



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
12 May 2005
Chinese
Original: English

2005 年年会

2005 年 6 月 13 日至 24 日，纽约

临时议程项目 2

多年筹资框架

开发计划署多年筹资框架报告

2004 年业绩和成果*

摘要

编写开发计划署 2004 年业绩和成果报告是因第 2004/1 和 2004/20 号决定要求开发计划署就 2004-2007 年多年筹资框架的执行情况提交报告。本报告力求对开发计划署协助方案国取得方案成果的效能作出严格均衡的分析。报告中载有业绩资料，使执行局能够监测、评估和指导战略目标，诸如方案重点、方案定位和成果；开发计划署的协调作用；组织战略；以及用于实现多年筹资框架目标的开支。报告所根据的是国家办事处成果的分析加上伙伴关系调查、全球工作人员调查、“均衡记分卡”、审计和评价报告等来源的调查结果。

决定的要点

执行局或可注意到本报告，赞同报告是对开发计划署 2004 年业绩和成果的详尽分析。特别是，执行局也可承认开发计划署对于推进战略重点和回应国家需求作出的努力。

此外，执行局可考虑报告内的主要信息，作为讨论各项成就和挑战的基础。执行局可根据报告内的主要信息指定后续行动。

* 本文件迟交是因为需要收集当前的数据才能向执行局提出最新的资料。



目录

章次	页次
一. 导言	4
A. 背景和范畴	4
B. 主要信息	5
二. 报告成果：概念和方法	13
A. 深化成果定向	13
B. 报告内的信息种类	14
C. 安排和提交分析	16
D. 更有活力和客观性	17
E. 定界	17
F. 预期的改进	17
三. 业绩概览	18
A. 重要的业绩尺度	18
B. 取得成果的效率	40
四. 各项活动领域的状况	53
A. 实现千年发展目标和减轻贫穷	53
B. 扶植民主施政	57
C. 为促进可持续发展而采取的能源和环境举措	63
D. 危机预防和复原	66
E. 对抗艾滋病毒/艾滋病	69
五. 组织能力、效率和责任制	71
A. 组织能力和工作人员发展	73
B. 提供成果的效率	75
C. 维护责任制	76
六. 2004 年的支出	77
A. 资源	77

目录（续）

章次	页次
B. 按供资来源划分的方案支出	77
C. 按活动划分的方案支出	78
D. 方案支助、管理、行政和对联合国业务活动的支助	79
E. 2005 年及以后的资源前景	80
七. 结论	80
附件	
一. 按服务项目进行的分析，即将公布（拟网上登载）	
二. 数据的来源、计量和核证，即将公布（拟网上登载）	
三. 支出细目，见 http://www.undp.org/execbrd/pdf/expenditures.pdf	

一. 引言

A. 背景和范畴

1. 执行局 2004 年 1 月第一届常会期间，开发计划署就 2004-2007 年第二个多年筹资框架的汇报机制和框架提出了详尽的提案。执行局第 2004/1 号决定赞赏地注意到“从战略角度编写了注重成果的年度报告”，可作为多年筹资方案汇报提案的基础。执行局又请开发计划署通过报告“实际分析开发计划署活动促进发展的效力和开发计划署的机构效力，供会员国参考”。

2. 执行局 2004 年 6 月年度会议所作第 2004/20 号决定通过了开发计划署、人口基金和妇发基金以协调方式汇报的联合提案，即 2005 年向执行局提交的报告内有关于多年筹资框架的中期审查报告，可据以评估在实现多年筹资框架目标方面的进展、制定基准线，用以追踪各项成果，并审查取得的成果对实现千年发展目标作出的贡献。开发计划署在执行局 2004 年 9 月第二届常会上非正式提出一份年度报告的解说性模型，受到执行局成员的欢迎。

3. 本报告按照上述两项决定提出开发计划署 2004 年业绩和成果报告。报告采用锥形结构，按不同目的以不同详尽程度提出信息，报告说明了对国家办事处成果报告和 2004 年其他各项活动数据分析后产生的主要信息和关于业绩的结论。报告第一、二和三章的分析针对的是业绩战略指标。第四章提供业务成果的质量具体分析。第五章是建立组织能力、提高效率 and 加强问责制方面的成果摘要，第六章是财政资源使用方面的综合信息。按业务性质提供的更详尽分析作为报告的附件，可供各代表团以电子形式取阅。因此，文件的结构使读者可以概览报告的整体，或细读其中一部分。分析的组编方式在第二章 C 节中有更充分的说明。

4. 开发计划署从一个程序性组织转变为一个重点在于对国家一级发展变化尽量作出贡献的组织，其内部改革问题已同执行局进行了若干次审查和讨论。自 1999 年第一个多年筹资框架核可以来，开发计划署自认为已在相当程度上明确了本组织的重点，并采用了面向成果的方案制定方法和工具。在前进的道路上，开发计划署是当前这种想法的主要倡导者，¹ 本组织大大受益于外部合作伙伴的对话以及执行局的支持和指导。对内则尽很大力量加强内部的能力和系统以便直接支持成果的实现。为了反映一种信念，就是整个组织已为成果管理打下了明确基础，开发计划署请执行局评估在实现多年筹资框架各项目标方面作出的贡献。在这方面，除了制定开发计划署战略目标之外，第二个多年筹资框架也可作为一种工具来加强对执行局承担的集体责任。

¹ 开发计划署在发展成果管理的进展方面的外部评估十分令人鼓舞。国际发展事务部(联合王国)最近对 23 个多边组织的发展效率进行了评估，开发计划署得到最高分。据国际发展事务部说，开发计划署是作为较广泛联合国改革进程的一部分而进行了“大爆炸”改革后运作良好的两个联合国发展组织之一(另一个是联合国人口基金)。开发计划署在评估组织效率的成果管理系统中取得总平均 94% 的高分。

5. 开发计划署认为本报告及其所涉执行局和开发计划署管理方面的行动应考虑到不断变化的发展合作状况，最近的两项发展如下：第一，秘书长在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告中说明了通过联合国改革来处理当前的全球挑战，包括减轻全球贫穷的计划。紧接千年报告之后，这份报告鼓起了对减贫问题和国际发展合作的辩论，集中注意于全球一级和国家一级两方面的千年发展目标。为了今年9月全球首脑会议对千年发展目标的五年期审查，千年项目报告明确界定了一个实现千年发展目标的行动计划。由于千年发展目标支配着开发计划署按多年筹资框架进行的各项活动，两份报告和随后辩论的结论特别关系到本组织。第二，《援助实效问题巴黎宣言》重新确认并作出了进一步政治承诺的声明，就是秉持多年筹资框架以及更广泛的联合国改革工作中国家拥有、协调一致、成果和相互问责等原则。如果考虑到增加的官方发展援助、私营部门在发展中增进的作用以及新生的南南合作等提供的巨大机会，开发计划署大可利用这些趋势来为国家优先事项推进国家一级的联合国改革。

B. 主要信息

6. 信息 1.《千年宣言》和千年发展目标是开发计划署规划和执行所有业务中扶贫工作的根据。这方面的主要成就包括宣传和调动广大合伙者，以及千年发展目标的国家汇报和贫穷监测。然而，本组织需要使千年发展目标方面的监测和宣传同开发计划署对政策制订的影响更好地联系。

7. 2004-2007 多年筹资框架的指导思想来自《千年宣言》和千年发展目标，并为开发计划署支持各国实现千年发展目标的基础。开发计划署利用千年发展目标刺激作用来巩固多年来通过各项方案以及作为联合国系统支持千年发展目标的管理机构取得的进展。合作伙伴几乎都认为开发计划署同千年发展目标密切相关，98%认为开发计划署在国家一级发挥着积极作用。

8. 上述看法基于若干层面的活动。千年发展目标的国家汇报和贫穷监测事务在开发计划署三十种业务中显示了最大的国家需求和支助程度。开发计划署减轻人类贫穷的所有支助中整整四分之一是这一项目的工作，有 43 个国家办事处表示这方面的成果对于国家发展优先事项极为重要。千年发展目标汇报项下将近一半的预期成果涉及建立统计和分析能力以便进行千年发展目标汇报；其余是宣传性工作，包括编写国家人类发展报告和促进关于发展问题的国家对话。这一点反映了实现千年发展目标早期阶段所需国家一级工作的性质。

9. 由此产生的一个影响是相对减少了就减贫战略和战略文件提供政策咨询意见的活动。这一趋势很可能改变，因为开发计划署日益着重于明确减贫战略同千年发展目标相联系的政策影响。实际上，建立减贫战略同千年发展目标之间的联系如今是联合国国家工作队的中心工作，目的是对减贫战略文件的编制以及国家评估和联合国发展援助框架同这些战略的相互关系方面加强其影响力。开发计划署国家办事处利用联发援框架通过下列方式在协助联合国工作方面发挥领导作

用：贫穷监测、千年发展目标不断融入国家战略、千年发展目标同成本分析相联系、千年发展目标在国家一级的发展行动地方化和升级，以加速朝向千年发展目标国家指标的进展。

10. 开发计划署的多学科性质大有利于协助实现《千年宣言》和千年发展目标这样一组远大的相互有关的目标。开发计划署能够利用它的长处和能力来进行交叉业务工作，利用由此产生的积极协作。国家办事处的成果报告显示了环境与减贫方面可贵的协作，特别是可持续发展与扶贫政策框架之间的联系。同样的，HIV/艾滋病方面体制的加强大大依靠同现行施政工作的协调，调动政府、民间社会和私营部门的主要国家行为者。

11. 信息 2。开发计划署处于独特的地位，可在国家一级支持秘书长的改革进程，使联合国系统取得进一步协调。开发计划署是联合国系统内主要的发展机构，² 有助于 2004 年间朝向方案协调取得重大进展，尽管实现联合国在国家一级的业务和合理化较为困难。开发计划署协调工作的方向日益对外，配合广泛的趋势，围绕千年发展目标同国家优先事项取得协调一致。2004 年的调查结果显示，开发计划署必须更加面向行动，工作中采取以人权为基础的方针。

12. 2004 年间，方案程序和周期的每一方面几乎都发生了变化。许多领域实施了指导和协议，包括：(a) 共同国家评估和联发援框架的制订；(b) 联合方案编制；(c) 利用多方捐助者筹资方面的创新；(d) 联合国执行委员会机构的共同国家方案制订程序；(e) 应付冲突和冲突后环境的挑战。此外，联合办公室模式的试验项目也预示了今后的重大改革。2004 年实行的共同事务在国家一级成为硬性规定，联合国各基金和方案在 60 个国家内均迁移到共有的房地，为的是尽量节省并提高效率。上述各项改革有助于增进联合国系统在国家一级方案制订的协调。

13. 联合国系统在国家一级重新定位以便向国家减贫战略提供有效支助——这是把国家优先事项转变为协调方案的主要工具——成为开发计划署所主持的联合国发展集团的核心挑战。千年项目指向这一挑战的关键层面，就是围绕减贫战略进程建立一个千年发展目标框架。为了促进国家拥有，使这种概念体现在国家减贫战略中，需要十分着重于能力发展，这是联合国对简化和协调议程的最重大贡献。开发计划署是主要的机构来讨论联合国交叉领域国家能力方面的作用。³ 能力发展对于国家拥有和援助的管理，加强方案国吸收能力，以及千年发展目标观点中心成分的规模和推广都是十分重要的。开发计划署还认为通过国家一级支助来促进基于人权的方针本身就很重，同时还是联合国国家工作队响应国家发展需求的实质性协调的手段。本报告的结果显示这方面许多工作还有待进行。

² A/59/2005:大致有：实现人人共享的发展、安全和人权。

³ 这一点经大会第 59/250 号决议重申。

14. 为此，加强驻地协调员制度的能力，改进开发计划署的管理仍然十分重要。通过联合国发展集团，大量的资源和努力投向驻地协调员甄选程序的改革和全系统驻地协调员候选人名单的扩大。相互业务评估加强了国家工作队概念，促使共同承担责任成为一个可靠、有效且透明的驻地协调员制度的主要组成部分。

15. 信息 3。开发计划署成果框架有助于本组织推进战略重点、改善支助的质量，并以更加负责且透明的方式进一步满足国家的个别需求。多年筹资框架有助于本组织配合战略优先事项，利用本组织的特长把组织能力、专门知识和资源用于支助最需要的发展成果。筹资框架可由此而评判业绩并实行问责制，使得有效使用和保护本组织的资产更进一步推向衡量开发计划署对发展成果的贡献。这样不但对内而且对于外部利益有关者也能推广问责制和透明的概念，养成基于成果的文化。然而，框架虽然是有效的管理工具，但也需要吸取经验教训，包括本报告的调查结果来不断改善。

16. 成果信息显示组织重点集中：国家方案产出有 99% 以上符合多年筹资框架的业务，而方案开支的 92% 同框架内预订的产出有关。

17. 开发计划署方案的方向是有效应付国家需求。2004-2007 多年筹资框架的第一次成果报告验证了这些方向。国家方案 90% 以上的工作在于减贫、民主施政、能源和环境措施；国家方案 71% 从事新的 HIV/艾滋病领域的工作；所有方案的 59% 在于危机预防和复兴。

18. 国家办事处不断改进方案的质量：(a) 集中于选定的优先事项，每一国家办事处在框架内大约三十种业务中平均只着重于十种业务；(b) 设法配合主要的国家发展优先事项和工具。尽管个别情况下由于政治环境改变、国家方案产出计划不周或国家发展优先秩序不连贯而造成不协调的现象，但通过上述各项措施以及合作伙伴的反馈意见，总体而言，方案的质量和适切性有所改进。

19. 为了维持并加深这一进程，2004 年间本组织继续使能力和资源配合战略方案优先事项，支持发展效率的驱动因素。开发计划署转变为一个业务机构始自署长 2000-2003 年的业务计划，如今推动了有效的学习、知识交流和相应的政策咨询。减贫、民主施政、能源和环境、危机预防和复兴等业务领域各有 1 000 名以上的从业者。协助整个组织业务工作的是一个业务经验图，这是包含各种业务和不同管理领域所有工作人员知识程度的数据库。迄今已有 4 400 名工作人员在其中绘制了业务经验。基于网络的业务工作空间以及日益参与跨业务工作说明了 2004 年间业务执行的进一步发展。

20. 本文件是向执行局提交的一张“汇报卡”，显示我们对方案国发展成果作出贡献的效率，增进透明性和成果问责制，更接近具有开发计划署基于成果的改革的中心。对内而言，为了这项目标所有各级一致地把成果原则纳入规划、监测和评估工作。图集系统的实行加强了财政责任，财务、采购和使用审计等方面的内

部控制和风险管理均有所改善。一个新的质量保证职能和对工作人员专业化的投资有助于建立透明且负责的组织环境。

21. 如上所述，多年筹资框架的成功执行有赖于开发计划署成果框架中界定的战略优先事项协调一致。同时，框架有足够的灵活性以顾及并反映国家一级不断变化的优先次序和需求。虽然取得了成就，但开发计划署也认识到框架中的各种概念和方法仍有改善的余地。为此进行的分析和分析结果可资证明；实际上，所产生的若干问题需要在不断改进开发计划署方向和战略的工作中进一步加以注意（见本报告第二章）。

22. 信息 4. 发展效力的六个驱动力量是开发计划署的交叉核心价值，使得本组织能够借以推动国家一级可持续的发展效力。这一组相互关联的力量协调一致地在国家一级提供支助，开发计划署必须给予同等注意才能发挥效力。2004 年的调查结果确认了近年来的转变，使得开发计划署更加面向伙伴关系，更能够影响人类发展政策。国家能力发展与国家拥有之间看来也有积极的联系。对南南解决方式的依赖相对较轻，而调查结果也显示开发计划署全面支助国家发展的工作中促进两性平等方面还需继续努力（促进两性平等问题另见下文信息 5）。

23. 开发计划署 2004 年推动这些驱动力量的程度反映了过去五年来的积极改革，这是署长通过业务计划首先提出的。从驱动因素，特别是培养伙伴关系，影响政策，促进国家拥有和建立国家能力等来分析开发计划署的所有成果重新确认了开发计划署转变成一个面向伙伴关系和政策关联的组织。开发计划署所有成果中至少 75% 是着重于上述四种驱动因素而实现的。所有成果中一半以上特别着重于培养伙伴关系和影响政策。此外，分析结果显示，开发计划署对国家能力的支助是促进国家拥有的一个重要因素。

24. 总的说来，本组织改进了对国家政府和决策者而言的立场以及同战略伙伴的关系。开发计划署资源方面的变化也在某种程度上反映了这种情况发展，然而，变化的同时本组织还面临新的挑战。增加官方发展援助的趋势指出，随着本组织筹资状况和处境两方面的改善，必须同时加强能力来实现支助方案国的承诺。

25. 尽管有上述成就，开发计划署需要同等地保持注意所有六个驱动因素，强调南南方式和促进两性平等方面还需进一步努力。开发计划署也应更密切地审查各驱动因素之间的协作关系，使之发挥更大效用。

26. 信息 5. 促进两性平等是开发计划署的高度优先事项，在 2004 年实行了一些重大的管理倡议。根据个别倡议累积取得的一些成就，又总结过去执行工作中的缺点，开发计划署使所有方案都更加重视两性平等问题，用它来推动跨越所有方案领域的发展工作。这是第一次以这样有系统的方式来审查在开发计划署所有领域中促进两性平等工作达到什么程度。2004 年的分析结果显示，促进两性平等的

一些具体工作取得了相当大的成就。不过，就整个开发计划署来说，需要做的事还很多。

27. 在两个方面设立了严格的新标准，一个是帮助制定了促进两性平等的战略性优先事项，另一个是检查实际执行这些优先事项的程度。在制定了非常高的标准之后，根据新标准进行的第一年分析结果显示，促进两性平等的工作落后于开发计划署实现发展目标的工作的其他方面。国家办事处执行的工作成果中有半数没有按照开发计划署性别问题顾问具体提出的要求重视两性平等问题。

28. 新的办法固然有助于突显未来可能遇到的困难，但也不能忽视开发计划署在2004年取得的成就。关于实际执行情况以及在所有区域的分析表明，取得了很大的成就，例如对性别问题有敏感认识的预算编制，关于两性平等的立法，妇女在公共会议中的代表问题。有时候，开发计划署的支持带来了一些好的附带效果。例如，千年发展目标的报告办法和对贫穷的监测造成了在制定政策和建立机构能力时注意敏感的性别问题。认识到在国家一级取得的成就，关于伙伴关系的调查和其他第三方反馈意见显示，开发计划署已经被认为是促进两性平等的关键伙伴。

29. 开发计划署管理当局继续在工作中强调两性平等的重要性。关于性别问题的单位被调到局办公室，负责制定政策。不仅如此，关于区域局执行工作和成果的分析继续强调两性平等问题，帮助开发计划署的管理当局在每个区域对这个优先事项作出反应。为此，开发计划署朝向预定目标促进两性平等的程度第一次成为今后努力的全面基础。给人的综合印象是，开发计划署未雨绸缪地采取了新办法，并深化努力，使得两性平等问题成为实现发展目标工作的首要任务。

30. **信息 6. 减少人类贫穷仍然是开发计划署最重要的支助工作，几乎在每一个方案国家都有活动，在国家一级大约每三个预定结果中就有一个。上文信息 1 指出，关于千年发展目标的反贫穷努力推动了这个工作的各项措施，特别是关于减少贫穷的监测、报告和倡导。开发计划署关于这项工作的另一个主要领域是各种各样的在地方一级的倡议，其中小额供资办法似乎与国家政策最密切相关。鉴于减少贫穷是总的目标，而减贫工作又需要各个方面协调努力，似乎促成了一些跨越领域的方案，特别是希望在贫穷环境和贫穷施政领域共同协作的方案。如何使现有活动与政策改变更好地联系起来尚有待努力。**

31. 2004 年国家办事处的结果报告显示，减少贫穷（连同民主施政）仍然是开发计划署的核心支助工作，决定了它的基本工作内容。关于国家需要和主要支持工作的数据表明，几乎每一个接受开发计划署支助的国家都在执行关于贫穷的工作。开发计划署办事处认为对国家发展目标最重要的十项服务中，有四项属于减贫工作的范围。在这方面提供的服务中，年度指标落实率最低的也有 87%，说明了在国家一级取得的成果。事实上，在全部和部分实现指标的前十项服务中，有三项属于减贫工作，就是：千年发展目标国家报告和贫穷监测，改革扶贫政策以

实现千年发展目标，以及地方性减贫倡议，包括小额供资。关于伙伴关系的调查也是一样：有 91% 认为开发计划署是减少贫穷工作的关键伙伴。

32. 在减少贫穷的工作中，对千年发展目标的报告和监测工作增加了许多支助，这是由于最近高度优先地宣传要帮助各国提出千年发展目标的报告。倡导和提高认识，尤其是围绕着千年发展目标的报告和国家人类发展报告的工作，也是开发计划署这方面工作的主要方面。虽然有一些具有创造性的新方案，但是倡导工作与减贫战略的影响之间相对缺乏联系，在提供政策咨询服务方面进展较慢，都令人关切。不过，由于更加注意减贫战略与千年发展目标框架挂钩的所涉政策问题，对政策的影响很可能会增加。

33. **信息 7. 加强民主施政仍然是开发计划署主题工作的第二大领域，并在继续增长。开发计划署已经加强了在支助施政方面作为主要提供者的作用，现在能够帮助进行基础广泛的对话和建设民主机构，以解决贫穷问题。开发计划署作为地位中立的调解人，在民主施政工作范围内提供支助，在司法与人权以及支持议会和选举等敏感领域可以提供宝贵协助。方案国家关于提供这类服务的要求迅速增加足以证明这一点。2004 年，民主施政工作足足占了整个方案开支的 45%。关于这项工作的分析也指出，开发计划署在一些领域可以做出更切实的贡献。**

34. 国家办事处结果报告强调指出，开发计划署作为支持民主施政的带头机构，对于减少贫穷工作可以发挥很大的作用。开发计划署可以发挥作用的一个原因是它能够就关键发展问题进行和推动国家对话。国家办事处结果报告和伙伴的回馈意见表明，开发计划署提供了一个必不可少的平台，让发展问题各个方面的有关人士聚会在一起。这部分是因为开发计划署的任务是跨专业性的，但也是因为开发计划署作为联合国发展活动在国家一级的协调者具有召开会议的权利。在为推动六大发展目标而提供的最有效的十项服务中，对民主施政的政策支助就是其中之一，由此可见这项作用的重要性。这表明在这个领域产生的结果常常强调要建立伙伴关系，创造有利的政策环境，建设国家能力，以及支持由国家自己掌握。在完全或部分实现指标的前十项服务中，有三项属于民主施政的范围，就是：对民主施政的政策支助，议会发展，以及公共行政改革和反腐败倡议。

35. 国家提出的要求不断改变，关于实际措施的分析显示，开发计划署在民主施政范围内工作的重要性也在改变。例如，越来越多国家要求开发计划署利用它的中立地位在敏感领域提供支助，包括司法、人权以及支持选举和议会等领域。关于将支助分散和地方施政的要求也很多。

36. 在缺点方面，民主施政的结果有时候显示，采取的办法零敲碎打，没有充分掌握工作的复杂性和完整性。例如，关于权力转移、下放和地方施政的方案往往没有同时实行扶贫的财政政策，让地方政府能够分享财政收入和征税权力，从而在财政上站定脚跟。开发计划署在这个方面提供的各项服务必须学习《千年宣言》所载的民主价值和施政承诺，加强跨领域和跨部门的协同合作。

37. **信息 8.** 开发计划署是跨越千年发展目标 7 和整个千年发展目标、就能源和环境问题在国家一级提供普遍支助的带头机构。发展中国家继续要求开发计划署提供服务，各个区域的国家有 90% 以上都在为实现可持续发展目标管理能源和环境。2004 年的成果显示，有 100 个以上的国家的减贫战略考虑到了能源和环境问题，这是跨领域整合的范例。这方面的工作还有两个特点：(a) 在将生物多样性问题纳入国家法律框架方面取得了进展；(b) 开发计划署关于用水管理的工作显然跨越了国界。开发计划署还需要更加努力的领域是如何在社区一级提供可持续的用水和能源服务，尽管在这两个领域已经做出很大努力制定政策。

38. 在能源和环境领域要求开发计划署提供的服务很多，2004 年有 128 个国家寻求开发计划署支助，执行多边环境协定。关于提供“可持续发展框架和战略”服务的工作在国家所提要求中高居第二位，提供 30 项服务所进行的工作也集中在这个领域。考虑到对这项服务的支助与减少贫穷工作之间的联系，更可能看出工作集中的情况。2004 年，在 139 个提供服务的国家方案的结果中，有 100 个以上专门提到这个联系，包括在减少贫穷工作中考虑到环境因素。这表明减少贫穷与环境可持续性两者之间是相辅相成的关系，也表示正在共同努力，把能源和环境考虑与落实千年发展目标的工作挂钩。能够从这种跨主题的角度来看待千年发展目标，部分原因是由于开发计划署的多部门性质，而且根据这一比较优势，2004 年的工作专门致力于深化“跨领域”的互动。

39. 在这个领域的成就反映了发展合作不断变化的性质，超国家的可持续发展活动日益深化。开发计划署与全球环境基金的合作大有助于推动这方面的工作，采取了一些引人注目的跨越国境倡议，包括生物多样性、国际水域和气候风险评估等方面。而且，在关于自然资源的对话和管理工作中考虑到安全因素已成为开发计划署工作的一个重要方面，由开发计划署加强内部网络安排和专家能力，在这方面日益增加的需求提供协调一致的反应。这种改变十分及时：2004 年国家办事处的结果报告指出，已经明显地从国际一级的政策工作和提高认识转移到关于当地的实际措施。

