



经济及社会理事会
联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
30 November 2004
Chinese
Original: English

经济及社会理事会

2005 年实质性会议

临时议程项目 3(b)

联合国促进国际发展合作的业务活动：联合国
开发计划署/联合国人口基金执行局、联合国
儿童基金会执行局和世界粮食计划署
执行局的报告

联合国开发计划署和联合国人口基金
执行局

2005 年第一届常会

2005 年 1 月 20 日至 28 日临时议程项目 9
提交经济及社会理事会的报告

提交经济及社会理事会的报告
署长的报告

摘要

本报告依照大会关于三年期全面政策审查的第 56/201 号决议提交。

决定的要素

执行局不妨注意到本报告的内容，并决定把本报告和各国代表团在本届会议上提出的评论和指导意义一并转交给经济及社会理事会。



目录

	段次	页次
一. 秘书长的改革方案和三年期全面政策审查的规定的执行情况	1-55	3
A. 导言	1	3
B. 日趋全球化的世界中的发展方面业务活动	2-6	3
C. 为发展方面的业务活动融资	7-10	4
D. 规划、方案拟订和执行	11-16	4
E. 能力建议	17-20	5
F. 简化和统一规则和程序	21-27	6
G. 驻地协调员制度	28-32	7
H. 性别政策	33-37	8
I. 监测和评价	38-44	9
J. 过渡、预防危机和复原	45-55	10
二. 对联合国各次主要会议和首脑会议的统筹后续行动：千年发展目标	56-62	12
三. 结论：获得的经验和今后的挑战	63-64	14

一. 秘书长的改革方案和三年期全面政策审查的规定的执行情况

A. 引言

1. 本报告依照大会关于三年期全面政策审查的第 56/201 号决议提交。此时正值大会第五十九届会议拟定关于新的三年期全面政策审查决议，考虑到本报告期间的过渡性质，署长借此机会审查过去两年（2003-2004 年）的发展情况，特别着重一些关键问题。鉴于大会第 56/201 号决议规定的任务性质全面和执行局 2003 年第一届常会作出的建议，报告采取一种更为分析性的观点，同时也为未来提供一些反思和建议。

B. 日趋全球化的世界中的发展方面业务活动

2. 第 56/201 号决议确认在全球化环境下技术变革的重要性以及发展中国家必须融入世界经济。该决议第 11 和第 13 段鼓励联合国支持这些努力，特别是在贸易、信息和通信技术领域的努力。以下资料简介开发计划署对该进程作出的贡献。

3. 减少贫穷、人类发展和能力建设问题在国家和国际两级的贸易谈判和贸易政策中继续占有核心地位。在 2003 年 12 月初，开发计划署为本身介入坎昆后时代的贸易领域采取了一项新的双管齐下战略。该项战略着重：(a) 帮助发展中国家为参与恢复的谈判做好准备，特别是考虑到很多的问题非常复杂；(b) 通过消除供方的限制，提高发展中国家贸易方面的竞争力和增强能力建设。

4. 该战略的目标是确保将贸易政策与人类发展问题和发展成果挂钩，同时又加强发展中国家把贸易政策融入国家除贫战略的能力。具体地说，开发计划署将设法通过这项战略来解决发展中国家三项能力建设需要：(a) 建立国际竞争能力，方法是克服体制、人为和其他供方障碍；(b) 建立能力以商定、解释和实施多边、区域及双边贸易协定，这些协定以扶贫和人类发展问题为当务之急；(c) 建立能力，把扶贫贸易政策并入减贫战略。

5. 为了落实开发计划署将信息和通信技术纳入其其他实践领域的主流这项决定，开发计划署把“促进发展的信息和通信技术”的特别专门知识纳入扶贫和施政实践。开发计划署改进了它在这方面的相对优势，方法是着重扶贫的信息和通信技术和电子施政。为此，开发计划署从意大利政府获得 300 万美元捐款用于支助东欧和阿拉伯国家有关电子施政的方案。

6. 开发计划署又一直与联合国经济及社会事务部（经社部）密切合作，支援在国家一级执行电子施政方案。开发计划署正在与主要的私营部门信息技术公司合伙推动信息和通信技术的人才建设和创造就业机会。在 2003 年 12 月的信息社会世界首脑会议之后，秘书长要求开发计划署主持信息和通信技术促进发展筹资机制工作队。

C. 为发展方面的业务活动融资

7. 向联合国开发计划署提供捐助的会员国增加了对计划署的核心和非核心捐助，这表明它们承诺支助联合国发展方面业务活动，并支持开发计划署采取的方针。因此，开发计划署的资源总数从 2001 年的 26 亿美元增至 2003 年的 32 亿美元，达到了有史以来的最高水平。

