



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
20 August 2003  
Chinese  
Original: English

2003 年第二届常会

2003 年 9 月 8 日至 12 日，纽约

临时议程项目 3

专题信托基金

关于专题信托基金的报告

摘要

本报告概述了专题信托基金的机制、方案重点以及其在第一年实施期间取得的初步成果，着重介绍了一些关键的经验教训、主要挑战及前景。应执行局要求，在 6 月 12 日的一次非正式会议上，有关方面向执行局成员介绍了专题信托基金。本报告叙述的是这次会议期间所提的一些意见。

执行局不妨注意本报告。



## 目录

章次	页次
执行摘要 .....	3
一. 导言 .....	3
二. 目标和重点 .....	4
三. 成果以及与注重成果的年度报告之间的关系 .....	5
四. 管理与筹资 .....	14
五. 结论和汲取的教训 .....	18
六. 瞻望未来 .....	18

## 执行摘要

1. 专题信托基金建立于 2001 年，目的是帮助开发计划署在应付多年筹资框架中提出的各个发展优先事项的同时，让捐助者可以提供更多资源来支持这些优先事项。这些优先事项也被称为开发计划署的实践领域。现在已有 8 个专题信托基金获得核准，其中 7 个与有关实践领域对应(能源与环境领域分别设立了基金)，而另有额外的资金提供给性别促进发展领域。

2. 在启动阶段，有一些专题信托基金的表现比另一些较好，但这一机制的采用对整个开发计划署产生了积极的效果。运行近一年来，现在已经有两个资金雄厚的专题信托基金(施政专题信托基金以及危机预防和复原专题信托基金)能够向国家办事处提供支持，在国家一级取得重要成果，还有两个专题信托基金(环境专题信托基金及性别与发展信托基金)尚未得到资金，因而没有投入运行。其他四个专题信托基金(减贫专题信托基金、艾滋病病毒/艾滋病专题信托基金、信息和通信技术专题信托基金、以及能源专题信托基金)正处在启动阶段，而且资源有限，只能提供支持，在国家一级帮助推动同整体战略优先事项的接轨。虽然民主施政专题信托基金已经完成了两大部分，而且危机预防和复原专题信托基金正在按需划拨资金，但是其他大多数专题信托基金要到 2003 年第三或者第四季度才能完成第一个周期。

3. 每个专题信托基金都在各实践领域的发展过程中加强其专题重点。由于可以通过专题信托基金来提供专题资源，并减少了非核心资源通常的指定使用限制，开发计划署可以在国家一级启动更多的战略倡议，并将重点放在最不发达国家。专题信托基金的机制为发展政策局(发展局)、预防危机和复原局以及各区域局的方案专家们提供了一个交流意见和进行联合方案支助的手段。在分区域资源中心政策顾问和各国家办事处的政策顾问之间关系的建立中，该机制也是一个至关重要的因素。另外，还根据新的实践重点，调动了一些灵活的非专用资源。通过注重成果的年度报告搜集通过专题信托基金机制取得的成果。预计，最近对注重成果的年度报告所做的修订会改进和简化关于各专题信托基金各服务领域的报告办法。

4. 本进度报告利用了各专题信托基金主管根据 2002 年注重成果的年度报告所编写的年度报告。其目的是，向执行局汇报专题信托基金机制的现状、方案方向以及到目前为止所产生的影响。报告还考虑了有关经验教训以及开发计划署为进一步发展专题信托基金以支助实现战略目标和提高发展效力所做的努力。

## 一. 导言

5. 专题信托基金建立于 2001 年，目的是帮助开发计划署应付多年筹资框架中提出的各个发展优先事项，同时让捐助者可以提供更多(非核心)资源来支持这些优先事项。这些优先事项也被称为开发计划署的实践领域：(a) 民主施政；(b) 减少贫穷；(c) 危机预防和复原；(d) 能源和环境；(e) 信息和通讯技术促

进发展；以及(f) 艾滋病毒/艾滋病。目前，有 8 个专题信托基金获得核准，其中 7 个与有关实践领域对应(能源与环境领域分别设立了基金)，而另有额外的资金提供给性别促进发展领域。有 7 个专题信托基金由发展政策局（发展局）管理，而预防危机和复原局管理危机预防和复原信托基金。

6. 按照专题信托基金的准则，每个基金必须提交一份年度报告，报告由专题信托基金的主管来编写，以注重成果的年度报告以及财务报告为基础，详细介绍 2001-2002 年期间每个基金取得的实质性成果。本进度报告利用了这些年度报告的内容，其目的是向执行局说明专题信托基金机制及其开展的方案的现状。报告的中心内容是简要地审查各专题信托基金，说明其同战略成果框架及注重成果的年度报告之间的联系，并列举各国家或区域的案例研究及在专题信托基金机制方面的经验教训。

## 二. 目标和重点

7. 专题信托基金机制支助开发计划署设计改革方案和制定目标，其中包括专题重点；非核心资源的调动以及合并财务报告；快速付款以及向战略倡议提供支助。

### 专题重点

8. 设立专题信托基金，是为了帮助开发计划署将其全球、区域以及国家各级的方案统一集中于六大实践领域，同时让捐助者们有机会通过专题捐赠来表明其致力于推动加强开发计划署各方案的重点。

### 非核心资源的调动

9. 通过专题信托基金，开发计划署能够利用新的专题预算项目，并能帮助各国，特别是最不发达国家获得此类资金。这些预算项目是捐助者们为专题措施提供的，而由于其所具有的专题性质，所以不能作为核心捐助使用。从核心与非核心资源之间获得的这些资金，是对与捐助者的三部分供资关系的一种补充。专题信托基金还推动向捐助者提交综合报告。

### 快速付款

10. 设立专题信托基金，是为了能够简化并快速付款，为符合要求的措施提供资金。专题信托基金的有关措施是以简化的项目文件格式，或作为现有项目的一项增补内容来阐明的。非专用专题信托基金适用于符合专题信托基金标准的全球、区域或国家项目，使用简化的新程序，而不必再提交额外的文件，履行单独的审批手续或专门提交报告。