40. 关于支持在社区一级提供用水和能源服务的工作，开发计划署仍然做得不够。提供这一基本资源大有助于减少贫穷和实现千年发展目标。可持续发展问题世界首脑会议达成的协议呼吁加强支持有效用水管理和关于能源的服务，以实现千年发展目标，特别是减少贫穷的目标。

41. **信息 9.** 开发计划署跨越领域的工作突显了和平、安全与发展之间的相互关系。这部分是因为在开发计划署支持的方案中纳入了预防危机和复原的办法。预防危机和复原办法本身就注重对防止冲突的支持，减少灾害的影响，创造有利于发展的安全环境，并支持及早迅速地从危机中复原。去年，开发计划署方案国家中有半数以上要求提供支助，调动资源，建立伙伴关系，或与国家和伙伴合作执

行当地的发展倡议，用来防止或应付危机。调查显示，如果更加注意实现发展目标的工作，将有助于维持在开发计划署支持下取得的成果。

42. 由于开发计划署在危机前后以及在危机发生时都在场，所以能够把人道主义救济、发展和维持和平的人员召集在一起。除了协助在某些国家的协调工作，开发计划署在 2004 年还支持一些旨在采取共同办法的机构间倡议。这些工作包括：与联合国政治事务部合作，推动民主对话，以防止冲突发生；与维持和平行动部合作，制定关于退役战士复员、解除武装和重返社会的国际规范和标准；与世界银行合作，拟定冲突后评估需要的方法，以帮助国家当局、民间社会组织国际捐助者协调它们的分析，解决一个国家在冲突后的复原需要；协助制定关于小武器和轻武器的标记和追踪的国际规范；帮助拟定关于武装暴力事件和减少贫穷的准则。开发计划署在这方面的工作可能会越来越多。开发计划署是联合国发展集团的主席和联合国国家工作队的协调员，可以带头帮助国际社会，在防止冲突、建设和平、过渡时期复原援助以及减少灾害风险等方面，制定协调而且简单的办法。

43. 开发计划署在 2004 年对国家伙伴提供的支助内容非常广泛，包括主持部落间对话和举行跨部门和平会议，以建设和平和化解冲突。为了帮助利比里亚在冲突后复原，开发计划署使社区整合活动与建立地方政府的工作挂钩。在波斯尼亚和黑塞哥维那的各个社区、开发计划署开展了武器登记和销毁方案，减少小型武器的泛滥。在伊拉克，开发计划署为高级管理人员提供培训，并帮助制定关于扫雷行动的国家战略。在蒙古，开发计划署帮助政府起草法案，以减轻自然灾害的影响。关于开发计划署提供支助的这些案例说明了开发计划署如何帮助各国在它们国境内外面面对和应付一些环境，以免这些环境产生的不稳定、不安全和冲突情况阻碍发展和助长贫穷。

44. 尽管 2004 年达成年度指标的比率很高（平均达 90%），国家办事处的结果显示，今后几年预防冲突和复原工作的最高优先事项是更好地推动实现六个发展目标的工作，使工作标准化。更加强调关于这个目标的工作，开发计划署支助防止冲突和复原工作产生的成果将使得受援国家长期受益。

45. **信息 10。艾滋病毒/艾滋病工作的重点是建设多部门反应能力，把艾滋病毒/艾滋病视为需要立即采取行动的发展工作挑战。各国在这个领域向开发计划署提出的服务要求已经增加；2004 年达成目标的比率很高，有 80% 的伙伴认为开发计划署的工作很重要。因此，有必要在开发计划署内把关于艾滋病毒/艾滋病的工作单独划为一个领域。不过，关于业绩的报告显示，面临的困难很多，包括使国家关于传染病的工作深化，并加强的努力。**

46. 开发计划署支持执行多部门战略，动员国家的关键行为者，包括政府、民间社会和私营部门，解决艾滋病毒/艾滋病的根本原因。在艾滋病毒/艾滋病领域要求开发计划署提供的支助几乎加倍，2004 年接近 100 个国家报告取得了进展。

这个现象反映出传染病在各个区域迅速蔓延，产生越来越严重的经济和社会后果。

47. 国家办事处的结果报告指出，需要强调所有部门的工作。这表示有必要对传染病采取由本国掌握并由国家带头的综合办法，重点是建立政府和民间社会有效对付传染病的能力。“发展规划和执行”以及“领导作用和能力开发”这两个最常见的服务在所有领域中属于业绩最好的前十名。

48. 2004 年，关于艾滋病毒/艾滋病在所有地区各个国家的行动都扩大了范围，增加了规模，传染病最严重的非洲是这些工作的重点。在传染率低的区域，关于艾滋病毒/艾滋病的工作重点是公开讨论，把艾滋病毒/艾滋病视为严重的发展问题。在传染率高的区域，工作重点转移到争取援助，应付传染病的社会和经济影响。

49. 国家办事处如果能够在所有三个服务领域协同一致地提供支助，就能发展在个人、机构和社会三级的能力，扩大国家方案的规模。结果，政府、民间社会和私营部门把艾滋病毒/艾滋病列为优先事项，自行掌握各项措施，针对这个传染病建立多方利益有关者的伙伴关系。这些结果表明，多年筹资框架提供的服务奠定了坚实的基础，使各国能够针对传染病采取有效的、可持续的办法，直接有助于实现千年发展目标 6。

50. 开发计划署越来越帮助各国获得实质性资源（例如全球基金），并建设能力，在全国进行预防、治疗和照顾工作。

51. 2004 年，提出艾滋病毒/艾滋病工作报告的国家办事处增加了很多，但是面对如何深化国家的努力，困难仍然很多，包括增加对性别、贸易以及有关贸易的知识产权的投资，提供抗反转录病毒药物，指责和歧视，以及为艾滋病毒/艾滋病筹资所涉的宏观经济问题。

二. 报告成果：概念和方法

52. 本章重新概述 2004-07 年多年筹资框架采用的新概念，这些概念有一些部分界定了组织业绩的计量，开发计划署的效力是根据这些计量来判断的。随后本章载述被衡量的业绩的其他方面，并阐明本报告的范围和参数。

A. 深化成果定向

53. 本报告是争取开展注重成果的组织改革的全面公司努力的另一要素。这种改革是多年筹资框架的核心内容。自 1999 年 9 月批准第一个多年筹资框架 (2000-2003 年) 以来就一直鼓励在国家和区域各级将按成果制订的原则纳入正在 140 多个地点执行的开发计划署方案中。国家办事处和区域方案比照按成果制订的战略计划，编制了注重成果的年度报告，以评价争取预期成果所达到的业绩。

这些报告已纳入公司经验中，对政策指导产生了影响，并为管理决策提供了指导。随着时间的转移，对国家和区域一级的开发计划署方案方式作了修正，把按“成果分级”解释的相同成果逻辑纳入方案周期内。后来在国家方案拟订一级进行了类似的改革，为更注重成果的联合国国家一级联合行动作准备。

54. 在第二个多年筹资框架下开发计划署深化成果定向的工作继续进行，作为一个综合框架，第二个多年筹资框架将本组织的发展目标与其人力和资源联系起来并加以说明。它充当了组织的重要政策文件和战略管理工具。这一点已从第二个多年筹资框架编制和利用成果数据的方式反映出来；报告框架十分依靠而且的确产生于一个更为广泛的管理信息系统，开发计划署正为其成果规划、监测、执行和监督实施该系统。同时，这个框架能让本组织向执行局提出简明扼要、分析透彻、条理清晰的业绩资料，以便执行局能就方案重点、方案定位和成果、开发计划署的协调作用、组织战略以及实现多年筹资框架目标的支出等战略目标进行监测、评估并提供指导。

B. 报告内的信息种类

55. 多年筹资框架的主要前提是指导和协助本组织提高组织效力，尽量扩大其对社会发展效力⁴的贡献。2004年1月与执行局商定的多年筹资框架报告方式是建立在这个前提上，其中包括对这一努力进行评估和监测的要素。

56. **比照多年筹资框架的关键战略目标概述业绩。**多年筹资框架报告提供战略性全面信息，使执行局能监测下述问题反映出的更高层次的多年筹资框架目标：

(a) 本组织是否成功地实现多年筹资框架界定的战略重点？

(b) 开发计划署支助的成果对方案国来说有多重要？分配用于支助最重要的成果的资源有多的重要？

(c) 在开发计划署的指导下执行驻地协调员职务以及为达到预期成果协调更广泛的伙伴关系方面取得多大效果？

(d) 年度成果指标的实现率说明了全球业绩、区域业绩和按每项做法和服务项目界定的业绩的哪些方面？

(e) 开发计划署工作中推动发展成效的驱动因素有哪些趋势？

(f) 成果的需求和重要性与指标实现率之间是否有重叠？

⁴ 组织效力和发展效力的概念有一段时间一直是开发计划署以及其他多边发展机构和经合组织/发援会内部讨论的重点。广泛认识到，发展成果的拥有权和责任（因而，发展效力）最终属于国家当局。但发展效力取决于多个角色（本国和外部角色）的集体和协调行动。在这层意义上，发展效力是对其集成影响的一种衡量，顾名思义、只能在较长的一段时间内（即至少几年）才能观察到发展效力。判定一个发展组织或机构的效力（称为组织效力）的方法是衡量其所能控制、并能直接和明显促进发展效力的那些的直接、可问责和可归因的业绩的状况。

57. 简要概述数据主要采用以数量表明的格式，辅之以关于关键趋势的简介和结论。

58. **以中间成果为重点。**报告反映出对说明方案结果采取的演变方式。在设计多年筹资框架报告框架时，开发计划署考虑了几十年的发展合作情况，并审议了通过多年筹资框架采用较精确的中间成果⁵ 概念的最新经验。具有“中间”性质的成果代表在一国家方案时间范畴内可以达到的发展变化，它与长期国家发展成果截然不同，但对后者作出了贡献，这样会更好归因于组织行动。根据这一概念，开发计划署政策顾问指明了可予推荐的成果（称为“核心成果”），这些成果所依据的是在每个服务项目下本组织认为应予追求的最重要的结果。这些核心成果可予修改，并用于国家方案中，以对国家发展成果作出重要贡献。如上所述，这些成果已被纳入对特定成果领域提供的符合惯例的指导中，国家办事处在与国家对应方确定战略重点时或许会考虑到这些领域。这种安排在国家一级和公司一级都产生好处。在国家一级有助于将开发计划署的资源集中于争取实现与方案国有关联的重要成果。在公司一级，这种安排便于就开发计划署试图推动的那种成果向国家办事处提供指导，以及向内部和外部利害关系者进行公司分析和报告。关于在实现成果方面所获进展的信息以两种方式提供。一，通过年度成果指标实现率以数量说明的方式提供。二，介绍关键的趋势和经验，这些趋势和经验是在各项做法、服务项目和核心成果的内部进行分析后得出的。

59. **发展效力的驱动因素。**多年筹资框架是提高各项做法所划定的领域下的组织业绩的一种框架。为做到这一点，多年筹资框架指明了一些组织战略，这些战略对开发计划署作为方案国有效伙伴的能力至关重要。其中一项战略着重于六个“驱动因素”，⁶ 说明了开发计划署如何在国家一级执行方案。作为一种手段，这些驱动因素也对持续、有效的国家发展作出长久贡献。虽然还有其他发展驱动因素，但鉴于开发计划署的比较优势、专门知识领域、全球规范和发展价值观念，开发计划署认为这六个驱动因素与其各项方案的关系特别密切。

60. 多年筹资框架报告分析了开发计划署如何促进发展效力的驱动因素以求实现成果。报告综合论述为达到预期成果取得了什么进展，以及如何通过促进这些驱动因素来取得这些进展。这种方式可使开发计划署能够根据促进两性平等的程度来评价所有成果的效力；衡量开发计划署改革目标的进度，这个目标是成为一个更注重伙伴的组织，以对政策起影响作用；监测建立国家能力、支持国家自主权和谋求南-南解决办法的组织能力。驱动因素的适用跨越了开发计划署支助的所有领域，便利了跨越个别报告类别的分析，并使能对复杂、多层面的业绩情况进行研究。

⁵ 一些发展组织将成果称为“中间成果”，或机构能直接促成的成果，所以能够概括为机构能加以控制的机构促成的业绩。

⁶ 这六个驱动因素是：(一) 发展中国家的能力；(二) 促进国家自主权；(三) 倡导和促进有利的政策环境；(四) 谋求南-南解决方式；(五) 促进两性平等；(六) 为取得成果而构建伙伴关系。

61. **组织能力、效率、问责制和资源利用。**过去几年，组织能力问题已成了开发计划署关注的首要问题。2004-2007 年多年筹资框架第一次将能力问题与组织交付有效发展服务的能力确立了概念上的联系。它为开发计划署制订了一套明确的战略，即通过几个关键领域加倍努力加强内部业绩。更具体地说，报告评价了开发计划署在以下各方面的进展：(a) 提高组织能力和工作人员发展；(b) 提高交付成果的效率；(c) 管理问责制。这种评价将以分析综合资源框架下的方案、业务资源和支出作为辅助。本报告概述了一年内开发计划署资源的使用情况，按目标、服务项目、资金来源和资源类别细分的支出。

C. 安排和提交分析

62. 本报告主要是以涉及 139 个方案国的成果报告为依据。⁷

63. 报告采用分级或“方尖塔”方式，目的是按不同精确度来提供信息，以满足不同用户的需要。它根据关键的业绩信息安排资料，然后作更详细和细微的分析，在分析中阐述了开发计划署的发展服务范围 and 多样性。

64. 在报告构架的顶端（本报告第一、二和第三章）是战略性信息，这些信息为解释报告结果作准备，并简要地概述业绩。第一章将开发计划署置于当前的发展范畴内，然后概述主要的组织信息，这些信息涵盖与报告结果有关的问题。第二章阐述了报告内源自多年筹资框架概念的方法基础，并为解释数据确定一些参数。

65. 第三章将以汇总表格形式开列战略性综合资料，以便执行局监测较高层次的多年筹资框架目标，并按区域、做法和驱动因素分列，以资比较。这一分析的主要组成部分将包括国家方案在多大程度上实现了符合公司目标的**战略重点**；国家方案的**重要性和定位**；开发计划署在为实现预定成果的集体努力中发挥**伙伴和协调作用**的效力如何。这一分析将以关键的量化业绩计量作为辅助，这些计量着重说明了取得成果的效力，其中包括争取预期成果的年度指标实现率和开发计划署影响发展效力驱动因素的程度。

66. 第四章按照各项做法就关键成果进行了更多定性、详细和综合分析。对每项做法都提出了一些关于方案成果和发展效力驱动因素的具有战略性的、选定的看法。这些看法主要反映出全球或区域趋势，但于适当时也提供具体的国家实例和说明。在这一分析中还包括在建设组织能力、提高效率、促进问责制（第五章）和使用资源（第六章）方面所取得的成果汇总。

67. 第三个层面包括对每个服务项目和核心成果领域进行更详细的业绩分析。这些分析连同有关数据来源、数据计量和核实以及支出细目的说明构成了主要文件的附件，可从本文件目录所载的超文本链接中查阅。

⁷ 马尔代夫和斯里兰卡的两个国家办事处无须于 2004 年提交报告，即便他们专心注意开发计划署对印度洋海啸灾难作出的反应。

D. 更有活力和客观性

68. 报告的数据主要来自从各个国家办事处收到的 2004 年注重成果的年度报告。这一方式是以一套计量为依据，其目的是使结果和结论更为持平和有客观性，其中包括：

(a) 将保证质量的机制纳入报告编制过程中，在每项国家报告提交前由区域局加以审查和批准；

(b) 将诸如成果数目等经验性客观指标或从个别项目数据收集的财政资料纳入每项国家方案中；

(c) 通过其他来源（组织内部或外部来源）收集数据，并以这些数据补充和核实自我报告的数据，如伙伴关系调查、全球工作人员调查、持平的成绩单、区域意见、评价结果；

(d) 利用扩大的审计报告⁸ 核实国家办事处报告的可靠性，并评价注重成果的方式的使用情况，作为国家一级经常方案管理的一部分。

E. 定界

69. 本报告阐述了突出说明开发计划署组织效力的结果。虽然它是以个别的国家办事处报告为依据，但其目的不是阐述个别国家取得的结果，而是反映公司对多年筹资框架目标所作的贡献。根据多年筹资框架的综合性质，报告以关于方案结果和发展效力驱动因素的实质性资料为基础，而且考虑到内部业绩问题和开发计划署在伙伴关系和协调方面的作用。组织效力的这些支柱为执行局监测开发计划署的业绩提供一个基础，以及提供便于作出战略性管理决定和供组织学习的成果信息。

70. 本文件所涉报告年度(2004 年)是执行 2004-2007 年多年筹资框架的第一年。因此报告所述的结果构成了用来监测多年筹资框架周期未来几年将会出现的趋势的基线。第二个多年筹资框架提倡的一些措施如与发展效力驱动因素有关的那些措施是特别令人感兴趣的新的信息来源和创新的评价方式，对此须予密切观察或随着时间的转移须加调整。本报告就此提出了一些建议。

F. 预期的改进

71. 编制本报告时参考了整个组织的专门知识。报告本身有许多可供学习的要点，可以帮助开发计划署改善向方案国提供发展、咨询和协调方面的服务。关于进一步改进的说明包括：

⁸ 附件“数据来源、计量和核实”论述了通过扩大的审计核实国家办事处报告的结果，请查看目录所载的统一资源定位器。

- (a) 通过培养工作人员的能力和加强对联发援框架、国家方案以及年度指标和方法的质量保证, 提高成果框架和国家方案的质量;
- (b) 以加强成果和监测的方式促进注重成果的文化;
- (c) 为国家一级指标特别为核心成果制定更好的指导方针;
- (d) 对照已报告的国家实况, 密切监测服务项目和核心成果, 并于适当时予以精密调校;
- (e) 加强特别关于说明交叉问题和处理问题的方法 (特别通过驱动因素);
- (f) 确保关于在编制方案时对促进驱动因素提供的指导与用来评价促进驱动因素的实际程度的准则保持连贯一致;
- (g) 取得成果数据和分享良好做法, 以便从成果吸取更好的经验;
- (h) 将结果和建议更稳固地纳入管理决策过程中。

三. 业绩概览

A. 重要的业绩尺度

战略重点

72. 开发计划署认为, 战略重点是提高组织成效的关键因素。除确保各方案符合开发计划署执行局确认、并得到公司资源支持的特长外, 战略重点方案是最佳使用国家发展有效捐款的关键。本节从以下 4 个方面评估开发计划署的战略重点:

- (a) 方案国家的需求和集中支持情况;
- (b) 战略干预重点;
- (c) 国家方案结果与开发计划署核心成果一致;
- (d) 支持多年筹资框架所确定优先主题的开支。

对战略重点的如此审查, 有助于说明本组织如何处理方案国最重视的成果。

方案国家的需求和集中支持情况⁹

73. 2004-2007 年开发计划署多年筹资框架的方案取向, 首先取决于预测的国家需求。因此本节探讨的重点的第一个属性, 是开发计划署对国家方案中所提出需求的反应。表 1 按服务项目列出方案国家对开发计划署支持的目前需求, 以及各服务项目预期结果数。

⁹ **尺度。** 方案国对开发计划署服务的需求, 以在国家方案中提出特定服务的国家数量衡量。开发计划署集中支持的领域, 以每一服务项目确定的预期结果总数评估。

数据来源。 数据直接来自国家办事处每年作为对多年筹资框架报告投入而编制的成果报告。伙伴关系调查提供伙伴对开发计划署方案看法的数据。附件 2 载有关于衡量尺度、来源与分析方法的资料, 关于伙伴关系调查结果的详情, 已收入本报告。附件可从目录中的联合国网址内下载。

分析方法。 以上尺度所使用的数字, 是各国家办事处报告的总汇数字。在最后提交前, 各区域局审查了各国家办事处的报告, 以确定规划的质量并核实资料的完整性。对伙伴调查的数据, 进行分类和综合以说明趋势。

表 1

国家和预期结果数目，按服务项目开列¹⁰

行动与服务项目	国家数目 ¹¹	结果数目
1. 实现千年发展目标和减少人的贫穷	138 (99%)	705
1.1 千年发展目标国家报告和贫穷监测	124	222
1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标	62	68
1.3 地方贫穷倡议，包括微额供资	83	111
1.4 使穷人受益的全球化	45	67
1.5 私营部门发展	32	40
1.6 将性别观点纳入主流	58	82
1.7 扶持民间社会	44	58
1.8 使信息和通信技术促进发展的工作为穷人服务	42	53
服务项目以外的预期结果	4	4
2. 扶植民主施政	132 (95%)	567
2.1 支持民主施政的政策	49	57
2.2 议会发展	52	69
2.3 选举制度和程序	40	56
2.4 司法和人权	83	117
2.5 电子施政和取得信息	31	35
2.6 权力下放、地方施政和城乡发展	95	128
2.7 公共行政改革和反腐败	76	100
服务项目以外的预期结果	5	5
3. 能源和环境促进可持续发展	128 (92%)	474
3.1 可持续发展的框架和战略	98	139
3.2 有效水事管理	35	38
3.3 获得可持续能源服务	70	101
3.4 可持续土地管理以防治荒漠化和土地退化	34	39
3.5 养护和可持续使用生物多样性	82	110

¹⁰ 由于四舍五入的缘故，本报告各表格和图表数字相加的总和不一定为 100%。

¹¹ 本栏的百分数为已提交成果报告的所有方案国家的比例。100%即为 139 个方案国家。

3.6 国家/部门政策和规划以控制臭氧消耗物质的排放和持久性有机污染物	36	45
服务项目以外的预期结果	2	2
4. 危机防止和恢复	82 (59%)	198
4.1 防止冲突和建设和平	26	32
4.2 恢复	32	43
4.3 小武器裁减、裁军和复员	21	34
4.4 排雷	19	29
4.5 减少自然灾害	40	50
4.6 关于转型期国家的特别倡议	7	9
服务项目以外的预期结果	1	1
5. 防治艾滋病毒/艾滋病	98 (71%)	197
5.1 发展领导才能和能力以防治艾滋病毒/艾滋病	54	72
5.2 发展规则、执行和防治艾滋病毒/艾滋病	62	76
5.3 防治艾滋病毒/艾滋病的宣传和联络	35	48
服务项目以外的预期结果	1	1
所有行动结果总数	—	2 141

74. 以预期结果数量衡量对开发计划署支持的需求和活动的集中情况，可以看出一个组织高度集中于五方面的行动。在 2 141 个预期结果中，只有 13 个属于服务项目以外，这一情况也表明与多年筹资框架的一致性达到 99% 以上。90% 以上的方案国要求开发计划署支持减少人的贫穷、扶持民主施政和能源与环境。71% 的方案国要求开发计划署支持防治艾滋病毒/艾滋病，这说明在当前多年筹资框架内将防治艾滋病毒/艾滋病单独列为一项行动的正确性。最后，59% 的方案国要求开发计划署支持危机防止和恢复。

75. 在五项行动中各有两项服务的需求最高，表明在这些领域的支持高度集中。它们是：

(a) 减少人的贫穷

(一) 千年发展目标国家报告和贫穷监测 (124 国)

(二) 地方贫穷倡议，包括微额供资 (83 国)

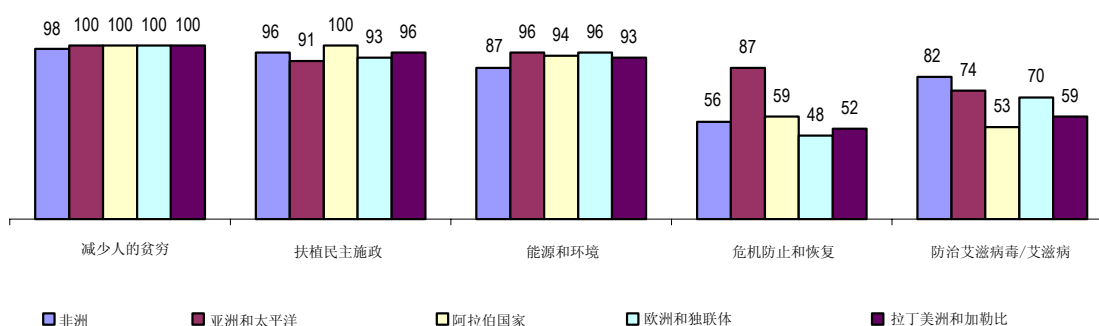
(b) 扶植民主施政

- (一) 权力下放、地方施政和城乡发展(95 国)
- (二) 司法和人权(83 国)
- (c) 能源和环境促进可持续发展
 - (一) 可持续发展的框架和战略(98 国)
 - (二) 养护和可持续使用生物多样性(82 国)
- (d) 危机防止和恢复
 - (一) 减少自然灾害(40 国)
 - (二) 恢复(32 国)
- (e) 防治艾滋病毒/艾滋病
 - (一) 发展规划、执行和防治艾滋病毒/艾滋病(62 国)
 - (二) 发展领导才能和能力以防治艾滋病毒/艾滋病(54 国)。

76. 图 1 说明在贫穷、民主施政、能源与环境方面对开发计划署援助的需求一致很高。结合表 1 中每项行动的结果数量，可以得出的结论是，贫穷和施政仍是开发计划署在所有各区域最大的支助领域。各国对危机防止和恢复和艾滋病毒/艾滋病行动支助的需求，各区域间差别较大。亚洲和太平洋区域近 90% 的国家受益于开发计划署危机防止和恢复的支持，其他区域只有约 50-60% 的国家受益。正如我们所预料，对艾滋病毒/艾滋病方面支持的需求，以非洲最高，亚洲和太平洋紧随其后。

图 1

按区域开列的国家需求(各区域国家总数的%)



