事会（经社理事会）的年度报告（DP/2000/11）中所作的评论：“会议结果和由此产生的立法与实际发展援助的目标之间仍然存在脱节现象”。该报告建议努力弥补这一差距，确保将会议结果作为所有援助方案的基本目标。

在历次联合国会议的后续工作中，通过驻地协调员制度发挥领导作用

234. 这一战略支持领域关注的问题是，联合国系统要利用共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架），向各国就会议后续工作采取的行动提供连贯而有重点的支持。在这一战略支助领域，各办事处报告有进展的比率较高（74%）；将数据按区域进行分列之后表明，非洲、亚洲和太平洋地区、以及阿拉伯国家尽管大多数取得了“一些”进展，但它们的执行情况属于中上（见表 11）。与此相比，欧洲和独立国家联合体报告取得进展的比例很低，而拉丁美洲和加勒比地区取得“重大进展”的比例最高，值得注意。

图 11. 通过驻地协调员制度在会议后续工作中发挥领导作用（国家数目）



235. 发展集团办公室提供的数据表明，截至 2000 年 1 月底，135 个方案国家中有 114 个（占 84%）要么已经完成了共同国家评析，要么正在进行或已经规划进行。这些数据还证实，在欧洲及独立国家联合体国家中，处于拟订共同国家评析不同阶段的国家比例最低（54%）。鉴于联合国在某些国家的派驻人员有限，并不期望所有方案国家都制订一个联合国发展援助框架（联发援框架），有些国家将直接用已完成共同国家评析进行方案规划。截至 2000 年 1 月，18 个国家已经完成了联合国发展援助框架（联发援框架）试点工作，另外有 20 个国家正在积极规划，或已经开始了这些工作。

236. 共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）涉及两类问题。第一类与过程有关：在绝大多数已就这个战略支助领域提出报告的国家，驻地协调员/驻地代表及国家小组都成立了专题小组，以 (a) 使联合国系统在该国的活动更有重点；(b) 协助具体会议的后续工作；(c) 帮助拟订部门政策和战略，为共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）作准备。投入（时间、精力和人力）的规模相当大：估计大约有 600 个专题小组活跃在世界各地。人们对这种投入带来的回报知之不多。正如目标 6 的分析所指出的，人们有理由相信，目前总的来说回报相当少。

237. 第二类问题涉及使共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）成为切实加强联合国系统对各国发展的贡献的产物。机构间《联合国发展援助框架（联发援框架）评估报告》（1998 年）曾指出，且《共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）指导方针》（1999 年 4 月）其后又进一步阐明，人们期望这一工具除发挥其它作用外，要促使联合国系统的援助更有重点、更注重成果，推动机构之间加强协作，帮助开发计划署与各类国家和国际行动者结成伙伴关系，并支持国家一级就全球发展日程采取的行动。然而，根据注重成果的年度报告，仍难于确定联合国发展援助框架（联发援框架）在多大程度上被用于这些目的；这一资料空白点需要在将来注重成果的年度报告中加以填补。

238. 只有很少迹象——它们大都是一些趣闻轶事——表明，联合国发展集团(发展集团)、甚至整个联合国系统，都必须既重视联合国发展援助框架(联发援框架)(并且还有共同国家评析)的数量问题，还要重视其质量问题，或更重视质量问题。其中原因除其它外，包括：(a) 国家一级一直认为，共同国家评析和联合国发展援助框架(联发援框架)只不过是总部制造的另一个官僚程序罢了；(b) 由于缺乏政策分析、战略规划、以及监测和评价等方面的必要技能，重要工作不得不严重依赖外包；(c) 在战略规划与编制方案及重新划拨资源之间的联系这一问题上，仍然需要提供指导；(d) 仍无法确定如何鼓励各机构进行更密切的合作。危险在于，如果对这些问题的置之不理，那么根据大会授权，在 2001 年对联合国发展援助框架(联发援框架)(以及共同国家评析)的影响进行评价、准备进行下一个三年期全面政策审查时，人们将对联合国系统改革的实效提出严重疑问。

开发计划署在全球一级的领导作用

239. 从整体上来说(战略支助领域 3)，在就发展问题以及联合国系统各组织和其它伙伴之间的业务达成共识方面，也取得了相当大的进展。下列主要成果反映出，开发计划署积极参与了各机构间论坛，并/或发挥了领导作用：

- 联合国发展集团(发展集团)一修订了共同国家评析和联发援框架指导方针；商定了协调方案周期的时间表；就联合编制方案达成了协议；儿童基金会和人口基金通过了多年筹资框架主要内容；
- 行政协调会/方案业务协商会一通过了行政协调会关于共同国家评析和联发援框架的指导说明，使这些工具可供整个联合国系统使用；通过了方案业务协商会关于驻地协调员制度进行运行的指导方针，提出了一套商定的原则，指导驻地协调员制度的运作；在拟订方案业务协商会关于人权问题的指导方针以及关于能力建设问题的指导说明方面(该说明其后于 2000 年初得到批准)方面，取得了重大进展；
- 伙伴工作小组和机构间协商会议一通过了开发计划署在方案国家一级提供业务支持服务的指导方针，就国家办事处向联合国系统伙伴提供业务支持服务的偿付问题，提出了一个新的统一做法；
- 构间常设委员会一继续担任咨商分组主席；该分组成员除机构间常设委员会传统的成员外还包括政治部、维和部、世界银行、发展集团办公室、负责处于武装冲突中的儿童问题的秘书长特别代表及其它部门。

新出现的问题

240. 来说，经过对次级目标 1 进行分析，及时就会议后续工作这一主题提出了一个问题：联合国是否在为各国的努力作出有意义的、持续的贡献？考虑到对会议后续工作的重视以及在这个领域的大量投入，第一批注重成果的年度报告以及其它方面的信息表明，对这一问题作出的反应太含糊。这表明，开发计划署需要单独或在发展集团和行政协调会框架内协同其它机构，主动对现行做法进行开诚布公的再评估，并在再评估结果认为有必要的情况下，协助重新调整联合国向会议后续工作提供的援助。尽管尚处在早期阶段，但仍可以通过下列方式，确定开发计划署和联合国如何才能重新占领这一战略高地：

- 使方案国家能够建立制定国家目标并对进展情况进行系统监测的能力；
- 通过宣传并评估联合国本身为实现全球目标所作的贡献，影响各国的目标制定和监测工作；
- 开展会议后续工作的做法不仅仅限于共同国家评析和联合国发展援助框架（联发援框架）；
- 通过阐明协调统一的后续工作涉及的实际问题，包括在哪些情况下可以单独作出努力，解决会议后续工作分散进行的问题。

