



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
12 May 2004
Chinese
Original: English

2004 年年度会议

2004 年 6 月 14 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 2

署长的年度报告

2003 年署长的年度报告*

目录

章次	页次
一. 背景情况.....	2
二. 结果.....	3
A. 政策.....	3
B. 伙伴关系.....	5
C. 人员.....	8
D. 业绩.....	10
E. 资源.....	11
三. 衡量国家一级的结果.....	13
A. 民主施政.....	13
B. 减少贫穷.....	14
C. 艾滋病毒/艾滋病.....	15
D. 能源与环境.....	17
E. 预防危机和复原.....	18
四. 面临的挑战.....	19

* 本文件因收集所需数据以便向执行局提交最新资料而迟交。



一. 背景情况

1. 开发计划署在现任署长的领导下，于 2000 年 1 月开始实行广泛的内部改革。“前进的道路：2000-2003 年署长业务计划”（DP/2000/8）概述了在 2000 年第一届常会部分期间向执行局提议的开发计划署改革的五大方面：

- (a) 政策
- (b) 伙伴关系
- (c) 人员
- (d) 业绩
- (e) 资源

2. 构想这一业务计划的基础是整顿自身，开发计划署作为国家一级驻地协调员制度的资金提供者和管理者，以及联合国发展集团（发展集团）的主席，这是它通过发挥这些作用加强对联合国全系统改革作出贡献的必要先决条件。

组织远景

3. 业务计划概述的组织远景将最大限度地发挥它作为联合国国家一级平台的作用，并充分利用它的全球国家办事处网络的价值。

4. 业务计划根据 1999-2003 年第一个多年期筹资框架所产生的国家需求，提议更加侧重开发计划署具有实际相对优势的领域，并从能力建设和政策咨询入手。

5. 业务计划强调了项目与政策的联系，其中着重点是以战略方案干预为主的上游政策，并强调了合作伙伴关系，通过这种伙伴关系，开发计划署能够最大限度地发挥促进和代理作用，大大提高发展的效力。

6. 业务计划呼吁发展学习网络，在全组织范围推广最佳做法，同时更注重业绩和成果。

7. 这项一揽子改革计划意味着开发计划署将通过领导作风的改变、问责制、文化、业绩和创新性的伙伴关系来实现改革。署长将其远景规划概括如下：

昨日	明日
项目驱动	▶ 政策驱动
进程取向	▶ 成果取向
低水平专门知识	▶ 鲜明的能力形象
低知识基础能力/网络能力	▶ 革新和信息技术
避开风险	▶ 承担风险
内向、对伙伴关系持怀疑态度	▶ 外向，以伙伴关系为主
官僚文化	▶ 奖励优秀和发挥积极性的文化
缓慢的决策	▶ 灵活和实时的决策
管理问责制薄弱	▶ 反应敏锐的领导管理

8. 在千年首脑会议之后，立即于 2000 年 9 月举行的开发计划署部长级会议核可了为开发计划署设计的这一新远景，即不仅提供传统的项目支助，而且提倡减少贫穷并为此提供咨询，并成为联合国在国家一级改革的先锋。

二. 结果

9. 在执行这一业务计划过程中实现的某些成果表明本组织正在发生深刻的变化。根据最初业务计划设想的五大方面和预测结果来衡量，每一方面均有某些成果。

A. 政策

10. 中心政策目标是在经验证的各领域内向方案国家提供迅速、优质的支助，帮助它们克服发展方面的挑战，从而加强开发计划署成为这些国家重要伙伴的能力。

成果

(a) 开发计划署加强在全球提倡人类发展

千年发展目标是发展集团的远景和开发计划署所要发挥的作用的核心

11. 署长作为发展集团的主席，负责协调整个联合国系统执行千年发展目标的工作，并负责领导编制联合国核心战略。

12. 开发计划署努力通过千年支助方案实施这一战略。这一方案把全球和各国宣传千年发展目标的运动与有助于国家一级参与实现这些目标所需的政策、机构和财政改革的研究工作联系起来。在联合国国家小组领导下提出的国家千年发展目标报告提供了经验性数据，这是在全世界使实现千年发展目标成为国家辩论的中心所必需的。

13. 到 2004 年中期，应该已完成一百份千年发展目标国家报告（有的国家是第二和第三次年度报告），同时在某些国家对千年发展目标的研究结果进行了测试，这些将对国家政策辩论作出重要贡献。

14. 新的综合共同国家评估和联合国发展援助框架指导方针都把千年发展目标作为联合国系统在国家一级工作的中心。

15. 由开发计划署牵头与其他发展行动者讨论加强千年发展目标与减贫战略文件之间的联系，结果是发展集团、世界银行和国际货币基金组织就两个文件之间的关系与它们各自的作用发表了一项联合声明。

16. 长期以来，开发计划署的宣传工作一直与《人类发展报告》相联系，同时它还得到区域人类发展报告和国家人类发展报告的补充。它们对众多发展问题辩论的促进目前已得到公认。每年发表的九十多份国家人类发展报告已成为地方利益有关者利用开发计划署这一公正的平台应付政策挑战的重要渠道。

17. 由主要阿拉伯学术机构编写的 2002 年和 2003 年《阿拉伯人类发展报告》，评价了施政、知识和赋予权力等领域的挑战，已在整个阿拉伯地区和其他地区引起了公共政策的辩论。

18. 秘书长召集了私营部门与发展委员会会议，以审查如何利用发展中国家私营部门和企业家的潜力，以及如何使私营部门参与应付这一挑战。在开发计划署的赞助下，委员会的报告于 2004 年 3 月发表，对解答这些问题大有帮助。

19. 开发计划署署长最近就拉丁美洲的民主问题发表了重要报告。报告认为，拉丁美洲在巩固民主制度方面取得了巨大进展，但需要在民间和社会领域进一步采取行动。目前引起严重关注的问题是，在报告调查的人群中，半数以上的人说如果专制政权能解决他们的经济问题，他们将支持专制政权。

20. 开发计划署的《关于减少灾害风险的全球报告》为 200 多个国家和领土引进了灾害风险系数，表明灾害风险是发展方面一个尚未解决的问题：在易受灾人口中，只有 11% 的人生活在人类发展程度低的国家，但他们却占死亡人数的 53%。