各伙伴的看法

77. 方案国家的需求和开发计划署援助的集中情况，两者结合可说明各战略的重点。从各方案国分别收集的伙伴的回馈，可帮助从另一角度观察重点的问题。当要求各伙伴按主题评价开发计划署的积极程度时，有近 98% 的伙伴认为开发计划署积极支持千年发展目标。¹² 下面的表 2 就开发计划署五个主题活动，分别列出对此问题的回馈。

表 2

各伙伴对开发计划署在各活动领域积极程度的评价 (%) ¹³

活动	同意
根除贫穷	93.5
施政	93.0
能源和环境	86.9
危机防止和恢复	78.2
艾滋病毒/艾滋病	81.7

78. 综合来看，各伙伴的回馈大体符合需求和集中情况的调查结果。在各伙伴看来，开发计划署最关注减少人的贫穷和扶植民主施政，对能源和环境关注略少。近 82% 的伙伴认为开发计划署在防治艾滋病毒/艾滋病方面“积极”，鉴于这项工作最近被提升为开发计划署框架中的一个单独的优先主题，这一数字是可信的。程度最低的是危机防止和恢复，虽然调查结果绝非负面：几乎十分之八的伙伴认为开发计划署在很大程度、较大程度或一定程度上是积极的。

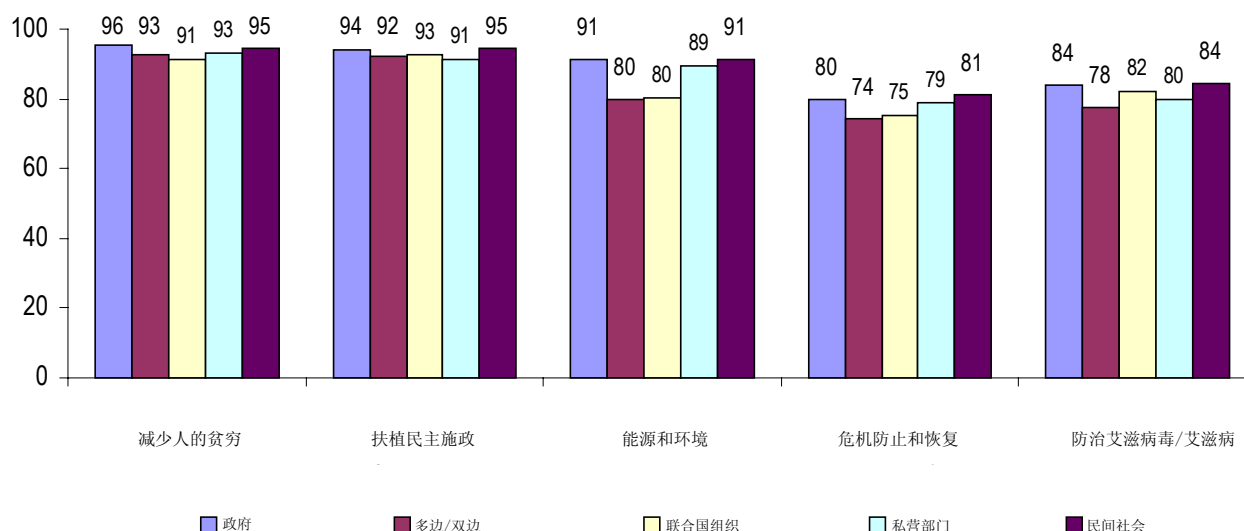
79. 表 2 分列的各伙伴的回馈，表明在开发计划署各类活动中的一致性。减贫和扶植民主施政尤其明显，91% 和 96% 的所有伙伴认为开发计划署在这两项行动中是积极的。实际上，各伙伴的看法非常接近，各类伙伴之间看法的最大差别仅为 11%。这是各国政府与多边和双边伙伴之间，对开发计划署在能源和环境有关工作中的表现，在看法上的差别。

¹² 在一个方面的活跃情况只是业绩的一个指标，需要与其他方面的业绩一同观察，才能更全面地了解组织成效。本报告将在下面各章加以阐述。

¹³ 对从问题的答复分为 6 类：(一) 很大程度；(二) 较大程度；(三) 一定程度；(四) 程度小；(五) 无和(六) 不适用。为便于分析，将前 3 类并为一类：即表中的‘同意’。第 4、5、6 类没有列入，但共计为 100%。

图 2

各类伙伴对开发计划署积极程度的看法，按行动分列(%)



80. 各国政府和民间社会，一般比多边和双边伙伴、私营部门以及有意思的是联合国系统其他部门，更赞同开发计划署的行动，虽然各类伙伴之间的差别甚小。重要的是，方案国政府比任何其他伙伴都更赞同开发计划署的减贫行动。

战略干预重点¹⁴

81. 开发计划署支持的国家方案，是按照成果原则并经过与国家对应部门对话制定的。确定集中程度的第二个办法，是看每个方案积极开展的服务项目数量和追求的预期结果的数量。¹⁵ 由于发展局势的多样性，难以确定一个理想的战略干预的集中标准，但经验表明开发计划署支持的许多方案分布甚广，捐款分散用于国家一级的发展成效。因此，努力使支持方案的重点更加集中，仍是一项共同的优先事项。

82. 根据这些尺度，各国家项目预期结果的数量从 12 到 17 不等，平均来看，各国家方案集中于 11 个服务项目。这表示在回应五个区域国家要求的 30 个服

¹⁴ 尺度。对国家一级成果框架战略重点的衡量，分每个国家方案和区域平均数，是根据：(a) 开发计划署力求取得成果的服务项目数量；(b) 争取的预期结果数量。

数据来源：数据直接来自(a) 国家办事处的年度成果报告；(b) 伙伴关系调查。

分析方法。对国家报告的数据进行处理，得出各国和各区域上述尺度的资料。通过伙伴关系调查得到各伙伴的看法，支持或质疑国家报告的重点调查结果。

¹⁵ 新的多年筹资框架要求每一国家办事处按照 2004-2007 年期间组织的服务项目安排工作。这一要求可以得出各国家办事处积极活动的服务项目的平均数。

务项目中，各国家办事处仅平均集中于多年筹资框架中可能的主题选择的三分之一。

83. 2004 年是一个基线年，能说明在集中方面的业绩情况，希望各国家方案今后将有稳步的改进。改革的步伐取决于与各伙伴的对话，以使国家方案集中于符合开发计划署机构优势的优先事项，因此集中的努力面临某些抑制因素，一些是组织外部的因素。各伙伴的要求有时分散了开发计划署方案的重点，虽然开发计划署知道可以作出更多努力体现战略重点与协调的重要性。¹⁶

国家方案结果与核心成果的趋于一致¹⁷

84. 根据以前的成果报告和目前对发展业绩和趋势的分析，开发计划署为每个服务项目提炼和形成了一套“核心成果”。¹⁸ 这些核心成果在实质上和方法上指导结果的制定，并是分析业绩和确定机构重点的一种手段。因此，国家方案结果与核心成果的趋于一致，是确定战略重点的第三种办法。表 3 以每一国家方案服务项目和预期结果的平均数显示集中的程度。

表 3

每个国家方案服务项目和预期结果的平均数

区域	服务项目平均数	结果平均数
非洲	11.3	15.8
亚洲和太平洋	10.9	13.8
阿拉伯国家	12.7	17.1
欧洲和独联体	10.0	11.6
拉丁美洲和加勒比	12.6	15.2
平均	11.5	14.7

¹⁶ 多边组织业绩评估网 2004 年的调查就此事项提出一些直率的想法。它推测开发计划署战略重点不明确，“可能是有一种主导文化在起作用(.....)，它看重国家一级的资源动员并将其列为优先事项。结果是开发计划署国家工作队围绕筹资机会、而非战略急需研究与制定方案。”(2004 年，第 12 页)

¹⁷ **尺度。**国家方案结果与多年筹资框架核心成果趋于一致，反映国家方案回应共同重点的程度。衡量的尺度为，与核心成果密切联系的国家方案结果，以及区域平均数，在一国家方案的结果总数中所占的百分比。

数据来源：国家办事处成果报告中的数据。

分析方法：对国家报告的数据进行处理，得出各国和各区域上述尺度的资料。通过伙伴关系调查得到各伙伴的看法，支持或质疑国家报告的调查结果。

¹⁸ 每个核心成果体现 3 个特点：(a) 符合开发计划署授权的发展和咨询服务；(b) 基于以往经验，属于开发计划署对伙伴关系具有强大影响力的领域；(c) 在每个国家方案的时间范围内能够取得明显进展的成果。

85. **与核心成果总体上趋于一致的情况良好。**127 个国家办事处对其国家方案结果与核心成果趋于一致的程度作出评论。其中 91 个办事处认为趋于一致的程度高。其他 12 个办事处认为趋于一致的程度中等。下余 24 个办事处对趋于一致程度低的情况做了评论。趋于一致的程度明显偏高的模式，在部分上反映了框架本身的制定情况，即基于 2004-2007 年方案国家对开发计划署服务的预测需求。（如上文所述，在各国家办事处报告的 2 141 个预期结果中，只有 13 个不属于多年筹资框架服务项目。）

86. **趋于一致程度低的原因。**略多于 18% 的国家方案结果与多年筹资框架核心成果联系少或没有联系。这在预计的范围之内，有 3 个理由可以解释这种情况。第一，2004 年是新框架的第一年，若干国家方案不得不第一次在周期中间考虑核心成果；对这些国家方案不能预期完全趋于一致。第二，2004 年是引进核心成果的第一年，一些核心成果可能需要完善以更好反映方案国家的实际情况。最后，国家一级持续和有时迅速的变化，使核心成果需要经常作出重要的审查和更新，才能有利于国家办事处与国家对应方对话，制定有实质意义的国家方案结果。分析某些需求低的服务项目和核心成果，以及需求低的多年筹资框架领域以外的预期结果，也说明需要从业绩中反思和学习，并相应调整框架的方向和内容。

支持多年筹资框架优先事项的支出¹⁹

87. 多年筹资框架战略重点的第四项措施，是开发计划署主题优先事项使用资源占方案总支出的比例。

88. 2004 年，方案总支出略微超过 24.3 亿美元。其中近 92%（约 22.3 亿美元），用于实现 2004-2007 多年筹资框架中的活动和服务项目成果。这一数字与 2000-2002 期间的数字相比，有较大幅度的增加。上一期间数字显示，2000-2003 多年筹资框架重点领域所用资源占方案总支出的 79%。

89. 方案支出中的一小部分（不到方案总支出的 4%）用于各项活动，但与具体的服务项目和核心成果无关。这在一定程度上表明，国家办事处能够较为容易地按照开发计划署框架的基本方向制定一揽子项目。

¹⁹ **措施。**多年筹资框架重点领域支出的集中程度，是根据在 30 个服务项目中取得成果所用的方案资源占总支出的比例计算的。每个国家方案都提供数字，以计算每个区域的平均数。

数据来源。数据是通过图表集提供的年终支出报告产生的。国家办事处在财务报告中把每个项目与具体的国家方案成果联系起来，并标出无联系的支出。因此，可计算出与预定成果有联系的年度支出。然后，把这一数据在服务项目一级汇总。从主题信托资金中开支的支出，也是由此计算得出的。

分析方法。国家级报告中的财务数据经过处理，提供了有关上述措施的资料。国家办事处一级定期审查支出模式，并与规划阶段制定的财务目标进行对照。财务数据为国家办事处管理人员提供了执行和取得成果方面的费用资料，并可对实质成果评估进行有效的补充。如在多年筹资框架重点领域外出现大笔支出，则表明重点有所分散，需要在方案执行过程中加以调整。

90. 目前正在对本报告确定的执行结果进行分析，五项活动以外的支出也将得到进一步审查，高级管理人员将在审查的基础上作出决策。

战略重点：结论意见

91. 本节共审查了四项措施，每项措施分别显示了开发计划署利用比较优势对方案采取特定的干预措施并以此实现战略重点的程度。归根结底，开发计划署是否进一步突出了战略重点需要从以下两个方面来看：

(a) 国家方案是否朝着精简成果并根据战略选择成果的方向发展？

(b) 方案国家的执行数据是否证明以 30 个服务项目为代表的基本总框架有效，是否按照多年筹资框架调拨了资源？

92. 今年是多年筹资框架的第一年并有 30 个服务项目，因此有关每个国家方案预定成果平均数目的时序数据明年开始才能得到。但是，历史趋势表明自 1999 年采用战略成果框架和 2004-2007 多年筹资框架出台以来，方案领域有所减少，在方案国家中的重点更加突出。如上文所述，在多年筹资框架目前 30 个服务项目中，每个方案国家平均参加 10 个。这与以往各种评估显示的国家方案的分散特征形成了鲜明的对照。预计，将在目前多年筹资框架执行期间获得有关国家方案实现战略重点进展的详细资料。

93. 国家办事处提供的数据，充分肯定了执行局在 2004-2007 多年筹资框架中核定的服务项目和主题方案。99% 以上的国家方案成果符合服务项目，92% 的方案支出直接用于多年筹资框架中的预定成果。并且，在对多年筹资框架提供一般反馈意见的 127 个国家办事处中，有 103 个对目前方案与核心成果的一致程度给予了积极的评价。对服务项目的评价可能更高。多年筹资框架主要根据目前国家方案体现的对开发计划署服务的实际需求而制定的，因此对框架的这种评价并非完全出人意料。

94. 国家需求模式因时而异，因此有必要根据计划对核心成果选择单进行微调。除此之外，开发计划署认为目前框架所体现的目标和服务项目方式，为本组织向下一成果管理阶段迈进打下了良好的基础。2004 年国家办事处成果报告建议，多年筹资框架对充分应对国家需求和基本符合开发计划署比较优势的方案共同优先事项进行界定。预计，至少在为下一个多年筹资框架进行筹备而进行新的详细审查之前，不需对目标和服务项目作出重大的修改。因此，必须转移注意力，以确保本组织内部具有执行和实现多年筹资框架目标所需的实务和业务能力。

重要性和一致性²⁰

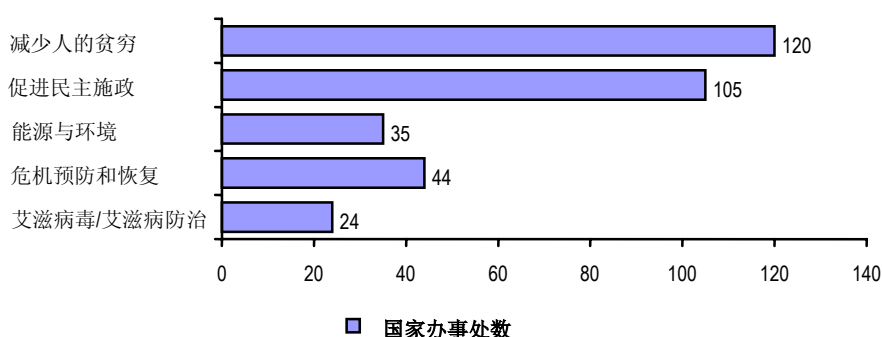
95. 本章在战略重点考虑的基础上，对组织效力的两个新因素进行分析。分析将审查国家办事处对以下两个方面的报告情况：(a) 认为国家方案成果对国家发展优先事项作出了重大贡献；和(b) 对国家方案基本符合国家主要优先事项的看法。

重要性

96. **按活动分列**。如第 23 页表 3 所示，120 个国家办事处表示，减少人的贫穷方面的成果对国家发展前景有着重大的影响；105 个国家办事处表示，促进民主施政对国家发展前景影响重大。这既表明国家需求与开发计划署的集中支助大体一致，也显示了重大成果的取得率。在这两个领域中，每个领域取得的重大成果都超过了能源与环境、危机预防和恢复、艾滋病毒/艾滋病防治三个领域重大成果的总和。

图 3

国家办事处列举的重要成果（按活动分列）



²⁰ **措施。**重要性和一致性措施，旨在通过国家办事处与伙伴进行持续严格的审查，对开发计划署的干预措施是否坚持原有方向进行评估，以对某一国家的发展起到最大的作用。国家办事处需确定，哪些成果对国家发展前景特别重要，并在评估中考虑：(一)开发计划署方案如何针对重要的国家优先事项以及联合国国家工作队的优先事项进行定位；(二)开发计划署利用与方案国家特别相关的比较优势、专长和能力；(三)政府和捐助伙伴承认开发计划署有能力在伙伴关系中发挥重要的协调作用。这些措施是发展影响力的主要指标，开发计划署与联合国机构和其他行动者建立强大伙伴关系，谋求对发展影响力作出重要贡献。

数据来源。(一)利益有关者在国家方案年度审查中发表的意见，年度审查由利益有关者与国家伙伴和联合国其他国家工作队共同进行；(二)伙伴调查结果。

分析方法。驻地代表负责衡量国家办事处成果报告的重要性和一致性的程度，而有关这些措施的执行情况则通过与对口部门的仔细审查进行评估，以确保调查结果综合反映利益有关者的意见。

97. 按服务项目分列。对活动重要性的看法在服务项目上也得到了反映，减少人的贫穷和促进民主施政在前 10 个服务项目中占了七个。实际上，除危机预防和恢复外，五项活动有四项列入了清单。表 4 开列了取得重要成果的前 10 个服务项目。

表 4

取得最大成果的服务项目²¹

名次	服务项目	国家办事处提出的数目	参加活动的国家数目
1	1.1 千年发展目标国家报告和贫穷监测	43	124
2=	1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标	27	62
2=	2.7 公共行政改革和反腐败倡议	27	76
4	2.6 权力下放、地方施政和城乡发展	23	95
5	1.3 地方减贫倡议，包括小额供资	19	83
6	2.4 司法和人权	18	83
7	2.1 支持民主施政的政策	16	49
8	3.1 可持续发展的框架和战略	14	98
9	5.1 发展领导才能和能力以应对艾滋病毒/艾滋病	12	54
10=	1.4 使贫困人口受益的全球化	11	45
10=	2.2 议会建设	11	52

98. 千年发展目标国家报告和贫穷监测方面列举的重大成果最多。该服务项目是国家需求最大、开发计划署 30 个服务项目支助最集中的项目，有 43 个国家表示取得了重大成果。排名第 2 的有两个服务项目，分别是为实现千年发展目标进行扶贫政策改革以及公共行政改革和反腐败倡议，各有 27 个国家表示取得了重大成果。下两个重大成果最多的服务项目是，权力下放、地方施政和城乡发展以及地方减贫倡议，包括小额供资，反映出开发计划署在国家地区一级的工作有所增加和多样化，提交执行局的报告（DP/2003/12）对此已有叙述。在减少人的贫穷和促进民主施政之外，只有两个服务项目进入前十。这两个服务项目分别是可持续发展框架和战略（第八）和发展领导才能和能力以应对艾滋病毒/艾滋病（第九）。这再次表明，服务项目重要性的事例与国家需求和对这些领域的集中支助相一致。

²¹ 开发计划署在危机预防和恢复领域向 82 个国家提供服务，大大少于开发计划署开展活动的 139 个方案国家。

99. **影响重要性的因素**。部分表示取得重大成果的国家办事处，还解释了成果对国家发展前景具有重要作用的原因。阿尔及利亚、亚美尼亚、孟加拉国、巴巴多斯、喀麦隆、中国、厄立特里亚、老挝人民民主共和国、蒙古、巴拉圭、罗马尼亚和索马里表示，开发计划署的优势和专长是其能够交付重大成果的主要因素。斐济、利比亚、菲律宾、尼日尔、罗马尼亚和突尼斯等国认为，开发计划署在协调伙伴关系中的关键作用是交付重大成果的主要原因。波斯尼亚和黑塞哥维那、中国、克罗地亚、埃及、印度、拉脱维亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、叙利亚和也门认为，开发计划署方案针对国家基本优先事项的定位是交付重大成果的关键因素。

100. **伙伴的看法**。总体而言，伙伴认为开发计划署的工作与千年发展目标的联系程度较高，在 10 个服务项目中，伙伴认为开发计划署是重要伙伴的有九个。

表 5

在何种程度上认为开发计划署是重要伙伴？（%）

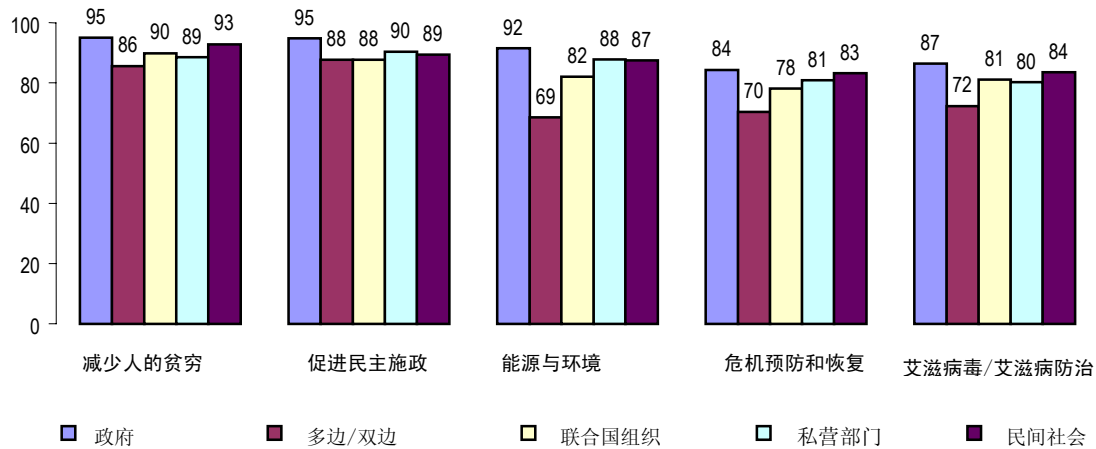
（按主题领域分列）

主题领域	同意 (占所有回答的比例)	名次	
		伙伴	开发计划署
消除贫穷	91.4	1	1
促进民主施政	91.0	2	2
能源与环境	84.1	3	4
危机预防和恢复	80.0	5	3
艾滋病毒/艾滋病	82.0	4	5

101. 如上表 5 所示，伙伴对开发计划署减少人的贫穷和促进施政重要性的评价很高，既反映了对开发计划署活动的需求，也反映了开发计划署活动集中的领域。这种评价补充了开发计划署自我评估中对这些领域结果重要性的看法。在危机预防和恢复中，认为开发计划署是重要伙伴的比例相对较低，仅占 80%。根据伙伴对重要性的看法，开发计划署在五项活动中名列末尾，但与能源与环境和艾滋病毒/艾滋病差距不大。相反，从国家办事处表示在危机预防和恢复中取得重大成果的数目来看，开发计划署在各项活动中名列第三。在所有五项活动中，伙伴认为开发计划署在能源与环境促进可持续发展和艾滋病毒/艾滋病领域开展的工作对国家发展需求的重要性要大于开发计划署国家办事处。

102. 相反，如表 4 所示，不同的伙伴似乎对开发计划署在减贫和促进施政领域的重要作用都作出了较高的评价。在其他三项活动中，政府认为就伙伴而言，在能源与环境、危机预防和恢复以及艾滋病毒/艾滋病领域开发计划署比国际发展伙伴更为重要。

图 4
对开发计划署作为主题领域重要伙伴的看法，按伙伴类别分列(%)



相结合

103. **紧密、实质性结合。**一些国家办事处选定对国家方案成果同国家文书相结合的程度进行评论。一般来说，同减贫战略计划挂钩如同同减贫战略/减贫战略文件及部门计划和战略挂钩一样，被认为是确定战略优先事项的重要出发点。²² 表 6 提供典型例子说明开发计划署十分重视实质性结合和其中所指的同国家机构的结合。²³

表 6

国家办事处报告的相结合范例

文书	同国家计划和优先事项相结合	国别
减贫战略/ 减贫战略文件	通过减贫战略文件和联发援框架进程实现的协调统一和一致，将所有成果与减贫战略挂钩，即通过联发援框架，将联合国优先事项同减贫战略相结合，根据联发援框架拟定开发计划署国家方案。	亚美尼亚
	继减贫战略文件之后，对联发援框架进行了审议，以及将开发计划署指标同在战略计划和方案中出现的现有国家指标相结合	卢旺达

²² 2004 年莫潘调查对同国家发展战略相结合的程度提出了令人鼓舞的意见，其中评论说，“莫潘国家工作队几乎一致认为开发计划署在同国家战略和政策相结合方面有着非常积极和建设性的表现。”

²³ 《援助实效问题巴黎宣言》强调了加强机构对发展实效的贡献的关键的三个相结合方面。这是下列方面的相结合：(a) 国家发展战略；(b) 国家机构；和(c) 国家程序。