8. 2003 年，经常资源连续第三年增长，净收入从 2000 年的 6.34 亿美元增至 7.62 亿美元。除了有一个捐助者为例外情况外，经济合作与发展组织/发展援助委员会（经合组织/发援会）其余所有成员在该年维持或增加了它们以当地货币结算的核心捐助。

9. 预期这种增长趋势在 2004 年会继续下去。目前的估计数表明，开发计划署的经常收入将超过 8 亿美元，从而达到 2004-2007 年多年筹资框架所定的 2004 年临时目标。这些可喜的趋势证明，有利于坚固的、得到充分筹资的联合国发展部门的政治势头日益增加。多年来，为开发计划署取得一个牢固和可持续的筹资基础的时机首次似乎指日可待。

10. 非核心资源增长甚至更快。因为方案国家内现有的援助机制多种多样和不断增加，各国政府越来越多地要求开发计划署帮助获得和管理支助国家优先事项的不同种类的资金。2001 年的第三方共同筹资实际收入为 6.83 亿美元，2003 年的收入首次超过 10 亿美元。2003 年，由政府通过开发计划署提供的支助本国发展活动的方案国家费用分摊额保持稳定，刚好超过 10 亿美元。

D. 规划、方案拟订和执行

11. 由于 2003 年是署长四年业务计划的最后一年，开发计划署现已开始巩固其内部变革进程。在公司基础进行了基本改组后，重点已转移到利用开发计划署在宣传、知识、伙伴关系和支持能力建设方面的充分组织能力上。开发计划署还根据情况的需要一直在探讨用什么新方法变通适用及扩大其能力。

12. 重要的一步是通过了执行局在 2003 年发出的新的多年筹资框架。对于 2004-2007 年期间，多年筹资框架确定一些方法来深化开发计划署方案、实践领域和业务进程之间的战略调整。框架借镜 2000-2003 年方案国家证实对开发计划署服务的需求，并说明开发计划署特别是在千年发展目标的前提下如何能够最有效地支援能够带来成果的发展。

13. 为了进一步促进简化工作，开发计划署将其六个实践领域精简为五个，有 30 项明确的服务领域将活动编排在每一实践领域下，并与千年发展目标直接挂钩。整个框架综合地强调将性别观点纳入主流。减少贫穷和民主施政这两项实践现在囊括以前的信息和通信技术促进发展实践的工作，而其余三项实践包括能源与环

境、预防危机与复原、艾滋病毒/艾滋病。执行局又同意扩大预防危机和复原局，从而体现对该领域的服务需求日益增加。

14. 实践领域在突出了本组织的重点的同时，也着重指出开发计划署任务和一般发展效力的其他两项关键组成部分：伙伴关系和能力建设。多年筹资框架说明联合国系统内外共同合作对于实现千年发展目标是多么重要。很多这些联盟将有助于各国建立能力以承担和维持变革，并掌握本国的发展日程——这个理想已被纳入开发计划署的所有实践中。国家办事处和最近成立的能力建设小组正在编制将最新的知识研究与开发计划署的实地经验相结合的知识库。该小组又确定通过实践产生的现有成功故事，并评估各国从中吸取经验的方法，以拟定战略性的长期能力建设计划。

15. 在促进开发计划署内部和整个联合国系统利用知识方面，开发计划署作出了进一步进展。知识网络继续增长和获得宝贵的相对经验。从对客户国家进行的审查来看，它们对于网络的价值予以高度好评，认为网络有助于各国确定发展任务解决办法的决策进程。2004年4月，开发计划署的高级管理核准了“知识管理路线图”，目的是提升开发计划署作为一个知识组织的价值，引进旨在提倡分享知识和创造知识的奖励措施和手段，以此作为开发计划署业务的一项核心特点。

16. 开发计划署的知识工作扩大到联合国系统支援秘书长改革方案方面。为了响应秘书长的报告（A/58/351），开发计划署一直与联合国发展集团（发展集团）积极合作，并与联合国其他机构、基金和方案进行商讨，鼓励对知识网络采取一项共同的办法，使所有参与组织能够分享整个系统的知识和专门知识。此外，在国家一级，开发计划署一直在推动国家内部网络，这些网络由联合国国家工作队成员主持，并环绕千年发展目标中的不同指标作出安排，以促进较佳的协商工作，并拟定适当的执行战略。