241. 计划署必须更多地从战略角度利用其实力，促成政策改变和能力建设，将全球发展日程变为由各国掌管的、通过伙伴关系开展的富有成果的行动。

六. 财政报告

综合资源框架

242. 综合资源框架将划拨给方案、联合国业务活动、方案支助以及管理/行政的资源集中纳入一个框架内，这样与成果之间的联系更为明确。

243. 总的说来，编列的概算大部分符合多年筹资框架指标（方案支出的依据是1999年的预计交付估计数，而用于方案支助、联合国业务活动支助以及行政管理的开支则是根据1999年支出情况的现有最新数字估算的。）。此外，1999年概算中列有基准数据。特别鉴于在开始实行多年筹资框架时，经常捐助金额低于预期数额，约为6.94亿美元，因此有必要借助基准数据来衡量在达到多年筹资框架的财务指标方面是否有所进展。

244. 更具体地说，在将1999年的开支与多年筹资框架的预测进行对此时，需要强调下列几点内容：

- 为数达4.77亿美元的1999年方案支出概算低于多年筹资框架估测的约6.6亿美元的年平均交付额；
- 另一方面，估计1999年其他资源的开支为13.58亿美元，接近多年筹资框架中预测的14.92亿美元的年平均值；
- 重要的是，如图16所强调说明的那样，很明显用于最不发达国家的经常资源份额最大，在经常资源中约占60%，但资源总数的最大份额则流向最不发达国家以外的国家，不过，这些资源也是这些国家的政府捐助的。以总体来说，1999年经常资源和其他方案资源在各类国家之间的分配情况与多年筹资框架的预测保持一致；
- 由于署长承诺实现名义增长为零的目标，1999年两年期经常支助预算总的支出估计数与多年筹资框架所列的年均净值相符。因为要保持这一水平，已削减了2000-2001两年期支助预算，而且还将再次削减2002-2003两年期支助预算；
- 1999年各国政府为支付当地办事处费用提供捐助的收入估计数符合已开列的多年筹资框架期间的数值；

- 1999 年联合国业务活动支助的开支估计数为 7 300 万美元，比多年筹资框架所预期的年均值低 1 000 万美元，原因也是 1999 年经常捐助金额有所减少。

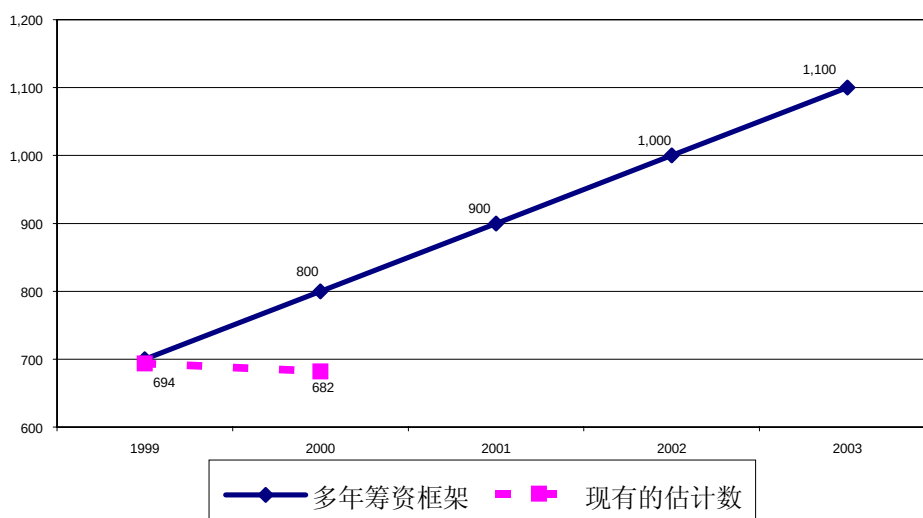
245. 必须强调，整个多年筹资框架的基础是方案成果与财政资源密切相关。因此，1999 年经常捐助数额低于预期，而且与多年筹资框架的 8 亿美元指标相比，预计 2000 年可得到的金额很少，仅为 6.82 亿美元，这显然令人关切。这一状况如持续下去，则会损害多年筹资框架所规划的 2000–2003 年期间内开发计划署与方案国之间的合作。

246. 总而言之，必须扭转现有的僵滞趋势，确保实现多年筹资框架分别为 2000、2001、2002 和 2003 年订立的 8 亿、9 亿、10 亿和 11 亿美元的年捐助指标。

将成果与资源联系起来

247. 注重成果的年度报告分析中载列参比依据，表明财政支出与方案成果相互关联。在本文正文部分按照战略成果框架的目标和分目标开列支出数字表明这一关联。图 12 表明，与多年筹资框架载列的所需资源数额相比，捐助金额较少。若这一趋势持续下去，则可能对开发计划署产生重大影响，使其无法实现预定的结果。

图 12. 开发计划署的自愿捐助额：1999–2003 年多年筹资框架的预测数额与现有估计数的对比（单位：百万美元）



248. 由于这是首次编制注重成果的年度报告，今后自然会作出改进，作为后续措施。署长已决定将现有的分类列入经修订的 2000 年注重成果的年度报告格式内。

表 16. 资源分配框架：1999 年支出估计数（单位：百万美元）

类别	方案				方案支助							行政管理	对联合国业务活动的支助	总计	
	经常资源	其他资源		共计	经常资源				其他资源 ^a	共计	经常资源 ^f	经常资源 ^f			
		政府分摊费用办法	其他分摊费用和信托基金		国家办事处	总部	政府支付当地办事处费用的捐助	减去行政事务和业务							
核心方案（消除贫困、对可持续发展有利的环境、环境、性别和特殊发展情况方案）															
国家办事处，包括陷入危机的国家															
最不发达国家	236	8	161	405	57	16	8	6	71	10	81			486	
其他国家	153	705	185	1 043	66	9	20	4	59	50	109			1 152	
净捐助国	—	168	2	170	4	0 ^c	2	—	2	10	12			182	
小计	389	881	348	1 619	127	25	30	10	132	70	202			1 820	
其他 ^a	88	1	129	217	2 ^b	0 ^d	—	2	4	7	11			228	
共计	477	882	477	1 836	129	25	30	12	136	77	213			2 049	93.9%
行政管理												60		60	27%
对联合国的支助															
用于驻地协调的方案支助				—						—		9		9	
国家办事处				—						—		47		47	
发展集团办公室				—						—		1		1	
采购处				—						—		2		2	
联合国志愿人员				—						—		14		14	
共计	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	73		73	3.4%
总计	477	882	477	1 836	129	25	30	13	137	77	213	60	73	2 182	100.0%