文书	同国家计划和优先事项相结合	国别
	将与千年发展目标和减贫战略文件相结合列为优先事项，从而使开发计划署为下列国家优先事项作出重大贡献，例如政治和军事改革、公共安全、权力下放、农村贫穷和农业部门的政策改革以及提高社区应付艾滋病毒/艾滋病的能力。	洪都拉斯
	开发计划署支持拟定以千年发展目标为基础的国家减贫发展计划，从而特别是在千年发展目标的报告中，可以将方案成果同国家战略和全球发展议程相结合。	也门
	国家发展成果同国家增长和消除贫穷方案相结合，作为更广泛的捐助方合作努力的一部分，以便使官方发展援助符合这一国家方案，作为支持千年发展目标成就的主要手段。	老挝人民民主共和国
国家计划	根据国家复原战略、2004 年救济和恢复呼吁及“视觉 2025”等国家计划，认真分析和选用成果。	塞拉利昂
	根据政府在其中期社会经济框架（2004-2007 年）中确定的优先做法拟定国家方案。	牙买加
	特别是在社会发展、施政和环境领域，开发计划署国家方案同“哈萨克斯坦 2030”这一国家主要发展战略密切结合。	哈萨克斯坦
	特别是扶贫政策、公共行政和能源方面的预定成果同 2002-2006 年国家计划中的关键的优先事项相结合。	突尼斯
	开发计划署方案同第一个国家发展计划并行拟定；由于计划已在实施，已使年度目标同政府优先事项更密切地相结合	东帝汶
国家以下一级计划和方案	将精力集中在作为国家计划特别重点的上埃及保证了同国家优先事项的密切统一。此外，开发计划署方案将权力下放视为重点，促进了政府改革方案的一个关键部分。	埃及
	中国第一个联发援框架是开发计划署方案的基础，它考虑到政府 2001-2005 年国家第十个五年计划的优先事项、中国的改革议程以及包括西部地区开发战略的重大国家战略。	中国
	成果符合重大发展战略的目标，包括侧重于作为贯穿各领域的问题的可持续发展、艾滋病毒/艾滋病、社会性别、风险管理和住房等。	古巴
	方案成果与立法改革、社会经济改革方案和公共部门改革方案等各种部门改革计划较好地相结合	约旦
部门方案	同国家优先事项，即十年教育方案、环卫和社会发展方案以及司法发展方案完美地相结合。	马里
	国家方案连同国家计划直接响应重大部门方案，例如国家人权行动计划、立陶宛可持续发展战略以及 2003-2008 年国家艾滋病毒/艾滋病预防和控制方案。	立陶宛

104. **不能进行密切、实质性相结合的可能原因。**已提出一些原因，说明为何不能同国家发展战略密切相结合。一些国家办事处指出，政治环境的变化影响了相结合。海地是其中一个例子，该国的政治事件使开发计划署有必要灵活应对全国性挑战。但是在此案例中的不结合被看成是机会的先兆，因为此时的灵活性将有助于开发计划署在今后新环境中的定位。同样在几内亚比绍，施政方面的不稳定性妨碍了在实现议会发展成果方面取得进展。在其他实例中，通过审查认为，在国家方案中设计的预定成果不适合国家需要。这种情况并不罕见，比如这正是吉尔吉斯共和国国家办事处提到的对能源和环境项目组合的构成部分进行次优结合的原因。在一些实例中，开发计划署办事处注意到，国家一级缺乏整体发展优先事项，使得结合实质性支助的努力变得艰难复杂。

联合国的协调和伙伴关系²⁴

105. 2004 年在协调和伙伴关系方面取得的成就可以在千年发展目标中找到共同点，反映了这一形成统一的全球议程在国家、区域和全球各级各部门结成伙伴关系方面的价值。这些成就表明开发计划署作为联合国驻地协调员制度的创始者和总管以及发展集团的主席，领导了对联合国发展制度进行调整的工作，促进各部门的利益有关者协助发展中国家实现千年发展目标。本章节参照开发计划署 2004 年伙伴关系调查、国家办事处成果报告、驻地协调员报告及依靠联合国发展集团办公室的帮助，旨在重点说明在协调和伙伴关系方面的成就和挑战。

协调

方框 1. 合作伙伴对开发计划署和协调的看法

开发计划署独立伙伴关系调查表明，87% 的答卷者认为开发计划署是协助协调的关键伙伴。78% 的开发计划署伙伴认为联合国各组织以协调方式协同工作。但是，在这一组人中只有近一半的人认为联合国各组织协同工作的程度一般，不是在很大程度上。22% 的答卷者认为联合国根本没有或很少协同工作。开发计划署在国家一级的合作伙伴中，79% 的人对 2004 年驻地协调员发挥的职能表示满意。这一组人大约有 1/3 表示非常满意。在所有答卷者中，有 5% 的人表示不满。在开发计划署所有合作伙伴中，90% 的人表示熟悉驻地协调员的作用。

²⁴ 莫潘调查还发现了妨碍开发计划署业绩的若干问题，例如当方案采取一种“零敲碎打的方式”或缺少战略重点时。其他看法包括开发计划署“在经济改革过程中或宏观经济方案中没有发挥任何作用”或没有“足够强调促进国家自主权。”还有一种关注是，当开发计划署资源和/或执行能力受到限制时，“对政府的影响力减弱”。

数据来源。(a) 驻地协调员报告；(b) 伙伴关系调查；(c) 国家办事处成果报告；(d) 追踪驻地协调员制度和开发计划署在落实联合国改革方面的作用的执行情况等各种中央资源。

分析方法。本次调查利用上述资料来源有关业绩的调查结果在中央进行。

106. 由于千年发展目标被确认为是推动减贫战略的动力——是将国家优先事项变成整体资金到位方案的主要工具——对联合国发展制度适当定位，为拟定国家减贫战略提供有效支助就是一项中心挑战。发展集团已将其对减贫战略的支持变成成为所有驻地协调员提供的明确的业务准则。

107. 2004 年联发援框架成果总表的公开展示提供了一个全面工具，记录了联合国对国家方案和优先事项以及以千年发展目标为基础的国家发展战略，包括减贫战略的主要贡献。为了响应三年期全面政策审查，作为国家工作队领导人的驻地协调员有权在根据工作队评估手段建立的问责框架内，设计联发援框架成果总表和监督其执行情况。成果总表大大提高了进行联合方案规划和拟订联合方案的机会；但是还需加大努力，将联发援框架建成一个强大的国家所有的方案规划框架。

108. 2004 年，发展集团为进一步简化和统一政策和方法、提高联合国国家工作队处理国家优先事项的效率和促进机构间合作和协调，而引入了新的工具。2004 年 6 月出台的订正的共同国家评估/联发援框架准则强调了联合国方案规划同国家发展规划进程，最主要的是减贫战略或对等进程全面结合的重大原则。2004 年，有 20 个国家工作队根据这些准则开始了各自的共同国家方案规划进程。

方框 2. 开发计划署领导联合国同国家优先事项相结合的工作

在阿塞拜疆，联合国在帮助国家工作队拟订联发援框架以适应千年发展目标方面发挥领导作用。开发计划署主持了联合国减贫专题小组；在国家工作队内部承担了由政府承担的促进减贫和环境可持续性的千年发展目标的领导责任，并在很大程度上为联合国减贫战略/千年发展目标联合方案提供了资金。国家工作队将联发援框架同国家减贫战略结合起来，从而产生了全球第一份减贫战略/千年发展目标综合年度报告。

109. 2004 年开始强制性推行共同事务，责成国家工作队调查这些领域的潜能和可以节省的方面。可以枚举的有关共同事务举措的一些例子包括在津巴布韦采取刺激采购的联合机构方法，每年节省约 276 000 美元。作为菲律宾的一项共同事务，将登记和文件事务外包估计每年使该办事处共节省约 85 000 美元。开发计划署需要在共同事务领域作出更大努力：2004 年，不少国家办事处向共同事务提供业务和财政支助，以改进安保、连通性、行政和采购、联合国租赁管理、共同燃料供应、共同卫生设施、共同保险方法等。

110. 提高新的驻地协调员的品质、确保驻地协调员的性别和区域分配更加公平和均衡、借调更多能力强的非开发计划署工作人员担任驻地协调员职务，仍然是 2004 年的一个高度优先事项。在现任驻地协调员中，2004 年的性别均衡程度有所改进，（男/女）比例从 70:30 变成 67:33。关于区域和南北驻地协调员任职人数，仍会按时在 2007 年期限内达到目标。所有驻地协调员职务已定候选人，包

括过去曾担任此职的所有再任命驻地协调员必须参加驻地协调员能力评估，作为任命（再任命）的一项条件。除开发计划署以外的其他组织参加驻地协调员评估的人数增加了 20%。85%的国家工作队对驻地协调员进行了考绩。

111. 向驻地协调员协调倡议提供直接支助的最重要手段仍然是由开发计划署提供的核心资金，资金来自“支助驻地协调员”预算和由开发计划署利用各方捐助者提供的捐款管理的信托基金，即联合国国家协调基金。发展集团办公室负责管理这两个资金来源。资金是根据共同商定的国家工作队工作计划，每年分两次拨给国家工作队。2004 年拨给国家工作队的资金共计 15 067 838 美元，其中 13 288 056 美元（88%）已付款。

方框 3. 开发计划署鼓励联合国配合国家发展优先事项

在莱索托，艾滋病毒新感染病例持续上升，再加上贫穷和粮食安全情况不断恶化，需要联合国更迅速、更加紧作出反应。受到国家工作队与政府和发展伙伴，包括民间社会进行的多层面对话的鼓舞，开发计划署根据减贫战略设想会遇到的挑战和“国家远景”，开始起草新的共同国家评估，并为订正联发援框架制定了行进图。通过根据政府和发展伙伴之间的一项谅解备忘录设立的由开发计划署管理的一揽子扶贫基金，为减贫战略和“国家远景”的最后形成和通过提供资金。通过由开发计划署领导的千年发展目标工作队，千年发展目标报告将重点放在国家优先事项以及建立在协商一致基础上的指标方面，实现千年发展目标的各项指标对于提供服务和公共部门的业绩具有积极影响。在开发计划署的倡导下，国家工作队轮流发挥驻地协调员作用，以加强同政府的配合与协调。开发计划署将统一机构方案周期、管理共同事务和支持拟定执行减贫战略的联合方案规划列为重要优先事项。

112. **2004 年仍在继续提高方案规划的效率和效益。**为了达到增强联合国方案规划协调一致的要求，用三种语文完成和出台了一项关于联合方案规划的指导说明。但是正如开发计划署各国家办事处报告中所证实的那样，实际的联合方案规划仍处于初级阶段。有不少开发计划署国家办事处报告说，他们带头设立了联合国减贫和艾滋病毒/艾滋病专题小组，作为朝共同行动迈出的第一步；其他专题领域包括施政、环境和两性公平。为实施联发援框架成果总表和配合国家优先事项，开发计划署国家办事处在监督贫穷、将千年发展目标与成本分析挂钩和加强减贫战略方面发挥领导作用，包括通过社区发展和信息和通信技术倡议。

113. **冲突后局势下的新型协调安排。**开发计划署代表联合国系统，充当 2004 年设立的创新多边捐助筹资机制——发展集团伊拉克信托基金（援助伊拉克重建基金国际协调机制的一部分）——的行政代理。伊拉克信托基金——由 19 个联合国组织参加，23 个捐助方提供资金——为与世界银行、捐助方和国家当局建立

伙伴关系作出重大贡献。根据秘书长的改革议程，开发计划署通过了一项共同规划、筹资、执行和报告安排，从而有可能通过单一渠道为项目提供资金，减少支付给捐助方的交易费。伊拉克信托基金协助伊拉克各部委，例如规划和发展合作部同发展集团合作，后者充当促进协调的联合方案规划的一个实体。开发计划署提出了进一步措施，以确保质量和透明度，例如可以在一个专门裁定合同的网页上看到所有重大合同。

方框 4. 国家工作队的宣传工作

开发计划署驻安哥拉办事处报告说，围绕着国家千年发展目标报告和国家人类发展报告进行的宣传，帮助促进了联合国的价值和原则。在危地马拉，开发计划署在宣传和促进作为国内政治辩论的总体框架的和平协定方面发挥关键作用。开发计划署在此框架内，与驻该国三个分支机构的代表一起组织推出了拉丁美洲民主发展方案，并与国际开发银行、世界银行、联合国系统和欧洲联盟合作，发起执行千年发展目标运动。

在贝宁，开发计划署和国家工作队通过录像和电视传播，利用千年发展目标报告和国家人类发展报告作为一个宣传平台；并与当地非政府组织（及一个荷兰的非政府组织，即荷兰发展组织）一起设立了监督千年发展目标实施情况的社会观察站。国家一级报告的开发计划署其他宣传举措包括秘书长南部非洲妇女、女孩和艾滋病毒/艾滋病问题工作队；打击强奸、家庭暴力、贩运和消除商业开放对妇女的影响的运动；针对青年和学生的电视和电台广播。一些国家办事处报告了为国家对应机构和媒体进行千年发展目标和人类发展方面的培训以及进行绘画、雕塑和歌咏比赛宣传运动的情况。

伙伴关系

方框 5. 伙伴们对开发计划署和伙伴关系的意见

在 2004 年伙伴关系调查的所有答卷人中，89% 确认东道国政府重视同开发计划署之间的伙伴关系。在同其他利益有关者合作的程度方面，认为开发计划署同下列各方积极合作的答卷人百分率分别为：联合国其他组织（97%）、双边组织（94%）、民间社会（92%）和国际非政府组织（88%）；世界银行（91%）、国际金融机构（87%）、私营部门（76%）、媒体（87%）。在所有伙伴中，79% 注意到开发计划署增进了为取得发展成果建立伙伴关系的能力。注意到在下列各方面取得进展的伙伴的百分率分别为：国家对开发计划署活动拥有自主权（81%）、提高国家办事处的效率（75%）、取得重大成果（76%）、利用全球网络取得发展方面的知识（74%）。

114. 内部迹象表明，如今开发计划署在越来越大的程度上是作为一个基于伙伴关系的组织利用其错综的关系网运作的。国家办事处的自我评估结果显示，它们一向高度依靠伙伴关系取得成果。2004 年各区域和各服务项目平均有 70% 是高度依靠基于伙伴关系的方式取得成果的。

115. **千年发展目标全球伙伴关系**。在由开发计划署经管的多方捐助者信托基金资助下，通过倡导方面的伙伴关系进行了一项全球性的研究，研究结果所编写的千年项目报告引发了有关贫穷问题和国际援助的深入而持续的辩论，并在全球和国家二级促使人们注重千年发展目标。在开发计划署同一机制资助下，各国政府和国家工作队在 93 个国家印制了 103 份千年发展目标国家报告，并印制了六份区域报告，这些报告有助于加强国家一级的业绩监测工作，并有助于增进取得信息的机会，将取得有关信息作为确定全国性发展进度辩论的方向方面的一项关键因素。过去的两年由开发计划署主持并通过该机构资助的千年运动在开展和维持同民间社会之间的对话和促进推动千年发展目标的承诺方面发挥了关键作用。该运动联合 100 多个民间社会组织形成了一个强有力的发展问题运动联盟，全球除贫行动呼吁。还在地方一级作出了全球性努力，在四个主要捐助国和大约 30 个发展中国家协助开展有关运动。

方框 6. 环绕千年发展目标建立包容性强的伙伴关系

在玻利维亚，开发计划署国家办事处制订并实施联合倡议，在各级别协助分析和传播有关土著居民人口及其分布、和有关从千年发展目标的角度看土著居民境况的资料。在巴西，开发计划署在私营部门的积极参与下建立了许多伙伴关系，并为（政府、私营部门和民间社会组织）公民和团结运动的创始成员，将千年发展目标作为全国性千年发展目标宣传运动的纲领。布雷顿森林机构和美洲开发银行参与所有机构间千年发展目标汇报和倡导运动。

联合国伙伴关系

116. 在推动秘书长发展领域的改革方案时，开发计划署同人居署、工发组织和环境规划署建立了新的机构间伙伴关系，以加强与开发计划署办公室安排能力有关的国家一级机构，并利用协同作用扩大发展服务的范围。开发计划署在大约 40 个国家为人居署方案管理人员提供办公房地。工发组织在设法使其各办事处同开发计划署合并，并通过在驻地代表办事处内安排工发组织人员办公室扩大国际存在。继 2002 年可持续发展问题世界首脑会议之后，开发计划署和环境规划署达成协议，共同支助能力建设并共同处理扶贫和保护环境工作。

117. 在开发计划署小组内，同妇发基金之间的伙伴关系提供了促使开发计划署进一步倡导两性平等和根据性别观点拟订方案的一项重要因素。2004 年，60 个国家办事处报告了开发计划署同妇发基金之间的各种伙伴关系，包括：共同拟订

方案、由妇发基金执行开发计划署项目，专门技术知识，交流知识、工具和专门知识和提供训练，提高对两性问题的认识和制订将性别观点纳入主流的战略等。开发计划署通过联合国志愿人员方案（志愿人员方案）使南北两方的重要专门知识和经验发挥杠杆作用。就 2004 年多年筹资框架提出报告的各国家办事处中，73%提到在所有常规工作和服务项目中同志愿人员方案进行的合作，来自方案国家的志愿人员人数日渐增加，他们在所指派的任务中应用了广泛的专业经验。开发计划署国家一级合作的重点是寻求应付发展方面的挑战的南南解决办法，此外还存在一种各国家办事处同志愿人员方案加强合作、在联信处和志愿人员方案企业/私营部门方案下促进志愿制度和从事志愿人员方案非传统性任务的趋势。资发基金是开发计划署促使最不发达国家实现千年发展目标的进程中的一个主要战略伙伴。开发计划署同资发基金进行分散事权、地方治理和包括小额供资在内的地方扶贫倡议等方面的合作，就国家需求、支助的集中性和成果的重要性而言，这些都在开发计划署五大工作领域之列。

捐助者伙伴关系

118. 环绕多数常规工作和服务项目建立了同捐助政府之间的伙伴关系。捐助者特别感兴趣的是开发计划署在减少贫穷、民主管理方式、防止危机和复原、能源和环境、和有关千年发展目标议程的合作等方面的工作。支助的范围包括所有区域，不但实质内容具有重大意义而且数量也很大。同捐助者之间的伙伴关系往往为其他行为者提供了合作的基础，吸引了来自民间社会和发展组织以及分散权力后的合作者中的伙伴。随着开发计划署在结构和方式上权力下放的程度日渐增加，及时就捐助者所资助的主动行动提出全面报告仍然是 2005 年需要优先注意的一项关键性挑战。

119. 2004 年，在开发计划署重建其核心供资基础的同时，该机构同捐助政府之间的合作逐渐从具体项目的供资关系转向战略伙伴关系，同时又以多年筹资承诺和实验性的国家一级长期合作相配合。

方框 7. 协同国际社会满足国家需求

在冈比亚，动员芬兰和法国的商业银行为地方减缓贫穷活动提供资助。开发计划署驻马里工作队协同世界银行和芬兰议会提供训练，使议员得以在减少贫穷工作中发挥作用。在印度和越南，联合王国同开发计划署之间的国家合作倡议为较长期的广泛合作提供了框架，并保证向开发计划署提供资金，以期为国家发展目标提供战略支助。在菲律宾，荷兰要求开发计划署在其按计划完成对该国的发展援助后接管其双边方案的监测工作。在博茨瓦纳建立了一种新的伙伴关系，由丹麦协同开发计划署、志愿人员方案、妇发基金和一个联合王国的音乐团体传播有关艾滋病毒/艾滋病和两性平等的信息。

民间社会伙伴关系

120. 秘书长根据其联合国与民间社会关系高级别小组（卡多索小组，2004 年 6 月）的建议，核可开发计划署在国家一级所起的领导作用，呼吁同民间社会组织进行较有重点的合作，包括战略规划进程方面的合作。开发计划署在逐渐使其同各级民间社会组织的合作制度化。在全球一级，署长的民间社会组织咨询委员会每年同高级管理人员进行会谈，审查开发计划署的政策及其方案的拟订并向其提供有关咨询意见。驻地代表/驻地协调员通过民间社会组织提倡者行动设立基于全球模式的国家和城市民间社会咨询委员会，并将千年发展目标纳入其任务规定。卡多索小组建议将这种倡议作为扩大联合国与民间社会之间的伙伴关系的机制。

方框 8. 根据国家发展优先事项同民间社会进行合作

开发计划署博茨瓦纳工作队通过其领导才能和能力发展倡议设立了一个由各种民间社会组织组成的国家民间社会咨询委员会，为其两性问题和艾滋病毒/艾滋病政策及活动提供指导。驻墨西哥和肯尼亚国家办事处通过由民间社会组织提倡者行动所推动的良好做法交流建立类似的咨询机构。开发计划署驻巴西工作队协助创建国家公民和团体运动，该运动由主要民间社会组织和私营部门组织组成，在开发计划署领导下协力实施合办项目并在国内和国际上宣传千年发展目标。

121. 开发计划署在协助监测贫穷状况和制订国家减贫战略时通过地方和国家二级的对话确保参与和协商进程，特别是促使民间社会组织派代表参与这一进程。在 2004 年就这一服务项目的成就提出报告的 55 个国家办事处中，95% 反映已部分或全面实现预定成果。荷兰发展组织和开发计划署根据 2004 年建立的新的合作关系，开始实施一项为期三年的方案，以协助当地行为者参与千年发展目标和减贫进程、支助创新的能力发展项目、并加强两个组织共同学习的努力。

122. 开发计划署加强同冲突后国家民间社会组织之间的伙伴关系，发展通过对话建设和平以及参与与恢复民主和文职机构所需的能力。在提出报告的国家中，65% 以上表示在很大程度上依靠伙伴关系，其中多为同民间社会之间的伙伴关系。在冲突和冲突后情况下开展业务势必会面临某些挑战，必须查明能力方面的需要、建立信任并开展对话来应付这种挑战。2004 年展开了冲突和冲突后情况下民间社会组织试办全球小额补助方案来支助国家办事处这方面工作。

私营部门伙伴关系

123. 在开发计划署领导下编写了联合国私营部门与发展委员会题为“发扬创业精神：使平民得以创业”的报告，于 2004 年 3 月印发。多年来一直都是着重通

过各种各样的项目和方式创办地方企业，该报告成为开发计划署同私营部门之间的合作的一个转折点。除了在全球范围内大量印发该报告以外，开发计划署还如 25 个以上的国家办事处所报告，引导有关国家着手促进本国私营部门在发展方面的作用的全国性政策对话。

124. 在“企业可持续发展”倡议下，开发计划署安排多方利益有关者伙伴关系，以协助在发展中国家作出商业上可行的扶贫企业投资。一些重要的国际和国家公司在这项倡议下制订了新办法，向贫民提供所需产品和服务，并以有助于当地经济发展和创造就业机会的方式同地方中小型企业建立可行的供应链和销售链。过去 18 个月期间实施了这项倡议，在埃塞俄比亚、马达加斯加和坦桑尼亚开展活动。主要伙伴包括大型公司、中小企业和企业家协会、各国政府、双边发展组织、非政府组织和联合国各组织。最近开发计划署将倡议的范围扩展到萨尔瓦多、肯尼亚和赞比亚。该倡议由于得到（联合王国）非洲委员会明确的大力支持而得到进一步的推动。

125. 《全球合约》为开发计划署提供了重要的纲领，据以在企业同政府、民间社会和联合国等其他部门之间建立面向行动的关系，以协助应付各种发展方面的挑战。开发计划署协助在国家一级介绍和实施《全球合约》，目前在 35 个发展中国家同数百个参与与该合同的公司、国际劳工和民间社会组织建立了联络网。

126. 同基金会的伙伴关系。开发计划署 200 多项新的和持续的方案倡议得到 50 多个基金会的支助。同联合国基金会、开放社会学会和洛克菲勒兄弟基金会等机构之间的伙伴关系使其得以制订和实施从施政、和平与安全到艾滋病毒/艾滋病的防治、环境可持续性与能源、和气候变化等各方面的新方案倡议。比尔和梅林达基金会、戴维和露希尔·帕卡德基金会和瑞典银行三百周年基金会与其他捐助者一道支持千年信托基金。2004 年，借着同联合国基金会之间的伙伴关系有效地利用该基金提供的资金，对其他捐助者发挥杠杆作用，支持开发计划署的倡议。

方框 9. 开发计划署促使私营部门对环境问题作出反应

开发计划署“中立轨迹”倡议在联合国基金会支持下，设法促使私营部门对气候变化、生物多样性和水管理等方面的挑战作出全面反应。该倡议促成对有助于千年发展目标和可持续发展的项目的投资并减少温室气体排放量。这方面的伙伴包括 Swiss Re 公司、世界经济论坛和重要的养护问题非政府组织。

B. 取得成果的效率

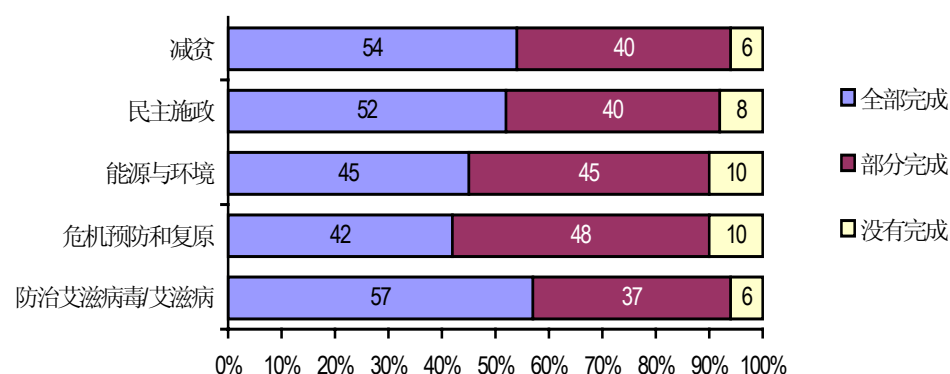
127. 本分章说明开发计划署对发展贡献的两个方面：迈向设想的成果的年度目标完成率以及开发计划署推动发展成效驱动因素到底有多大效力。达成年度目标表示 2004 年在迈向多年国家方案成果方面所取得的进展。因此，完成年度目标可以作为在中间成果以及持续监测发展变迁范围内的一项经常基准，并且反映开发计划署对国家成果最直接的贡献。²⁵ 这方面通过分析达成年度目标对发展成效驱动因素产生多大的支持，互相补充加强。第二层面的执行情况的分析强调开发计划署优化其组织效力的办法，作为它对更广泛的发展成效的贡献的一部分。

年度目标完成率²⁶

128. 本节说明国家办事处在追求设想的国家方案成果方面确定的年度目标完成率。下面图 5 载述了开发计划署 5 个活动领域每一个领域的完成率的全球概况。

图 5

2004 年年度目标完成率(%)