E. 能力建设

17. 开发计划署借助改革技术合作促进能力建设倡议产生的势头，继续从内部和与外来伙伴一起推动从项目吸取的原则和经验教训。2003年1月在马尼拉举行了能力建设问题国际研讨会之后，接着2004年2月在东京举行了一次后续会议作为补充。东京研讨会由日本国际合作署、加拿大国际开发署、世界银行学院、德国技术合作署和开发计划署共同赞助。智利政府为拉丁美洲国家组织了一次后续讨论会。在会议上提出的建议要求区域各国之间就能力建设问题建立较佳的网络机会，以此作为强化南南合作的一部分，以及将这些活动扩大到其他区域。

18. 东京研讨会的建议已被提交给经合组织/发援会的各种附属机构。发援会的施政网络同意赞助一项能力建设学习网络，这个网络目前正由开发计划署协调。有关目标是拟定一项政策和实践文件提交给发援会，预计在2005年3月法国主持的第二次标准化问题高级别论坛召开时可以提供这份文件。开发计划署继续在

标准化问题工作组的工作中推动能力建设工作，并促进发展集团对发援会进程的战略参与，从而充实联合国系统对类似内部改革的重视。

19. 设在开发计划署发展政策局内的能力建设小组采取了一项 7 点战略，将能力建设纳入了整个组织的主流，其中包括修订业务政策和程序，将有关处理办法纳入学习方案和成果管理制以及制订一套综合手段和方法。

20. 2015 年能力倡议是为了响应《约翰内斯堡行动计划》关于着重能力建设以提高发展效力的呼吁而建立的一种全球合作；通过这项倡议，开发计划署向 7 个开发计划署区域中心和次区域资源设施派遣了政策顾问和方案专家。正在设立同时具备区域和次区域信息、学习和联络能力的区域监督委员会。每一区域正在采取新的倡议，重点是落实千年发展目标。

F. 简化和统一规则和程序

21. 开发计划署的改革进程对调整该组织，使其满足迅速全球化的世界的复杂需求很关键。最近几年的经验不仅突出了千年发展目标的紧迫性，而且也显示了推进秘书处以协调统一联合国不同部门的努力为重点的联合国改革议程的重要性。统一自然属于千年发展目标的范畴。在联合国系统内，实现这些目标需要许多机构、基金和方案合力，突出显示各组织需要将这些目标纳入共同的方案拟订倡议之中，优化利用专门知识和资源。特别是在那些费力处理与发展伙伴的多种关系的国家内，事实将证明统一是实现千年发展目标的一个重要手段。

22. 开发计划署作为驻地协调员制度的管理方和供资方，一直是标准化进程的牵头机构之一，这一进程是随着几年前采用共同评估和发展规划框架而开始的。2003 年，联合国发展集团采用了注重成果制，提倡各国发展目标同联合国发展目标直接挂钩。同时，联合国系统就传统上由各组织单独进行的所有下列活动达成一致：联合方案拟订订正准则；共同核准、执行和监测工具；以共同方式输送资金的原则；同国家伙伴共同举行战略会议。

23. 2004 年，联合国发展集团加强了它对经合组织/发援会协调标准化努力以及对扩大和加强联合国发展集团标准化倡议的努力的参与。联合国发展集团成立了一个由开发计划署牵头的工作组，协调促进经合组织/发援会标准化工作。该小组编写了一份行动计划，突出在发援会框架内联合国发展集团开展的标准化和改革努力。它也正在起草一份联合国发展集团关于全部门办法的立场文件，并支助在经合组织/发援会 14 个标准化问题试验国的联合国国家工作队，以便促进对《罗马标准化宣言》的战略后续行动。此外，联合国将共同赞助 2005 年 3 月在巴黎举行的第二次标准化问题高级别论坛会议。

24. 开发计划署大大加强了其促进援会标准化努力的工作。该组织全面鼓励在其伙伴国执行标准化日程，例如，在布基纳法索举办了一个关于援助管理工具的会议。此会提供了交流知识的机会，让有关国家增强能力，更好地管理和协调援助。该组织还充当埃塞俄比亚、尼加拉瓜和坦桑尼亚的牵头促进者，并在支助尼加拉瓜的联合国学习评估中发挥了带头作用。此外，开发计划署向标准化问题伙伴国家会议提供资金，该会形成了伙伴国家关于标准化问题的声明，该声明会被带入巴黎会议。

25. 开发计划署与联合国发展集团的其他组织一道，将使用以联发援框架为中心的共同国家方案拟订程序的国家增至 18 个。还用在线培训综合教材补充各种统一工具，国家工作队已经注意到这一综合教材在解释共同程序方面的良好作用。2004 年是采用国家方案行动计划和年度工作计划充当方案执行工具的第一年，联合国发展集团已经通过一个独立评估来审查这方面的经验。审查结果显示，国家优先事项与联发援框架之间的联系已经得到加强。尽管对采用新工具总体反应积极，但仍存在需要进一步改进之处，以确保国家方案的执行推进联发援框架中所述的成果。