### 战略倡议

11. 专题信托基金为国家办事处提供了酌情使用的资金来源，用于创新战略措施。向各区域或国家专题信托基金项目供资的一个标准是，该项目必须具有战略

性或催化作用，必须有可能促成进一步、更广的方案活动，从而使核心资源与非核心资源更符合开发计划署各项政策目标及具体目标的要求。

### 三. 成果以及与注重成果的年度报告之间的关系

12. 专题信托基金调动的资源为执行局核准的多年筹资框架提供支助。专题信托基金的成果报告利用了开发计划署在成果管理方面的整体规划及报告办法，即战略成果框架和注重成果的年度报告。目前的专题信托基金各服务线直接为实现战略成果框架目标做出贡献，但有时并不一定对应得那么准确。这是因为各类服务的规划是在战略成果框架目标制定之后才进行的。例如，在民主施政方面，有关服务就超过了现有的战略成果框架范围，其展现的立场比要求开发计划署在该领域应该持有的立场更加坚决强硬一些。同样，危机预防和复原方面的实践也出现了较大的变化，而专题信托基金各服务线也已做了相应的调整。这一点并没有给各次报告的前后一致性造成困难，但在下一次多年筹资框架周期（2004-2007年）中对战略成果框架和注重成果的年度报告格式进行修改时，不仅会反映和叙述国家一级的发展优先事项，而且也会使其能够在专题信托基金各类服务领域下进行更好的报告，从而与开发计划署全系统的实践结构更加一致。

13. 在启动阶段一些专题信托基金的表现比另一些好，但这一机制的采用对整个开发计划署产生了积极的效果。下文将分别概述各专题信托基金的实质内容，并举例说明通过专题信托基金供资方式取得的方案成果。

#### A. 民主施政

14. 民主施政专题信托基金为下列六大服务领域的服务提供支助。阅读 2002 年专题信托基金年度项目报告后会发现，大多数项目都报告称，它们在促进战略成果框架的各项成果方面完成或超额完成了预期目标，有一半以上的项目报告称，它们从国际捐助者、非政府组织及各自国家政府那里成功调动了资金。

15. 在民主施政专题信托基金中，有 80% 的资金划拨给国家和区域项目使用，其余 20% 的资金划拨给加强实践及全球方案使用。2002 年 3 月，发展局制定了一个工作方案来：(a) 使服务领域投入运行；(b) 为国家办事处制定方案工具、提供技术支助以及建立战略伙伴关系和信息交流机制；(c) 支持开展重大活动，创造知识管理和编纂、宣传倡导以及通信的机会；(d) 在民主施政这一大的方面及各服务领域方面，实施公共信息、伙伴关系及外展战略；以及 (e) 将各国家办事处视为实践网络的一部分，进行规划，向其提供政策及技术支助。

16. 服务领域 1 “加强立法机构”的各项活动，向战略成果框架的次级目标 1.2.1 提供支助，通过立法程序及过程的有效运行来确保一种公平且具有包容性的参与。民主施政专题信托基金对那些处于早期过渡阶段以及正处于冲突和艰难过渡阶段的立法机构给予支持。例如，在东帝汶，开发计划署利用基金，可以通过实施一个项目，对议会秘书处及其他成员直接进行职责培训，以此向该国议会提供支持。由于有了这一资金来源，才可能提供技术援助，设计更大规模的全面方案。

17. 服务领域 2 “选举制度和程序”的各项活动，向战略成果框架的次级目标 1.2.2 提供支助。专题信托基金选举项目往往抓住机会，对现有程序加以利用。例如，在马里开展的一个项目就利用最近总统选举的有关经验来筹备之后举行的立法选举。这一项目提供支助，为政府官员和政党举办讨论会，组织政府官员、政党以及非政府组织和公民进行磋商。开发计划署在总统选举之后能够迅速参与进去，这一点大大增强了它在选举改革进程中的协调作用，提高了选举效率并降低了选举成本，促进了选民的参与，也促成了 2003 年全国论坛的召开。而该论坛可能促成通过一部新的选举法。为了在公民教育领域开展能力建设，该项目从国际捐助者那里调动了额外的资源。

18. 服务领域 3 “伸张正义和获得人权”的各项活动，向战略成果框架的次级目标 1.2.3 提供支助。这些活动获得了 2002 年民主施政专题信托基金的大部分资金，为 29 个国家项目提供了经费。其人权方面的内容同战略成果框架的次级目标 1.2.4 相关，而其战略重点是，通过将人权问题纳入发展规划过程的主流来促进人权。例如，民主施政专题信托基金支持了塔吉克斯坦的一个改善司法系统效率及公平项目。该项目通过开展有针对性的在职培训方案和建立法律教育中心，来支持对法官、律师及司法系统人员进行再培训。该项目还标志着该国司法部、总统宪法权利部、非政府人权组织以及学者首次结成密切的伙伴关系。

19. 服务领域 4 “获得资讯”，这是一个相对较新并迅速扩展的发展领域，开发计划署在其中发挥着领导作用。2002 年，民主施政项目资助了 12 个方案，其中许多方案涉及改善政府和公民之间的对话以及与媒体的合作。民主施政专题信托基金进行了一些试点方案。例如，在印度，通过在高级政府官员当中开展能力建设活动，将知情权运用于粮食安全和城市治理等问题当中。在 Kelwara 和 Rajasthan 举行的粮食安全公开听证会，以及在 Sundarnagari 及 Delhi 举行的城市发展开支问题公开听证会，在印度都属首次。

20. 服务领域 5 “权力下放和地方治理”，这是民主施政专题信托基金获得支持越来越多的一个领域，这反映了这一施政领域受到的关注在不断增加。该服务领域同战略成果框架的次级目标 3 关系最为直接。例如，民主施政专题信托基金支持拉丁美洲的一个试点方案，在该区域建立一个“虚拟市场”。在 15 个国家办事处的协助下，该项目同当地政府、工商界及民间社会的伙伴合作，成立了一个专门的网站，对各地方在促进民主施政方面的经验进行系统整理、编纂和记录备案。该网站同现有的拉丁美洲施政网络信息及知识系统联接。后者提供有关诊断服务，在该区域拥有 30 000 个订户。该网站在制定知识收集、编纂和传播模式方面的业绩已经得到公认，促进了开发计划署作为重要行动者在拉丁美洲地方施政领域中的作用。