²⁵ **衡量措施。**作为规划职能的一部分，每一个国家办事处在该年的第一季度，与国家对应部门对话，制订年度目标。必须达成这些年度目标才能够逐步实现国家方案成果（国家方案成果是‘中间成果’并且是开发计划署在方案周期期间内对更广泛或更长期的国家发展成果的贡献）。在每年年底，都要求各国家办事处评估全面、部分或没有达成目标。这项评估通常是根据开发计划署国家办事处和国家对应部门交换意见达成的。

数据的来源：(a) 根据开发计划署国家办事处和国家对应部门的意见汇编入国家办事处成果报告的年度项目报告；和(b) 合作伙伴调查。

分析方法。国家办事处评估它们在多大的程度上完成了年度目标，然后加以编纂并且在 2004 年的成果报告中提出这些资料，但仍须经区域局的对应部门核准放行。这些数据资料随后通过中央处理。根据新的多年筹资框架规定，国家办事处在评估执行情况方面起主导作用，将国家对应部门和其他合作伙伴的回馈并入报告中，使这些评估更加充实巩固。国家办事处的评估也必须经过核查（见链接网址目录表上的附件二）。

²⁶ 部分达成的目标是国家办事处评估尚未完全完成的目标，但已经在达成目标方面取得 50% 实质性进展都作为部分完成目标。

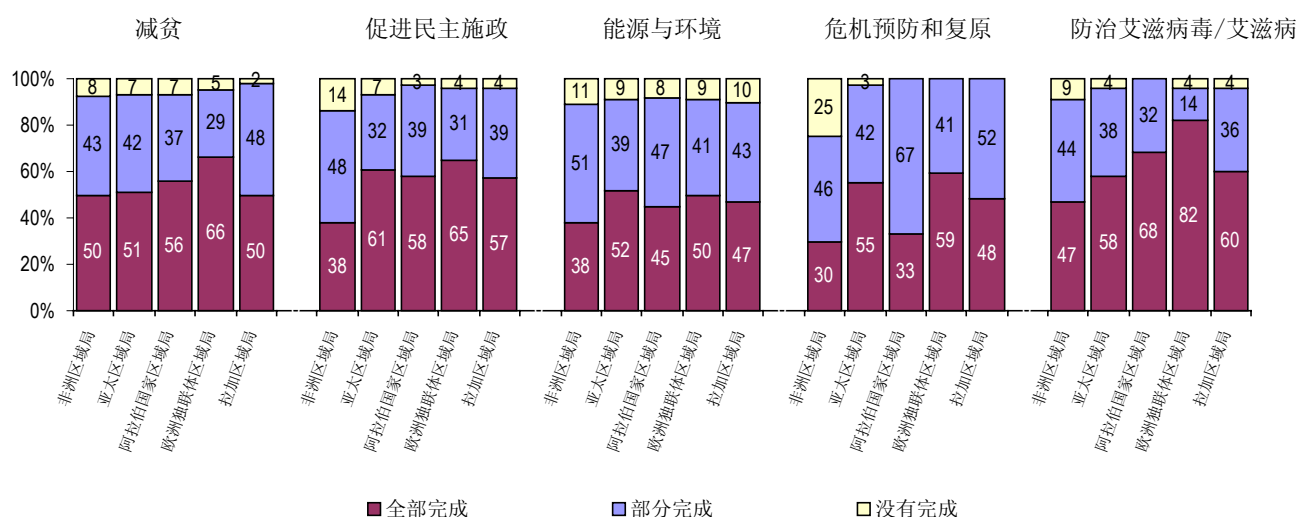
129. 在所有的五个活动领域中，有一半年度目标全部完成。另外 42% 的年度目标平均部分完成。平均只有 8% 的年度目标没有完成。

130. 各个活动领域的执行情况相对而言，比较平衡。年度目标全部完成的百分比最高的是开发计划署防止艾滋病病毒/艾滋病的领域（57%），而完成率最低的是支助能源和环境促进可持续发展的活动领域（45%）。活动领域执行情况最高和最低的差 12%。如果一起审查全部完成和部分完成的目标，减贫和防治艾滋病病毒/艾滋病的活动领域的完成率略好于民主施政的完成率，其余的活动领域的完成率稍差。

131. **区域执行情况。**分析按区域开列的完成率显示一些值得注意的特征，34 页的图 6 提供了一个概况。

图 6

2004 年年度目标完成率（%）



132. **各个区域的完成率明显不同。**欧洲和独联体国家在 5 个活动领域之中有 4 个活动领域全部完成的比率高。能源与环境的活动领域除外，而亚洲及太平洋的执行情况稍好。另一方面，非洲区域的全部完成率水平在所有的活动领域都比其他区域低。对每个活动领域进行更详尽的执行情况分析将有助于了解这种情况。

133. **按服务项目开列的完成率。**按服务项目开列的完成率显示了开发计划署各项任务的执行情况。表 7 提供了综合情况。

表 7

迈向设想成果年度目标平均完成率（按服务项目开列）

服务项目	完成率（%）		
	全部完成	部分完成	没有完成
1. 实现千年发展目标和减贫			
1.1 千年发展目标报告和贫穷监测	54	43	3
1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标	58	39	3
1.3 地方扶贫举措，包括微额供资	50	45	6
1.4 使穷人受益的全球化	42	47	10
1.5 私营部门发展	55	32	13
1.6 将性别观点纳入主流	55	37	8
1.7 扶持民间社会	53	40	7
1.8 使信息和通信技术促进发展造福穷人	67	25	8
服务项目以外的设想成果	50	50	0
平均	54	40	6
2. 促进民主施政			
2.1 支持民主施政的政策	59	38	4
2.2 议会发展	46	48	6
2.3 选举制度和程序	55	35	10
2.4 司法和人权	51	39	11
2.5 电子施政和取得信息	62	29	9
2.6 权力下放、地方施政和城乡发展	56	36	8
2.7 公共行政改革和反腐败举措	43	51	7
服务项目以外的设想成果	50	25	25
平均	53	38	10
3. 能源和环境促进可持续发展			
3.1 可持续发展的框架和战略	43	47	10
3.2 有效水事管理	57	34	9
3.3 获得可持续能源服务	37	52	11
3.4 可持续土地管理以防治荒漠化和土地退化	43	49	9

服务项目	完成率 (%)		
	全部完成	部分完成	没有完成
3.5 养护和可持续使用生物多样化	46	46	8
3.6 国家/部门政策和规划以控制臭氧消耗物质和持久性有机污染物的排放	64	23	13
服务项目以外的设想成果	50	0	50
平均	49	39	16
4. 危机预防和复原			
4.1 预防冲突和建设和平	41	48	11
4.2 复原	49	49	3
4.3 小武器裁减、裁军和复员	32	56	12
4.4 排雷	46	46	8
4.5 减少自然灾害	34	50	16
4.6 为转型期国家提出的特别倡议	83	17	0
服务项目以外的设想成果	100	0	0
平均	55	38	7
5. 防治艾滋病毒/艾滋病			
5.1 发展领导才能和能力以防治艾滋病毒/艾滋病	59	38	3
5.2 发展规划、执行和防治艾滋病毒/艾滋病	52	44	4
5.3 防治艾滋病毒/艾滋病的倡导和宣传	59	27	14
服务项目以外的设想成果	100	0	0
平均	68	27	5
所有活动领域的平均完成率	56	36	8

134. **执行情况最好的服务项目**。以全部完成目标来衡量的最好的 10 个服务项目如下：

- 1.1 千年发展目标国家报告和贫穷监测；
- 1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标；
- 1.3 地方扶贫举措，包括微额供资；
- 2.1 支持民主施政的政策；

- 2.2 议会发展；
- 2.7 公共行政改革和反腐败举措；
- 4.2 复原；
- 4.6 为转型期国家提出的特别倡议；
- 5.1 发展领导才能和能力以防治艾滋病毒/艾滋病；和
- 5.2 发展规划、执行和防治艾滋病毒/艾滋病。

135. 从上述完成率可以看出，10 个执行情况最好的服务项目之中有 6 个属于减贫和促进民主施政。这些服务项目是开发计划署作为发展伙伴的任务核心，并且很可能在目前的多年筹资框架以后，仍然是开发计划署的部分工作，作为开发计划署对于千年发展目标的贡献的一部分。同时，4 个执行情况最好的服务项目属于预防危机和复原以及防治艾滋病毒/艾滋病。把这种情况与国家需求的程度综合来看，这种执行情况再次证明，将这两个活动领域列入多年筹资框架作为开发计划署支助各国追求千年发展目标是正确的。

综合各项衡量措施所得出的结果

136. 完成率如果与衡量执行情况的其他措施一起来看，意义更加重大。结合本报告前文分析的各项措施可以提供一个执行情况综合印象。

137. 第一个这种综合情况将国家需求与集中支助和完成率结合起来。例如，它显示各国对开发计划署要求提供服务的最高的 10 服务项目，而集中支助也是最大的（载于第 16 页表 1），其中有 5 个也是开发计划署执行情况最好的服务项目。这些服务项目之中有 3 个属于减贫的活动领域：

- 1.1 千年发展目标国家报告和贫穷监测；
- 1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标；
- 1.3 地方扶贫举措，包括微额供资；
- 2.7 公共行政改革和反腐败举措；以及
- 5.2 发展规划、执行和防治艾滋病毒/艾滋病。

138. 第二个综合解释执行情况涉及成果和完成年度目标的关键重要性。在 10 个服务项目之中最常被引述为对国家发展前景具有关键性作用的成果（载于第 23 页表 4），分析结果发现其中有 7 个也属于 10 个执行情况最好的服务项目之中。减贫和促进民主施政的活动领域的服务项目占这个清单的大部分。它们是：

- 1.1 千年发展目标国家报告和贫穷监测；

1.2 改革扶贫政策以实现千年发展目标的指标；

1.3 地方扶贫举措，包括微额供资；

2.4 司法和人权；

2.6 权利下放、地方施政和城乡发展；

2.7 公共行政改革和反腐败举措；以及

3.1 可持续发展的框架和战略。

139. **没有完成年度目标**。有 3 个服务项目没有全部完成 40% 或以上的年度目标（虽然与部分完成的目标结合起来，这些服务项目的执行情况与其他服务项目相差无几）。第一个是获得可持续能源服务，这是开发计划署在 4 个服务项目之中集中最多支助的一个项目，开发计划署在 70 个国家之中努力达成 101 个成果。在这方面，只有 37% 的年度目标全部完成。其他 2 个服务项目是危机预防和复原的活动的领域的一部分。在这方面，全部完成率很低，特别明显的是在减少自然灾害方面，这方面几乎占了开发计划署在这个活动领域的支助的一半（82 个方案国家之中有 40 个）。

140. **没有完成年度目标的原因**。没有完成年度目标的原因有：在某些情况下，核准和经费筹措安排在 2004 年没有确定下来。在这种情况下，国家办事处一般总是把年度目标重新安排到 2005 年。在其他情况，如在乌干达，国家办事处发觉年度目标本身过分庞大，从一开始就不可能完成。另外一些情况，政府体制改变使得目标无法完成（如突尼斯和土库曼斯坦在将性别观点纳入主流这方面就是如此）。还有另外一些情况，表明年度目标必须根据政府的政策进一步调整（如墨西哥政府的能源政策），或者是国家政策必须进一步澄清（如沙特阿拉伯减贫政策的微额供资）。最后，有时开发计划署不得不重新调整年度目标的重点，以便对付新生的问题，如支持几内亚比绍选举或尼泊尔政治局势开始动荡不安。总之，国家办事处为解释没有完成年度目标所引述的理由包括：(a) 目标过分庞大；(b) 由于程序拖延将目标重新安排到 2005 年；(c) 延迟方案以便加强与新政府的关系；和 (d) 人力不可抗拒的原因。

141. **合作伙伴关于取得成果的反馈**。从合作伙伴调查所获得的综合反馈显示，62% 合作伙伴认为，开发计划署在取得重大成果的绩效方面已经获得改善，同时有 18% 认为没有改变，略有超过 2% 认为在过去两年期间，情况更加恶化。这种意见补充了国家办事处对 5 个活动领域的完成率进行自我评估的看法。

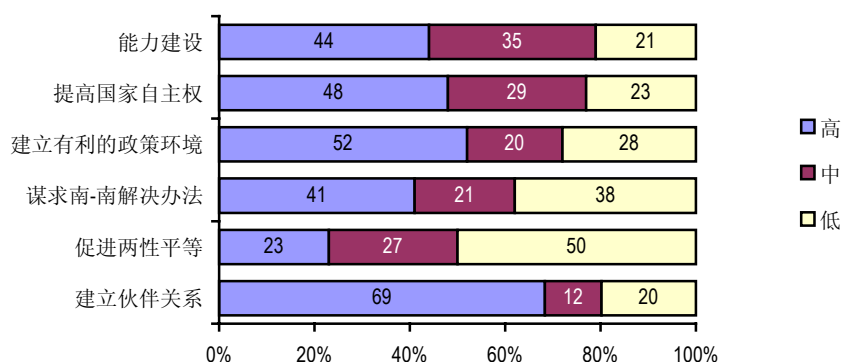
发展成效驱动因素

142. 有许多可能的途径追求发展成果。第二章说明，开发计划署通过目前的多年投资框架，所有的服务项目已经查明 6 个这种要素，或‘驱动’因素，这些驱

动因素表明开发计划署对发展成效的贡献。本节报告概略说明了这些驱动因素在多大的程序上，协助开发计划署在 2004 年有效展开工作。以下图 7 表明在追求成果的过程中，在多大程度上强调这 6 个驱动因素。

图 7

在追求成果的过程中强调驱动因素的程度（所有活动领域）



143. **一个更外向形的组织谋求影响政策。**图 7 总结的调查显示，经过若干年的转型，开发计划署已经变成更外向以及联系网络更广泛的组织。这从一个事实可以明显看出，即开发计划署在 2004 年期间，比起其他驱动因素，更依赖伙伴关系来追求成果。再者，在去年期间，追求的所有成果之中，稍稍超过一半，大大强调协助建立有利的政策环境，这明显表示，开发计划署更强调影响政策，促进国家一级的有效发展。²⁷ 例如，对本报告所讨论的执行情况的不同层面进行比较，就可以显示，从国家需求、支助的集中以及成果的关键性来看，开发计划署在减贫和促进民主施政这两个最重要的活动领域的工作高度依赖两个驱动因素：(a) 建立有利的政策环境和(b) 建立伙伴关系以求取得成果。分析 2004 年国家办事处成果报告显示，开发计划署关于政策影响和能力建设工作方面的关系，有待进一步加强。

144. 总的来说，减贫、民主施政和防治艾滋病毒/艾滋病等活动领域，最面向政策的服务项目也是最努力推动驱动因素的活动。这些服务项目包括：

(a) **扶贫政策改革。**本服务项目下的工作，特别值得注意的是，建设国家能力和其他驱动因素。但是，总的看来，开发计划署各个国家办事处在从事这个服务项目下的工作时，一般并不努力谋求南-南解决办法；

²⁷ 多边组织业绩评估网调查发现，“开发计划署对政策对话的贡献被认为是一项重要的资产”，因为这种政策对话“能够在集体讨论的论坛上收集各种意见”：开发计划署协助将不同的行动者聚集一堂，从而在若干政策对话倡议方面发挥了主导作用，开发计划署推动不同政党进行政策对话。”（2004，第 5-6 页）。

(b) **支持民主施政的政策**。促进民主施政的这个服务项目最努力推动所有的 6 个驱动因素；和

(c) **发展领导才能和能力以防治艾滋病毒/艾滋病**。在开发计划署防治艾滋病毒/艾滋病方面，这个服务项目的成就在推动大多数的驱动因素方面作的不错。但是，在建立有利的政策环境以及建立伙伴关系以期取得成果方面相对较差。

145. **能力建设加强国家自主权**。如果以两个或两个以上的驱动因素来比较执行情况的话，开发计划署‘如何’追求成果的情况就会更加明白。分析各项驱动因素的结果表明，建设国家能力在增进国家自主权方面能够比政策倡导更为有效。这种分析的结果加强了以下的看法，即开发计划署支持能力建设的目标，可以作为加强国家对发展议程的自主权的一种手段。从开发计划署支助的组成情况看来已经证实这种情况，开发计划署支持国家在服务项目方面的自主权以及开发计划署协助建设国家能力方面的工作这两者之间有显著的一致性。例如，开发计划署对科索沃自治政府临时机构进行能力评估，有助于将科索沃特派团的权威加速移交给国家政府结构。这项评估提出明确的建议，来处理领导才能的问题和所需的改革管理。

146. **区域的差异**。从区域的角度来审查各项驱动因素，可以在分析开发计划署 2004 年如何追求成果方面获得另外的启示（见图 8，反面）。上文曾经提到，建立伙伴关系以取得成果在所有 5 个区域，特别是在欧洲和独联体国家，都有很好的成绩，开发计划署所进行的所有工作之中有 83% 显示高度依赖这项驱动因素。其次是亚太区域，但是，非洲区域各个国家办事处的评估显示，建立伙伴关系以取得成果这方面的成绩虽然还是很好，但是，在开发计划署对发展成效的贡献当中相对而言，已经是比较不重要的一项因素。

147. 虽然促进两性平等在产生成果的 6 个驱动因素中，据报是最微弱的，但是在各个区域之间进行比较的结果显示某种有意识的情况。阿拉伯国家和亚太区域的国家办事处显示这两个区域的开发计划署工作比其他三个区域相对而言更加重视提高两性平等。这反映，在这两个区域中，相对更看重促进两性平等，虽然，在当地的各项方案中，还可以大大加强，来改善对两性平等的重视。

148. 非洲区域的国家办事处总的来说，比起其他区域的办事处相对比较平均地重视所有驱动因素。这与亚洲及太平洋和拉丁美洲及加勒比区域产生成果的作法略有不同。在这两个区域中，在追求成果方面，有些驱动因素比其他驱动因素具有更重大的影响。例如，在亚洲及太平洋，相对而言更加重视能力建设以及建立有利的政策环境而比较不重视促进两性平等。在拉丁美洲和加勒比区域，建设国家能力、提高国家自主权和建立有利的政策环境看来比谋求南南解决办法或促进两性平等更为重要。还必须进行进一步的调查，才能够确定不平衡地强调各项驱动因素是自觉安排优先程序的结果或者是表明不重视某些驱动因素的结果。

为什么一些驱动因素未受注重？

149. 根据国家办事处的成果报告，在开发计划署 2004 年的成就中，有两个驱动因素尤其未受注重。可能的原因如下。

150. **谋求南南解决办法**。由于发展合作基础的变动，可供选择的解决办法越来越多，其中也包括南半球提供的解决办法。既然如此，为什么在开发计划署支助取得的成就中，近 40% 没有注重考虑南南解决办法呢？直接的原因不一。一些办事处在提到较不注重南南解决办法时承认在谋求取得成就时根本没有考虑到南南解决办法。另外一些办事处认为，当地知识、货品和服务的质量很好，因而无需使用另选的南南办法。在某些情况下，一些办事处表示，由于传统发展伙伴提供的专家服务的安排涉及拥有权问题，限制了使用南南解决办法的范围。阿拉伯国家、亚洲和太平洋、欧洲和独联体的国家办事处指出一些方案国家现在可以通过南南合作支助其他国家，而不是只受益于本国的自我支助方案。一些办事处认为，随着方案的发展，南南解决办法会列入考虑。不过，一般而言，许多开发计划署支助的方案仍然以传统的发展合作方式看待和应付发展问题，依赖既定的关系而不重视作为另选办法的南南合作。因此，如果采取南南合作方式，以此作为一个驱动因素，就会有助于指导开发计划署的方案更多使用可能会有效的南半球解决办法。

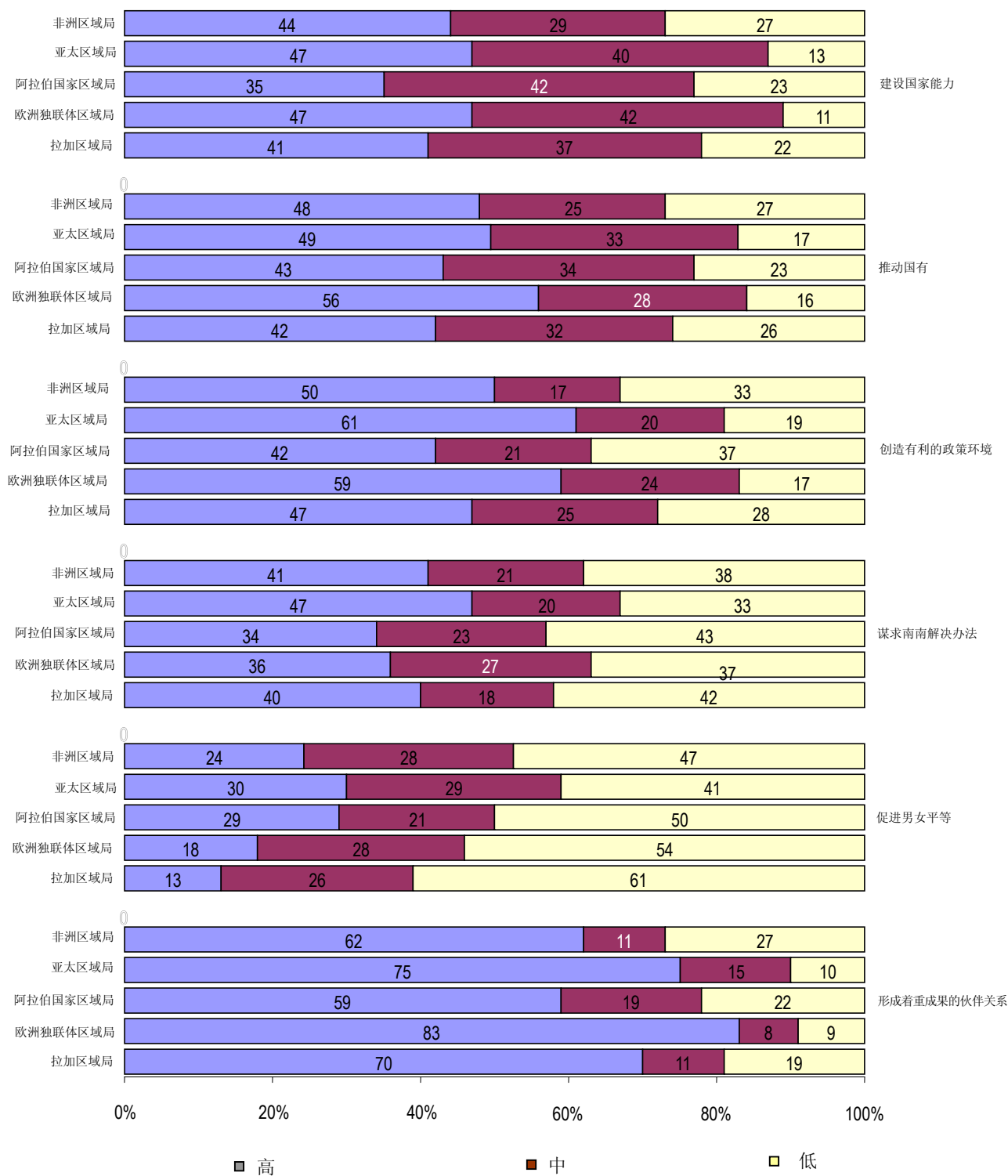
促进男女平等

151. 开发计划署采取一个交叉的驱动因素来促进男女平等，提高了这一主要发展价值的预期业绩。所有国家办事处在报告其各项方案和项目时都有说明其中每个部分促进男女平等的情况。近 60% 的办事处还说明特定的社会性别主流化措施的业绩。这就是说，开发计划署首次能够就 139 个方案国家的每一个主题领域如何促进男女平等的问题收集和分析各种资料。关于这个头一年的多年筹资框架，研究结果显示：至 2004 年，根据开发计划署性别问题专家所定的特定标准，在开发计划署支助取得的成就中，整整有一半似乎没有注重促进男女平等。一部分原因是在制订和执行所有方案时没有充分纳入与性别有关的因素。今年的调查为管理方面采取因应措施、审查业务中如何落实说明性的指导和性别战略，以及日后跟进业绩，提供了一个基础（有关促进男女平等方面成功和不成功的经验的进一步分析，见第 49 页，方框 21）。

152. 根据对国家办事处成果报告的分析，在实地就专门提高妇女地位的举措作出了许多重要的工作。这些工作获得政策、指导、训练和分析工具方面的支助（一个新的集体执行计划也在考虑之中）。此外，近 60 个国家办事处对下列方面提供了支助：按性别分列的数据的离散分析；对性别问题有敏感认识的预算和分析；将性别问题纳入千年发展目标的报告、冲突预防和复原及小额融资。

图 8

各区域对驱动因素的侧重情况



153. **我们的伙伴的评价。**表 8 和表 9 摘要刊载伙伴对调查单的答复，有助于更充分了解开发计划署的业绩。在被问及如何评价开发计划署作为伙伴对驱动因素的重要性，大部分伙伴（近 92%）将开发计划署同能力建设、特别是政府的对应方的能力建设联系起来。超过 90%的伙伴认为开发计划署在促进男女平等方面是非常重要的伙伴。这一正面的看法符合多边组织业绩评价网络的调查结果。该调查显示开发计划署在性别问题方面的地位“几乎无可比拟”，并举出开发计划署将社会性别观点纳入预算编制的事例。这一看法与办事处自我评估报告的结果有所不同。

表 8

认为开发计划署是个非常重要的伙伴的程度(答复的百分比)

驱动因素	同意
能力建设	91.7
机构/政策改革	88.0
南南合作	75.3
促进男女平等	90.5
战略伙伴关系	88.6

表 9

对开发计划署过去两年的改变的评价²⁸(答复的百分比)