(b) 实务能力用于需求集中的领域

21. 2004-2007 年第二个多年筹资框架将开发计划署的工作围绕千年发展目标框架内的五个战略领域，并将开发计划署参与的服务种类的数目减少 25%。政策专门知识则与多年筹资框架的各专题相配合。

22. 由于这些改革，开发计划署撤出了在非优先部门的方案和技术能力，例如在教育、渔业和林业领域，并查明相关的伙伴，以确保平稳过渡。

23. 开发计划署完善了它在艾滋病毒/艾滋病、危机防止和恢复等领域的适当地位，以补充它的联合国合作伙伴的工作。

24. 2003 年执行局第二届常会批准了现行的多年筹资框架 (DP/2003/32)，该框架将开发计划署的政策和方案工作的目标订为：(a) 实现千年发展目标和减少人的贫穷；(b) 扶植民主施政；(c) 管理能源和环境以促进可持续发展；(d) 支助危机的防止和恢复；(e) 防治艾滋病毒/艾滋病。施政“透镜”包括公共政策、参与和机构强化，侧重跨越这些主题的服务种类。目前正在把信息和通信技术纳入开发计划署所有工作领域的主流，特别注重南南层面。将性别观点纳入主流也反映在所有方案中，同样突出南南层面。

25. 开发计划署国家办事处得到了远远超过 100 名的外地政策专家的协助。其中 50 人的经费由全球合作框架提供，其他人则支助以下机构的工作：全球环境基金、蒙特利尔议定书方案、21 世纪能力方案、设在内罗毕的干地发展中心、奥斯陆施政中心和设在里约热内卢的国际减贫政策中心。

26. 干地发展中心和设在奥斯陆和里约热内卢的专题中心大大提高了开发计划署的能力，包括建立合作伙伴关系的能力。

27. 多年筹资框架综合资源表所体现的 2000 年至 2002 年资源分配情况如下：民主施政——42%；减少贫穷——26%；能源和环境——15%；特殊发展情况——15%。

(c) 能力加强和服务简况

28. 驻地代表现在有能力直接利用本地区的专家和获得咨询、最佳做法和全球合作伙伴，他们因此可更迅速和全面地应对方案国家伙伴的支助需求。

29. 已对发展政策工作人员的配置进行了重大改组，80%以上的工作人员是新征聘的——他们是根据为注重发展政策支助的实施而调整的职位说明征聘的。

30. 三分之二以上的国际政策专家设置在九个次区域资源中心，直接向驻地代表和区域局负责，从而，除其他外，突出了对国家的需求作出应对的能力。

31. 正在将次区域资源中心与区域方案小组合并，以便最大限度地利用内部专门知识。每一小组负责在联合国大家庭内部并与外部机构建立合作伙伴关系，以了解最先进的发展理论。例如，在施政活动领域的工作人员除其他外，与以下机构建立了关系：各国议会联盟、西欧议员援助非洲协会、国际民主和选举援助学会、国家民主研究所、英国广播公司世界服务信托、南部非洲发展共同体议会论坛和美国律师协会。

32. 署长已建议发展集团利用开发计划署网络，包括次区域资源中心，作为其提供知识和技术援助服务的途径。

(d) 以外地为基础的网络能力

开发计划署拥有强大、灵活的知识和合作伙伴网络

33. 2003 年，在民主施政方面进行了知识管理建设的实验，目前正在加以巩固，以用于所有活动领域。工作人员必须在年度考绩中解释自己对建立知识网络和开展机构学习的贡献。目前在 30 多个重大主题上已设立了活动网络，其中 12 个与发展政策有关。这些网络的成员总数超过 5 400 人，其中 4 600 人是开发计划署工作人员，目前正在扩展外部伙伴的加入。

34. 开发计划署的大多数工作人员现已成为全球发展活动界的一部分，他们在外地一级的做法已被纳入共同政策，包括通过以组织最佳做法为基础的指导说明。

35. 关键的挑战是获取和整理信息和知识，以便对开发计划署的工作产生实际的积极影响。

B. 伙伴关系

36. 开发计划署正在发展成为一个高度联网组织，它通过战略伙伴关系来创造新的发展机会。伙伴关系过去只是一个“附加手段”，现已成为开发计划署开展业务活动的方式之一，并得到相应的监测和评估。

成果

(a) 确定并发展了关键的战略伙伴关系

37. 一项独立的伙伴关系调查显示，88%的组成机构认为开发计划署是一个有价值的伙伴。该调查征求了各国政府、联合国各组织、双边捐助国家和民间社会对开发计划署的形象和看法、伙伴关系能力、组织效力和反应的意见。

38. 按照秘书长的要求，开发计划署成为了在国家一级上建立联盟促进变化的平台。开发计划署已经从过去避开风险的文化发展成为一个以机会为动力、拥有各种公共和非国家伙伴关系的组织。

在《业务计划》期间发展的关键战略伙伴关系包括：

39. **执行局**。开发计划署因其政府间特性而具有的合法性为其权威和相关性提供了一个不可或缺的基础。与执行局建立的密切的建设性伙伴关系推动了《业务计划》的顺利执行。开发计划署/人口基金会、儿童基金会和粮食计划署各执行局举行的联席会议丰富了这些基金会和方案改革的政府间内涵。

40. **方案国政府**。方案国政府对伙伴关系独立调查投下的信任票可能是衡量《业务计划》取得的成功最关键的评价。96%的方案国政府认为，开发计划署是一个有价值的伙伴。2003年7月，非洲联盟首脑会议发表声明，“呼吁捐助国增加对开发计划署的财政资助”，展现了非洲国家领袖对开发计划署作用的高度重视。

41. **联合国**。开发计划署在联合国发展集团中发挥着主导作用，并以此成为秘书长改革议程的中坚力量。应各机构的要求，整个《业务计划》期间发展集团的成员扩大到了20个，另外还有五个观察员。通过发展集团完成的重大任务包括联发援框架成果汇总表、共同方案、报告和财务工具和和在58个国家设立了联合国之家。