21. 服务领域 6 “公共行政改革”出资开展的各项活动，向战略成果框架的目标 1 次级目标 4 提供支持，其中包括支持问责制和透明度。民主施政专题信托基金

在开发计划署开展活动的区域共出资开展了 13 个国家方案，其中有许多项目在这一敏感领域都采取了创新的办法。例如，在莫桑比克开展的反腐败项目成立了公共部门透明度和问责制全国论坛，定期开会并邀请政府官员、公众及媒体代表参加。论坛通过签订谅解备忘录，与刑事侦查警察和司法培训中心联合起来。

## B. 预防危机和复原

22. 直至 2003 年 1 月以前，新成立的预防危机和复原局管理着 26 个信托基金和次级信托基金，这些基金和信托基金现已并入预防危机和复原专题信托基金。预防危机和复原专题信托基金界定了下面概述的 7 个服务领域，从而精简了开发计划署对预防危机和复原采取的方案方法，并简化了非核心资源的行政管理。预防危机和复原专题信托基金成了支助战略成果框架目标 5，**特殊发展情况**的综合工具。该基金的服务领域意在解决危机情况下的发展层面问题以及冲突的根源问题，并建立有利的机构、经济和社会条件，以长期解决这些问题。利用专题信托基金来管理能力建设专用赠款，以帮助建立预防危机和复原局以及预防危机和复原做法，向开发计划署提供资金，用于新的战略方向和机构成长。利用特别赠款为预防危机和复原局的每个服务领域建立专家组，由预防危机和复原专题信托基金出资的国家方案也从这些专家组的有针对性的政策和执行支助中获益。这一安排促进增强了国家办事处在危机状况中的运营能力。

23. 对服务领域 1，**预防冲突和建设和平**来说，支助范围很广，从建立解决冲突的国家能力、将对冲突敏感的工具纳入国家合作协定以及联合国发展援助框架（联发援框架）的主流之中，到冲突分析和战略评估。在 2002 年注重成果的年度报告中，危地马拉国家办事处报告了巩固和平与和解进程以及将这一进程纳入国家发展议程的情况，以作为 2002 年开发计划署支助的关键成果。同样，尼日利亚办事处报告说，社区一级及国家的和平仲裁争端机制加强了。两国得到了预防冲突和复原专题信托基金出资的对冲突敏感的规划的技术支助。在圭亚那，开发计划署利用专题信托基金提供的资金，与政治事务部（政治部）和联合国国家小组进行了一个联合项目，协助该国政府和民间社会解决潜伏，但逐渐升温的紧张关系和暴力问题。后来，政治部给这一倡议捐助 500 000 美元。圭亚那项目体现出联合国合作机制能够通过联合国发展和政治部门的合作来成功地制定综合战略。

24. 预防危机和复原局收到国家办事处在服务领域 2，**复原**下提出的请求越来越多，要求协助编制将救济与发展挂钩的战略框架和复原方案。预防危机和复原专题信托基金协助出资，向 15 个以上的国家办事处提供专家支助，并为加强国家能力和执行特定部门方案提供了启动经费。例如，在印度尼西亚，专题信托基金提供资金，请一名国际专家协助调整现有方案，并拟订新的方案。专题信托基金为专家的时间和任务等方面相对较少的经费提供资金，而后来该国家办事处筹集了总额 3 000 万美元的非核心资源。在 2002 年注重成果的年度报告中，该国家办事处报告说，用以维持复原与和解进程的政治、社会和经济结构能力有所增加，并将其列为开发计划署支助印度尼西亚的一项主要成果。

25. 服务领域 3, **安全部门改革和过渡司法**, 促进了危机国家的司法和安全服务, 即问责、公平、有效和尊重权利、管理良好的服务。例如, 在科索沃, 预防危机和复原专题信托基金支助一个新项目, 为科索沃警署建立了管理支助部。在预防危机和复原专题信托基金提供的 100 000 美元的启动资金的基础上, 开发计划署另外筹集了 250 万美元, 支助该方案。在 2002 年注重成果的年度报告中, 该国家办事处确认, 科索沃实际和人们心目中的安全和司法状况的改善是开发计划署支助的一项主要成果。

26. 服务领域 4, **减少小武器、解除武装以及前战斗人员的复原**, 是在支助预防和减少小武器和轻武器扩散的信托基金基础上建立的, 该基金已并入预防危机和复原专题信托基金。这一服务领域提供资金的重点是减少武装暴力行为方面可持续和有效的方法, 以支助国家建设和平进程。例如, 在其 2002 年注重成果的年度报告中, 索马里办事处报告说, 已拟订、试验和评估了加强对平民拥有的火器的管制的试验计划以及为复员民兵设立的微额信贷计划, 这为开展成熟的方案扫清了障碍。试验阶段已经加强了索马里机构进行解除武装、复员和重返社会活动的的能力。在由这一服务领域出资的一个全球项目下, 开发计划署已经参加 17 个国家的武器收缴管理和销毁活动, 结果收缴和/或销毁了 73 718 件小武器和轻武器以及 2 158 117 发弹药, 改善了对 80 712 件小武器和轻武器的管理。开发计划署在这一领域的成功证明了下列战略的合理性, 即将人的安全和可持续发展之间的根本相互关系作为拟订减少和控制小武器以及复员、解除武装和重返社会进程的方案的中心轴。

27. 在**除雷行动**方面, 捐助者传统上是为特定项目提供资金, 而不是提供非专用基金。但是, 随着专题信托基金除雷行动机制和服务领域 5 的建立, 一些捐助者最近提供了专题资金, 这增加了开发计划署在确保充足分配现有资源的同时进行战略投资的能力。专题信托基金向 12 个除雷行动项目拨款, 一项专门能力赠款为技术支助提供资金, 开发计划署所有 20 个除雷行动方案从这项技术支助中获益。与开发计划署合作设立了克罗地亚除雷行动中心, 这是建立国家能力的成功范例; 特别是, 该中心协调该国为实现到 2010 年成为无地雷克罗地亚的民族愿望和国际义务所需要的各种排雷行动服务。克罗地亚范例也是一个重要的肯定, 即除雷行动是一个发展问题, 开发计划署完全能够帮助各国政府拟订支助其国家发展目标的除雷行动国家战略。设立预防危机和复原专题信托基金除雷行动服务领域后, 有助于开发计划署简化除雷行动的方法, 提高了捐助者对地雷问题发展层面的认识, 即除非全面解决地雷问题, 否则, 在受影响区就无法进行发展活动。