26. 在审查之后，正在更新关于共同国家评估、联合国发展援助框架(联发援框架)和国家方案行动计划/年度工作计划的指南，以吸收调查结果和所吸取的教训。还提供了关于联合拟订方案方面的新指南，以反映机构间经验审查的结果。

27. 目前正在确定财务管理评估准则，以便 2005 年推出。联合国发展集团执行委员会已经同意在转交现金资源、报告支出和进行审计中使用共同程序；统一这些程序有望大幅度减少联合国伙伴的往来业务成本。例如，预计，采用联合风险管理方法会大幅减少与国家伙伴进行的单个审计的数量。

G. 驻地协调员制度

28. 为了响应第 56/201 号决议关于加强联合国各办事处国家一级能力的呼吁，重新设计和更新了驻地协调员评估中心。所作的变动体现了更好地评估候选人的需要，以便驻地协调员能够应对领导联合国在国家办事处一级的改革以及处理危机和冲突后情形等日益复杂的任务。对驻地协调员职位的管理能力和领导能力要求作了调整，使之适应对协调员的不断变化的要求。在整个重新设计过程中，都顾及了性别和文化因素。

29. 2001 年至 2004 年 10 月，对大约 255 名候选人作了驻地协调员评估，其中 56% 来自开发计划署，33% 为女性。约 50% 的候选人来自发展中国家。在任驻地协调员和前驻地协调员也要评估合格，才能继续出任该职，这是破天荒的事。截至 2004 年 11 月 1 日，包括候任者在内的 131 名驻地协调员中，约有 45% 来自发

展中国家，而 2003 年这一比例为 42%。同期，女性驻地协调员的比例从 24% 增至 26%。

30. 所有机构、基金和方案需继续努力，提出来自发展中国家的杰出女性候选人，进行驻地协调员评估和职位安排。为了确保提高驻地协调员的多样性，已经为提名担任驻地协调员的候选人确定了指标，候选人中 50% 来自发展中国家，40% 为女性。2003 年 4 月至 11 月期间，这些指标已经实现。约有 26% 的驻地协调员来自开发计划署以外的联合国组织。被提名接受驻地协调员职位评估的候选人中，有 36% 来自联合国各组织。

31. 目前，对驻地协调员的考绩仍是一个挑战，迄今可利用的反馈机制仍有限。例如，联合国系统行政首长协调理事会成员仅在特殊情况下才对驻地协调员作年度考绩。联合国发展集团办公室审查驻地协调员的年度报告及其它现有补充资料，以收集关于驻地协调员工作表现的主要证据。此外，鼓励各机构、基金和方案在出现业绩问题时立即提出报告。

32. 对单个组织对联合国国家工作队总体业绩的贡献，目前没有反馈机制作评估。针对这一问题，发展集团执行委员会成员同意，在工作人员年度考绩工具中，加上关于国家工作队业绩的一节。几乎所有驻地协调员都收到了 360 度全方位反馈，以加强业绩和问责制。2003 年，成功采用了 360 度全方位作法，使首次担任驻地协调员和驻地代表者能发现其管理业绩中存在的不足。

H. 性别政策

33. 在人力资源领域，开发计划署加倍努力，适当体现其在员额配置政策方面所作的性别均衡承诺。人力资源处已经最后敲定整个单位通用的‘性别问题’记分卡，确定了在 2010 年以前要在该组织各级实现 50/50 的性别均衡目标。为了确保取得稳定和全面的进展，开发计划署已经试验实行电脑化的基线数据系统。这将使主管人员能够监测进展情况，并在征聘和派任工作人员方面作出必要的调整。

34. 2004 年期间，开发计划署加强了执行各种支持增强妇女能力和促进性别平等的综合性战略倡议的工作。所有实践领域均提供了有针对性的支助，支持将性别层面纳入国家政策、方案和预算进程；加强国家妇女机构的能力以及在政策对话和宣传中战略性地传播和使用按性别分列的数据。

35. 开发计划署指定‘两性平等’是横跨多年筹资框架所有服务领域的驱动程序之一。开发计划署业务支助组正与所有核心实践方面合作，以定出监测和评估每个服务领域所取得进展的具体指标。