42. 开发计划署致力于通过经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会（发援会）的观察员地位，挖掘潜力，加强联合国内外捐助的协调工作，支持国家拥有自主权，推动秘书长的改革议程，提高国家一级的效率。

43. **联合国资本发展基金**。联合国资本发展基金（资发基金）通过地方管理和小额供资领域的行动，在许多最不发达国家执行千年发展目标。虽然资发基金在实现执行局制定的年捐款3 000万美元目标方面存在财政困难，但是基金的影响远远超过了它的个别项目。正如2003年注重成果的年度报告指出，其79%的项目在为农村当局有效融资和提供基础设施和服务而制订和批准国家权力下放政策方面发挥了重大影响。在资发基金开展项目试图对政策产生影响的19个国家中，14个国家的试点项目已经得到了较大发展伙伴的推广。

44. **联合国妇女发展基金**。联合国妇女发展基金（妇发基金）与开发计划署及国家和国际伙伴密切合作，在确保阿富汗妇女的参与被写入新宪法方面发挥了关键

作用。在世界各地，妇发基金为妇女参与政治提供支助，促进妇女人权，并加强妇女的经济保障。主要刊物《世界妇女、性别平等和千年发展目标的进展》于 2003 年上半年出版，对千年发展目标框架内增强妇女力量的进展进行了评估。新建立的网络门户 MDGender.net 为增进对各项目中两性平等的理解提供了资料和工具。开发计划署与妇发基金的伙伴关系不断得到加强和巩固。

45. **联合国志愿人员方案**。各方日益认识到，志愿行动是实现千年发展目标的关键。例如，在全球消除小儿麻痹症倡议中，1 000 万志愿人员为 5 500 万儿童接种提供了支助。据估计，志愿人员提供的工作价值 1 000 万美元，远远超过了政府或国际组织的能力。由开发计划署管理的联合国志愿人员方案将继续扩大人们贡献技能的机会。2003 年，165 个国家的 5 600 名志愿人员在 150 个国家执行了 5 800 项任务；截至年底，180 个国家的 12 000 人进行在线报名，要求出国发挥自己的技能。联合国志愿人员方案与开发计划署和玻利维亚国家当局一起，组织 1 200 多名大学生作为志愿人员协助地方社区开展减贫活动。联合国志愿人员方案向该国志愿人员提供支助，与新成立的国家组织一起加强了管理及行政、宣传和外层活动。

46. **世界银行**。开发计划署以发展集团主席的名义，发挥联合国国家小组的主导作用，倡导在组织总部各级开展减贫战略进程。这一进程使方案框架得到协调，并使联发援框架与减贫战略文件和国家减贫战略接轨。开发计划署的结果报告表明，约有 43 个国家为减贫战略文件的实施提供了支助。在 2003 年 10 月开发计划署全球驻地协调员会议上，世界银行行长向驻地协调员们发表讲话指出，这一领域内的机构间合作是“一项政策，而不是选择”。讲话显示，自《业务计划》执行以来开发计划署与世界银行的关系取得了进展。

47. **欧洲联盟委员会**。2001 年 5 月，欧洲联盟委员会发表了关于“在发展和人道主义事务领域与联合国建立有效伙伴关系”的公报，以期在欧盟委员会与联合国各基金和方案之间形成一种更具有战略意义的伙伴关系。为此，开发计划署牵头为秘书长编写了联合国的协调反应。开发计划署已经成为欧盟委员会的指定战略伙伴，一份反映这一战略伙伴关系的谅解备忘录可能于 2004 年签署。

48. **非国家行动者**。根据秘书长的改革，开发计划署谋求在国家一级扩大实现千年发展目标的联盟。就企业部门而言，开发计划署在国家一级落实秘书长的《全球契约》方面发挥着中心作用。开发计划署从 1999 年开始进行有限参与，目前半数以上的国家办事处在企业部门合作方面取得了成果，包括参与国家政策对话、各项促进经济发展和治理的国家伙伴关系中的具体合作、促成公私营部门伙伴关系和促使国际企业网络参与宣传千年发展目标。

49. 开发计划署参与民间社会，是实现千年发展目标关键要素之一，这方面也取得了进展，这表现在民间社会组织伙伴对土著人民和资料公布方面执行的渐进政策的积极响应，也体现在民间社会组织对伙伴关系独立调查的反应。

50. 2003 年，85%的民间社会组织在答卷中认为开发计划署是一个有价值的伙伴，56%的伙伴承认开发计划署在加强参与进程和与民间社会关系中的主导作用。开发计划署还与遍布各大洲的 30 多个基金会开展合作。2003 年，开发计划署发起民间社会组织倡导倡议，以加强民间社会组织伙伴关系。

战略伙伴关系正在有计划地促进发展成果

51. 开发计划署利用伙伴关系促进发展成果多年筹资框架的年度报告等工具，监测将伙伴关系纳入开发计划署工作的情况，另外并利用评估工具来衡量开发计划署对发展效力的贡献，特别对发展成果进行评估。

52. 为促进和鼓励培育一种重视客户的外向性文化，组织单位和个别的业绩计划将对工作人员对联网和伙伴关系发展的贡献进行衡量，并要求工作人员对此承担责任。对国家办事处和管理业绩的评估中将直接采用伙伴关系独立调查的结果。

伙伴关系在增加方案国资源方面取得的成就

53. 在《业务计划》期间，伙伴队伍日益扩大，开发计划署逐步从中调集了更多的资源。伙伴在开发计划署的帮助下，促进了本国的有效交付和能力建设，同时也证明了开发计划署在这一领域取得的成就。

54. 非核心伙伴关系是开发计划署支助的相关性的具体指示数之一。开发计划署与国家政府合作，有效调集和管理双边捐助国政府、世界银行和区域开发银行等各种机构的资源，并与全球防治艾滋病、肺结核和疟疾基金开展合作。

C. 人员

55. 开发计划署采取步骤，为吸引、培养和激励人才精益求精创造条件，使工作人员的结构符合开发计划署不断变化的需求。

成果

56. 经过 2001-2003 年期间开展的重定任务活动，工作人员的结构同职能需求基本吻合，工作队伍重具活力。所有的国别办事处和总部办公室的工种及职能都经过重新定义，征聘了符合这些新要求的工作人员，同时保留了那些证明具有良好工作业绩的工作人员。