28. 通过服务领域 6, **减少自然灾害**, 专题信托基金资金支助在整个灾害周期中充分参与, 补充对自然灾害的立即救助, 后者一般是通过核心预算资源调拨目标 1.1.3 核心资源来启动的。作为全系统范围内增加区域组织能力的努力的一部分, 利用预防危机和复原专题信托基金资金来支助下列组织, 诸如中美洲预防自然灾害中心(中美洲防灾中心)、加勒比紧急救灾机构、南部非洲发展共同体(南共体)



以及东南欧稳定公约。最终目标是将减少灾害纳入发展和灾后恢复的主流。在国家一级，已用专题信托基金资源来协助尼加拉瓜和海地及其他国家拟订和核准国家减灾战略。但是，用于减灾和复原能力建设的资源仍然很少——是用于紧急救济和重建的资源的很小的一部分。

29. 服务领域 7 的重点是**过渡期国家的特别倡议**，是阿富汗临时当局基金于 2002 年启动的。在秘书长特别代表的通盘领导下，在联合国阿富汗综合援助团的框架内开展工作。开发计划署建立了阿富汗临时当局基金，作为预防危机和复原专题信托基金的特别窗口。24 个捐助者捐赠了 7 300 多万美元支助羽毛未丰的阿富汗临时当局，支付所有公务员薪金、紧急支尔格大会的召开、政府部委办公大楼抢修、以及成立《波恩协定》规定的专门委员会等费用。根据该基金的成功经验，开发计划署已使其参与支助过渡政府的特别倡议的承诺制度化。已经在专题信托基金下成立一个永久性服务领域，作为应国际社会的请求发起特别倡议的常设方式。

### C. 贫穷

30. 2002 年，扶贫专题信托基金向开发计划署提供额外的灵活资源，支助国家减贫战略(特别是减贫战略文件)、贫穷监测和千年发展目标国家报告。尽管数额有限，但扶贫专题信托基金的资金为努力促进按照该组织的上游重点来改造地方项目一级活动，以适应国家政策框架作出了贡献。多年筹资框架报告记录了 2000-2003 年期间重点朝着国家减贫战略以及与这些战略有关的贫穷监测转移的状况。2002 年，开发计划署积极参与支助 43 个国家编写减贫战略文件，1999 年仅有 11 个国家编写该文件。

31. 扶贫专题信托基金的四个服务领域是**制定基准数据和监测贫穷**(包括千年发展目标)；参与进程、**扶贫政策**(特别是减贫战略文件)以及**试验和创新**。扶贫专题信托基金的重点是向两个压倒一切的整体性的优先事项提供资金：监测千年发展目标的进展以及支助减贫战略文件。因此，所有资金的 86% 以上被用于制定基准数据和监测贫穷及扶贫政策。此外，常务委员会优先协助发展最不发达国家和低收入国家的监测和政策拟订能力。所有资金中近三分之二流向低收入国家，一半以上给了最不发达国家。

32. 这些资金的快速支付性质使开发计划署得以迅速行动，协助许多国家最后完成其减贫战略文件，编制国家千年发展目标报告。这样，扶贫专题信托基金促进了开发计划署所作的努力，加强千年发展目标运动，并加速实现所有国家于 2004 年底以前完成千年发展目标报告这一目标。差不多已完成 40 个报告，另有 60 个报告正在编写之中。在专题信托基金的支助下，诸如不丹、哈萨克斯坦和莱索托等国家已经提交报告，而黎巴嫩、蒙古和叙利亚等其他国家 2003 年正在编制报告。此外，也已发起几个区域项目，诸如“争取中东非千年发展目标运动”以及“阿拉伯国家满足千年发展目标的能力建设和宣传”，以促进更加广泛的公共宣传活动。

33. 通过服务领域 3, **扶贫政策**, 专题信托基金支助协助开发计划署提供关于经济和社会政策方面宝贵的咨询服务。例如, 在斯里兰卡, 该基金出资就如何使经济政策更加有利于扶贫进行了案例研究, 作为减贫战略文件活动的一部分; 就尼加拉瓜拟订扶贫战略文件问题向经济及社会理事会提供了政策咨询服务; 发展了塞拉利昂编写扶贫战略文件的能力。

#### D. 信息和通信技术促进发展

34. 信息和通信技术促进发展专题信托基金的重点是下面概述的 3 个服务领域以及**电子政务和数字赠款**。鉴于用于第一部分的拨款资源有限, 而且事实上 65% 的申请集中在服务领域 1、2 和 5, 所以, 相应地分配了资源。第二部分拨款以服务领域 3 和 4 为优先事项, 但因为由第二部分出资的大多数项目最近才开始执行, 所以, 本报告未反映其成果。

35. 服务领域 1, **国家信息和通信技术促进发展战略**, 是开发计划署的关键切入点——政策领域, 其中国家信息和通信技术促进发展战略是一个关键组成部分。开发计划署的贡献是将信息和通信技术作为能用来增加交付基本服务的有利发展的因素加以促进。这一服务领域下的各项目, 通过在广泛协商进程的基础上完成了国家信息和通信技术促进发展战略, 从而促进了开发计划署全球政策重点的加强, 促进了将信息和通信技术纳入诸如减贫战略和千年发展目标之类的发展计划和目标的主流之中。例如, 在阿塞拜疆, 信息和通信技术促进发展专题信托基金出资的方案促成了经该国总统核可的国家信息和通信技术促进发展战略, 该战略的重点是增加向公众提供公共服务。

36. 服务领域 2, **战略执行和能力发展(电子倡议)**建立了信息和通信技术促进发展方针和政策的上游与下游之间的联系。从原则上讲, 在这一服务领域下请求援助的国家必须已经最后完成国家信息和通信技术促进发展战略, 其中要明确确定方案和项目优先事项。这一服务领域下的各项目促进了诸如电子保健、电子学习和能力建设等领域的信息和通信技术的交付情况的改善。其中一个例子就是萨尔瓦多的信息中心方案, 它为利用和分享发展信息资源提供了机会, 并培训了许多公民。