注

^a 包括经常和其他方案资源、区域和全球方案及其他（评价、发展中国家间技术合作、援助巴勒斯坦人民方案、中美洲、发展支助服务等）。

^b 仅就此栏而言，包括与援助巴勒斯坦人民方案有关的预算。

^c 估计为 428 000 美元，尾数已四舍五入化为零。

^d 估计为 17 000 美元，尾数已四舍五入化为零。

^e 包括约为 2 800 万美元的行政和业务事务、3 700 万美元的方案支助/国家办事处以及 1 230 万美元的方案支助/总部。

^f 不包括数额为 240 万美元的其他资源的行政管理。

^g 不影响用于采购处和联合国志愿人员的其他资源活动。

七. 结论和下一步措施

249. 注重成果的年度报告和多年筹资框架为开发计划署确定了新的机遇。它们通过向公众说明更令人信服的理由，有助于证实多边组织在全球消除贫困方面具有巨大价值。它们作为重要的规划和汇报手段，有助于强化本组织的战略管理。而且它们重点说明相对价值并表明成果，因而影响着本组织与执行委员会和范围广泛的利益攸关者之间对话的内容和性质。

250. 注重成果的年度报告让人们以经验的角度来看待当今有关援助机构及其工作重点的辩论。从最近对援助有效性的评估来看，应采取高度影响战略，将援助集中到贫困面大、但有着良好政策环境的国家。不过提供援助的基本理由必须是帮助有关国家改善其政策环境。发展合作可在推动辩论和意见交流方面发挥重大作用。就履行上述多种职能而言，开发机构与国家伙伴之间的关系对政策环境的影响最大。

251. 发展机构面临的挑战是如何将重点放在贫困范围广的国家，同时确认，如果认真进行发展合作，就可有效地促成制定良好的政策。发展机构的核心强项是信任和中立，而联合国、特别是作为联合国开发机构的开发计划署在协助各国制订并执行“良好”政策方面可发挥的作用最大。

252. 虽然方法仍在制定之中，但 1999 年注重成果的年度报告载列了各种数据和分析见解。该报告确定了业绩良好的领域以及需要管理层注重的领域。它订立了确定最佳作法的经验依据以及需要采用最佳作法的领域，从而使开发计划署有机会实践诺言，将知识传播到最急需的地方。它可使人们更深切地认识到开发计划署的一些相对优势，以及此类优势与战略成果框架所列目标和分目标之间的关系。它在若干处甚至指出有必要大幅修订和精简战略成果框架。但最重要的是，它让人们对进展情况进行比较分析，有助于根据署长的设想创建开发计划署新的管理文化和作法。

253. 鉴于有多年筹资框架和注重成果的年度报告为基石，现将本组织面临的若干管理挑战说明如下。

加强开发计划署的战略管理

254. 目前的挑战是如何确保将成果概念、特别是战略成果框架用作整个组织管理决策的指针。在国家一级，每个管理小组必须使其战略成果框架更具有战略意义，侧重数量不多的一些重要成果，且在汇报所取得的进展时佐以相关指标。同样，发展政策局和评价处等区域局和单位从事的分析必须确定并传播从这项工作中得出的重要的经验教训。

255. 特别是，采取战略观点需要管理层作出坚定承诺，逐渐停止进行未得到国家机构、民间社会和其他捐助者有力支持的单独执行或处理的问题最终很有限的项目。

强调对结果的重视

256. 结果观念尚不为开发计划署所熟悉，因此需要作出额外努力，使其成为该组织的认识和正常工作的一部分。在国家一级，这要求承诺对需要开发计划署协助的重大结果作出认真的监测和评价。事实上这应成为每个国家办事处正常职能的一部分，对结果的监测只有在与其它机构合作进行时才具有效力。在整体一级，开发计划署可能需要选定全球会议提出的、且它希望在全球发挥主导作用的少数重大结果，与其主要的发展伙伴一道协同努力，以监测和评价在实现全球目标和指标方面的进展情况。

进一步承诺建立伙伴关系

257. 虽然可能需要培养与特定机构之间的范围广泛的战略伙伴关系，但培养牢固的伙伴关系将其作为国家和国际联盟的一部分，以支持具体的社会变革，可能会取得最大的成果。必须针对具体结果建立伙伴关系。

258. 由于制定了这些新的援助方向，且开发计划署已在着眼于成果的管理方面取得了进展，因此可能有新的机会，供开发计划署与利益攸关者和合作伙伴、特别是其执行局展开更深入、更切实的对话。可能需要在注重成果的环境中重新研究工作重点和在所有国家派驻人员等问题。以在所有国家派驻人员为例，由于援助的目的从分发资金转变为传播知识，这就改变了辩论范围。在所有权和伙伴关系是取得成果的前提条件的大环境中，派驻人员已变成全球掌握和传播知识工作的一个组成部分。派驻人员成为发展合作必不可少的一部分。如多年筹资框架文件所示，在低收入国家维持联合国业务机构的费用相对较低，对于开发计划署最大的五个捐助国而言，每年不超过 100 万美元。

259. 最后，值得重复一提的是，在执行 1999 年与执行局一道订立的多年筹资框架协议方面，本份注重成果的首次年度报告使本组织向前迈进了一大步。本份注重成果的首次年度报告虽然是在短时间内编写完成的，但它提供了一个契机，使本组织得以进一步发展，成为以知识为动力的全球推动者和顾问，执行其可持续人类发展任务，为方案国人民的生活带来具体的实质性变化。若有充足的资源，它还会有机会来有力地证明一个多边组织在日新月异的世界中具有巨大的效用和价值。

附件一

关于注重成果的年度报告中所用方法的技术说明

注重成果的年度报告所用方法的基石

1. 着眼于成果的管理方式的核心问题是力求使开发计划署不去注重投入和活动，而是更加重视发展成果。在注重成果的年度报告中，分析进展的依据是成果——即开发计划署对之做出重大、有效贡献的结果和产出。国家办事处在汇报成果时采用了下列产出的结果定义。（这些定义详见 1999 年 3 月《开发计划署成果框架：技术说明》中。如提出要求，则评价处可提供这份文件。）

- 产出是指源自方案或非方案活动、管理者对之具有相对较多影响的具体产品和服务。它们指已经完成（而不是正在开展）的活动。这方面的例子包括研究报告、顾问报告和受培训的个人。
- 结果是指开发计划署的行动要支持的发展条件的实际或预定变化。此类变化是各不同合作伙伴集体努力的结果，一般不是开发计划署单方面行动即能促成的。因此，要对结果施加的影响在很大程度上取决于伙伴关系。

2. 国家办事处注重成果的年度报告在分析时采用了进展分三类的方法，以便按下文所述，区分重大进展、一定进展和无变化。在多数情况下，只用两类进展和无变化，以表明现行的注重成果的年度报告刚刚启用。