57. 开发计划署将每一个级别的工作人员的能力同工作要求相匹配，要求工作人员申请那些经过“重定任务”的职位。通过这一活动，总部工作人员减少了 25%，并向外地下放了许多权力。这样做腾出了空间，从而能够在诸如爱滋病毒/爱滋病以及危机预防等一些关键领域中设立新的职位。经过任务重定，核心国别办事处人员减少了 22%，从而能够征聘新一代的政策专家和本国工作人员进入国别办事处工作。

58. 自从 1999 年以来，开发计划署国际专业工作人员出缺不补的减员率估计为 33%，其平均年龄也呈下降趋势。同一期间，在所有 D-1 和 D-2 职位中分别有 45% 和 51% 是新任命的。

59. 尽管经过了这些深刻的变化，但工作人员对本组织未来的信心却大大增强了：2003 年的全球工作人员调查显示，75% 的工作人员对开发计划署的未来抱有乐观的态度，这比 2001 年上升了 10 个百分点。

吸引、培养和留住人才

60. 开发计划署经过改革，为本组织增添了新的工作人员。经过任务重定，征聘了 200 多名新的本国干事。

61. 除了在整个《业务计划》期间征聘了 132 名新的政策专家之外，还于 2000 年开展了领导才能培训项目 (LEAD) 方案，系统地向开发计划署注入管理方面的新鲜血液。到目前为止，已经通过 LEAD 方案吸收了 53 名人才。

62. 由于向本国工作人员开放国际职位，职业机会进一步扩大，同时使管理人员逐渐具有更多的代表性。各项征聘战略都以（按照 2003 年通过的性别问题政策）改善男女比例和增加国际职员中的国籍多样性为目标。

63. 虚拟发展学院 (VDA) 是一项同一所优秀大学链接的远程学习方案，它是《业务计划》中的一个关键要素。VDA 为那些经过挑选的工作人员提供了优先事项领域为期一年的网上课程服务。

64. 驻地协调员评估系统是一个以能力为根据的独立评估系统，用来对新候选人以及现任和前任驻地代表进行评估。这大概是各项改革中最具有深刻意义的要素。通过评估，大大提高了业绩合格尺度，并为整个联合国系统确定了一个新的标准。

65. 从 2004 年开始，在一个管理人才培养中心对副驻地代表和中层管理这一级别运用了同样的能力评估系统，指导训练中层管理工作人员。

个人的发展和业绩

66. 为 2003 年进行的一年一度的全球工作人员调查显示了工作人员对本组织的满意程度；79% 的人表示满意，而 2001 年只有 68% 的人表示满意。因在开发计划署工作而感到自豪的人比 2001 年时增加了 4 个百分点，达到了 90% 以上。这种鼓励主动工作、敢于决策和勇于承担责任的趋势得到了赞同，64% 的人表示赞同，而且自 1999 年以来这一百分比以大约 4% 的年平均速度增长。

67. 80% 的工作人员表示对其驻地代表和主管有信心；80% 的人认为，开发计划署的总体目标以及各工作单位的目标非常明确，86% 的人认为二者之间有明确的联系。

68. 全球工作人员调查是一个交流关切的问题和推动变革的过程，在这一点上，已经树立了公信力；76%的工作人员认为管理人员会就调查的结果做出回应，2001年时这一百分比为58%。

展望未来

69. 开发计划署将越来越重视战略咨询、顾客服务和业务业绩。外驻业务咨询服务将得到加强，未来的区域中心将配有人力资源方面的专业人员。2004年的人力资源战略中将包括一个产品和服务摘要，以此作为2005年制定全面战略的基础。计划的产品和服务当中将包括一个离职调查表；一个全组织通用的新工作人员熟悉情况培训方案；并建立一个人才库，以便改善开发计划署工作人员的男女结构以及多样性。

D. 业绩

70. 开发计划署已经形成了一个浓厚的成果问责制文化。工作业绩得到系统的计量和改善，资源得到了战略性的管理。

成果

71. 开发计划署在成果管理制（RBM）方面的带头作用得到了执行局（第2002/8号决定）的确认。一项独立的捐助者评估也对此予以确认，这项评估显示了全组织的RBM普及率，指出“开发计划署在本系统内以及系统之外的RBM体制化及评估方面可能处于领先地位”。

72. 在2000年时，在各项国别方案中，各办事处都有13或14项的计划成果。到2002年中的时候，有40个以上的国别方案为平均八到九项相互商定的成果提供了支助。这表明，工作重点越来越集中于那些经过严格挑选并符合全组织优先事项的领域。

总部及国别行动的效率提高

73. 一项2003年的一次调查活动要求各国别办事处对总部提供的产品和服务质量进行评分。68%对总体质量表示满意，这比上一年（69%）的满意率略有下降，但比两年前（51%）好得多。

74. 于2004年启用了企业资源规划系统，这是同项目厅、儿童基金会及人口基金联合开展的一个项目，内部称为Atlas系统。该系统有望加快权力赋予进程并提高效率。该系统将通过提供财务和人力资源方面的即时信息，来为规划、协调和决策工作提供便利。

联合国的服务：共同事务方面的进展

75. 发展集团于2001年底启动了共同事务试点方案，共同房地及事务工作组在此基础上又制定一个具有区域性的新共同事务方案，在全球范围实施。该方案将

针对各国的不同需求采取介入措施，包括提供政策指导、派遣特派团、以及由技术或共同事务专家进行干预等等。

利益有关者理解开发计划署的目标和成果

76. 开发计划署全组织的业绩呈现出明显的改善趋势。1999-2002 年期间同 1992-1998 年期间相比，项目效率从 56% 提高到 84%，可持续率从 48% 上升到 61%。同期，对目标群体产生积极影响的项目比例从 70% 上升到 93%。