37. 服务领域 5, **全民意识、促进和利益有关者运动**, 意在提高发展利益有关者和决策者对信息和通信技术作为促进发展的有利因素的意识, 并使他们认识到这些技术与许多正在出现的问题诸如互联网政务、知识产权和隐私权以及安全问题之间的联系。目的是协助国家从发展的角度来准备其自身如何应对此类问题。罗马尼亚为信息社会世界首脑会议召开的泛欧部长级筹备会就是一个范例, 它协助开发计划署成为该筹备会的最后部长宣言的积极参与者。在全球一级, 它协助开发计划署成为诸如亚洲和拉丁美洲等信息社会世界首脑会议其他区域会议的关键参与者, 并协助开发计划署为全球信息社会世界首脑会议进程制定了整体战略。

## E. 艾滋病毒/艾滋病

38. 2002 年执行局第一届常会核准将五个服务领域作为艾滋病毒/艾滋病方面新的专注领域和共同战略，其中包括支助各国实现在 2001 年 6 月关于艾滋病问题的大会特别会议（联大特别会议）上所作承诺，并执行联合国系统艾滋病毒/艾滋病战略计划。作为艾滋病方案共同主持者，开发计划署促进创造一个有力的政策和资源环境，以实现联大特别会议的目标和千年发展目标，即：(a) 支持并扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延；(b) 缓解对个人、家庭、社区和系统的不利影响；(c) 最大程度地发挥人们抱有希望、实现转变和取得成果的潜力。认识到该基金各服务领域的特殊性质，指导委员会强调各领域之间应当发挥协同作用以实现千年发展目标，并因此鼓励各国提交包括两个及以上服务领域的项目提案。

39. 艾滋病毒/艾滋病专题信托基金协助各方努力支助各国发展和推广促进改革的方法，以期加强各国应对艾滋病毒/艾滋病挑战的能力。各项目将一般情况下不开展合作的不同领域和各方利益相关者结合起来，从而起到促进作用。现正在对有些项目进行复制和推广。特别显著的是，涵盖所有服务领域的领导才能发展项目，促进了提高对艾滋病毒/艾滋病的根源和传染因素的认识和理解；在战略和协调地防治艾滋病毒/艾滋病方面加强了机构能力以及各级和各领域领导之间的合作；提高了以更大决心进行更有效领导的能力。例如，乌克兰的项目让副总理、国家艾滋病问题委员会、青年、媒体、非政府组织和艾滋病毒/艾滋病患者等各方领导人共同合作，制定出在国内产生真正和持久影响所需的创新方法。参照这一成功事例，将在 2003 年复制领导才能发展项目。

40. 通过服务领域 1 “宣传和政策对话”，艾滋病毒/艾滋病专题信托基金针对各级领导，推动对领导层进行着重政策的宣传、建立联盟和进行全国对话，以有效应对艾滋病毒/艾滋病。专题信托基金促进加强在各级和各部门的承诺和领导；制定并执行涵盖艾滋病毒/艾滋病问题的国家发展规划、部门计划和预算；进一步动员社区、妇女团体、艾滋病毒/艾滋病患者以及其他民间社会运动；可自由参加的多方利益相关者的协调机制。例如，不丹通过专题信托基金支助的权力下放项目，在 20 个区设立了处理艾滋病毒/艾滋病问题的多部门工作队。

41. 通过服务领域 2 “能力发展”，开发计划署支助各国加强政府和民间社会组织的能力，通过强化国家协调与战略规划、强调权力下放和有效调动各区与社区密切合作，有效应对艾滋病毒/艾滋病。艾滋病毒/艾滋病专题信托基金项目采用促进改革的方法，促进包括国家和地方政府、民间社会、媒体、青年、宗教组织和艾滋病毒/艾滋病患者在内的各方领导人及重要利益相关者的能力发展。这又反过来促成创新的伙伴关系、对话和资源调动，以应对禁忌、拒绝承认和性等问题；在多方利益相关者参与下制定有效战略规划；国家获得其他基金（例如全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金）的能力。例如，埃塞俄比亚的项目以埃塞俄比亚 250 名社会各级领导人为目标，促进个人和集体改变了有关耻辱、拒绝承认、禁忌和支配妇女等问题的态度、价值观、假设及行为。

42. 通过服务领域 3 “主流化”，艾滋病毒/艾滋病专题信托基金项目为将艾滋病毒/艾滋病纳入国家发展规划和减贫战略作出贡献。例如，中国的项目帮助加强中国国务院扶贫开发领导小组办公室（扶贫办）及其附属机构的社会经济规划能力，以将艾滋病毒/艾滋病问题纳入主流扶贫规划。扶贫办进行情况分析，并根据所得结果，向扶贫办领导层提出政策建议，以便将艾滋病毒/艾滋病问题纳入减贫方案主流，并确认在应对艾滋病毒/艾滋病问题方面进行多部门合作的重要性。该项目还促进扩大认识和综合处理艾滋病毒/艾滋病问题，并让更多的艾滋病毒/艾滋病患者参与制订规划和调动更多资源。扶贫办向贫穷乡镇提供了 1 000 万元人民币（约 120 万美元），以支助此类活动。

43. 服务领域 4 “人权” 提倡人权作为应对艾滋病毒/艾滋病的规范和道德框架，包括支持保护艾滋病毒/艾滋病患者权利的立法以及应对耻辱、歧视和两性不平等问题战略。艾滋病毒/艾滋病专题信托基金项目对这些努力提供支持，通过审查国家立法、发展妇女的能力和创造有利于更多艾滋病毒/艾滋病患者参与的环境，来加强认识、承认和政治承诺。

44. 服务领域 5 “信息和多媒体技术” 的重点是，针对弱势群体和人口采取大规模信息和提高认识措施。艾滋病毒/艾滋病专题信托基金项目正在帮助加强地方媒体的能力（通过服务领域 2），以应对有关所有其他服务领域的问题，以此加强在这些服务领域取得的成就。