支助的领域	变好	不变	变坏
国家对项目/方案拥有自主权	64.5	15.4	1.2
促进着重发展成果的伙伴关系	65.4	14.8	3.8

154. 超过 88%的伙伴同意开发计划署在战略伙伴关系方面发挥极其重要的作用，不过只有 65%的伙伴认为开发计划署在过去两年改进了“面向成果的伙伴关系”的方式。它们还注意到，如国家办事处的报告所述，开发计划署在促进国有方面的进展比较缓慢：虽然约 65%认为开发计划署在过去两年改进了这方面的业绩，但超过 15%的答复认为没有改变。

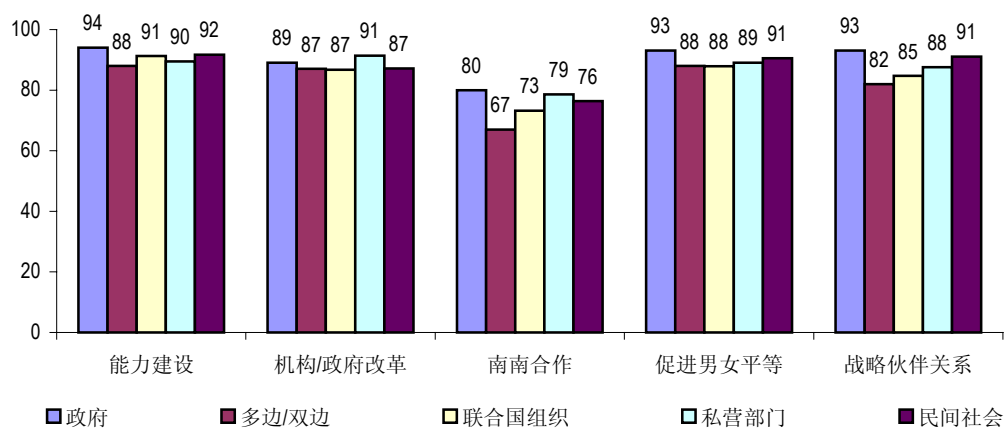
155. 下面图 9 按类别刊载伙伴的印象。关于开发计划署在机构和政策改革方面的作用，伙伴对开发计划署作出了高度的评价。各国政府认为，开发计划署是非

²⁸ 对这个问题的答复分为 6 类：(一) 改进；(二) 稍有改进；(三) 不变；(四) 稍微变坏；(五) 变坏；(六) 不知道。为了将这 6 类归为 3 类（变好、不变和变坏），作出归并如下：变好=1+2；不变=3；变坏=4+5。第 6 类没有并入任何一类，因为这类与多年筹资框架的报告分析无关。由于四舍五入，总数不等于 100%。

常重要的驱动因素伙伴，较国际发展伙伴更重要。在促进南南合作方面，两者之间存在着最大的分别，达 13%。政府和国际发展伙伴对开发计划署在战略伙伴的使用方面的作用的印象也有类似的分别，为 11%。政府对开发计划署的印象往往较佳于对其他类别的伙伴的印象。

图 9

认为开发计划署在交叉的优先项目中是个非常重要的伙伴的情况，按伙伴开列(%)



方框 10. 阿拉伯人力发展报告：对驱动因素的注重如何提高开发计划署的效力

阿拉伯人力发展报告的积极影响是由许多因素促成的。它的重要性主要归因于开发计划署和该报告特别注意发展效力的六个驱动因素。促进国家能力，支助国有，影响政策，考虑采用本地解决办法和阿拉伯世界各地的解决办法，促进男女平等和在各阶段通过伙伴关系编写和公布阿拉伯人力发展报告，所有这些方面都提高了该报告作为改革媒介的效力。

- 发展国家能力。**阿拉伯人力发展报告在阿拉伯区域的国家以下一级、国家一级和超国家一级触动了发展对话、行动和能力建设。编制该报告的进程涉及该区域各地的阿拉伯知识份子和组织，因此促进了将人力发展评价应用到公共关切事项的能力。阿拉伯人力发展报告向各国政府和民间组织提供分析、调查结果和建议，以制订一个主动积极的加强人的能力的议程。该区域的一些国家在制订国家发展政策时考虑到报告的建议，例如制订教育改革、创造就业、加速减贫、选举参与和反贪污行动中依靠阿拉伯人力发展报告的结果。

- **加强国有。**阿拉伯人力发展报告由阿拉伯人为阿拉伯人编写。从一开始，编写这些报告的过程就着重借助国家和区域的利益有关者的参与来实现广泛的国有。因此，这些报告成为捐助政府与阿拉伯国家区域合作的主要指引。因此，阿拉伯人力发展报告强大的国有背景有助于推动国际伙伴支持从报告的论述得知的国家行动。
- **鼓吹和加强有利的政策环境。**报告的建议和结论补充了千年宣言和千年发展目标。在致力实现一些千年发展目标（例如自然资源保护、男女平等、教育、政治和经济施政的考虑因素）时，该报告通过相辅相成的目标，为实现千年发展目标的目的提供其他的支助。
- **谋求南南解决办法。**阿拉伯人力发展报告产生了一些利用整个阿拉伯区域及区域外的专门知识、良好做法和机构能力的项目。例如，该报告的结论促成一个区域方案，在阿拉伯大学提高了质量保证和机构规划。另一个方案平衡国家专门知识，在提高公共部门效率中帮助他人掌握信息和通信技术。同样地，已确认阿拉伯区域施政方案有效促进法律和行政领域的改革，初步的行动包括加强法治，加强议会的作用和建设媒体能力。
- **促进男女平等。**已查明与性别有关的需要和赋予阿拉伯妇女权力是阿拉伯国家区域人力发展领域的三个缺点之一。阿拉伯人力发展报告针对这一情况，查明对性别需要的分析是实现人力发展目标的先决条件。该报告扩大了赋予妇女权力问题的辩论范围，并强调最近的出现的重大突破的重要性。其中包括在部长级和类似各级增加任命妇女行政人员；在阿尔及利亚有一名妇女总统候选人竞选；摩洛哥有一项新的家庭法给予妇女更多的权利；埃及有一项个人地位法也发挥类似的作用。阿拉伯国家区域方案包括下列等方面的革新性工作：性别与公民身份、支助一个阿拉伯议会妇女网络以及通过阿拉伯妇女训练和研究中心发展妇女的能力。
- **促成着重成果的伙伴关系。**阿拉伯人力发展报告非常注重协作，使协作基本上成为个别国家内和整个区域广泛不同的伙伴关系的产出。独立的区域组织（阿拉伯经济和社会发展基金和阿拉伯湾支援联合国发展组织方案）支助编写人力发展报告。私营部门的实体也有参与，尤其是参与了各种报告的调查。一个独立的阿拉伯知识分子和活跃分子团体编写了报告。这些伙伴关系除其他外，协助制订进一步政策对话的平台，促进研究和发展现有国家机构的能力，区域伙伴承诺设立电子政府英才中心，制订社会经济政策和推动阿拉伯的发展。

四. 各项活动领域的状况²⁹

156. 开发计划署确定和执行一项活动领域的方针，是提供知识服务的战略重要组成部分，也是一项广泛的组织目标组成部分，以便使开发计划署有能力向方案国家提供高质量的支助。因此，多年筹资框架的实质性目标与活动领域完全一致，内部能力、方案规划和业务进程的发展是由活动领域的需求决定。

157. 本章节简要分析每个活动领域的实际绩效，以及支持该活动领域的组织结构。现在应当也需要分析和解释绩效的趋势和需求的格局，并评估提供每个活动领域中的富有创意的相关产品和服务的组织内部能力。这不仅是为了向执行局和其他合作伙伴汇报，而且也是要吸取教训，以便能在管理行动中注意这些教训。

158. 如同本报告的其它章节一样，在分析该章节时采用不同来源的数据。除了采用国家办事处关于 2004 年绩效的报告之外，其他资料来源包括合作伙伴关系调查、国家和区域人类发展报告、评估资料、各区域局政策顾问和工作人员不断进行的监测和分析，以及全球的文献和经验性研究。尽管本章节概述对每一个活动领域的分析，有兴趣的代表团可获得按照服务项目进行的较详细分析，而且可以检索 http://www.undp.org/execbrd/service_lines.pdf。

A. 实现千年发展目标和减轻贫穷

国家需求和实质性绩效

159. 开发计划署在与贫穷有关的活动领域工作仍集中在以下两个方面：(a) 监测和汇报，尤其是关于与千年发展目标有关的国家具体目标；(b) 地方一级的主动行动。国家办事处的报告表明，在过去一年里，支持千年发展目标汇报的主动行动迅速增加，而且在编写和使用国家人类发展报告方面继续取得进展。

160. 国家人类发展报告与千年发展目标的报告约占所有主动行动的四分之一。另外 17% 是与贫穷问题有关的地方主动行动，最常见的是在小额低供资领域。第三个最为重要的领域是扶贫政策改革，占有所有活动的 13%，这项改革重点放在支持国家减贫战略。

²⁹ **各项措施。**关于各项活动领域下的实际执行情况，各项措施包括根据核心成果和服务项目从国家一级的成果所产生的趋势和格局。关于活动领域的结构，各项措施包括推荐的数量和类型、开展活动社区的规模，以及专家的男女比例等。

资料来源。就实质性绩效来说，(一) 由国家办事处，区域中心和总部的政策专家编写的国家办事处成果报告，合作伙伴关系最新情况以及各项推荐的记录；(二) 国家人类发展报告和区域人类发展报告；(三) 开发计划署的出版物（就上述情况来说，这些出版物可包括关于民主施政的出版物，如《关于拉丁美洲民主的报告》）；(四) 合作伙伴的调查；(五) 全球文献和经验性研究。就活动领域的结构来说：关于各项活动领域执行情况的管理资料。

分析方法。开发计划署管理和政策分析人员分析来自不同来源的资料，以便确定过去一年的各种趋势、格局和教训。他们研究开发计划署对每一个活动领域以及这些领域的服务项目提供支助所涉问题，并审查每个活动领域的趋势。

161. 最近优先开展的协助各国编写千年发展目标报告的运动，强调汇报和监测的重要性。在与千年发展目标汇报有关的所有结果中，45%涉及建立千年发展目标汇报的统计和分析能力，另外 31%涉及编写国家人类发展报告。在国家之外一级，开发计划署也努力将千年发展目标的内容纳入区域报告。在拉丁美洲和加勒比地区，开发计划署与拉加经委会、美洲开发银行和世界银行合作，编写与千年发展目标有关的报告，重点放在专题和国家方面。在国家人类发展报告领域，一些创新办法能为下一批报告提供不同的图表，包括巴西的种族分布图，或者玻利维亚和印度区域及市政府人类发展报告。

162. 千年发展目标报告和国家人类发展报告与千年发展目标框架之间在专题方面的联系较不明显。需要进一步研究千年发展目标和国家人类发展战略等有影响的宣传工具对国家决策和减轻贫穷战略的影响。开发计划署在该领域提供支助的最大挑战是如何协助为影响国家减贫战略政策内容打下基础。数据表明，千年发展目标报告和国家人类发展报告需要与这类战略更密切加以联系，由千年发展目标报告更多地反映人类发展的不足，并由国家人类发展报告提供政策宣传以便处理这些不足。

163. 在重点放在千年发展目标汇报的五个原定结果中，几乎每一个均涉及举办有关发展问题的活动，并促进关于这些问题的全国对话。这种活动已产生一些具有创意的主动行动，如在俄罗斯联邦的记者中举行关于人类发展知识竞赛，或在几内亚比绍举办关于新闻自由的辩论。

164. 更加强调汇报和监测的不利之处是与在宣传努力和对减轻贫穷战略影响之间联系相对不足有关，因此，在向各国提供关于减轻贫穷战略的政策咨询服务方面的进展相对较为缓慢，这已成为开发计划署近几年的一个优先事项。

165. 然而，一些与政策有关的主动行动继续支持各参与进程，并应付将减轻贫穷战略文件的指标与千年发展目标联系在一起的挑战。这方面的一些工作已通过全球或区域方案加以进行，如在亚洲与太平洋地区和在阿拉伯国家执行的“减轻贫穷宏观经济学”的区域方案，以及与劳工组织合作在世界各地采取创造就业促进减轻贫穷的主动行动。在国家一级也已取得相当的进展，如在坦桑尼亚，开发计划署报告说，该国在审查第一份减轻贫穷战略文件方面取得综合结果，制定了第二份文件，并将其与中期开支框架联系在一起。为了迎接该挑战，在布基纳法索、布隆迪和莱索托等国的办事处已支持长期发展目标。目前的主要任务是使这种目标与千年发展目标有关，并使它们能够实现，例如通过十年千年发展目标战略和五年中期开支框架等办法。

166. 在 2005 年至 2007 年期间，施加政策影响的能力很可能得到加强，因为开发计划署主动集中注意确定将减轻贫穷战略与千年发展目标框架联系在一起的所涉政策问题。千年项目的需求评估工作预期也能有助于这项过渡。此外，由于发展政策局的政策专家与各区域方案协调员均纳入区域中心的同一个类别，开发

计划署应能更好地将其各项政策和方案的重点放在如何根据千年发展目标制定减贫战略的主要挑战。

167. 2004 年, 开发计划署继续广泛支持当地各种不同的减贫主动行动, 这些行动占有与贫穷问题有关活动的 17%, 该类别包涵一系列不同的措施, 包括创收、创造就业机会、小额供资、当地经济发展、粮食保障、农业和农村发展、社会服务以及确定社会援助等。在这些主动行动中, 小额供资仍然是与国家政策最密切相关。毫无疑问, 这些主动行动之所以各不相同, 是因为需要对各国不同状况作出反应, 然而, 它们与开发计划署的优先事项和专门知识的联系并非总是十分明确。

168. 小额供资主动行动的确对该领域产生一些战略重点, 因为这些活动占有活动约三分之一。“小额供资”的主要结果是, “可持续小额供资充分纳入金融部门”。这种措词可能意味着更加关切金融机构, 然而, 事实上, 绝大多数的成果涉及小额供资。在诸如马达加斯加等国, 开发计划署正在支持国家小额供资战略, 在诸如尼日利亚等, 它已协助在中央银行成立小额供资单位。在诸如墨西哥和乌兹别克斯坦等许多国家, 开发计划署积极参与开发小额供资能力, 并扩大其推广活动。

169. 其他三分之二活动却没有任何战略重点, 这些活动包括在采取“可推广的当地有关贫穷的主动行动, 并将这些行动与改变政策联系在一起”的第二项核心结果之下。如措词所述, 开发计划署目前的优先事项是, 推广当地的主动行动, 并将这些行动与政策联系在一起。在更为广泛的领域推广当地试点主动行动方面已取得一些成功事例, 如在莫桑比克建立经济发展中心, 在不丹发展农村企业, 在科索沃和罗马尼亚进行劳动密集型的基础设施项目, 然而, 在改变国家政策方面进展不大。在广泛使用联合国志愿人员(在当地有关贫穷主动行动领域有 2 000 多名的志愿人员)突出表明, 能采用适当、富有成本效益的办法来促进基层一级的变革。开发计划署在该领域各项活动的主要挑战是, 如何根据小额供资的模式, 在较为有限的组织优先事项范围内巩固各项努力, 建立系统的活动领域, 并更加注意影响国家政策。

170. 开发计划署支持民间社会团体实现千年发展目标和减轻贫穷, 尽管已取得一些进展, 但仍然未能与其他有关贫穷的服务项目的工作联系在一起。这项服务项目的各种活动需要更加集中在发展民间社会团体的能力, 使它们有能力实际参与实现减贫战略文件的目标和千年发展目标。对信息和通信技术促进发展的支持也正在取得进展: 据国家办事处报告, 这方面已取得重大成果。然而, 该领域的工作仍然有限, 而且尚未纳入与贫穷有关的活动领域。

171. 利用小额供资作为模式, 开发计划署现在应当将其对地方一级主动行动的支持集中在一些组织的优先事项, 系统地总结各项教训, 改进各项方案, 并更加

集中在改变国家政策方面。这种集中的努力能尽早地促进开发计划署对其最新服务项目（私营部门的发展）的支持。

172. 私营部门的发展是与贫穷有关活动领域中的最新服务项目，只占有所有活动的 7%。该服务项目之下所报告的大部分活动与微型企业和中小型企业有关，并涉及小额供资和国家发表联合国私营部门与发展委员会的报告，题为《开发企业家精神：使工商业为穷人服务》，该报告由开发计划署领导编写，并于 2004 年 3 月在全球发表。迄今为止，开发计划署已经在 25 个以上的国家发表该报告，并促进围绕该报告的政策对话。在报告的建议基础上，“扶持可持续企业促进减贫”倡议旨在促进私营部门的发展，办法是促进企业对贫穷问题采取具体的解决办法，集中注意开发基本市场，尤其是地方上有价值的连锁市场。

与促进因素有关的调查结果

173. 在评估发展效力的促进因素对减贫方案结果的影响时，国家办事处似乎高度重视发展合作伙伴关系，尤其对千年发展目标的汇报和制定减贫战略来说，因为在这两方面，超过 80% 的结果将重点特别放在这项促进因素。相反的，促进男女平等在任何服务项目的结果中并不十分突出，当然，除了专门致力于将性别观点纳入主流的服务项目之外。扶贫政策改革最强调这项促进因素，该因素出现在 31% 的结果中。南南合作解决办法作为促进发展效力的因素很少反映在减贫活动领域。

174. 除了建立合作伙伴关系之外，建立可行的政策环境是减贫活动领域各服务项目中最普遍的促进因素。这项发现在某种程度上否认了提供政策咨询服务方面缺乏进展的说法。然而，如上文所述，随着各项措施开始转向开发评估贫穷状况和宣传努力的政策潜力，对政策的影响很可能会加强。当然，这项促进因素最有可能存在于涉及千年发展目标汇报和扶贫政策改革的结果中，在这两方面，超过 70% 的结果十分强调这项促进因素。

175. 在减轻贫穷的活动领域，开发国家能力对这项促进因素的宣传不足。只有在扶贫政策改革和私营部门发展的服务项目中，对这项促进因素的支持大约占所有成果的一半。由于开发计划署十分重视支持减贫能力的开发，这项调查结果有些令人感到关切，而且需要更多地加以研究。另外促进加强国家自主权的因素也未得到重视：只有扶贫政策改革需要依靠这项促进因素，该促进因素占所有成果的一半以上。

活动领域的结构

176. 减轻贫穷活动领域有超过 1 100 名工作人员，另有 467 名注册的顾问，目前是最大的专题活动领域。在这个活动领域的主要成员中，2004 年成立了几个小组委员会。例如，已建立一个关于该活动领域的全球小组委员会，协助支持开发计划署在公共资源管理中的工作。

177. 另外，还有一些区域活动领域的主动行动。例如，2004 年，在欧洲和独立国家联合体，在区域中心的领导下，已建立了一个这项活动领域下的国家一级工作人员小组委员会，以便支持开发中小型企业的工作。另外，开发了一些标准产品，以便能使得该小组委员会成员容易交流最佳作法和已吸取的教训。在约翰内斯堡，减轻贫穷小组直接与参与减轻贫穷战略文件进程的国家办事处工作人员合作，确定和编纂最佳作法。

178. 减轻贫穷工作人员的全球网络使得来自各区域、国家办事处和服务项目的专业人员能够交流知识和已吸取的教训，并对相互的工作做出实质性的贡献和支持。2004 年，减贫活动领域网络回答了 135 项问题，并举行了两次由专家主持的“电子讨论会”。其中一项讨论题为“减轻贫穷战略文件和减少贫穷促进增长贷款机制：有效减轻贫穷的专门进程”，产生了一项讨论说明，作为国家办事处在编制第二批减贫战略时的参考文件。该活动领域的成员还讨论了通过一次题为“联合国/开发计划署在私营部门发展中的作用”的电子讨论会与私营部门合作的挑战。此外，成员们还能够直接向千年项目的报告草案提供意见。为了支持该社区工作人员的日常工作，提供了减贫活动领域的讨论空间，以便能够一次性地获得该活动领域的新闻、活动说明、准则、网络摘要和其他材料。另外，开始每半个月更新该活动领域的新闻，以便传播活动新闻和其他资料。

179. 减贫活动领域已率先建立一个“虚拟的咨询小组”，由联合国其他组织、非政府组织、研究机构和大学的杰出人士组成，他们向工作人员回答了关于减贫服务项目的问题。这些咨询小组还协助将外部的观点纳入小组委员会的讨论，办法是为外部专家提供空间，以便他们能够分享经验和专门知识。因此，该网络已越发成为一个机制，既能够发现相关的经验，也能够确保在全球获得相关的专家建议。

B. 扶植民主施政

国家需求和实质业绩

180. 《千年宣言》自 2000 年以来就是开发计划署的发展和施政准则，其中突出了国际社会承诺促进民主、加强法治和尊重所有得到国际承认的人权和基本自由，包括发展的权利。因此，支持采取行动扶植民主施政的开发计划署国别办事处的数目（130 个）几乎同支持促进实现千年发展目标和扶贫的数目（136 个）相同这点就不足为奇了。非洲仍然是开发计划署有关施政的工作的核心所在，有 85% 的国家报告开展了活动。其他四个区域的情况也相当接近。民主施政措施是开发计划署第二大的主题活动领域，而且仍在继续增长。就全球而言，开发计划署现在已经成了民主施政服务的最大提供者。

181. 开发计划署在这方面的工作主要集中在权力下放和地方施政方面。权力下放加上支持公共行政改革是开发计划署已经提供了将近二十年的一项服务。但

是，在施政支助工作当中地方施政继续占主要地位这一点说明了，在所有五个区域里这项服务都非常受到重视。开发计划署一方面支持中央政府放权的安排，一方面支持镇、村和城市建设地方能力的工作。一个很好的例子是，开发计划署提供支助，帮助玻利维亚的塔里哈和圣克鲁斯两个城市为实施政府部门发展计划作好准备，以及在整个拉丁美洲和加勒比建立地方施政的知识管理平台。有效执行权力下放战略包括设立机制以确保向省一级和地方一级转移资源。2004 年开发计划署在这方面很活跃，举一个例子，它在孟加拉国取得了成功，在那里由开发计划署/资发基金试点推出的整笔款项模式得到了孟加拉国政府的采纳，该国政府宣布向所有 4 500 个乡公所提供款项。

182. “千年发展目标地方化”战略旨在通过民主参与过程提供服务；把地方能力和体制建设的施政方面同有效处理艾滋病毒/艾滋病的成果结合起来；并在促进地方发展的同时确保一个可持续的环境。

183. 国家办事处 2004 年的报告反映出，全面施政组合方面一个有趣的趋势是，在超国家一级、国家一级和次国家一级上开发计划署拥有相对能力的方面对它的服务的需求增加了。譬如在超国家一级上，开发计划署被指定为非洲同行审查机制的一个战略伙伴并规定它提供技术和财政支助，以便利用它在非洲的国家办事处网络及早展开同侪审查。至今已经向加纳、肯尼亚、毛里求斯和卢旺达的同侪审查提供了支助。在拉丁美洲，开发计划署以欧洲联盟为伙伴，发起编制了《拉丁美洲的民主：向公民的民主迈进》的报告。该报告对十八个拉丁美洲国家的民主状况作了全面的分析，并提出了提案，以期指导该区域内关于民主施政的辩论。它在区域内和在国际上为拉丁美洲的民主辩论开创了新空间。在国家一级上，开发计划署支持利比里亚建立体制架构以便让真相与和解委员会展开工作。促进司法和人权的服务，譬如说，已经成为了方案国家的第二优先，这使得开发计划署的反应同 1998 年这一服务门类首次出现在开发计划署的议程和任务规定上时相比，已大大向前推进了。这也得益于各种全球倡导努力，例如秘书长改革议程的行动 2 以及开发计划署和人权事务高级专员办事处之间的联合倡议。次区域一级上，在阿尔巴尼亚在五个试点区内对警察人员进行了解决社区问题方面的培训，然后展开了以社区为基础的维持治安工作。

184. 同样地，在支持选举和议会这个在过去几年内变得日益重要的活动方面，开发计划署现在已经被确认为是技术合作的主要提供者，这也是建立在它被认为是值得信任的、是中立的这个优点上的。今天，全球每三个议会就有一个得到开发计划署的支持，平均每两周在世界某个地方就有一个选举得到开发计划署的支持。制定选举法和政治党派登记准则（利比里亚）；为加强选举委员会提供体制和能力发展支助（阿富汗）；训练妇女参与政治（埃及）；展开竞选运动和领导技能等是这个服务门类中的一些关键支助方面。2004 年当中这方面最突出的例子或许是阿富汗，那里在 1 000 万名选民进行登记后举行了选举，开发计划署提供了主要的体制和能力建设方面的支助。有 500 多名联合国自愿人员参与了阿富汗的

选民登记和培训了 125 000 名本国选举干事。在欧洲和在独立国家联合体内开发计划署的中立价值也是很突出的。在乌克兰，开发计划署于 2004 年夏天帮助设立了一个独立的高级别委员会，为新政府描绘出一个前景并建议如何进行经济和其他改革。该委员会不仅征求了公务人员的意见也征求的社会关键阶层和部门的意见。执行各项建议的行动计划已经得到了国际发展界的支持。

185. 开发计划署过去十年中一直是公共行政改革方面一个主要的技术咨询意见提供者。近年来，随着人们对公共行政、能力建设和实现千年发展目标之间的联系有了更好的了解，以及随着其它伙伴提高了它们在这方面的作用，这方面的支助增多了。这使得开发计划署改变了它的立场并确定了它对方案国家政府的支助类型，以期更有可能产生持久的影响。以它的相对优势为基础，这项逐渐调整已经导致开发计划署更加重视最高一级决策能力的发展和各项反腐倡议（中立的品质在这里最有价值），和更加重视各政府、国际金融机构和双边捐助者之间的调停工作。因此对开发计划署来说，反腐倡议已经越来越成为了进行更广泛的公共行政改革的切入口。