77. 据 2003 年的伙伴关系调查显示，在 1 200 个伙伴中，有 88% 的被调查人表示，他们重视开发计划署这一伙伴，78% 的伙伴对该国驻地协调员制度的运作情况表示满意。76% 的被调查者认为开发计划署和千年发展目标关系密切，71% 的被调查人认为开发计划署同消除贫困密切相关。近 70% 的被调查者表示，过去两年开发计划署在效率和重要成果方面有所改善。

78. 伙伴关系调查突出了开发计划署需要改善业绩及能力的几个领域。人们认为开发计划署在能源和环境领域力量薄弱。若干伙伴表示，开发计划署应当加强其同民间社会组织和私营部门的关系，并且表示，尽管开发计划署近来在财务和实质性报告方面略有改善，但是还处于中下水平。

E. 资源

79. 我们的目标是 (a) 达到在多年期筹资框架中确立的资源目标；和 (b) 提高全组织的成本效益。

成果

80. 多年期筹资框架有待实现的目标。2003 年是总体资源自《业务计划》开始以来连续增长的第四年，临时收入共计 32 亿美元。其中大约 18 亿美元来自双边捐助者和欧洲联盟委员会（核心资源占近 77 000 万美元），大约 11 亿美元来自于各国政府为支持各自国家的发展活动而制定的预算。

表 1

2003 年总收入的实收数额（初步）

(百万美元)

按照核心资源 24 个捐助者顺序排列

捐助者	核心资源	共同供资
美国	103.72	80.341
挪威	91.64	55.86
日本	86.77	88.29
荷兰	85.88	44.95

捐助者	核心资源	共同供资
瑞典	62.44	43.08
联合王国	60.44	87.79
丹麦	55.72	12.93
瑞士	38.52	8.48
加拿大	38.22	29.60
德国	28.28	12.63
法国	18.28	2.61
意大利	16.27	27.60
芬兰	14.53	3.47
爱尔兰	13.97	3.57
比利时	12.94	6.17
西班牙	6.85	2.74
奥地利	5.37	-
澳大利亚	4.67	13.81
印度	4.63	0.6
新西兰	3.43	1.5
中国	3.10	29.04
沙特阿拉伯	2.00	7.71
葡萄牙	1.60	0.31
古巴	1.35	0.12

注：(a) 葡萄牙的捐款包括上一年的款项。

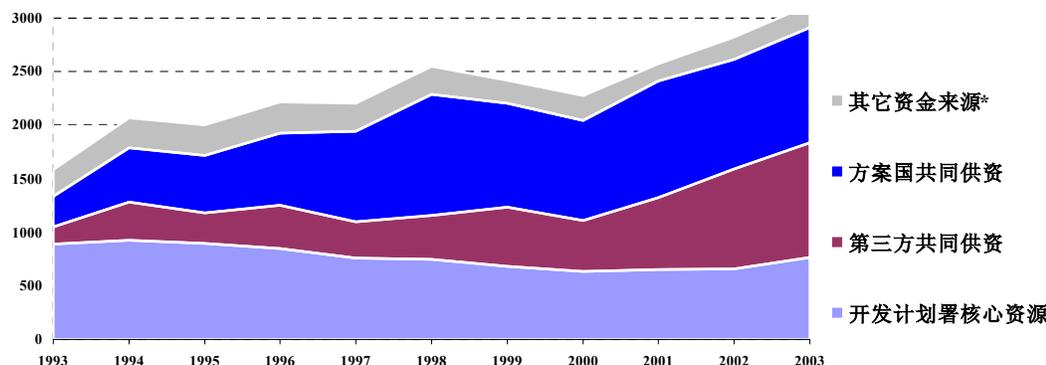
(b) 除了提供核心捐款外，欧洲联盟委员会还是开发计划署非核心资金的主要来源。

81. 于 2001 年开展的“非核心资源评估”活动对开发计划署的专用资源进行了一次评估，并得出结论认为，多年期筹资框架推动了资源与该组织重点实务的吻合。

82. 核心（或称“经常”）资源构成了开发计划署工作的基石。驻地代表以及他们服务的国家政府提供了许多因缺乏核心资源，而在核心及往往具有敏感性的发展问题上无法取得进展的实际案例。

83. 核心资源在连续七年呈下降趋势之后于 2001 年转而上升，2003 年继续保持了这一势头，核心收入比 2000 年出现的历史最低点增长了 12 000 万美元。然而开发计划署还远远没有实现 11 亿美元的目标，甚至还没有实现第一个多年期筹资框架中间年份的指定目标。

图1. 1993-2003年实际和预计资源



* 包括来自经管资金、预算外资金、杂项及管理服务协议等方面的收入。

84. 在开发计划署近期历史上，首次由捐助者主动提出将联合国核心发展资金的足够数量问题列入国际范围内的政治议程，以确保国际发展事业的总体资金问题能够得到审议。开发计划署的结构调整必须同其筹资基础的重建工作并肩而行，只有这样，我们才能够继续执行《业务计划》并借助《业务计划》的成功，再接再厉。

三. 衡量国家一级级的结果

A. 民主施政

85. 在开发计划署所支助的国家一级民主施政工作中，实践范围最广的两个领域是地方施政权力下放和公共管理改革，这两方面的成果分别载于 90 个和 80 个国家的报告中。最近看到的趋势是：权力下放和地方施政的方案措施迅速增多。越来越多方案对公民教育和当地媒体作出反应，这使行政机构在能力建设方面面临更趋复杂的挑战。

86. 这个领域的主要经验关系到吸取良好做法，并更快地促进对综合权力下放、地方施政和公共管理改革的支持。在老挝人民民主共和国和莫桑比克等国家，这些良好的例证正在逐步产生。

87. 选举援助领域是开发计划署着手支助较广的施政方案的一个起点。困难在于既要顾及针对具体事件的短期选举支助项目，也要顾及对选举制度给予较长期的着重发展的支助。有些国家（如孟加拉国）采取与发展有关的方式，但在这个领域开发计划署大多数项目的期限不超过一年。