## F. 能源

45. 促进可持续发展的能源专题信托基金（能源信托基金）对下文所述四个服务领域提供支助。开展业务的第一年就收到大量要求提供支助的申请，92 个国家办事处提交了 120 多个提案，而现有资源只能对 30 个项目提供支助。注重成果的年度报告中明确指出了各服务领域能源措施的成果与开发计划署整体优先事项之间的联系。根据注重成果的年度报告所述，能源专题信托基金对整个组织的能源活动的战略影响有三方面。

46. 首先，它帮助把能源活动转向更加直接地应对能源缺乏症结，将国家一级的能源措施与千年发展目标紧密联系起来，并加强开发计划署参与上游政策对话的地位。在将能源政策与国家发展框架、包括减贫战略文件联系起来方面有大量的援助申请，显示出开发计划署在这方面具有明显的优势。

47. 第二，它加强了开发计划署在最不发达国家、特别是非洲的能源活动。能源专题信托基金调动了大量需求，这说明能源问题在应对非洲发展挑战方面具有高度现实意义；历史上，开发计划署在非洲有关能源方面的活动是最少的。值得注意的是，非洲对将能源与减贫战略文件进程联系起来的重视，表明在将多个发展问题与提供能源服务和结合在一起方面迈出了一大步。

48. 第三，它对调动伙伴关系提供了一个有用工具。它促进扩大与下列有关的国家一级行动；开发计划署在可持续发展问题世界首脑会议上发起的优先能源伙伴

关系，即全球村能源伙伴和旨在推广使用液化石油气的“液化石油气挑战”。随着捐助者对这些伙伴关系的承诺不断增加，这一活动领域有望在未来几年迅速展开。

49. 能源专题信托基金第一个周期明显表明，要求开发计划署国家行动支助战略能源问题的需求很大，以及在将能源与环境问题以外的其他发展问题优先事项（特别是减贫）联系起来方面存在机遇。根据注重成果的年度报告所述，下面简要说明能源专题信托基金的措施。

50. 服务领域 1 “加强国家政策框架”的努力重点是，将可持续能源问题纳入关于宏观经济改革的政策对话、能源部门改革和可持续发展规划。尼泊尔的国家农村能源政策（在专题信托基金的支助下）被纳入减贫战略。在布隆迪，能源专题信托基金提供战略投入以供制订减贫战略文件，设法采取重要措施让穷人更好地获得生产机遇，作为实现关于贫穷问题的千年发展目标的手段。

51. 服务领域 2 “推广农村能源服务”的重点是，推广农村能源服务以满足人民、特别是妇女的生产需要——农村地区妇女受到能源服务缺乏的影响的程度不成比例。在朝鲜民主主义人民共和国，专题信托基金措施帮助发展农村能源投资战略，将其作为战略成果框架/注重成果的年度报告中确定为优先问题的综合性国家农村发展战略的要素。在斯洛伐克和匈牙利，能源专题信托基金资助的项目是发展当地少数群体能力的战略举措的一部分，它协助政府促进对能源的生产性使用，作为创收活动。在加纳，专题信托基金支助推广在由妇女管理的生产性产业中使用液化石油气等更清洁的燃料。

52. 服务领域 3 “推广低污染技术”支助引进和改造低污染技术。专题信托基金支助和补充开发计划署-全球环境基金国家能源方案，向没有资格获得全球环境基金支助但是对应对当地可持续发展需要非常重要的活动提供资助。在尼日尔，能源专题信托基金项目帮助进行能力建设，以便根据战略成果框架/注重成果的年度报告，发展出综合方法来制定关于可再生能源问题国家规划和政策框架。这些活动的重点是无害环境技术，但是都与加强农村能源服务、制订国家政策和便利投资有密切联系。

53. 服务领域 4 “加强获得投资融资”的重点是，加强发展中国家为备选可持续能源吸引投资融资的能力。开发计划署支持制定、学习和参与新的能源融资机制、包括清洁发展机制。在印度，专题信托基金的措施利用正在进行的开发计划署/全球环境基金沼气项目的经验，重点放在评估备选可持续能源的潜在融资，这是战略成果框架/注重成果的年度报告的一个优先事项。在摩洛哥，能源专题信托基金的措施支助创造有利的管理和制度环境，以促进公平分配清洁发展机制活动。专题信托基金有助于使清洁发展机制促进国家可持续发展——特别是对穷人而言，因此，开发计划署方案国家广泛要求在此领域作出进一步努力。

## G. 环境

54. 由于缺少资金，环境专题信托基金 2002 年没有开展业务。2002 年在南非召开的可持续发展问题世界首脑会议强调了与环境可持续发展有关的问题的重要性，因此，环境问题非常重要。

55. 开发计划署在环境领域占有一席之地，因为它处理减贫、施政和自然资源的相互关连的问题，特别是环境资产如何影响人民和社区脱贫的能力。开发计划署在全球、区域和国家三级就这些问题开展工作，2002 年注重成果的年度报告反映出，142 个国家就环境方案支助提出了报告。在开发计划署，此类支助大多数是通过全球环境基金和《蒙特利尔议定书》获得资助，这些是专门支助具体国际环境公约的环境信托基金。这些机制重点放在取得全球环境效益。在应对地方环境问题方面有重大缺陷；特别是那些与减贫和以可持续方式管理自然资源的地方施政框架有直接联系的问题。

56. 能源与环境措施还侧重另外三个环境问题：有效水管理；可持续土地管理与养护；生物多样性的可持续利用。开发计划署正在探讨以下选择：或者将能源专题信托基金和环境专题信托基金合并起来，以便与能源与环境措施取得一致；或者重新调整环境专题信托基金，以便更加明确地应对上述问题，并进一步强调分别与能源和环境有关的减贫和施政方面的特殊挑战。这将有利于调动资源，以资助没有资格得到全球环境基金援助的重要国家一级环境与发展活动，包括支助可持续发展问题世界首脑会议上在水、土地和生物多样性各领域发起的一些开发计划署伙伴关系。

## H. 性别问题

57. 各国家办事处继续支持把性别问题纳入主流和增强妇女的能力，为应对其日益增长的项目融资需求，2001 年 11 月建立并启动了性别专题信托基金，但是因为缺乏资金，基金没有开展业务。制定了性别专题信托基金的服务领域，作为战略措施在制定服务领域时，利用把性别问题纳入主流的经验和所获得的成就，并通过性别问题网和各国家办事处共享这些经验和成就。这些服务领域是：两性平等政策；两性平等法律框架；两性平等机构、指标和方法。