- 重大进展：在结果方面有进展和/或就产出而言有重大进展。
 - 大选时选民投票率高（结果方面的进展）；拟订了选举法，建立了选民登记制度，培训了负责选举的工作人员（产出方面的重大进展）。
- 一定进展：在结果方面未有进展，但就某些产出而言有进展或正在开展重要活动。
 - 尚未为注重人的投资重新划拨国家预算开支（结果方面无进展）；编写了 20/20 报告，组织了讲习班，向政府提出了建议（产出方面有重大进展）；
 - 尚未为环境活动调动新的供资（结果方面无进展）；国家信托基金的规划和组织安排较为成熟（正在开展重大活动）。
- 无变化：在结果方面无变化，在产出方面无进展。
 - 未遵照《消除对妇女一切形式歧视公约》重新拟订产权法（结果方面无进展）；
 - 国家伙伴推迟开展活动（产出方面无进展）。

3. 应认为此方法比自我评估更进了一步，原因是它要求对照指标精确汇报，并要求各区域局和发展政策局予以反复核实。已采用了涉及产出和进展的成果指标。国家办事处拟订了各国具体的指标，并将之纳入其战略成果框架文件中。这有助于确保根据明确制订的商定指标评定进展情况，并协助剔除有关已取得了进展、但无法予以证实的报告。

在成果分析中可能出现的扭曲现象

4. 由于注重成果的年度报告和方法具有创新性，且着眼于成果的管理内含各种困难，因此有可能发生若干扭曲现象。本项工作将处理其中一些困难，其他困难则将随着方法的进一步修订和完善而被尽可能减少。可能影响到评估的可靠性和准确性的三种主要的扭曲为汇报质量、对质量的评判以及成果的汇总和评定。

汇报的质量

5. **对照指标进行汇报的质量。**一些国家办事处未对照选定的指标提供有关进展情况的明确的最新资料，或在汇报进展时未提到指标。已通过参照叙述式报告反复核实结果和产出报告，尽力减少由此产生的多报或少报进展的情况。如果进一步完善方法，并实行培训，则会改进指标的选择，减少参照指标汇报不清的情况，从而提高注重成果的年度报告分析的客观性和准确性。

6. **未汇报成果。**通过在每份注重成果的年度报告载列的各种报告搜寻资料，并利用区域局和发展政策局建立的国家活动知识库，可部分解决这一问题。预期会出现一些未汇报的情况，这仅仅表明无法将取得的结果得体地纳入有关成果的年度汇报中。在少数情况下，由于国家办事处没有就结果（战略成果框架所列的产出和指标）提供最新数据，因此在区域（或次级目标和目标）一级汇总时，降低了进展的总体评分。

7. **成果汇报的时间范围。**鉴于这项工作刚刚展开，已要求国家办事处汇报其现行国家合作框架的成果，其中亦可包括 1999 年之前的成果。

8. **成果的归因。**按照着眼于成果的管理概念的定义，产出的取得一般归功于开发计划署的援助，但对于结果的归因，在判定时需要考虑到与产出之间的联系力度、在注重成果的年度报告中是否提供了其他证据以及在可能时对开发计划署在伙伴关系中发挥作用进行审查的结果。若要确切归因，就需要有更大的精确性，国家办事处伙伴关系作出汇报，且具体地将伙伴关系与特定成果具体联系起来。

质量鉴定

9. **分析人员的专业鉴定。**在含混不清的情况下需要做出此种鉴定，以判定有关结果和产出是否为真正取得的进展。价值观可能导致对成果产生偏见，这是此类工作固有的困难。但是，偏见不可能会事先假定好坏，因此可能产生的影响极为有限。由于要用指标来衡量成果，且订有通用的进展定义，这就减少了产生主观

偏见的可能。此外，将分析人员分成三组有助于确保在一定程度上进行反复核实：总体小组的分析人员每人负责评估一两个区域在实现各个目标方面的进展情况；发展政策局审查在各领域实现各个目标方面的进展情况；专门的分组则负责分析在实现治理、贫困和开发计划署在各区域对联合国的支助这些选定的次级目标方面取得的进展情况。

成果的汇总和评定

10. **在次级目标和目标层面汇总进展情况。**与所有的平均值一样，在汇总成果时可能发生扭曲现象。如果在对成果数量进行分析时辅以认真的质量分析，则可减轻其影响。结果之一是，有些结果可能比其他结果更重要。例如，在汇总成果以表明在实现减轻贫困的次级目标或目标方面的整体进展时，一些不那么重要行动产生的消极成果可能会掩盖具体的减轻贫困战略支助领域产生的少数重大的成果。这一扭曲现象可通过突出说明关键领域的重大结果而在质量分析中予以缓解。该扭曲现象还会有相反的表现，即虽然在最重要的领域成就不大，但因为小成就很多，目标层面就会产生似乎进展很大的假象。

11. **汇总区域一级的进展。**说明平均进展情况必然无法突出业绩的优劣。在某一区域重要领域内取得的成功会因更多的、但较为次要的行动缺乏进展而变得黯然失色。反这亦然，重大失误会被微不足道的成就遮掩住。如采用精确的质量分析，则可使人们看到对进展作出评定的有关背景。

12. **成果的大小或希冀达到的目标。**很难通过数量方面的说明来表达国家办事处力图实现的成果所希冀达到的目标。例如，拉丁美洲的国家办事处目前正在为治理方案提供支助，很难说它们所抱有的期望过高。这项工作固有的这一困难突出表明，必须在从数量上说明成果的同时辅以质量上的分析。

13. **少报。**发给国家办事处的准则规定，方案或有关类别的方案只能算作一个领域内的进展。虽然这有利于进行明确分析，但容易造成少报。比如，一项方案的主要部分可能实现了消除贫困目标，但产生的成果低于性别目标。已设法对此加以弥补，强调质量分析中注意不足的部分，但在本份注重成果的首次年度报告中无法全面地做到这一点。

注重成果的年度报告所用方法的其他构成部分

14. 注重成果的年度报告还采用了情势指标和结果与成果指标，前者旨在通过简述国家和区域的大环境来补充说明开发计划署的成果。已设法收集有关消除贫困和可持续生计、环境、两性平等和提高妇女地位以及特殊发展情况的情势指标。由于在不少领域中数据有限，无法制订全面的基准。需要确定现有的清单是否需要修订，以及国家人类发展报告可否进一步用作情势数据的来源。

15. 一般性结果指标是注重成果的年度报告分析中的另一构成部分。一般性指标是用来衡量开发计划署机构业绩的第一次尝试。它们大致可分为两类：(a) 表明

在特定的目标范围内取得具体的一般性结果的进展情况的指标；及(b) 重点表明在特定的战略支助领域内有多少国家实现其目标的指标。

16. 国家一级的产出/结果指标是参照预定结果评估已取得的进展的一个关键构成部分。产出指标通常用来衡量通过使用投入而产生或提供的货品和服务的数量（有时亦包括质量）。结果指标衡量在发展情况实现必要转变方面所取得的进展。