186. 电子施政和参与信息活动在 2004 年有明显得到加强的迹象，有 30 多个国家办事处汇报取得了核心成果，就取得更多信息、业务更加透明、建立更良好的问责制而言，政府工作中使用信息和通信技术已具有了战略性价值。开发计划署面临的挑战是，确保它所提供的支助仍然以信息和通信技术的政策和治理方面为焦点，而不是在为政府、法院、立法机构和其他机构提供硬件。

187. 对国家方案在民主施政方面的成果进行的一次审查显示出，国家所需要的服务正在变得越来越复杂和微妙，这里也倾向于开发计划署的中立性会带来比别的服务提供者更多优点的那些因素。例如在议会发展方面，趋势是，越来越少提供传统对立法功能的支持，而是朝着扩大议会的代表性和监督职能的方向发展。在选举援助方面，趋势是越来越倾向于提供选举间的支持，使选举管理机关专业化，以及扩大代表性不足的群体，特别是妇女对选举过程的参与。在司法和人权服务项目方面，趋势是越来越倾向于让穷人得到公正的审判和享有人权，这与司法部门改革的传统援助不同。

188. 建立了将外地和总部施政从业人员联系起来的全球网络后，开发计划署现在能够预料到民主施政服务方面将来的需求。在 2004 年当中，就开发计划署同政党打交道的主题展开了一次活跃的网络电子讨论，来自 45 个国家的人提出了看法。开发计划署面临的一个挑战将是制定政策方向以应对此种援助的新需求，同时保持住发展合作方面中立调解人的身份。

与驱动因素有关的供资办法

189. 促进发展有效性驱动因素方面工作的业绩分析显示出这方面的情况与整体情况大致一致，它们导致人们大力强调应建立促进成果的伙伴关系，以下各因

素方面的业绩则参差不齐：发展国家能力、提高国家自主程度和争取南南解决方式。与整体情况相似，施政活动方面的成果一般没有把性别驱动因素充分纳入执行战略，有 50% 的成果将促进两性平等当作低重点事项。各施政服务门类间也没有明显的差别：从议会发展到公共行政改革，形态都是在建立伙伴关系和发展国家能力方面取得了正面成果，而未充分使用南南解决办法，以及两性平等成果不理想。

190. 民主施政活动方面的一个主要挑战是以目前进行中的努力为基础，并以开发计划署所确定方式更加重视两性平等问题。已经制定或执行了为将性别观点纳入主流提出各种方法和方式的政策指导和工具。由于预期 2005 年会进一步推动这方面的工作，施政信托基金正在提出各种鼓励办法，把性别观点纳入该基金批准的项目，下一年将就这方面的成果提出报告。

活动结构

191. 民主施政活动最近描绘出和组织了专门知识的三层结构：新手、标准人员和专家。其中包括 1 200 名从业人员和 380 名注册的专家从业人员，它形成了本组织第二大的主题活动。“从业界”包括所有五个区域和所有开发计划署的国家办事处，并包括来自奥斯陆施政中心以及发展政策局民主施政小组的咨询人员。已经发展出了若干次级活动。地方施政和公共行政次级活动每一个有一百多名专家。在获得公正审判亚洲倡议（次区域资源中心在曼谷和加德满都发起的一个次级活动）取得成功后，拉丁美洲开创了两个施政方面的新次级活动，一个是关于安全部门治理的，另一个是关于“对话”的。按需求来衡量，已经看见了成果，这些成果显示出活动结构是一个灵活的网络，可以对客户不断变化的需要进行适应和调整。民主施政活动还通过两次活动（分别在布拉迪斯拉发和马尼拉举行）加强了它的从业界以及公共行政和选举方面的伙伴关系，通过这两次活动还为制定方案编制了政策和指导材料。

192. 民主施政活动网络的成员在 2004 年几乎增加了一倍，从 1 月的 758 个增加到了年底时的 1 213 个从业人员。如前面提到的，在该年年底时同来自 45 个国家的 79 名参与者就“开发计划署同政党打交道”这个主题展开了一次活跃的网络电子讨论。该网络在 2004 年接到了 99 次讯问，提供了 93 个综合性答复、进行了四次电子讨论和提供了 10 个网络摘要。讨论到的重大主题包括选举制度和过程、署长为传播联合国援助伊拉克民主过渡进程的战略而发起的紧急查询的主题。

方框 11. 促进两性平等：实现了什么、未实现什么、为什么

方案国家在 2004 年期间试图在开发计划署的支助下，通过所有主题领域里明确提出两性平等的考虑因素，以及通过促进将性别观点纳入主题的特定干预措施来促进两性平等。开发计划署把促进两性平等当作最高优先事项，在整体/

区域和活动等级上在过去一个历年内所展开的活动证明了这一点。除了同妇发基金合作外，它不是建立了就是加强了它同经合组织秘书长性别问题办公室，各联合国组织和世界银行等伙伴的伙伴关系。

在目前的框架内推出以促进两性平等作为一个发展有效性驱动因素引起了从业绩的预期，而 2004 年国家办事处提出了关于这个驱动因素的报告则是重视这方面工作的一个直接表现。提出了新的标准，指导人们在考虑到两性平等的情况下制定战略优先事项，以及审查在多大的程度上开发计划署的支持促进了这方面的工作。每一个办事处根据是否采取了以下行动来评估每一个国家方案的成果：(a) 进行了社会性别需求分析作为拟定方案的前提或主要内容；(b) 增加妇女在制定或影响政策决定和资源分配的机构内的代表人数和有效参与程度；(c) 赋予妇女权力的行动，其形式包括专门干预行动、财政承诺以及其他形式的资源划拨；和 (d) 推动采取各种办法，将性别方面的考虑因素纳入国家政策框架、立法和千年发展目标进程。虽然对这些问题的答复使开发计划署首次能系统地掌握和评估性别问题主流化的情况，但它们也显示出，在所有开发计划署支助的方案里仍需要大力地突出两性平等的问题。下面是对 2004 年这方面的支助评估结果的摘要。

(a) **减贫**。开发计划署的支助导致至少在 35 个国家里产生了解决所有千年发展目标的社会性别方面的问题的倡导活动，并在千年发展目标的报告中扩大利用了基于性别的分析。收集按性别分列的数据在某些情况下导致了建立性别数据库的体制。若干政府目前正在把社会性别问题纳入国家政策和计划，而在国家办事处成果报告中提到采取或执行了国家行动计划的 36 个国家之中，有 25% 的同提高妇女地位和促进两性平等有关。分析进一步显示出，在编制了国家人类发展报告的国家里，公共政策和国家预算倾向于纳入社会性别方面的考虑，这显示出这个由开发计划署支助的工具所产生的影响。在别的地方，推行对性别问题有敏感认识的预算研究有助于突显出如何利用以权利为基础的发展办法来促进公平的规划和资源分配，以及追踪收入和支出是否符合实现千年发展目标的国际承诺。还有的一方面发展政府对应部门和民间社会的能力，一方面同时开发性别问题主流化工具和手册以期结合国内的情况落实《消除对妇女一切形式歧视公约》。

虽然开发计划署已经花了很多力气，促使人们在汇报、监测、规划和编制预算时采用对性别问题有敏感认识的方法，但它的减贫工作的某些方面仍需对性别问题更加敏感。这方面包括应在它支持贸易、财政和全球化的工作中更明确地认识到性别的差异。

(b) **扶植民主施政**。至少有 15 个国家办事处报告称，它们对建立促进两性平等的司法制度和消除对妇女的暴力方面的工作提供了更多支助。这些努力涉及到发展司法机关、准司法机关和非政府组织的能力；推行认识到性别差异的

法院程序；在地方一级上设立制止对妇女的暴力的委员会；对基于性别的暴力的受害人（包括贩运人口的受害人）提供免费法律服务。在开发计划署的支助下，至少有 16 个国家对妇女的人权更加重视了，使各项法律符合《消除对妇女歧视公约》的规定。在其中某些国家里，为了促进公共生活中的两性平等，已经采取了措施，克服性别差异。这些措施包括规定妇女在议会内有 30% 的名额以及颁布了两性平等法，包括继承法。开发计划署还在八个国家里，包括在阿富汗和伊拉克，试图集中力量，提高妇女选民、候选人和当选妇女代表的能力，以期对政策和计划产生影响。

必须提出一项警告。开发计划署对拟定国家政策和施政改革的支助往往没有充分考虑到性别的因素，冲淡了倡导妇女发挥政策影响的努力。人们注意到了在公共行政、财政改革和反腐问题中未重点注意性别问题。开发计划署支助司法和人权方面的工作情况比较好，但有更多的工作待进行，人们注意到，许多意图实现的成果和年度指标并没有强调在发展司法和审判能力方面应做到性别均衡。

(c) **能源和环境**。至少有九个国家办事处把支助的焦点放在确保妇女享有可持续生计和有意义地参与自然资源和生物多样性的管理上面。开发计划署支助的干预措施，特别是在撒哈拉以南非洲的各种干预措施的目的在于减少妇女的工作量和家庭负担，方法是引进适当的技术，譬如节能和无烟炉灶。这可以减少对薪材的依赖，改善环境卫生和个人卫生条件，包括改善妇女和儿童的健康。在一个广泛但相关的方面，在非洲和亚洲另外九个国家里，开发计划署办事处着重提到它们展开了工作，促进妇女参与，以防治土地退化和荒漠化，通过造林来补充可再生资源 and 减少花费在收集燃料和饲料上时间。和其他方面的工作一样，准备方面的缺口影响到了某些开发计划署支助能源和环境的工作对性别问题的敏感度。至少有 15 个国家办事处认为，支持能源和环境的计划、政策和干预行动在它们的做法上顶多可以说是“不带性别色彩的”。这就限制了开发计划署支助的方案在它们所追求的成果中实现性别问题主流化的可能性。至少有四个国家办事处指出，由于没有事先进行性别分析，妇女对环境管理的参与受到了限制。

(d) **危机预防和恢复**。对非洲区域内五个国家支助的住房和创收活动展开的康复干预行动的一个特色是它们把妇女，特别是由妇女当户主的家庭作为优先重点。优先注意妇女的作用在备灾和降低危险方面也很明显。至少有六个国家办事处说明了备灾方面发起的提高对性别差异认识的特定倡议和性别需要评估。这些工作还包括支持妇女在地方一级更多地参与国家减灾计划的执行工作，并以此作为赋予妇女权力的一个关键内容。

妇女在冲突期间和冲突之后所承受的巨大负担是众所周知的，但在缓和冲突和缔造和平中考虑到性别因素则仍然是一项重大的挑战。由于需要做出努力，以便在变化不定的情况下迅速采取行动，并且由于有各种不同的伙伴参与这项工

作，因此确定优先事项是十分敏感的。结果很清楚：在缓和冲突与和平谈判的过程中没有妇女致变者，在排雷行动和前战斗人员的复员工作方面也没有。

(e) **对艾滋病毒/艾滋病的回应。**在开发计划署的支助下，三个区域里的五个国家建立了社区会谈机制，帮助打破了：围绕在艾滋病毒/艾滋病四周的沉默；有关妇女性行为方面的禁忌；和助长艾滋病毒/艾滋病蔓延的文化习俗。开发计划署的支助意味着，现在有更多的妇女在管理‘艾滋病毒和艾滋病感染者’协会和在从事有偿工作。发展领导能力方面的工作已使人们能够拟定出突破性的举措，从施政的角度来处理艾滋病毒/艾滋病问题。妇女对艾滋病毒/艾滋病国家和地区战略计划的规划和决策过程进行了越来越多的参与。

虽然这些经验显示出，在开发计划署的支助下，针对艾滋病毒/艾滋病展开了广泛工作，但对于感染这个流行病的妇女人数日增这一情况应采取全面办法，确保开发计划署在这个领域内的支助仍然是有效力的。就如本章讨论的艾滋病毒/艾滋病活动的一节里说明的，这仍然是开发计划署的一项挑战。

从以上的说明看来，2004 年期间开发计划署的业绩是复杂而富于细节的。从这里我们可以汲取到若干教训，整个组织的管理部门正在对每一项教训进行审查。譬如，解决主流化挑战的一个办法是使方案制定、评估和规划中为促进两性平等所使用的标准同评估促进程度所使用的标准保持一致，这样的话，开发计划署预期可以加强它在促进两性平等方面所采与的体制办法。

C. 为促进可持续发展而采取的能源和环境举措

国家需求及实质绩效

193. 128 个国家（占各区域方案国家的 90%）参与了开发计划署的活动，共同为促进可持续发展而进行能源和环境管理。鉴于必须解决可持续发展所涉社会、经济和环境等方面相互关联的问题，开发计划署在这领域最重要的工作集中点是可持续发展框架及战略，这代表了本活动领域已报全部成果的 29%。实际上，这服务线是开发计划署所有工作中的第二大活动集中点。2004 年的国家数据资料显示，开发计划署明显试图通过这一服务线，将环境方面的考虑同减贫战略挂钩，表明开发计划署在能源和环境工作中有意识地同更广泛的减贫举措建立联系，这一点正在成为开发计划署对近 100 个国家的支助的一大特征。

194. 生物多样性的保护及可持续使用方面的国家需求量位居第二，这代表了成果的 23%。在 47 个国家中，由于开发计划署为生物多样性工作提供的支助，因此已取得具体进展，推动将生物多样性因素纳入这些国家的一项或多项农业、林业、牧场及草场、海岸管理、渔业及野生动植物部门的战略。有 66 个国家在调整法律框架，以兼顾生物多样性方面取得了进展。

195. 在各服务线中，各国在可持续能源服务方面的需求量位居第三，这代表了本活动领域成果的 21%。其余三条服务线各代表成果的 8%至 10%。

196. 在参照全组织提供的评估证据，对 2004 年的国家办事处成果报告进行分析后发现，减贫和能源及环境措施之间存在着跨主题的联系及需求互补。许多国家方案似乎都认识到，更具战略眼光的环境措施及减贫措施是相互促进的。为将环境因素纳入减贫战略而专门设定的预期成果就有 100 多项。例如，国家可持续发展框架及战略越来越专注于将环境问题、环境管理及千年发展目标 7 的各个优先事项纳入减贫战略及减贫战略文件。开发计划署对土地管理的支助，从本质上说，也是一项不可或缺的交叉措施，而且在许多情况下，它同减贫监测及报告是互相关联的。能源和水的使用也是减贫工作的一个有机部分。开发计划署进一步专注于将能源与贫穷问题联系起来，以便将能源问题纳入本国千年发展目标框架及减贫战略。促进农村能源服务方面的预期成果主要是扩大对机械动力、供暖及炊用燃料的获取范围，解决穷人的需求，特别是妇女的需求。这表明，减贫同环境可持续性之间的联系已超越宣传阶段，应着手采取实际手段，以图取得进展，加强贫穷和环境的联系。

197. 但另一方面，虽然在政策及资源战略规划方面做出了很多努力，且各方面都已普遍认识到贫穷和环境的联系，但在提供社区用水及能源服务，以便大大推进千年发展目标的实现方面，仍没有足够的明显成效。在水政和能源使用方面，仅有四分之一的成果专门针对服务的提供问题。而若要在实现千年发展目标方面取得实在进展，服务的提供则是一个重要领域。

198. 2004 年，能源和环境活动积极顺应发展合作领域的新情况。例如，为综合应对能源保障和环境安全问题而开展活动的主要领域包括：气候变化；自然灾害预防和复原；以及为促进对话、减少或化解潜在冲突而开展的越界环境合作。特别是，能源和环境活动还同预防危机和复原局合作，就拉美和加勒比气候风险综合管理办法问题编写了一份跨领域的说明。在国际水域及生物多样性等核心领域，开发计划署和全球环境基金的大量职能具有交叉性，2004 年这种职能上的交叉继续为国家间合作和对话提供框架，而气候风险评估工作也为各国政府提供了很多指导。

与驱动因素有关的结论

199. 同全组织模式基本一致，能源和环境活动领域的大多数成果都非常强调成果伙伴，2002 年社发首脑会议后，这一点又进一步得到加强和推动。有关伙伴协议涉及以下活动：津巴布韦当地私营部门及社区行动；对卢旺达权力下放进程中环境管理的支助；以及罗马尼亚、多米尼加共和国、科威特及阿塞拜疆的非政府组织、国家政府、及研究机构间的伙伴关系。在这一活动领域中，有关专题信托基金得到的资金不多。

200. 为通过能源和环境举措改善两性平等状况，这一活动积极采取跨领域举措。可持续发展服务线及水政服务线都同开发计划署两性平等小组进行合作，为将两性平等问题纳入各自方案及项目编写了准则。通过推行这些工具，这一活动力图纠正各项成果中两性平等比重严重不足的状况（仅占 65%）。

201. 欧洲和独联体国家要求了解南方国家在债务转换方面的知识及经验。应此要求，为鼓励南南合作，能源和环境活动支持了一个来自拉美的特派团。另外，拉美地区继续举办具有创新意义的“环境问题解决办法”交易会（今年的主题是生态旅游），展示实践检验过的环境问题解决办法，以便推广。最后，“赤道倡议”仍是这一活动领域中宣传在保护生物多样性同时实现可持续生计专项社区举措的最有效机制。2004 年，社区成员同决策者以及在国际论坛（包括在曼谷举行的世界养护大会和在纽约举行的土著问题论坛）中同其他社区成员交流了有关知识。

202. 2004 年，能源和环境活动网络的成员已从 700 个增加到 1 000 个，这说明这一活动的参与者们日益意识到并利用该活动提供的各项工具。2004 年，该网络处理了开发计划署各国家办事处提出 47 项参照经验的请求，另有 42 项为进行内部专门知识短期咨询，加强内部支持方案国家能力而要求推荐专家的请求。对网络的贡献要质量，这一问题受到重视，而成员所做的有关积极评价也说明了这一点。

203. 该网络尤其积极推动跨领域协作。例如，2004 年，举办了若干次网上讨论会，邀请其他领域的人士参加。其中值得注意到是关于下列问题的讨论：贫穷与环境的联系；将环境问题纳入减贫战略文件的主流；以及各国在实现千年发展目标 7 方面的进展。上述讨论的具体成果有：同千年发展目标网合作编写了一份关于千年发展目标 7 的活动说明；另有一份关于贫穷同环境之间联系的活动说明；一个工具包；以及同开发计划署能力发展专家组合作，对在将环境问题纳入非洲各国战略方面取得的进展进行了一次评估。

204. 2004 年，在该活动推动下形成的一个主要趋势是，各区域在与自己密切相关问题上的专门网络增长。例如，在阿拉伯国家区域，2004 年，关于干地可持续生计问题的次级活动领域（极其成功）进一步扩大，同本区域有同样关切的其他组织结成了伙伴关系。而亚太区域也参照这一模式的成功经验，开辟了类似的次级活动领域。

205. 另外，还召开了有关的区域讲习班，并随后开辟了若干次级活动领域。这些次级活动在本区域内壮大活动参与者群体、推动为确定区域有效事项而开展对话、以及为执行项目而进行工作人员能力建设方面，已证明有价值。例如，2004 年举行了 5 次关于非洲的讲习班（在温得和克和巴马科），讨论如何建立跨活动领域的联系，以推动千年发展目标 7 的实现及减贫、以及可持续发展融资。在亚太、欧洲及独联体，就可持续生计问题举办了讲习班。在一开始举办的本领域关于知识管理的讲习班后，客观形势要求必须于 6 个月后再举办一次后续讲习班，

以制定一项区域气候变化方案，该方案现正在执行过程中。各国家办事处共有 196 个能源和环境协调人参加了这些讲习班，而且外部伙伴（如设在曼谷的世界保护联盟）也首次应邀介绍自己的工作，以便扩展该活动领域，使其不仅限于开发计划署。2004 年出现的另一新情况是活动执行图的制定和执行。有了执行图，该活动便可以确定专门知识领域，进而又可确定出能力需求，以便帮助设计培训材料和讲习班。

D. 危机预防和复原

国家需求及实质绩效

206. 在过去的三年里，自从联合国开发计划署的危机预防和复原工作整合为一个活动领域以来，越来越多的国家指出，自己的有关方案同开发计划署危机预防和复原的一个或多个服务线挂钩，此类国家数量稳步增长。这一趋势反应了国际环境的变化，即不稳定、不安全因素及冲突往往同不发达状况如影随形。从发展的角度来看，这一现象尤其令人担忧，因为经验表明，暴力冲突和/或频繁发生的自然灾害会使一个国家几十年的发展进步化为乌有，使其无法消除贫困，无法解决社会、政治及经济不平等问题。开发计划署致力于消除贫困和增强最贫穷最脆弱群体的力量，因此必须将冲突预防与复原作为其发展日程的核心。

207. 2000 年，54 个国家报告了冲突预防及复原工作；2001 年，63 个国家作了报告；2002 年，66 个国家作了报告；2004 年，80 个国家在这方面寻求开发计划署的支持。趋势显而易见。要求危机预防和复原支助的国家明显增多，而实际得到开发计划署支助的国家甚至更多，因为有些国家选择在其他活动领域项下报告危机预防和复原工作。

208. 2004 年，在开发计划署开展工作的国家中，出现了一系列冲突及自然灾害，受影响的国家比例不断增长。在这一年里，危机预防和复原工作进行了整合，有所增长，需求也迅速上升。

209. 在全领域方案活动分布方面，2004 年，有 40 个国家向开发计划署寻求减灾支助。通过为应对冲突及其后果而设的各条服务线，开发计划署同 31 个国家进行了复原方面的合作；同 25 个国家就冲突预防与建设和平进行了合作；同 21 个国家就减少小武器、解除武装及复员进行了合作；同 18 个国家就排雷行动进行了合作，就转型期国家特别倡议同 7 个国家进行了合作。例如，开发计划署同科特迪瓦、几内亚、利比里亚和塞拉利昂一起参与了马诺河联盟倡议。该倡议帮助交流经验与教训，以及研究分析冲突后的共同挑战。这些挑战包括安全部门改革、解除前战斗人员武装和让他们重返社会、跨国有组织犯罪、冲突后过渡和建设、促进民主施政、能力建设及经济复原。

210. 整个领域的相对方案分布在过去两年里没有出现特别大的变化。但一个主要不同之处是，同其他服务线相比，冲突预防与建设和平服务线下的国家减少了。

这一明显变化并不表明对这一类工作的需求减少了。它倒很可能是下列三个因素的结果：(a) 在将冲突预防纳入开发计划署其他活动领域方面，取得了一定的成功；(b) 2000–2003 期间和 2004–2007 期间，多年筹资框架的报告构架有所变动，各服务线进行了细分；以及(c) 鉴于政治敏感性，国家办事处不愿在该条服务线下报告活动。

211. 2004 年，危机预防和复原活动在以下重要领域开展了工作，因为在这些领域中，有可能大大加强方案国家的危机预防和复原成效。首先，开发计划署制定了一些工具，用于将冲突预防纳入冲突前与冲突后国家的发展战略。第二，开发计划署同政治部以及维和部密切合作，深化在危机局势中的协作与方案规划。同前者的协作主要集中于培养本国冲突预防能力和促成各利益有关者达成共识。同后者的协作集中于制定前战斗人员解除武装、复员和重返社会方面的国际规范与标准。第三，开发计划署同联合国其他 13 个机构合作，修改和更新了联合国机构间排雷行动政策。开发计划署就如何将排雷行动纳入发展进程，提出了详细的政策建议。第四，开发计划署同联合国其他伙伴一起，使部门间协调框架成为一个更有效的支持机制，支持联合国国家工作队制定冲突早期预防战略，其重点是解决冲突的结构性原因。第五，开发计划署同发展集团及世界银行一道，制定了“冲突后需求评估”共同办法，用于帮助各国当局、民间社会组织以及国际捐助者协调它们对一国危机后复原需求的分析及反应。第六，开发计划署为发展集团一人道执委会过渡问题工作组作出了贡献。最后，开发计划署积极参与了几项关于降低灾害风险的区域性研究活动和倡议，并制定了一项灾害风险指数，为按灾难类型进行国家间比较提供依据。

212. 在过去十年里，联合国各机构、基金及方案参与应对危机局势的程度加速增加。与此同时，开发计划署在危机和冲突后方案规划中的作用也在演变。近年来，国际社会对安全与发展的关系又表现出了兴趣；威胁、挑战和改革问题高级别小组在建设和平方面也向联合国提出了诸多改革建议。这些因素进一步推动开发计划署及其发展伙伴共同规划和协调发展措施并明确分工。为满足各国不断增长的危机预防和复原援助需求，开发计划署必须继续建设其国家办事处一级的危机后方案执行能力，提高其满足过渡计划及机构间共同复原方案执行过程中提出的援助要求的能力。另外，开发计划署还要继续培养其快速部署能力，即：维持顾问名册；预聘专家；鼓励成员国和其他组织派遣借调的工作人员；鼓励联合国志愿者积极参与各项活动；并保证全体工作人员在危机预防和复原问题上训练有素。

与驱动因素有关的结论

213. 2004 年国家办事处关于将发展动因融入危机预防和复原工作的报告显示，这一领域还存在严重不足。危机预防和复原方面的各方案没有对下列问题予以足够注意：培养本国能力；加强各国主导地位；提倡和培育有利的政策环境；寻求