58. 开发计划署资助性别专题活动的首要资源是妇女参与发展基金，约有 600 万美元用于支助各国家办事处没有能力提供资助的国家方案。鉴于为性别专题信托基金调动资源的挑战，开发计划署正在探讨另外的备选办法，使性别问题通过其他各项专题信托基金得到妥善解决。

## 四. 管理与筹资

### 专题信托基金的监督

59. 为了指导对专题信托基金的使用，除预防危机和复原做法外，所有做法均设有政策管理局常设委员会。这些委员会监督专题信托基金的运作，并定期审查报

款和进展情况。委员会以方案小组概念为基础，包括支助单位——发展政策局、资源和战略伙伴关系局、管理局、业务支助组和评价处——以及包括国家办事处和区域局等执行单位在内的代表。常设委员会由“出类拔萃”的助理秘书长主持，有来自高级管理层的广泛代表，使所有与政策有关的专题信托基金决定都以充分协商、包容的方式做出。发展政策局充当常设委员会秘书处。管理安排按照载于每一专题信托基金文件“业务方面”一节的有关内容拟订。各方案小组由发展政策局和各区域局成员组成，具有常设委员会下放的权力，它们一起最后核定资源分配。

60. 在专题信托基金监督方面，各常设委员会的作用是：

- (a) 核准发展政策局领导下草拟的文件所载专题信托基金的说明和服务领域；
- (b) 核准获取专题信托基金基金有关赠款规模和前提条件的一般标准；
- (c) 最后核准专题信托基金全球窗口下分配的资源；
- (d) 监督专题信托基金在使用基金方面的业绩和取得的成果，确保通过注重成果的年度报告及时提出报告；
- (e) 授权扣住不给业绩不良（或没有业绩）的厅处拨款。

61. 预防危机和复原专题信托基金的管理和监督与其它专题信托基金不同，目的是在危机情况下能够迅速做出决定。预防危机和复原专题信托基金为支助的所有方案和项目直接由预防危机和复原局快速进行评估和核准。评估由一些经挑选的需要方案的重点国家指导，而这种挑选是在与各区域局密切协调的情况下进行，并考虑到联合国协调框架的各种活动，这些活动把重点放在早期预防冲突。

## 捐助

62. **请参考表一。**所有专题信托基金非专用捐款均通过专题信托基金全球窗口提供。在全球窗口内，发展政策局的目标是将 80% 的资金拨给国家办事处和区域倡议，其余的 20% 则用于全球方案和加强实践。专用于特定服务领域的专题捐款直接拨给该服务领域。捐助者为全球窗口和服务领域的捐款由资源和战略伙伴关系局、发展局或预防危机和复原局商定，并按照有关专题信托基金常设委员会或核准委员会核可的标准向国家、区域、区域间或全球方案拨款。特定国家或区域项目专用资金通过该国家或区域窗口提供，直接拨给各项目。捐助者向专题信托基金国家或区域窗口的捐款可以视情况由驻地代表或区域局直接商定。

63. 一些捐助者在 2001 至 2003 年期间向专题信托基金捐款。除向预防危机和复原专题信托基金的一些捐款之外，迄今为止的大部分捐款为总的信托基金主题的捐款或通过具体服务领域的捐款。

## 拨款

64. **请参考表二。**专题信托基金压倒一切的原则是协调国家办事处和区域局获得灵活的资金，确保开发计划署及时提供援助。专题信托基金的提案根据下列最低标准核可：

(a) 提案应与服务领域和战略成果框架所确定的战略目标相关；

(b) 提案应具有促进性质，并具有高度潜力，可进一步开展或扩大同目标群体的活动，为各项目标和目的做出大量贡献；

(c) 提案应具有强大的创新或试验要素，在利用开发计划署的经验教训的同时，探讨开发计划署开展业务的新方法；

(d) 提供拨款，作为立即实施的种子资金。（对于发展局管理的专题信托基金来说，这包括价值在 25 000 美元至 350 000 美元之间的一年期项目。预防危机和复原局也提供较大数额的拨款）；

(e) 对于随后的提案来说，除良好的报告之外，执行率和影响证据也是前提条件；

(f) 最后，为了确保政策的一致性，发展局和预防危机和复原局应参与地方项目评估进程。这项工作通常由分区域资源中心顾问来完成。

65. 各专题信托基金根据该发展专题或主题的关切事项拟订进一步的标准。例如，民主施政和艾滋病毒/艾滋病专题信托基金就把重点放在区域分配方面，特别关注最不发达国家。诸如发展专题信托基金信息和通信技术和其它基金则把重点主要放在每一国家或区域提案的质量上，而且没有区域或收入限制或定额。在供资有限的情况下，应把重点放在支持两个最具战略性的服务领域上。总起来算，专题信托基金全部资源有 56% 以上拨给了最不发达国家和非洲。

66. 民主施政专题信托基金根据日历年度分配资金，是唯一完成了两个部分的专题信托基金。预防危机和复原专题信托基金全年都在按照其重点国家战略及灵活回应新出现的需要进行拨款。对于其他大部分专题信托基金来说，第一个周期将于 2003 年第三或第四季度结束。



表一：2001-2002 年捐款

专题信托基金	2001-2002 年捐款总额 <sup>1</sup>		专题捐款											专用捐款 <sup>4</sup>	
	(美元)		荷兰	丹麦	瑞士	联合王国	日本	德国	挪威	芬兰	意大利	爱尔兰	摩洛哥		
民主施政	23 279 944	6 675 767		0	0	0	0	995 889	15 301 722	306 566		0			0
能源	5 048 885 <sup>2</sup>		0	0	0	0	0	0	5 038 885		0	0	10 000		0
艾滋病毒/艾滋病	6 652 768	6 652 768		0	0	0	0	0	0	0	0	0			0
信息和通信技术	5 303 858		0	0	0	0	4 964 909	0	0	0	0	338 950			0
扶贫	10 591 880	6 633 665		0	0	0	0	3 958 215	0	0	0				0
预防危机和复原	165 346 775 <sup>3</sup>	4 565 754	394 515	357 143	17 355 190		0	2 926 252	3 889 924		0	1 613 899		134 244 098	
<b>共计</b>	<b>216 224 109</b>	<b>24 527 954</b>	<b>394 515</b>	<b>357 143</b>	<b>17 355 190</b>	<b>4 964 909</b>	<b>7 880 356</b>	<b>24 230 531</b>	<b>306 566</b>	<b>1 613 899</b>	<b>338 950</b>	<b>10 000</b>	<b>134 244 098</b>		