36. 在促进两性平等问题作为贯穿各领域的驱动程序方面，开发计划署成功地越来越多地利用其自身的性别问题专门知识源，包括最大程度地发挥妇发基金的作用，以其作为联合国系统内有创造性地拟订有关性别问题方案方面的催化剂。开发计划署和妇发基金正在执行一系列具体措施，确保方案拟订方面更大的一体化，将开发计划署区域服务中心与妇发基金的区域办事处合并，以形成区域中心站，妇发基金利用这些中心站将有更多机会创新，并将经验教训和最佳实践纳入开发计划署和机构间方案的主流。

37. 开发计划署和妇发基金正在联合分析在将性别问题纳入开发计划署所有核心实践领域的主流方面取得的进展和存在的不足，以便为改变该组织内执行将性别问题纳入主流的战略方式提供分析基础。已请妇发基金执行主任担任开发计划署署长性别平等问题的特别顾问。作为对这些具体倡议的补充，开发计划署评价处目前正在综合审查开发计划署将性别问题纳入主流方面的工作。

I. 监测和评价

38. 开发计划署认识到，评价具有双重重要职能，即既能为改善政策和方案拟订的质量提供依据，又能验证预定成果的绩效。为确保评价做法保持战略性，一直不断进行改进，以便使评价结构与整体目标一致，审查并更新方法，并加强开发计划署及其合作伙伴内部的评价能力。在评价工作实施两年以后，目前正在对其结构和手段进行审查。第三次发展效果报告确定了 2004-2007 年多年筹资框架的关键驱动程序，从而成功地推进了有关发展效果的概念性认识。利用能力、所有权和政策这些驱动程序来充当评价框架，这在 2003 年对尼日利亚的国家评价中已得到成功检验，而且正在通过第四次发展效果报告加以进一步改善。

39. 对开发计划署支助减贫战略文件进程和国家千年发展目标报告的评价已证实，战略和专题评价是事关开发计划署整体情况的有效手段。这些评价为有关协调监测实现千年发展目标和减贫战略文件绩效进展情况的辩论提供了一个及时的讲坛，把贫困监测与扶贫政策改革更明确地联系在一起。自 2002 年引进国家评价或发展成果评价以来，这些评价方法已被积极地投入使用。初步审查后发现，这种评价是确定开发计划署是否正以最佳方式利用它的比较优势的一个强有力依据。评价处正在考虑如何扩大发展成果评估每年的涵盖范围，以此作为验证开发计划署在国家一级取得的成果的手段。

40. 开发计划署的评价处与开发计划署业务支助组密切合作，确保评价始终能对多年筹资框架的总体计划框架作出回应。评价处与审计和业绩审查处共享评价和审计计划已增进了关于国家评估方面的联系。就土耳其而言，发展成果评估密切遵从并借助审计进程。综合的结果使得对内部业绩以及对发展效果所做贡献的评估更加平衡。

41. 2004 年，全面评价了开发计划署第二期全球合作框架。2004 年 9 月，执行局讨论了这一评估和开发计划署管理层的反应。根据这些调查结果以及与执行局和在开发计划署内部举行的非正式协商，开发计划署查明了一些需向拟订开发计划署 2005-2007 年全球方案通报的一些重要经验教训。

42. 与开发计划署有联系的基金的评价政策与程序取得一致方面的情况已有改进。例如，由妇发基金和开发计划署向开发计划署/人口基金执行局一月份会议提交的会议室文件 (DP/2005/CRP.2) 提出一些方法，利用多年筹资框架以及相关的注重成果的年度报告机制，让规划和自我评估系统更加协调一致。

43. 联合国评价小组的工作是推进联合国各评价机构间的合作，开发计划署作为该小组的主席一直很积极。2003 年，联合国评价小组侧重于几个核心工作领域，特别是加强在评估千年发展目标方面以及在业务层面上评价活动标准化方面的协调工作。例如，小组对标准和规范进行的一项研究发现，联合国系统各组织中超过四分之三的组织有明确的评价政策，五分之四以上的组织有指导方针。该研究还发现联合国系统各组织的能力和习惯做法各不相同。难题就在于要从这些各不相同的做法中归纳出一套大家一致认可的共同的最低标准。联合国评价小组还为经社部编制三年期全面政策审查提供了重要支助。联合国评价小组 2004 年 4 月的年度会议确定了其来年的战略优先事项，即继续致力于标准和规范，加强评价能力建设，进一步推进联合国的改革和标准化。