17. 注重成果的年度报告分析还评估有关成果是否表明某一类别收入国家中存在系统的差异。若差异大且时间允许的话，则列明按人均国产总值计算的成果差异。根据执行局第 95/23 号决定采用的四大类国家的定义如下：

- **最不发达国家**。确定此类国家的标准包括人均国产总值（使用官方汇率，按美元计的 1993-1995 年三年平均值）、物质生活质量强化指数、经济多样化指数和人口总数；
- **低收入国家**。人均国产总值低于或等于 750 美元；
- **中等收入国家**。人均国产总值高于 750 美元但不超过 4 700 美元；
- **净捐助国**。人均国产总值大于或等于 4 700 美元。

附件二

情况指标

1. 这些情况指标是首次以系统方式收集的资料。需作出更多努力才能弥补统计中的空白。

一. 贫穷

2. 在发展中国家，四分之一以上的人口遭受贫穷之害。撒南非洲和南亚在收入贫穷和人的贫穷方面人数最多，其次是东亚和东南亚以及太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区以及阿拉伯国家。尤其令人感到关切的是，撒南非洲的贫穷越发严重，穷人的绝对人数不断增加。在 1980 年代和 1990 年代初，东亚和东南亚贫穷程度下降的幅度最大，不过在亚洲经济危机期间，这一进展停了下来甚至出现倒退。减轻人的贫穷和收入贫穷方面的总体进展缺乏连续性，而且不均衡。

3. 处理贫穷问题的首要步骤是估计贫穷程度。在 140 个国家里，29%的国家有明确和单独的减贫计划，另有 40%的国家已明确将贫穷问题纳入国家规划中。拉丁美洲和加勒比地区有某种形式计划的国家最多（81%），其次是撒南非洲（73%）和亚洲及太平洋地区（71%）。

4. 在过去 30 年里，发展中国家成人识字率已从 1970 年的 43%增加到 1999 年的 71%。阿拉伯国家和东亚及东南亚国家增长最快，在 1970 年至 1999 年期间，它们识字率分别从 30%增加到 58%，以及从 58%增加到 83%。南亚增长率最低，从 1970 年的 32%增加到 1999 年的 52%。

5. 发展中国家儿童体重不足的比例在 1970 年至 1990-1996 年期间从 41%下降到 22%。在阿拉伯国家，5 岁以下儿童中约 19%体重不足，南亚在这方面的数据是 48%。东亚 5 岁以下儿童体重不足的人数最少，仅占 16%。

6. 在 1980 年至 1999 年期间，发展中国家无法获得安全饮用水的人数比例从 59%下降到 27%。在撒南非洲，50%的人口仍无法获得安全饮用水，而在东亚（不包括中国）只有 10%。

7. 在过去 30 年里，根据 1990-1995 年期间的数字，保健已有明显改善，发展中国家约 80%人口现已能享受保健服务，但在撒南非洲约一半的人口无法获得这一服务。

8. 发展中国家有 10 亿以上的人口没有足够的居所或住房。住房条件差通常也意味着公共卫生条件差。1990 年至 1995 年期间，发展中国家 63%人口享受不到公共卫生条件。

9. 绝大多数有艾滋病毒者居住在发展中国家，他们大约占全球带病毒者总数的 95%。这项比例很可能继续增加，因为在许多国家里，贫穷、保健系统不健全、以及预防和保健资源有限会促使该病毒扩散，使得感染率继续上升。撒南非洲受艾滋病毒和艾滋病的影响仍然最为严重，艾滋病毒抗体阳性者在全球总数中的比例接近 70%。

表 1. 各区域对国家除贫规划的处理

	对国家除贫规划的处理 a	针对赤贫和综合贫穷率制定的目标 (百分比)
阿拉伯国家	明确计划:4 个 国家规划:5 个	有目标:1
亚洲和太平洋地区总数	明确计划:7 个 国家规划:10 个	有目标:12
东欧和独立国家联合体总数	明确计划:4 个 国家规划:13 个	有目标:4
拉丁美洲和加勒比地区总数	明确计划:7 个 国家规划:14 个	有目标:7
撒南非洲总数	明确计划:19 个 国家规划:14 个	有目标:19

被调查国家中有除贫计划的国家总数: 41 个

被调查国家中有除贫计划的国家总数: 43 个

a “明确计划”是指采取了具体着重于减贫计划的国家发展战略的国家;“国家规划”是指采取了包含减贫计划的国家发展战略的国家。

表 2. 各区域人的贫穷指数

	成年人识字率 (百分比), 1997 年	人的贫穷指数 (人的贫穷指 数-1), 数值 (百分比) 1997 年	预期寿命不超 过 40 岁者(占 人口总数的百 分比) 1997 年	得不到安全饮 用水的人口 (百分比), 1990-1997 年 (a)	得不到公共卫 生的人口 (百分比), 1990-1997 年 (a)	五岁以下儿童 体重不足者 (百分比), 1990-1997 年 (a)
撒南非洲	58.5	40.6	34.6	50	56	32
阿拉伯国家	58.6	32.4	13.1	18	29	19
东亚	83.4	19	7.8	32	73	16
东亚(不包括中国)	96.1	..	4.7	10	1	..
东南亚及太平洋	87.9	25	12.4	31	41	34
南亚	52.2	36.6	16.1	18	64	48
南亚(不包括印度)	48.4	38.6	16.1	15	46	39
拉丁美洲及加勒比	87.2	14.5	9.9	22	29	10
东欧和独立国家联合体	98.7	..	8.3	..	..	..

(a) 指各栏标题所述期间现有的最近年度数据。

资料来源:《1999 年人类发展报告》。

表 3. 艾滋病毒感染率(百分比)

撒南非洲	7.4		北非和中东	0.1
加勒比地区	1.9		东欧和中亚	0.07
南亚和东南亚	0.6		东亚及太平洋地区	0.06
拉丁美洲	0.5			

二. 环境

10. 现在已有许多证据表明，全球环境正在恶化，世界主要生态系统的生产能力下降，对减轻人的贫穷造成严重障碍。由于长期贫穷既是环境退化的结果，也是其原因，因此，采取可持续的消除贫穷的行动，必须与保护和恢复世界绝大多数穷人赖以生存的资源基础密切结合起来。世界上高收入人口中的少数人过度消费也严重损害全球环境。如要使人类发展持续取得进展，则须采取协调行动，处理这两方面问题。

11. 目前发展中国家人口中约 18%（7.9 亿）的人长期营养不良，缺乏足够的卡路里，无法享受健康和有成果的生活。穷人的生产力低和收入低并非唯一原因。卫生条件差和健康不良也在很大程度上造成营养不良，因为世界人口中约 17% 得不到安全饮用水，40% 享受不到公共卫生。总的来说，这些易患营养不良的人基本上是发展中国家的穷人。