表二：2001-2002 年拨款

专题信托基金	国家和区域项目拨款							
	拨款总额 <sup>5</sup> (美元)	非洲	阿拉伯国家	亚洲及太平洋	欧洲和独立国家 联合体	拉丁美洲和 加勒比	加强实践和全球 方案拨款	最不发达国家和非洲
民主施政	20 057 000	6 184 000	1 620 000	2 181 000	2 832 000	2 500 000	4 740 000 <sup>6</sup>	8 380 000
能源	2 099 700	640 000	200 000	500 000	623 000	136 700	0	1 347 000
艾滋病毒/艾滋病	6 262 055	1 630 000	400 000	960 000	680 000	760 000	1 832 055	2 390 000
信息和通信技术	972 500 <sup>7</sup>	375 000	140 000	197 500	130 000	130 000	0	435 000
扶贫	10 599 133	4 156 657	806 212	2 073 442	1 245 500	1 238 640	1 078 682	5 425 577
预防危机和复原	152 329 807	34 298 372	7 848 876	80 075 670	3 986 769	14 359 568	11 760 552	89 430 035
<b>共计</b>	<b>192 320 195</b>	<b>47 284 029</b>	<b>11 015 088</b>	<b>85 987 612</b>	<b>9 497 269</b>	<b>19 124 908</b>	<b>19 411 289</b>	<b>107 407 612</b>

<sup>1</sup> 2001 和 2002 年的数字计算含应计利息。

<sup>2</sup> 数字包括 2002 年底收到的 2 773 572 美元的 2003 年拨款捐助。

<sup>3</sup> 收到的捐助总额包括阿富汗临时当局基金专用捐款 7 340 万美元。

<sup>4</sup> 特定项目/国家专用捐款总额。

<sup>5</sup> 提供的数额减除了 5% 的一般管理事务费用。

<sup>6</sup> 全球窗口的加强实践和全球方案部分已列入 2002 年下半年和 2003 的方案部分。

<sup>7</sup> 仅包括第一部分拨款，不包括同捐助者作出的特别安排下管理的 280 万美元。

## 五. 结论和汲取的教训

67. 在启动阶段，一些专题信托基金虽然在业务上遇到一些困难，但出现若干共同积极因素。各专题信托基金文件有助于在整个开发计划署新出现的做法设计范围内交流主题重点，通过专题信托基金全球窗口提供的迅速付款、具有推动作用的供资即便有限，也为在国家一级发起战略举措提供额外资源。

68. 方案小组办法在专题信托基金机制下协调资金分配，加强了发展局、预防危机和复原局和区域局方案专家之间的知识共享，导致联合方案支助。专题信托基金机制一直是发展局和预防危机和复原局的政策专家以及国家办事处和与分区域资源中心系统有关的政策专家之间建立方案关系的关键因素。在许多情况下，这为通过核心预算资源调拨目标提供资金的方案发展进行更多的实质性协作提供了基础。作为支助矩阵管理、主题方案调整和做法发展的一项机制，专题信托基金卓有成效，非常独特。并按照新出现的做法重点调动了额外、灵活资源，注重成果的年度报告正开始反映出专题信托基金机制的影响。

69. 主要挑战是如何防止组织上的这样一种趋势，即在进行资源分配时从一个战略性的、根据具体发展标准在机会出现时即予回应的筹资机制倒退回‘注重应享权利’的办法。为了取得战略成果，在解决了既要确保迅速简明的核准进程又要保持方案质量这一最初挑战之后，正在进行内部讨论，以改进核准进程。

70. 对于开发计划署来说，关于专题信托基金的财务报告也是一项挑战，特别是由于该组织使用的系统尚未配备提供实时支出方面的信息，情况就更为如此。目前在国家一级输入数据到总部处理与核实这些数据时间相差六个月。在 2004 年初新的企业资源规划系统全面运作之前，这种情况仍会继续存在。同时，业已实行的简化项目报告制度将使开发计划署能够不断就实质性成果提供最新资料。

71. 最后，捐助者希望捐款专门用于一些特定国家，这在供资机制的计划内是易于做到的，但从方案国家的观点以及实际做法的角度来看，却并不那么合乎需要。开发计划署可以分配非专用资源，以反映出需求情况并支持其学习和战略议程，使更多的国家得以申请这类基金。国家办事处仍有待探讨在国家一级把专题信托基金作为资源调动工具的潜力。然而，把那些专门作为国家一级分摊费用捐款的捐助者资源通过专题信托基金来调拨的趋势将不断增加。开发计划署正在提高能力以便围绕实践概念来加强方案拟订、报告和学习。

## 六. 瞻望未来

72. 多年筹资框架和战略成果框架是注重成果的年度报告的基础。将在 2003 年期间重新拟订这些框架，以更好地反映出开发计划署方案国家目前的需求。同时，专题信托基金赖以维持的实践基础及其赖以建立的服务领域概念，将在设计这些整体规划和报告工具时反映出来，从而在开发计划署内进一步统一筹资、方案拟订和报告机制。

73. 为使专题信托基金方案拟订矩阵模式奏效，开发计划署众多部门需要做出额外努力进行交流，这对资源较少的专题信托基金来说，从比例上便造成较高的往来业务成本。为使专题信托基金机制得以持续、达到设立机制意欲实现的发展目标和降低迄今所产生的往来业务成本，需要更多的可规划资源和调拨的资源有更大的预测性。就开发计划署本身而言，它将在全球和地方一级努力调动额外资源，利用现有伙伴关系，寻求新的战略伙伴关系，为进一步的资源调动提供途径。

74. 专题信托基金机制迄今为止取得了积极成果，它作为一种途径，围绕新的注重实践的发展重点推动专题重点，非常有用。开发计划署将根据这些成果继续促进和支持专题信托基金机制。