44. 随着 2015 年的临近，日益需要显示在实现千年发展目标方面取得进展的可靠证据。因为评价试图为服务提供者对客户的问题责任制以及执行者对捐助者的问题责任制提供基础，并且通过有利于学习经验的施政结构来改善发展方面的做法，所以，这一挑战是多方面的。开发计划署和与它有联系的基金和方案共同承担这一项责任，即它们是担负着在政府、民间社会团体、私人部门、双边及多边筹资机构间建立联系这项任务的组织。首要的难题是将更大范畴的责任制和施政范围纳入它们的评价进程，同时提供一个坚实的基础，使得开发计划署据此可以保持其自身的独立性和价值。

J. 过渡、预防危机和复原

45. 开发计划署以其在支助民主施政和减贫等领域的工作为重要手段，继续发展它在建设、巩固和维持和平方面的良好记录。开发计划署在帮助各国向以发展为目的的日程过渡上发挥着重要作用，它为此而采取的做法有：促进法治和善政；促进司法和安保；让士兵复员；减少小武器流动；支持排雷行动；向受战争影响的人口提供可供选择的生计。针对自然灾害，开发计划署努力填补人道主义救济留下的空白，实施早期复原倡议。开发计划署还加强努力，通过政策对话、工作人员培训和知识联网，将预防危机观点纳入发展工作的主流。

46. 危机复原过程的管理是国际社会的一项长期挑战，因为紧急救济和可持续发展努力之间一再出现缺口。开发计划署寻求通过过渡复原方案应对这一挑战，该方案着重恢复政府和社区的危机后重建和复原能力，以防止危机复发。它既力求促进可持续发展活动，也力求发扬光大以往的国际和当地努力。

47. 在阿富汗，开发计划署在一些对实施国家发展框架具有关键作用的领域继续发挥重要支助作用。开发计划署支持加强施政结构，为阿富汗政府举行支尔格大会提供了援助，大会批准了阿富汗新宪法。开发计划署向宪法、司法、公务员和人权委员会等提供了支助。开发计划署与联合国阿富汗援助团（联阿援助团）密切合作，协助开展了 1 200 万阿富汗选民的登记工作，其中 41% 是妇女。在筹备总统选举中，开发计划署同联阿援助团一起，向联合选举管理委员会提供了支助。支助的重点是资源调动、捐助者协调、选举管理、提供选民资料和公民教育及媒体监测。开发计划署为 23 个省恢复农村基础设施和建设公共设施提供了援助，大约 228 000 名社区成员因此受益。此外，解除武装、复员和重返社会方案（复员方案）帮助解除了 21 000 多名前战斗人员的武装，这些人将逐步重返社会。由开发计划署管理的法律和秩序信托基金使警察在全年都能领到薪资和装备。开发计划署还为妇女事务部和其他 11 个部开设了性别权利方面的培训和倡导课程。

48. 在伊拉克，群集办法推动了综合规划和协调一致的资源分配。这一办法得到了联合国和世界银行联合建立的创新金融融资机制的支助，其宗旨是发挥每个组织各自的优势。通过开发计划署作为行政管理机构提供的单一渠道，捐助者首次能够在冲突后环境中为由联合国所有组织管理的活动提供资助。融资机制第一年的业务情况显示，联合国在支付率和协调方面取得了积极成果。在其他冲突后国家，如索马里和苏丹，也在考虑推行类似办法。

49. 开发计划署继续开展工作，加强联合呼吁程序，为此而采取的措施之一是为开发计划署国家办事处编制指导说明和为联合国国家工作队开展联合呼吁程序发展培训。然而，联合呼吁程序的复原活动有多次未能得到供资，因为捐助者不愿意在紧急阶段期间支助重建和复原规划。联合国系统需要促进双边发展机构的参与，以便它们为早期复原和过渡方案的编制提供资助，而捐助者需要支助联合国与政府中以发展为工作重点的部门的接触。

50. 预防冲突及建设和平仍是开发计划署的一个优先领域。开发计划署帮助各国加强对预防冲突及冲突根源具有关键作用的施政机构。在吉尔吉斯斯坦，开发计划署与政府合作开展了防止族裔冲突的创新方案。除了为加强当地参与性政府的基础外，试验项目还建立了早期预警信息系统。开展了社区组织培训，其中许多组织有着多族裔成员，培训的目的是教会他们如何与当地政府一起管理冲突。小额资本赠款使各个社区聚集起来，共谋发展，紧张关系在人们集体修建灌溉系统和学校的过程中化解。该倡议已发展到三个省，并带动了与塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的跨境活动。