12. 在大多数低收入国家中，农村贫穷家庭均努力满足基本需求，却无法提高生产力，因此被迫到贫瘠土地上发展，并且（或者）以无法持续的土地管理做法耕种现有的土地。水土流失现象没有得到控制，已波及全球 65% 的农田，各种形式的土壤退化已影响世界 15% 的陆地，使大部分农业生态系统的生产力下降。

13. 由于得不到现代能源的绝对人数继续增加，因此世界上大量穷人依靠薪材作为能源，这在很大程度上也助长了环境的退化。世界人口中约 33% 得不到现代能源服务，在过去 20 年里，该比例基本上不变。砍伐森林继续使世界森林面积缩小，1990 年至 1995 年期间，许多国家砍伐森林的速度加快，热带雨林的损失最为严重。砍伐森林又是生物多样性不断减少的主要原因之一。

14. 据估计，在 1975 年至 2000 年期间，多达 100 万动植物已灭绝。反在 1990 年有 43 000 个动物物种被视为濒临灭绝。这些损失几乎发生在世界所有主要生态系统中。例如，许多国家红树产地有一半以上已消失。湿地地区约缩小一半，一些地区的草原也已减少 90% 以上。

15. 海洋生态系统也遭受压力。世界上的珊瑚约 58% 处在危险中，世界上最为重要的海洋鱼类资源有 25% 已耗竭、捕捞过度或刚开始回复。另有 44% 鱼类资源被捕捞的程度接近其生物极限，因此易于耗竭。这些趋势均严重影响到靠捕鱼生活的穷人，而这些穷人的蛋白质消耗量原本就非常低。人类已经过度耗费许多淡水和沿海生态系统的能力，使水质变坏。水质退化的直接原因可能是化学污染或营养物质污染，间接原因可能是生态系统过滤水的能力降低，或是土地用途的改变扩大了水土流失。在发展中国家和发达国家中，所有这些变化均在加快。

16. 最后，高收入国家消耗过多的发展模式和过度消费使得大气层发生变化，这在很大程度上造成全球升温以及臭氧层损耗。自 1971 年以来，全球能源的使用量约增加了 70%，预计在今后 15 年里，每年的增加将超过 2%。除非大家协同努力，提高能源效率，并避免依靠矿物燃料，否则，上述情况将使温室气体排放量比目前增加约 50%。而全球气候变化将使生态系统的分布及其生产力发生后果可能极为严重的变化。发展中国家的穷人仍将最难通过调整适应和减轻影响战略来保护它们的生计。

表 4. 情况指标的全球估计数

指标	统计数据	每年的变化（百分比）
1. 温室气体（国内人均生产总值排放量（吨数）（购买力平价））	以 1997 年国内生产总值计算为 0.21 吨碳/千美元。 以 1997 年购买力平价计算为 0.17 吨碳/千美元。	增加 2%至 3%
2. 能获得现代能源服务的人口百分比	67%能获得	过去 20 年保持不变
3. 臭氧消耗物质的消费量（吨数）	1997 年共有 211 000 吨臭氧消耗产品	2000 年至 2010 年将减少 10%
4. 受到威胁的、濒于灭绝的或已灭绝的物种数量	1970 年至 2000 年期间多达 100 万种动植物可能已灭绝。 1990 年，有 43 000 种动植物被认为受到威胁	灭绝的物种增加 0.3%
5. 受到保护的陆地、尤其是湿地和沿海地区的百分比	不详	不详
6. 土地和人口总数中受荒漠化/土地退化影响的百分比	占全球陆地的 40%； 占全球人口的 37%。	不详
7. 总人口中能获得安全饮用水和公共卫生者的百分比	83%能获得安全饮用水，60%能获得公共卫生	不详
8. 符合《蓝色计划状况》的海滩百分比	不详	不详
9. 总人口中营养不良者的百分比	1995 年至 1997 年期间全球有 14%的人长期营养不良 14%。 1995 年至 1997 年期间工业化国家有 2%的人长期营养不良。 1995 年至 1997 年期间发展中国家有 18%的人长期营养不良。	1990-1992 年至 1995-1997 年期间，发展中国家营养不良者每年减少 1%。
10. 森林覆盖面积（平方公里）	34 543 820 平方公里	林木被砍伐的地区每年增加 0.3%
11. 在进行系统环境影响评估后各国和国际社会用于发展的开支的比例	不详	不详
12. 有效地将环境方面的实质问题纳入国家部门发展计划的比例	不详	不详

三. 性别

17. 南非是已达到男女平等和赋予妇女权力目标的唯一开发计划署方案国家（是根据关于议会席位、中学教育中的比率、中学女生入学率以及非农业部门中有偿就业的比例等方面的统计数据）。表 5 是按区域和发展水平分列的细目。

18. 表 5 按区域列出各国在按性别开列的发展指数/妇女权力指数方面的排序。

表 5. 按性别开列的发展指数和妇女权力指数

1999 年按性别开列的发展指数

	按性别开列的发展指数 国家数目	妇女权力指数 国家数目
人类发展指数高		
非洲		2
阿拉伯国家	4	4
亚洲	4	3
加勒比地区	3	3
中欧和东欧以及独立国家联合体	2	3
拉丁美洲	3	
太平洋地区		
人类发展指数居中		
非洲	16	17
阿拉伯国家	12	11
亚洲	13	13
加勒比地区	9	9
中欧和东欧以及独立国家联合体	24	21
拉丁美洲	14	14
太平洋地区	5	5
人类发展指数低		
非洲	28	26
阿拉伯国家	1	2
亚洲	4	4
加勒比地区	1	1
中欧和东欧以及独立国家联合体		
拉丁美洲		
太平洋地区		

资料来源：《1999 年人类发展报告》。

A. 上中学的男孩与女孩的比率

19. 1997 年，在 174 个国家中，共有 82 个国家已达到男女平等的目标（《1999 年人类发展报告》）。男女平等的目标是使女孩入学率达到 95% 以上。从各区域来看，就能获得资料的国家来说，非洲北部的状况没有恶化，但撒南非洲 30% 的国家出现下降；拉丁美洲和加勒比地区 23% 的国家出现下降；由于经济危机，中欧及东欧国家和中亚及西亚国家下降幅度最大，分别为 67% 和 64%。

B. 妇女参与非农业活动中有偿就业的比例（百分比）

20. 在能获得资料的大部分国家里，这一比例已增加，或保持不变。就妇女经济活动来说，比例最高的区域为东亚（55.1%）和东欧（45.6%），这两项比例比整个发展中国家的比例（39.3%）、甚至比工业化国家（41.9%）高出许多。

21. 斯里兰卡是发展中国家取得最大改善的国家，其比例从 24% 增加到 44%。达到工业化国家的水平。在大部分中东国家里，就业比例仍非常低，尽管从 1970 年至 1995 年期间，妇女参与劳动力的比例从 22% 增加到 27%，而且其后可能又有所增加。就能获得资料的国家来说，数据表明，1980 年至 2000 年期间，下列国家的妇女在非农业部门有偿就业中的比例出现净增加：