88. 为支持议会发展，一些方案已加强了议事规则、行政结构、信息基础和对民选人员及工作人员的培训。例如在贝宁，已有几个方案着手加强议会监督能力，

但只有少数方案着重于改善代表职能的质量。困难在于制订议会支助方案，以加强机构的各种职能、提供均衡的体制能力，并促进立法机关在民主发展方面的作用。

89. 对[司法和人权](#)的支助是施政目标中增长最快的领域。第一代的这些方案着重于加强正规司法部门（法庭、检察官、司法部门和警察）的能力和运作。这方面已取得了预期的结果，下一步是支持给予穷人更多机会获得司法服务。

90. “电子施政”是[信息和通信技术促进发展与民主施政](#)之间的一个迅速兴起的实践领域。开发计划署支持几个这样的方案，其重点范围是从增加国家和地方政府的透明度和问责制至民间社会参与施政。尽管国家提出要求，但在为南南合作提供良好机会的这样一个领域，资源短缺限制了开发计划署各项措施的范围和规模。

91. 要求开发计划署更多地协助国家进行[关于施政重点的多方利益有关者对话](#)并支持促进独立媒体和信息的国家能力。约有 30 个国家在这个领域取得成果，范围包括从拉丁美洲公民对话方案至冈比亚和哈萨克斯坦的独立媒体发展支助。眼前的挑战是尽快制订施行善政和衡量结果的标准。

92. [关于宣传和政策对话](#)，开发计划署报告了这方面的积极趋势。《2002 年人类发展报告：[在支离破碎的世界中加强民主](#)》对开发计划署的民主施政议程给予支助，提高认识以推动着重人类发展的民主施政的艰巨任务。《2002 年阿拉伯人类发展报告》对该地区的辩论作出同样重要的贡献。

B. 减少贫穷

93. 开发计划署从执行零星散布的地方减贫项目进而发展到支持国家减贫框架。减贫战略文件进一步推动这种转变。

94. 1999 年注重成果的年度报告表明，开发计划署对减贫提供的大多数支助都是以社区一级为目标的。“下游支出”比“上游支出”的数量高一倍，没有迹象表明在决策一级有变化。开发计划署的减贫支助目标更为明确，在战略上更为一致，但当前我们必须巩固成果，简化活动并集中注意力于贫穷。

95. 开发计划署对[国家减贫战略](#)给予支助是在参与方面日益增长的一个领域，其目标集中于贫穷监测和参与。必须加倍增强政府制订扶贫政策和预算的能力。减贫战略文件在对贫穷动向进行监测，但开发计划署可以增加其重要性，确保就资源及其对政策的影响问题提供大量的连贯一致的意见。开发计划署根据全球和国家人类发展报告提供有关人类发展和减贫的可行的政策备选方案和其他意见。

96. 开发计划署对帮助民间组织广泛参加减贫战略文件的过程起了有效的作用，但在影响国家议程这方面效果却不大。我们必须就经济和社会政策方面的可行的选择提供实际的意见。有几个成功的例证为此指明方向：在南部非洲的一个国家，开发计划署支助民间组织联盟编写有关一系列贫穷问题的立场文件，以影响减贫战略文件的内容。

97. 与千年发展目标有联系成果迅速增多，这反映出开发计划署在国家一级的作用日益扩大，这个作用就是通过制订国家目标以及建立监测、报告和宣传能力推进千年发展目标议程。为了使国家自己能够掌握千年发展目标运动和广泛参与，开发计划署再次强调在监测、报告和宣传千年发展目标这方面与民间组织建立伙伴关系。当前的挑战是进一步巩固减贫战略文件与千年发展目标之间的关系，并于 2004 年年底以前在每个国家编制千年发展目标报告。

98. 国家办事处汇报了许多创造自营职业的小规模措施，但开发计划署在就业问题上的进展不足以加强创造就业与减少贫穷这两方面的战略性联系。从这些经验可为国家政策提供连贯一致的意见。

99. 为了使**穷人更易获得生产性资产和资源**，开发计划署协同发展基金着力对国家法律和管制框架施加影响，并制订国家战略，为穷人提供持续性财政服务。

100. 在**援助、贸易和减免债务**领域，开发计划署发行了一系列关于全球化和参与综合框架等倡议的立场明确的出版物，对惠及穷人的援助、贸易和减免债务工作给予显著的支持。但注重成果的国家年度报告表明，这些倡议尚待转化为国家和国际方案。这是开发计划署在下一个多年筹资框架期间的一个重大机会。

C. 艾滋病病毒/艾滋病

101. 报告防治艾滋病病毒/艾滋病活动的国家办事处数目迅速增多。为了在国家及地方一级防治艾滋病病毒/艾滋病培养领导技能并为宣传、规划、管理和实施建立能力。在这方面已取得了结果。考虑到资源有限，开发计划署面临的挑战是加强各项活动之间的协同作用，以增加其对整个社会的影响。

102. **领导能力培养方案**已在 19 个国家内付诸执行，另外逾 40 个国家也提出要求。加勒比的 6 个国家参加了一个区域领导能力培养方案。这些方案在国家一级建立了牢固的伙伴关系，它们支持广大行动者和部门（包括政府、民间社会、私营部门和联合国系统）协力争取最佳结果。这些方案加强了应付此种疾病的策略，并强化领导人和机构以战略性协调方式应对艾滋病病毒/艾滋病问题的能力。在国家一级用详细文献记录工作的成果仍然是一项艰巨任务。在乌克兰，这些方案为来自几个部门、民间社会和私营部门的参与者建立了伙伴关系。参与者继续执行多项突破性的举措，包括第一次为男同性恋性交进行艾滋病病毒感染化验；静脉注射吸毒者制作的第一个现场直播戏剧；关于艾滋病病毒/艾滋病的多媒体政府运动，以及第一个艾滋病病毒/艾滋病末期患者家庭护理项目。在塞内加尔，有 180 个来自政府、民间社会和私营部门的参与者参加了这些方案。在来自各部门的参与者中有 65% 参加了领导能力培训后接受艾滋病病毒/艾滋病化验，这反映出个人的支持程度。