51. 开发计划署继续支持减少小武器扩散的方案和综合解除武装和复员的倡议。在科特迪瓦，《马库锡和平协定》签署后不久，开发计划署即开始与民族和解政府一起制定解除武装、复员和重返社会战略。开发计划署的及时介入及提供的初步种子基金，吸引了双边捐助者更加广泛的支持，自那时起，双边捐助者已向一系列重要复员项目捐助了近 1 000 万美元。开发计划署——通过其预防危机和复原专题信托基金——在 2003 年共为 123 730 件武器和 170 吨弹药，包括 100 万个小武器弹夹的收缴和销毁提供了支助。

52. 自然灾害的影响及其加剧贫穷的程度一直被严重低估。为增进全球对发展与灾害风险间关系的认识，开发计划署公布了全球灾害风险指数，用以测量国家在三种主要自然危害面前的相对易受害性——地震、热带气旋和洪水，还确定了会加剧风险程度的各种发展因素。开发计划署 2004 年发表的报告《减少灾害风险：对发展的挑战》使人们得以对不同的国家进行比较，也显示了自然灾害风险程度相似的国家在受影响程度上通常是如何出现巨大差别的。报告作为一种倡导工具在 20 多个国家发表，目的是提高人们的认识，使之了解发展进程会在何种程度上对灾害风险产生积极和消除影响。报告提出了通过适当的政策选择来最大限度地减少灾害后果的战略。

53. 2003 年期间，开发计划署、联合国人道主义事务协调厅和国际减少灾害战略秘书处之间的减灾合作与联合方案编制得到加强。开展了一项自我评估，以明确确定联合国系统在提高减灾工作效率上的业务角色及责任。自我评估导致在国家一级开展了一些机构间活动，包括减少刚果民主共和国火山风险的合作努力以及针对厄瓜多尔和秘鲁的厄尔尼诺倡议。

54. 为支助 2005 年减少灾害问题世界会议的筹备，开发计划署正与国际减少灾害战略秘书处密切合作。2003 年期间，这两个组织在非洲和拉丁美洲共同主办了两次早期预警半球会议，在拉丁美洲共同主办了‘米奇’飓风五年后区域论坛。此外，开发计划署一直为某些国家编写国家报告提供支助。

55. 调动充足的资金开展减灾和复原方面的能力建设倡议，仍是一项挑战。较之以人道主义反应和冲突局势为目标的倡议，这一领域的方案从捐助者获得的资源水平低得多。今后应不断宣传减灾努力作为坚实投资，对挽救生命和减少损失所能发挥的重要作用。

二. 对联合国各次主要会议和首脑会议的统筹后续行动：千年发展目标

56. 开发计划署与联合国系统合作，将活动的重点放在重要的对《千年宣言》执行情况审查的五年审查上。导致该高级别首脑会议的这一过程和首脑会议本身均为推动在 2015 年底以前实现千年发展目标的承诺和实际行动提供了战略机会。开发计划署正开展工作，建设国家、区域和全球的政治势头，以拟订行动计划和建设

扩大方案及落实具体行动承诺的能力。开发计划署还在协助各国政府、联合国国家工作队、国家专家和其他伙伴调整国家减贫战略，使之与基于需要的实现千年发展目标的长期战略相一致。

57. 千年项目在 2004 年完成了其大部分研究。2004 年 9 月，该项目在其网站上公布了《实现千年发展目标的全球计划》草案及背景研究结果。千年项目将于 2005 年 1 月中旬向联合国秘书长提交最后的《全球计划》。千年项目主任、工作队负责人和秘书处在 2004 年曾多次举行协商，征求建议和想法。同时，千年项目加大了对各国的支助。2004 年，它在八个试验国，即柬埔寨、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、塞内加尔、塔吉克斯坦和也门，启动了国家一级的咨询工作。

58. 截至 2004 年 9 月底，共编制了 84 份千年发展目标国家报告。有六个国家编制了第二次报告。越南是唯一发布了第三次连续年度报告的国家。2004 年发布了关于阿拉伯国家、加勒比和中欧的三份千年发展目标区域报告，使区域报告总数达到六份。有关目标 8 的报告（“全球合作促进发展”）继续受到关注。丹麦在 2003 年公布了第一次报告（2004 年公布了第二次报告），随后，芬兰、荷兰、挪威和瑞典在 2004 年公布了报告。比利时、加拿大、德国和联合王国也声明将编制报告。一些发展中国家已开始从自己的角度，在本国的千年发展目标报告中报告有关目标 8 的情况。