北非和撒南非洲有 12 个国家；

中亚和东亚有 6 个国家；

亚洲及太平洋地区有 12 个国家；

拉丁美洲及加勒比地区有 10 个国家；

东欧有 8 个国家。

C. 妇女在本国政府、包括议会中所占席位的百分比

22. 妇女在国家议会中所占席位的平均比例在各区域之间的差异非常小，唯一例外的是阿拉伯国家，它们 3.5% 的比例远远低于其他区域。然而，这些区域的平均数掩盖了各区域内部的很大差异，各国的情况有很大的不同。在撒南非洲，南非妇女所占席位高达 30%，而埃塞俄比亚和多哥的比率却非常低，仅 2%。从一段时间来看，虽然统计数据并不全面，不过，可以看出，自 1995 年以来，女议员的人数增加甚微。

从能获得更为准确数据的国家来看，绝大多数开发计划署方案国家已取得重大进展，而且女议员的比例出现增加。在 1987 年至 2000 年期间，拉丁美洲和加勒比地区，撒南非洲和亚洲及太平洋地区均取得十分明显的进展。拉丁美洲和加勒比地区 23 个国家中有 20 个国家取得进展，撒南非洲国家和亚洲及太平洋地区

国家也有三分之二取得进展。北非只有两个国家的女议员比例出现增加。东欧曾经是唯一比例出现下降的区域（从 1990 年平均 30% 下降到 1993 年的 4-8%），当时该区域各国均受到影响。现在东欧的平均数已增加到 10-12%，波斯尼亚和黑塞哥维那增加的幅度最大，达 25%。基本上来说，女议员人数下降是在上议院或参议院，而在单院制或下议院中出现增加。

各区域妇女在议会中的平均数

	单院制或下议院		上议院或参议院		两院共计
	1999 年	1995 年	1999 年	1995 年	1999 年 1995 年
北欧国家	33.8%		--		38.8%
欧洲安全与合作组织（欧安组织）成员国，包括北欧国家	15.6%	13.2%	14.1%	8.7%	15.3%
拉丁美洲和加勒比地区	15.4%	12.7%	14.8%	11.7%	15.3%
亚洲	14.7%	13.2%	14.2%	8.6%	14.7%
欧安组织成员国，不包括北欧国家	13.3%		14.1%		13.5%
撒南非洲	11.3%	9.8%	13.6%	14.6%	11.5%
东南亚及太平洋地区	11.3%	6.3%	25.4%	15.3%	13.3%
阿拉伯国家	3.7%	4.3%	2.5%	2.1%	3.5%

23. 在内阁一级，过去 10 年里世界各地女部长人数增加一倍。在开发计划署方案国巴巴多斯和塞舌尔，担任部长级职务的妇女已达到 30% 这一“足够数量”。

24. 此外，在三个加勒比国家（格林纳达、海地以及圣文森特及格林纳丁斯）中，担任部长级职务的妇女达到 20% 至 29%。东南亚及太平洋地区和东欧在该领域进展甚微，女部长的比例不到 5%。

D. 人的贫穷指数（按性别开列）

25. 只有少数国家有性别与贫穷比率资料，在有资料的 15 个发展中国家里，12 个国家存在贫穷妇女化的现象。陷贫穷妇女化的指数，是指在生活在贫困线之下的人中或在最贫穷的五分之一人口中，每 100 人中妇女的人数。从能获得的资料来看，在 15 个发展中国家里，有 12 个国家超过 60% 的妇女生活在贫困线之下，或占最贫穷的五分之一人口中的 60% 以上。在 8 个发达国家里，有 5 个国家有相同情况。

附件三

经修订的战略成果框架

1. 经修订的战略成果框架取代载于 DP/1999/CRP.12 号文件的原有战略成果框架。战略成果框架的修订将分两阶段进行，总结实际情况，从而 更明确地调整开发计划署的方向。以下的修订是有关工作的第一部分，其依据是对各国的注重成果的年度报告进行的分析，并列入了 2000 年 1 月提交给执行局的署长业务计划重点提出的一些政策指导意见。
2. 有关工作的第二部分将在国别办事处的广泛参与下进行，以进一步改进战略成果框架，并将其作为行动者的管理工具来宣传。
3. 目前的修订主要如下：
 - 在原战略成果框架出现重复时，在各类别内和类别间合并各战略支助领域并使之合理化；
 - 删除和/或重新拟订某些战略支助领域。某些构成部分的删除主要是在国别办事处未报告成果的情况下进行的。重新拟订战略支助领域是因为国别办事处不清楚是否应报告某些成果。在战略成果框架涉及相互交织的问题，如性别问题时，尤其是这样。
 - 按以下类别更明确地阐明战略支助领域和有关产出：
 - 政策；
 - 宣传/提高认识；
 - 能力建设；
 - 机构能力；
 - 数据收集和监测能力
 - 用于扩大实施的试办方案，但只是在获取有助于决策的经验时方加以执行。
4. 工作目前处于初步阶段，但已预计要作出进一步修订，修订不仅仅限于合并战略支助领域的产出并使其合理化，而会作出较为实质性的战略修订。开发计划署对联合国的支持就是一例。对注重成果的年度报告进行的分析强调指出，目前的战略成果框架仍然过于注重程序，并预见至少要在两个领域中发挥更具实质性的作用：(a) 降低在联合国系统内开展业务的业务往来费用；和 (b) 动员联合国伙伴一致开展全球会议的后续工作。

战略成果框架的拟议修正

一. 促进可持续人类发展的有利环境

目标：建立一个促进可持续人类发展的有利环境。

次级目标 1

推动国家、区域和国际对话与合作，以增加实现可持续公平增长的发展选择

战略支助领域

1. 提高公众对可持续人类发展问题的认识并促进有关这一问题的政策对话（例如，通过人类发展报告、区域人类发展报告、国家人类发展报告和国家远景研究）；
2. 促进建立一种善政、透明和负责任的文化；
3. 促进公共和私人部门之间的联系；
4. 促进公平管理全球化进程，注重社会保护贫苦者利益；
5. 订立区域框架、准则和标准；
6. 加强发展中国家间经济合作和发展中国家间技术合作；
7. 支持改进援助的协调和管理工作。

次级目标 2

加强关键治理机构的能力，促进以人民为中心的发展和培养社会凝聚力

战略支助领域

1. 建立议会机构、系统和进程的体制能力；
2. 加强选举委员会、系统和进程的体制能力，改革选举法；
3. 改革和加强司法体制，包括法律机构和程序；
4. 推动建立一个高效率的公共部门，改进经济管理，为公众提供服务；
5. 促进对人权的尊重。