103. 在几个国家主要是非洲和亚洲国家执行了**增强社区能力的举措**，以加强以社区为基础的组织的艾滋病病毒/艾滋病防治策略。通过社区对话过程，这些举措

加强了社区采取行动和促进社会变革的能力，并使社区与国家过程和反应联系起来。在柬埔寨，该项举措设法解决社区内部的歧视和家庭暴力问题，并有助于将社区行动与国家战略规划和地方一级执行工作联系起来。在埃塞俄比亚，这个方案获得政府的财政支助，范围正在扩大到包括其他 100 个区。该项方案导致预防艾滋病毒/艾滋病散播的行为产生转变，包括社区致力阻止切割女性生殖器官。目前的挑战是将方案扩大到涵盖所有地区，为南南合作提供好的机会。

104. 开发计划署 **发展规划** 活动采取创新方式，设法加强施政、发展规划和各系统全面地对艾滋病毒/艾滋病所作的跨部门反应和在国家、国家以下一级和社区一级所作的反应。开发计划署支持国家战略规划和实施，注意处理此种疾病在发展计划和过程中的性别层面。已在 8 个国家（巴西、柬埔寨、科特迪瓦，印度、黎巴嫩、马拉维、塞内加尔和特立尼达和多巴哥）与联合国人类住区规划署（人居署）和城市管理方案协力设立了“城市对艾滋病毒/艾滋病项目作出反应”的项目。该项目伙同有关利益有关者和市政府促进并加强当地对此病的防治，并有助于使城市计划与国家艾滋病毒/艾滋病相配合，其中考虑到导致易受艾滋病毒感染的当地条件。

105. 开发计划署正在一些国家（包括博茨瓦纳、埃塞俄比亚、加纳、印度、莱索托、马来西亚、尼泊尔、南非和斯威士兰）协同艺术家和媒体作出整个社会对性别问题有敏感认识的反应，这种反应尊重艾滋病毒/艾滋病患者的权利。为应付艾滋病毒/艾滋病，阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案动员了主要媒体和文艺界，帮助打破对这个问题保持沉默。参加艺术和媒体讲习班的南非参与者于 2003 年 10 月在约翰内斯堡组办了该国的第一个艾滋病毒/艾滋病艺术、摄影和媒体节目。预计该次节目是一项年度活动。媒体与防治艾滋病毒/艾滋病区域方案之间的协作以及南亚及东北亚的发展导致区域编辑者书面承诺，其中表明“媒体对防治艾滋病的决心和反应须能适当地应对这种疾病所提出的挑战”。

106. 艾滋病毒/艾滋病对人力资源能力提出了挑战，联合国方案的对策是以非洲南部能力倡议为核心，这是由开发计划署带头展开的一项的合作努力。该项倡议的目的是应对非洲南部各国面临的挑战，那就是它们将丧失最有生产力的人民，这些人对其本国的生存和未来发展至关重要。非洲南部能力倡议致力于加快能力发展，办法是协同加强南部非洲发展共同体中发病率最高的 9 个国家的努力，以免损耗对关键部门进行规划及管理的能力，并调整交付服务的方法。微软公司是该项倡议的关键伙伴，它设法帮助政府利用信息和通信技术改善服务，包括远距离学习和远距医学。该项倡议还将利用国家和国际联合国志愿人员的技能。开发计划署还与其他联合国组织以及每个受影响的国家中的国家、私营及民间社会伙伴密切合作，以确保我们的工作与大力应付区域艾滋病毒/艾滋病危机的努力相互配合。

D. 能源与环境

107. 开发计划署努力解决环境和自然资源问题，以此支助减少贫穷和可持续发展。包括水、能源、农业和生物多样性在内的这些问题与国家为争取经济增长和人类幸福所作的努力之间的联系是 2002 年可持续发展问题世界首脑会议的全球讨论的中心议题。开发计划署是在支助国家可持续发展规划的背景下来解决这些问题的。尽管来自诸如全球环境基金和执行蒙特利尔议定书多边基金等全球信托基金的非核心资金继续占主导地位，但已在核心和非核心方案资源中对许多专题问题进行了重要的协调。

108. 用来支助[国家和地方可持续发展战略](#)的能力发展是开发计划署在涉及环境和人类幸福的发展框架和政策方面的一个活动领域。国家一级的努力包括对可持续利用自然资源、减少污染和创造生计很关键的权力下放和管理问题。开发计划署在推动跨部门和多方利益有关者对话中所起的作用给它提供了一个在发展支助方面的独特位置。

109. 有关获得水资源和相关服务等[的水治理问题](#)越来越重要。例如，在洪都拉斯，开发计划署支持有效的水治理系统，以确保生态完善和穷人获得适当安全的水资源和服务。需要进一步努力加强水监督机构、立法和政策以及社区对改良水管理、供水和环境卫生服务的参与。开发计划署在着手解决跨境水的问题，包括沿海区管理问题，但由于方案的多国性质，在有些情况下这一领域的报告已滞后。

110. 在[获得能源服务和对抗气候变化](#)等领域，开发计划署正在通过其能源组合解决贫穷和环境方面的关切问题。在全球环境基金的资助下，在 70% 以上的国家业务中，正在可再生能源、能效和清洁能源技术以及报告《联合国气候变化框架公约》执行情况等方面取得重要进展。这一领域内全球环境基金方案提供资金的主导地位已经在某些地区，特别是在非洲，造成方案发展仅局限于解决与贫穷相关的问题。需要进一步努力将经常资源与球环境基金的方案发展挂钩。

111. 为支助[农业和干地管理](#)，开发计划署正在拟定地方和国家的规划和管理框架，以解决法律、机构和能力需求问题，特别是最不发达国家的这些需求问题。这些努力的重点是保护当地资源基础、农业可行性和人类易受荒漠化之害等问题。干地发展中心提供了技术援助，特别是在非洲。许多国家存在有关土地使用期、利用共有土地以及农村人口的法律地位等问题方面的挑战，这些挑战需要与管理方案发展挂钩。

112. 在[生物多样性](#)领域，开发计划署支持各国努力维护生物多样性以及它们所提供的生态系统服务，其中特别关注当地社区为保护生态资源所作的努力。重视生物多样性，将它当作粮食保障、人类健康和当地经济机遇的一个前提条件是开发计划署在 90% 以上的方案国家的工作中一个显著特点。开发计划署—全球环境基金小额赠款方案在这一领域广泛开展活动，通过各种项目帮助当地社区创造