59. 与此同时，发展集团在开发计划署的协调下，实施了“建设能力和统计知识，推动国家一级对千年发展目标的监测”的项目，以建设国家监测千年发展目标的能力和改进基于证据的方法在发展政策管理中的应用。随着由发展集团核可并与发展集团一起研发的一套软件“DevInfo”的推出，项目首先从撒哈拉以南非洲的三个试点国家开始，2005 年将推广到全世界 30 个国家。2004 年 7 月举行的一次讲习班使联合国各组织得以为培训材料的内容和设计作出贡献。9 月，培训方案在东非由 36 名培训员进行了试用，随后，他们将去培训来自肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达和桑给巴尔的其他人。

60. 千年宣传运动通过与目标群体的对话，继续扩大对国家运动的援助。这些目标群体有：民间社会组织、议员和国际组织，特别是经合发组织/发援会和世界贸易组织。千年宣传运动在非洲、阿拉伯国家、亚洲和拉丁美洲与民间社会组织举行区域和国家协商，以启动有更多利益相关者参加的更广泛的参与性进程。通过这些协商，千年宣传运动为促进每个区域和次区域的宣传运动，确定了优先国家和民间社会组织伙伴。

61. 千年宣传运动继续集中力量支持有关目标 8 各项问题的倡导。该运动正与包括公民参与世界联盟和乐施会在内的全球组织合作，调动各团体参加 2005 年各项活动。新近成立的“全球除贫行动呼吁”联盟的宗旨是调动和动员至少 50 至

60个国家的人们。在2004年6月的8国集团会议召开之前，1500个非政府组织发表声明，敦促就千年发展目标采取行动，这点显示了该努力的初步成果。

62. 千年宣传运动正与联合国宣传小组密切合作，制定2005年联合战略，以利用联合国系统的宣传基础设施。千年宣传运动通过与英国广播公司、面向西班牙和拉丁美洲的EFE新闻社、非洲通讯社、和国际新闻通讯社等媒介合作，继续开展外展活动。

三. 结论：获得的经验和今后的挑战

63. 2005年9月，各国家元首和政府首脑将举行会议，审查在实现《千年宣言》和千年发展目标规定的目标和指标上取得的第一个五年进展。显然，为了在2015年底之前实现千年发展目标，需要进行决定性的变革，以调动政治意愿、资源和政策改革，大大加快全球发展的速度。开发计划署承诺发挥其作用，提高联合国系统的业务活动在国家一级的效力。虽然经过几年的改革，本组织已取得巨大进步，但它在工作惯例以及与伙伴的战略合作方面仍面临着严峻挑战。

64. 在拟订本报告时，成员国积极讨论三年期全面政策审查决议。诸如改革业务活动以促进发展等问题成为讨论的重点，这些问题将在筹备2005年活动的过程中继续讨论。基于本报告和上述讨论的内容，成员国不妨考虑以下几点：

(a) 需要进一步推动联合国系统方案程序和方案周期的根本简化，使之与最佳捐助者和国家惯例相一致。开发计划署将利用其与联合国工业发展组织和联合国人居中心的创新伙伴安排，继续协助有关机构获得执行特定任务所需的实地影响力，并以具有成本效益、有助于实现更加合理化和更加一致的联合国国家存在这一总目标的方式实施这一战略。

(b) 必须进一步加强联合国系统在国家一级的领导。虽然开发计划署负责支持和管理驻地协调员系统，但联合国国家工作队的所有成员也应对该系统具有充分的主人翁意识。开发计划署将与伙伴一起加强该系统的效力。在许多较大的国家或面临着特别复杂挑战的国家，开发计划署将继续发展国家主任职能，以便驻地协调员/驻地代表能够集中精力履行其越来越复杂的驻地协调员职责。

(c) 危机复原过程的管理是开发计划署的一项长期挑战，因为紧急救济和可持续发展努力之间一再出现缺口。此外，为减灾和复原方面的能力建设倡议调动足够的资金，仍存在种种困难。开发计划署将继续努力提高人们的认识，使之了解减灾努力作为坚实投资，对挽救生命和减少损失所能发挥的重要作用。

(d) 开发计划署承诺确保两性平等和增强妇女能力成为所有共同服务领域的关键驱动程序，但本组织也认识到，要对人们的渴望和实践都起到示范作用，必须有更积极、连贯和协调的努力。北京《行动纲领》十年审查和《千年宣言》五年审查——均定于2005年进行——将更加迫切地需要开发计划署展示其对两

性平等的承诺，即加强努力，有系统地将性别方面纳入方案拟订，并继续促进在 2010 年底以前使本组织所有各级工作人员职位的男女比例达到 50/50。

(e) 随着 2015 年的逐渐到来，对开发计划署及其相关基金和方案的评价将侧重于加强评估文化和加强评价证据在决策中的应用，以提高业绩，为切实发展作出尽可能大的贡献。