次级目标 3

推动中央权力下放，支持参与性地方治理，加强地方组织并将权力下放到各社区

战略支助领域

1. 促进在国家以下的各级参加发展规划和其他决策进程；
2. 支持拟订合理的权力下放政策，包括增加拨给国家以下和国家一级的资源；
3. 建立农村和城市地方当局的能力；
4. 支持穷人和民间社会发展自己建立组织和同盟的能力（例如社区组织、工会、农户协会和政党）。

二. 消除贫穷和可持续的生计

目标：消除赤贫和大幅度减少普遍贫穷[社发问题首脑会议承诺 2]

次级目标 1

促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性

战略支助领域

1. 促进采用对穷人有利的宏观经济政策；
2. 支持旨在扶贫的社会保护制度；

促进以扶贫为中心的发展并减少脆弱性

1. 促进采用对穷人有利的宏观经济政策;
2. 支持旨在扶贫的社会保护制度;
3. 加强各国政府和弱势群体的能力,以便对艾滋病毒/艾滋病等流行病采取预防措施,减轻其影响;
4. 支助人类贫穷和收入贫穷的监测工作,包括按有时限的目标和对象,收集按性别分列的数据,列入以参与方式获得的评估结果。

次级目标 2

通过获取资产和资源改善穷人、特别是贫穷妇女的生计

战略支助领域

1. 穷人获取基本服务(例如初级保健、教育、安全用水和环境卫生以及住房);
2. 支持体制改革以利于穷人获取土地、其他自然资源和能源;
3. 促进穷人,尤其是穷人妇女的就业和培养技能;
4. 支持穷人、特别是贫穷妇女,进入农业基础设施、推广服务和生产资料市场,以增进粮食安全;
5. 促使穷人、特别是贫穷妇女获得微额金融服务。

三. 环境与自然资源

目标:保护和恢复全球环境和自然资源资产基础,以促进可持续人类发展

次级目标 1

促进把健全的环境管理列入国家发展政策和方案

战略支助领域

1. 促进采用法律和管理框架及政策,使可持续环境及自然资源管理同重大发展领域挂钩;
2. 加强国家和部门环境当局和地方当局;
3. 加强国家和地方收集、分析和分发环境信息和统计数据的能力;
4. 开展教育并使人们了解防治荒漠化的方法、如何保护水资源并保障水资源的取用、可持续管理森林的方法、可持续的农作物和牲畜技术、高效率的可持续能源服务以及废物管理;
5. 建立机制以有效筹集资源,促进各国在环境和自然资源管理方面采取行动。

次级目标 2

协助保护和恢复环境及促进穷人赖以生存的自然资源资产的获取

战略支助领域

1. 执行促进对能源、土地、水、森林和其他生物资源进行可持续管理的国家和地方试办方案;
2. 开发、推广和交流可持续环境做法和技术。

四. 两性平等和提高妇女地位

目标:实现两性平等和提高妇女地位,尤其是通过妇女本身取得权力来实现这一目标。

次级目标 1

战略支助领域

确保各级决策进程中的
两性平等

1. 促进妇女在公共和私人部门中担任领导和决策者，并在家庭和社区一级进一步承认和支持她们发挥作用；
2. 支持促进两性平等的政策和法律框架；
3. 支持执行旨在提高妇女地位的国家行动计划，包括第四次妇女问题世界会议的后续工作；
4. （在国家和国际一级）加强代表妇女利益并为提高妇女地位开展宣传、联网和建立伙伴关系的各组织的能力；
5. 提供能力建设支助，以便将性别问题纳入政策、计划和方案（例如顾及性别问题的预算和国民核算活动）；
6. 加强各国建立将性别问题纳入主流的统计数据和制订有关指标的能力。

次级目标 3

确保完全享有和行使人权，包括安全和不受暴力袭击的权利

战略支助领域

1. 支持《消除对妇女一切形式歧视公约》、包括其任择议定书的批准、执行和监测工作；
2. 消除侵犯妇女人权行为（包括家庭暴力、有害的传统做法，冲突情况下的暴力行为，贩卖妇女和儿童。

五. 特殊发展情况

目标：预防或减少复杂的紧急情况以及自然、环境、技术和其他人为灾害的发生，及加快可持续恢复的进程

次级目标 1

将减轻灾害(包括技术灾害)纳入国家能力建设主流，包括决策、规划和投资，恢复国家机构和民间社会组织加强人类安全的能力

战略支助领域

1. 支持执行《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针》，在所有发展政策中列入脆弱性分析和风险测定；
2. 建立预防、防备和减轻灾害的体制能力，包括制订国家/地方计划，改进预警系统，培训人力资源和加强国际/国家信息交流；
3. 促进预防性发展，建立和平文化，加强公共安全和治安。

次级目标 2

确保救济与发展之间的有效衔接，以促进受灾人口的可持续恢复和复兴并提高其自身的应付能力，尤其是在流离失所者

战略支助领域

1. 促进批准和执行《渥太华禁止地雷公约》，使各国建立制订综合扫雷方案的能力，确保采用适当的标准技术；
2. 采用综合区域性做法和/或具体的重返社会方案，确保受灾人口、包括难民和流离失所者得到支

确保救济与发展之间的有效衔接,以促进受灾人口的可持续恢复和复兴并提高其自身的应付能力,尤其是在流离失所者和难民方面

1. 促进批准和执行《渥太华禁止地雷公约》，使各国建立制订综合扫雷方案的能力，确保采用适当的标准技术；
2. 采用综合区域性做法和/或具体的重返社会方案，确保受灾人口、包括难民和流离失所者得到支助，有可持续谋生手段并实现社会经济复兴，以此巩固社会资本；
3. 通过促进把救济与发展联系起来的方案，支持和平协定的执行工作。

六. 开发计划署对联合国的支持

目标：使开发计划署有效地支持联合国的《发展纲领》

次级目标 1

在可持续人力发展范畴内对联合国的各次全球会议采取有效和整体协调的后续行动

战略支助领域

1. 开发计划署通过为驻地协调员制度提供经费和加以管理，在各领域贯彻落实联合国会议和首脑会议以及历次会议结果方面发挥领导作用；
2. 开发计划署参加/领导联合国以及政府间论坛的管理和协调体制；
3. 传播联合国发展工作的成果。

次级目标 2

加强联合国的协调一致的促进发展业务活动

战略支助领域

1. 开发计划署在促进援助协调工作方面发挥作用；
2. 开发计划署为在方案国家开展业务活动的联合国各组织和计划署提供国别办事处的服务；
3. 开发计划署作为驻地协调员制度的供资者和管理人以及联合国发展集团的主持人，在协调与合作方面发挥领导作用；
4. 开发计划署参加/领导联合国以及政府间论坛的管理和协调体制。