环境上可持续的生计，如帮助东非的马萨伊人开发生态旅游机遇，在减少贫穷的同时保持生物多样性。

113. **全球环境基金**最近扩大了其任务范围，把土地退化和持久性有机污染物问题包括了进去，全球环境基金理事会核准了更多执行机构参加方案发展，结果加大了对资源的竞争。尽管有大量新增资源量。但如要调动更多全球环境基金的资金，还需要作出更大的努力，在国家一级的报告中反映出全球环境基金的方案成果，以及在方案发展中配合使用经常资源。这个领域需要有综合方案，同时处理地方的贫穷问题和全球的环境利益。

114. 至于**臭氧层保护**方面，《蒙特利尔议定书》方案已经逐渐从支持单个项目转变为支持以遵守规定为导向、注重业绩的国家和部门多年方案，这些方案需要广泛的政策和机构支助。向包括开发计划署在内的执行机构偿还的支助费用已减少，而对交付的需求却增加了。尽管 68 个国家开展了《蒙特利尔议定书》方案，而且它们是重要的方案资源的来源，但历来提交的注重成果的年度报告好象对它们报得不足。

115. 眼前的挑战是将这些努力与实现所有千年发展目标挂钩。能源服务和获得自然资源对解决贫穷、饥饿、健康和妇女状况等问题极为重要。加强环境、贫穷和治理方案发展之间的联系是这一任务的关键所在。

E. 预防危机和复原

116. 开发计划署近一半的方案国家遭遇到危机，或处于某种危机后的复原阶段。特别由于开发计划署在协助弥补危机后国家的人道主义和重建工作之间的差距方面所起的作用，它越来越被人们视为联合国人道主义和政治机构的一个关键伙伴。

117. 在 2001 年第一届常会期间，执行局确认了《务业计划》(DP/2001/4)中所阐述的开发计划署在预防危机和复原中的作用。今天，这一主题对本期的多年筹资框架中所反映的开发计划署整体议程是很重要的。执行局决定加强预防危机和复原局，为其增加了 15 个核心员额，并将核心预算资源调拨目标 (TRAC)-1.1.3 危机资金从占开发计划署核心预算的 5% 增至 7.2%。

118. 秘书长于 2001 年要求署长作为发展集团的主席牵头进行阿富汗的初步复原工作。开发计划署向临时当局提供紧急启动援助，与各开发银行一起共同牵头进行初步需求评估，并与联合国人道主义事务协调厅一道组织全联合国范围的支持阿富汗人民的紧急和过渡援助方案。

119. 如何将卜拉希米报告中的各项建议付诸实践，如何将资源、人民和行动团结在一个共同的国家建设战略背后，对此阿富汗为开发计划署以及更广泛的联合国系统提供了具体经验。

120. 在阿富汗经验的基础之上，开发计划署代表发展集团，负责马德里会议之前的伊拉克重建进程。开发计划署与联合国发展集团和世界银行一道，协调需求评估，并牵头进行了关于建立联合国/世界银行国际重建伊拉克融资机制的讨论。开发计划署及其发展集团的伙伴们商定了这一融资机制内的“转接”机制，这是联合国协调工作的一项突破。关于需求评估的有效合作的第三个事例是利比里亚。利比里亚重建国际会议吸引了 96 个国家的代表，为 2004-2005 认捐了 5.2 亿美元。

121. 当然，合作必须超越评估阶段，认识到这一必须要做之事，开发计划署、世界银行和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）重新发起了布鲁金斯进程，解决遣返、重返社会、复原和重建中的关键差距。

122. 战争的爆炸性遗留物和小武器仍是危机后国家的安全和发展的主要威胁。仅在 2003 年，开发计划署支助收集和销毁了 123 730 件武器和 170 吨弹药，包括 100 万个小武器弹药筒。至于地雷，开发计划署倡议将扫雷行动的各项问题纳入地雷受害国、捐助方和援助机构的发展计划和多年战略之中。例如，在柬埔寨，扫雷行动被纳入国家减贫战略之中，该国政府决定，将扫雷行动作为特定的国家千年发展目标。

123. 预防冲突是开发计划署的一个关键优先事项。在开发计划署的主持下，联合国框架预警和预防性行动协调组与圭亚那、老挝、加纳、海地和中亚合作，解决紧张局势问题，促进和平与发展。例如，为预防几内亚比绍的经济危机升级，开发计划署在预防危机和复原专题信托基金下发起了一个特别倡议，使该国政府得以解决其危险短缺应急预算的困难。

四. 面临的挑战

124. 我们不可能撇开本组织现在必须面对的新的安全环境来讨论我们将面临的挑战，这一新的安全环境给我们的方案的许多方面带来了制约。我们正在重新思考我们不仅作为开发计划署，而且作为整个联合国系统的一个部分的工作方式，在可预见的将来，这将是一个动态和不断变化进程。

125. 在此背景下，对 2000-2003 多年筹资框架的分析和拟订 2004-2007 多年筹资框架的进程已确定了本组织在未来几年中的一些关键挑战。

(a) 协调成果、组织能力和资源，从而进一步提高概念的清晰度，使战略重点更加突出，并体现千年发展目标；

(b) 全力运用开发计划署的能力和资源，加强国家一级上联合国系统的连贯性和有效性；

(c) 将注重成果的做法推向下一个阶段，手段是鼓励分享知识和实质性的技能发展。开发计划署需要加强其实质性的知识基础，因为它正逐步向政策咨询服务和能力发展的方向迈进；以及

(d) **巩固改革**，使它成为提高业绩的连贯一致的综合框架；推进开发计划署的任务；促进伙伴关系；并扩大对本组织的外部支助。

126. 新的多年筹资框架中一个重要的概念进步是采用了**核心成果**，这些成果是开发计划署的政策专家们根据对几十年的发展合作中的良好做法和汲取的教训所作的经验分析而确定的。它们代表国家方案在每一个服务项目上应努力实现的成果。它们也体现了开发计划署作为发展服务的提供者和伙伴捐助的协调员的独特性。采用核心成果是本组织真正朝前迈出的一步。这将方便衡量开发计划署的业绩，并使这种衡量在未来岁月中更加透明。