南南解决办法；以及建立成果伙伴关系。简言之，除了促进两性平等外，所有其他发展动因方面的表现都欠佳。究其原因，可能因为该活动领域较新；或因为需要向国家办事处工作人员提供有关工具，帮助他们采用优秀做法；或因为在将这些发展动因融入危机工作方面还存在某些挑战。其中一个突出的因素可能是危机预防和复原方案的政治性质，这一因素使开发计划署难以提倡一些动因，如本国主导。事实上，在政治性色彩较强的局势中，开发计划署可能选择低调处理它为维护中立地位而确保的本国“买入”安排。初步的反馈意见也显示，需为国家办事处工作人员提供更好的工具，帮助他们把发展动因融入各方案。不管真正原因是什么，2005 年，这一问题都应得到进一步的认真分析和关注。

214. 相比之下，很多国家办事处都报告称，它们在自己的各方案中兼顾了两性平等问题（25 个国家报告称，在危机预防和复原工作方面，它们对两性平等动因给予了高度重视）。进一步分析在两性平等动因问题上的种种反应后发现，越来越多的国家报告称，他们重视促进妇女参与各项活动，并运用社会性别分析方法进行方案规划，影响国家政策，并采取具体措施，为增强妇女能力方面的工作争取资金。

该活动领域的架构

215. 在培养一批危机预防和复原人员以及通过讲习班和虚拟交流召集外地人员方面，危机预防和复原活动网络（CPR-Net）继续发挥重要作用。如该活动经验图所示，危机预防和复原活动有 386 名注册工作者。但还有更多的工作人员是 CPR-Net 的成员，并参与该网络活动，只是没有注册。2004 年，CPR-Net 的成员数达到 1 000 名，几乎翻了一番。其中，70% 为各国家办事处工作人员，这反映了危机预防和复原活动人员日益分散的特点。2004 年，成员们查阅 CPR-Net 共 94 次，主要涉及在减灾、司法和安全部门改革、冲突预防和建设和平等相关课题。他们对司法和安全部门改革表现出兴趣，这也促使同民主施政活动间的协作得到加强，也有利于为网络共同编写若干份报告。

216. 为加强非洲的危机预防和复原能力，来自非洲大陆的 85 名工作者于 2004 年参加了两个讲习班，以探讨共同方法，交流困难和经验，并学习开发计划署最新的纲领型和实际操作型危机预防和复原政策和程序。与会者认为，讲习班是非常好的工具和论坛，便于进行危机预防和复原方面的深入学习和交流。2005 年还会继续举办类似活动。

217. 2004 年，CPR-Net 得到了加强和整合，但该网络还准备于 2005 年再上一个台阶，即编写查询后的政策说明，设立开发计划署外部咨询小组、支持本国危机预防和复原网络，增加语文服务的加强，并改进网络信息知识交流工具。

E. 对抗艾滋病毒/艾滋病

国家需求和实质性方案

218. 在 1990 年代，开发计划署在艾滋病毒/艾滋病方面的工作主要是提高对艾滋病毒/艾滋病作为有社会经济后果的发展问题的认识。开发计划署的作用随着时间的转移转变为对策的组成部分，规划和执行动员主要行动者，包括政府、民间社会和私营部门防治大流行病的多部门战略。开发计划署把艾滋病毒/艾滋病作为其组织性高度优先事项。2003 年，艾滋病毒/艾滋病成为全面活动领域和多年筹资框架的有关明确目标，有三个服务项目：(1) 领导和能力建设；(2) 发展规划和执行；(3) 倡导和通讯。对开发计划署第二个全球合作框架的最近评价重申艾滋病毒/艾滋病服务项目的互动战略价值，指出“开发计划署的共同战略和服务项目是在该组织的优势基础上制定的，并为旨在对付这一流行病现有的挑战而采取的行动打下了坚实基础。报告进一步指出，“这项战略必须在全球推广，并在国内予以加强”。

219. 在艾滋病毒/艾滋病活动领域对开发计划署支助的需求继续稳定和迅速增加，从 2000 年在该领域进行活动的 55 个国家增到 2004 年的 97 个国家，几乎翻了一番，国家参与率增加 85%。区域分布以非洲牵头，有 37 个国家办事处报告，接着是欧洲和独联体，有 19 个国家办事处在这个领域进行活动；亚洲和太平洋及拉丁美洲和加勒比分别有 16 个国家办事处报告；在阿拉伯国家区域，有 9 个国家办事处报告艾滋病毒/艾滋病的情况。

220. 关于国别积极行动的分析显示发展规划和执行是最活跃的服务项目（报告 76 个成果），接着是“领导和能力建设”（71 个成果）。国家办事处报告显示出大多数成果与国家战略发展规划和将艾滋病毒/艾滋病纳入关键部门和各部的主流的发展规划和执行重点有关。看来将艾滋病毒/艾滋病纳入战略规划的全面多部门和多级别行动是各区域的关键领域，不论其流行率。

221. 在对抗艾滋病毒/艾滋病的领导和能力建设方面，积极行动主要着重于在个人、体制和社会各级建设关键性多方利益有关者领导能力，制造突破对策以扭转流行病蔓延的趋势。令人感兴趣地注意到在阿拉伯国家，报告有更多成果涉及影响个人和社区反应，以处理影响流行病蔓延的态度和做法。这反映出在这个流行率低的区域，优先注意先通过国家和民间社会组织及地方社区打破对艾滋病毒/艾滋病的沉默。

222. 关于报告倡导和通讯服务项目的各区域，大多数活动着重于发展倡导和通讯战略，加深对流行病和其起因的了解，处理脆弱性、成见和歧视的问题。现正一律在流行率高和低的国家力求实现这个目标。

223. 分析表明在几个区域，艾滋病毒/艾滋病方案纳入各服务项目，产生互动对策和采取行动。显著例子是在柬埔寨、埃塞俄比亚和乌克兰的方案。埃塞俄比

亚方案旨在加强其多部门对方艾滋病毒/艾滋病的方针，使开发计划署制定的新办法，与社区联系以便为防治艾滋病毒/艾滋病的地方和国家行动建设领导能力。同样的，在乌克兰的国家办事处报告在“乌克兰面临最严重的问题”的艾滋病毒/艾滋病领域，提供支助，“获得成果”。柬埔寨报告在艾滋病毒/艾滋病的服务项目取得突破性成果，显示出愿意与区域其他国家达成南南协议，交换在全国执行对方流行病方面的专门知识。

224. 以互动方式在三个服务项目实行活动的国家所汲取的教训是能够在国家和地区两级加强方案。这导致政府、民间社会和私营部门优先注意艾滋病毒/艾滋病，自行采取积极行动和参与多方利益有关者伙伴关系以对抗流行病。

225. 对抗艾滋病毒/艾滋病此大流行病的多部门性质的另一个表现是，在开发计划署应付特定需要的活动方面增加合作。例如，防治艾滋病毒/艾滋病和减少贫穷活动两者在涉及知识产权关键领域和获得艾滋病毒/艾滋病药物的项目中联合加以进行。该项目在与贸易有关的知识产权方面及其他知识产权和贸易协定（双边和多边）的范围内，正建设发展中国家的能力，持续获取艾滋病毒/艾滋病药物。今后，这些跨活动积极行动将较为普遍，并会成为活动中的未来服务项目。

226. 开发计划署日益被视为在对抗艾滋病毒/艾滋病的多伙伴积极行动中的可靠有效伙伴，这从其与联合国全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金有关的作用可见一斑。全球基金的一个主要目标是增加用于对抗艾滋病毒/艾滋病威胁的资源。在其行动头两年，基金核拨 13.50 亿美元，支助在非洲的艾滋病、结核病和疟疾防治方案。为承担全球基金活动所导致的庞大规划和执行责任，几个非洲政府要求开发计划署提供中期行动支助，履行基金的主要受援国的职能和帮助它们建设能力，以便日后由自己履行这些职能。开发计划署已在 11 个非洲国家履行这些职能：安哥拉、贝宁、布基纳法索、中非民主共和国、刚果民主共和国、科特迪瓦、加蓬、几内亚比绍、利比里亚、圣多美和普林西比及多哥。在全球基金行动头两年，开发计划署履行主要受援国的职能时所得的捐助总额为 2.3044 亿美元。开发计划署的支助正帮助使患艾滋病毒/艾滋病的病人获得抗反转录病毒药物；提供蚊帐防止疟疾蔓延；和增加药物供应治疗结核病。开发计划署设法加强其在管理全球基金方面的关键作用，以增加其在整个非洲执行的艾滋病毒/艾滋病方案的影响。

与驱动程序有关的调查结果

227. 在全国艾滋病毒/艾滋病行动的一个要素是强调在所有活动中为取得成果与政府、民间社会和私营部门、捐助者及国际社会建立伙伴关系。国家办事处成果报告指出重点正放在促进由国家自己设计和执行艾滋病毒/艾滋病积极行动。这有力证明开发计划署的支助正以基础广泛和多部门方式，而非孤立、独自存在项目的方式来对抗流行病。这还显示出在国家一级的工作有助于增加由国家自己行事，以确保持续性。从几个政府使用大量资源对抗艾滋病毒/艾滋病的事实可见一斑。

228. 从分析看到的令人感兴趣和启发性的结论表明在开发计划署支助方案中强调建设国家能力。开发计划署对南部非洲能力倡议的支助是在协调多伙伴方案中实现能力建设目标一个例子。有两个因素可说明为何在艾滋病毒/艾滋病领域寻求的成果表明比在其他活动较为强调能力建设。首先，可认为集中支助导致较宜作出一致的能力建设努力。第二，对抗艾滋病毒/艾滋病的大部分工作明显与在个人、体制及社会各级的领导能力建设有关。通过此说明有助于使能力建设成为具体积极行动的要素。

229. 虽然与其他活动相比，在艾滋病毒/艾滋病方案中对性别平等的驱动程序的全面支助较高，但与其他驱动程序相比，似乎受较少的优先注意。鉴于患艾滋病毒/艾滋病的妇女人数日增，需要一致努力制定把性别问题纳入艾滋病毒/艾滋病战略的全面办法。

活动结构

230. 对抗艾滋病毒/艾滋病的活动使来自所有国家办事处和区域的工作人员聚合起来。2002 年，对抗艾滋病毒/艾滋病活动只在非洲和亚洲两个区域有顾问；2004 年，这种活动在所有区域都有政策顾问，其中 50% 是妇女。

231. 2004 年年底，对抗艾滋病毒/艾滋病活动在本组织内有 132 名登记执行人员，其中 54% 是妇女。领导和能力建设是获得最多资源的服务项目，占有执行人员的 44%，其次是发展规划和执行，占 33%，倡导和通讯占 25%。这一分配表明开发计划署需要在发展规划和执行以及倡导和通讯方面增加人员。

232. 开发计划署内部专门知识的区域分配符合国家需求和支助的集中。有 58 名执行人员支助非洲国家（71% 是妇女）；在拉丁美洲和加勒比有 16 名执行人员（56% 是妇女）和在阿拉伯国家有 6 名执行人员，妇女占 83%。

233. 自 2002 年以来，对抗艾滋病毒/艾滋病活动网络继续扩大，成员人数增加 173% 和提出问询的数量增加 20%。目前比往年有较大比例的问询是与其他活动知识网络交互提出的。

五. 组织能力、效率和责任制³⁰

234. 开发计划署视需要及时提供发展成果的能力主要取决于其效率和工作人员的素质。为此目的，开发计划署将其内部变革战略与 2004–2007 年多年筹资框

³⁰ 衡量内部业绩各方面的领先滞后指标。

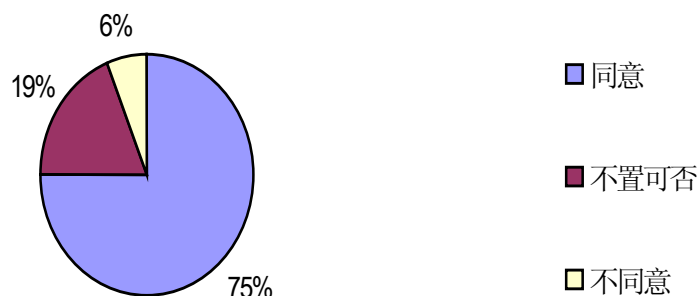
资料来源：合作伙伴关系调查、平衡的计分板，全球工作人员调查、知识管理工具，Atlas，性别计分板。

方法/进程：这一节的内容是把第三方(独立)对开发计划署的评估汇总；国别办事处针对管理业绩领先滞后指标进行的报告；全球工作人员调查记录映了工作人员对内部变革的看法；通过 Atlas 系统提出财务报告。

架概述的发展和咨询服务相结合。开发计划署的目的是进一步加强能力，提高效率 and 责任制，以类似组织为基础，参照国际标准制定基准。开发计划署通过多年筹资框架制定的议程，实施活动措施；增加学习机会；采用最新的信息和通信技术平台，包括扩大实施 Altas 系统；设立区域中心；实施新的人力资源政策；强化监督职能和责任制框架。

图 10

开发计划署的整体效率在过去两年中是否提高了？



方框 12. 全球工作人员调查的主要结论

- 82%的工作人员报告“开发计划署”制定了明确的总目标，与 2000 年(71%)相比呈增长趋势。
- 开发计划署工作人员对开发计划署的未来十分乐观，而且通过他们从事的工作对所取得的成功有很强的参与感。90%的答卷人认为“我的工作有助于实现开发计划署的目标”。
- 工作人员对开发计划署各级领导、从直接主管到高级管理人员的看法是肯定的，79%的人认为，“我对办事处驻地代表有信心”。
- 77%的工作人员报告“考虑到各种因素，我对我的工作十分满意”。
- 工作人员对技术利用的意识正在上升，73%的工作人员报告，“我的工作能够比较好的利用我的技能和能力”。
- 调查说明了取得的成就和需要改进的方面：
 - 赋予权力：我们需要继续简化商业过程，赋予工作人员做例行决定的权力，62%的工作人员报告，“我有很大的自主权，不需事事请示管理人员/主管”。
 - 工作-生活平衡：只有 55%的工作人员报告“我的工作让我能够兼顾家庭责任”（去年为 53%）。

235. 国际发展部(联合王国)最新对 23 个多边组织的组织效率进行了评估, 开发计划署评分最高。对各组织的下列方面进行了评级: 公司治理系统和工具; 公司战略; 资源管理; 业务管理; 质量保证; 工作人员管理; 监测评价和汲取的教训; 三个层面的报告; 国内、国家各级和合作伙伴关系。开发计划署内部业绩评分是 96%; 国家级成果为 98%; 合作伙伴关系为 98%。开发计划署在评估组织效率成果管理制方面平均总分为 94%。

236. 在 2004 年合作伙伴关系调查中, 75%的合作伙伴对开发计划署的业务情况表示满意, 而 7.5%的合作伙伴认为开发计划署的业务情况难以令人满意。在方案国家政府中, 84%的人对开发计划署的业务情况表示满意。此外, 如第 58 页图 10 所示, 合作伙伴认为过去两年中总的效率有所提高。

A. 组织能力和工作人员发展

237. 工作人员的看法使我们对组织变革进程有更深入的了解。全球工作人员调查对这些看法进行了记录分析;³¹ 2004 年的要点见方框 12。

238. 加强组织能力的目标是确保开发计划署根据国际最佳做法以切实有效的方式提供发展成果, 同时坚持责任制。开发计划署的活动措施是依据。活动做法的重要内容是工作人员发展和才能管理; 知识管理和建立联系; 提供咨询服务。

方框 13. 知识管理与学习: 事情的两个方面

虚拟发展学院为越来越多的国家办事处工作人员扩大学习机会。该方案在过去的一年中成绩显著: 方案扩大了参与者的多样性, 使性别均衡平均各占 50%, 使国家工作人员达到较高的比例, 把工作人员纳入开发计划署所有基金和方案中, 每届会议有来自 60 多个国家的代表参加。随着联合国其他组织的参与, 包括联合国秘书处和儿童基金会以及外部机构, 例如荷兰开发署和欧洲联盟, 这一趋势将会继续。除了主要学术机构, 例如伦敦商业学院、法国 HEC、西班牙 ESADE、伦敦经济学院提供的内容外, 方案突出了三个国家的案例研究, 十几个国家项目和关于学习与知识管理的会议。

239. 为了提供预期的成果, 开发计划署重点放在吸引、发展、留住和调动具有技能、多样化和多才多艺的劳动力。2004 年制定和实施了支助工作人员发展的重要人力资源政策, 其中包括性别和多样化政策, 目的是到 2010 年实现所有专业人员男女各半的目标,³² 同时还制定了包括学习管理系统的学习战略。驻地协调员评估制度得到改善, 征聘做法和标准得到提高。

³¹ 全球工作人员调查衡量工作人员, 对组织的优点与弱点加以衡量。

³² 担任高级职务(P5 及以上)的女性工作人员在 2004 年年底时所占比例为 32%。

240. 工作人员学习是开发计划署注重活动和成果做法的一个组成部分。为了使世界各地的工作人员有机会学习，使用互联网应是根本的解决办法。2004 年，虚拟发展学院招生录取人数增加了一倍，对 250 多名工作人员提供培训，在多年筹资框架的基础上，进行开发计划署远景、方向和战略方面的训练，同时提供深入学习的机会，了解如何成为更能发挥作用的发展工作人员。此外，重要的学习活动机会成倍增加，通过管理发展中心为现任和有可能成为领导的工作人员提供领导才干学习活动，以提高驻地副代表和中级管理人员的领导能力。此外，旨在使开发计划署工作人员专业化的各项方案，发展并测试采购和项目管理方面得到国际承认的认证制度。2005 年期间将在开发计划署国家办事处实施这些方案。最后，已在全组织内着手实施联合国全球安全训练方案。

方框 14. 开发计划署应对危机：印度洋海啸

开发计划署对受海啸波及国家的需要做出迅速反应：

- 迅速重组现有的支助机制，向海啸地区部署人力和财政资源，迅速建立工作队协调各项活动
- 努力提供各种资源，在迅速评估的基础上，加强国家办事处管理和协调救灾和重建努力
- 网络：活动经验图；450 名工作人员志愿者支助海啸救援工作
- 与 Deloitte-Touche 达成慈善性质的协定，现场为受影响的国家办事处提供项目管理和财务管理方面的咨询支助，确保责任制和透明度

241. 为了支助工作人员发展和才能管理优先事项，启用了活动经验图。活动经验图是一种内部管理工具，可以让开发计划署所有工作人员，不论现任职务如何，都能够在开发计划署所有服务项目中确定能力水平。这将使开发计划署得以为工作人员制定培训战略，利用其人力资源为内部指派顾问，代表方案国家执行任务，例如在印度发生洋海啸灾害时。

242. 高级管理小组于 2004 年核准了知识管理路线图，其中确定了从公司角度出发，开发计划署知识管理前进的方向。这项工作的目的是补充总部、区域和国家办事处实施知识管理倡议。路线图确定了五个相互关联的工作领域，负责解决内容管理、网络和社区、人员配置政策、系统和协作工具和加强基础设施的问题。迄今为止取得的进展包括合并顾问名册，启动开发全球项目数据库，规定管理做法，设立新的国家办事处和专题网络，加强区域各社区的做法。³³ 开发计划署还

³³ 4 504 名开发计划署工作人员至少是六个活动知识网络中一个网络的成员。

参与 4 名重要知识管理专家小组，提出各项改进建议。小组的结论是，开发计划署开展的工作是“最佳做法”。

243. 最后，安全正作为一种对所有业务和方案必不可少的有利机制纳入主流。继 2003 年联合国驻巴格达总部遭到轰炸之后，对联合国全系统的安全进行了一次全面大检查，其中开发计划署发挥了积极作用。检查中明确了作用和责任，与联合国安全和安保部建立了合作伙伴关系；联合国建筑物和总部的安全得到改善，包括工作人员应急状态、通讯、应急反应机制、恢复正常状态和为商业活动持续提供资助；向联合国系统提供了各种服务，包括加强对 130 个外地安全协调干事的管理。开发计划署国别办事处遵守最低限度的安全标准是 2004 年的重中之重。更具体的说，对阿富汗、科特迪瓦、圭亚那、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、利比里亚、尼泊尔、沙特阿拉伯、叙利亚和多哥充满挑战的安全需要进行了研究，对在印度尼西亚、马尔代夫和斯里兰卡发生的海啸灾难也做出了紧急响应。

B. 提供成果的效率

244. 联合国改革不仅影响到我们的方案拟订进程，而且还影响到我们的业务工作。开发计划署积极支助简化和统一联合国不同组织的进程和程序，目的是减轻其他合作伙伴国家的负担，减少干预措施的业务费用。2004 年，这个领域取得了一些进展，例如启用统一的方案方式和工具；增加利用共同事务；发展和随后开展实施资源转让框架，便利方案拟定，减轻合作伙伴国家政府的负担；正努力建立两个试验性的联合国联合办事处。

245. 开发计划署最大的改革行动是 Atlas 系统，2004 年 1 月，各国家办事处按时上网。Atlas 综合了开发计划署的财政、项目和人力资源信息和进程。Atlas 使开发计划署能够停止使用一些现有系统，并停用其他系统，其中很多功能不当，综合能力差，而且维持的费用越来越昂贵。Atlas 的开发是与联合国系统，包括开发计划署、人口基金和项目厅协作的成果，同时难民专员办事处也积极参与。这是朝着开放、相互联系和追求知识的组织方向迈出的重要步骤，开发计划署一直期望成为这样一个组织。启用 Atlas 系统加强了全组织的财务责任制度和透明度。开发计划署努力朝着网络系统和工具方向发展，例如网上采购咨询委员会，开发网上指导，使工作人员更容易了解综合全面的政策准则。努力启用基准，支持国家办事处达到国际认证标准，这样 Atlas 必将提高开发计划署为方案国家中的合作伙伴服务的能力，同时提高效率，创造更好的业绩。

246. 为了协助开发计划署国家办事处管理这些变化，制定了一个工具箱，把开发计划署组织改革倡议合并在一起，目的是强化开发计划署作为一个切实有效、专业可靠的合作伙伴提供发展成果的地位。工具箱提出执行各种改革倡议的措施，包括 Atlas、知识管理和联合国改革。工具箱充分借鉴开发计划署管理改革和利用各国的实际经验和最佳做法而取得的广泛经验。

247. 为了支持国家和区域各级的发展努力，开发计划署在新近设立的区域中心合并和加强区域能力。2004 年，在曼谷、布拉迪斯拉发、科伦坡和约翰内斯堡设立了中心。除了发展实践范围内的政策咨询服务，区域方案管理职能和服务在整个区域分享，同时利用部署的管理服务加强区域中心，提高国家办事处的能力和工作情况。这些中心给区域带来了发展实践做法，而且还在各区域规划方案和管理实践。这将使各国家办事处和方案国家能够以迅速、有效和由需求驱动的方式利用开发计划署的能力。区域化进程是不间断的，必将有助于加强职能权力下放和为各区域提供各种服务。

C. 维护责任制

248. 开发计划署负责以开放透明的方式提供发展成果，同时维护本组织的正直完整性。从内部来说，这反映出开发计划署在各级和在整个进程中统一管理发展成果的方式。成果责任制是通过规划和报告制度维持的，包括多年筹资框架报告；发展成果规划和报告进程；“平衡的记分板”；评价；内部审计扩大措施；加强内部司法系统；以及公司调查。³⁴ 至于个别工作人员，开发计划署正在利用成果管制规划和评估措施。³⁵

249. 公司监督机制将通过执行小组监督分组、通过修订管理审查和监督委员会监督有效、高效率的执行内部外部审计建议以及启动机构化风险管理机制职权范围得到加强。

250. 2002 年晚些时候试验性试用扩大审计措施，并于 2003 年确定，目前已开始启用这种审计措施。根据这项倡议，审计和执行情况审查办事处启动了重新定位做法，结果设立了专门的调查科；规定了审计质量保证职能；增设了方案审计员额，以加强审计小组的能力，对发展活动进行实质性的评估。

251. 内部司法制度的加强包括实行 2003 年通过的纪律惩戒程序政策，规定行政当局和工作人员在调查和受理纪律惩戒案件中的权利和义务。全球工作人员调查显示，在过去六年中我们在这个领域中取得了重大进展，同时调查也证实问题重重。监察员 2004 年报告对于详细了解主要问题十分有益，自报告发表以来，开发计划署已经研究讨论了很多问题，例如加强对驻地代表/驻地协调员的评估，更新所有工作人员工作情况评估措施，加强我们的人力资源政策。

252. 新加强的内部管制框架已经实施，其中概述了根据 Atlas 和新的财务规定，财务、采购和人力资源方面的不同作用和责任。

³⁴ 开发计划署的公司调查有合作伙伴关系调查、全球工作人员调查和总部产品和服务调查。

³⁵ 成果和能力评估。

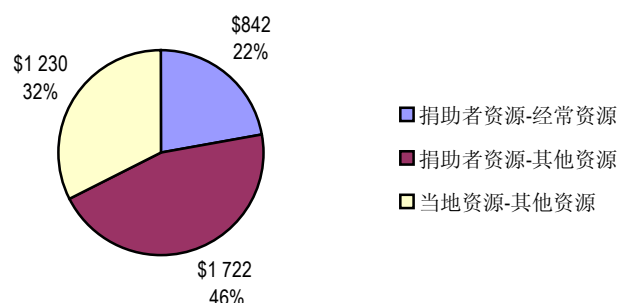
六. 2004 年的支出³⁶

A. 资源

253. 开发计划署是一个由多方供资的组织。在过去五年中，它的资源捐助数额全面强劲增长，从 2000 年的 24 亿美元增至 2004 年创记录的 38 亿美元。开发计划署经常资源继续保持增加趋势，2004 的捐助数额达到 8.42 亿美元，比 2003 年增加了 7 200 万美元，即 9%。同样，2004 年期间，其他当地资源捐助数额增加 1.64 亿美元即 15%，增至 12 亿美元。与此形成对比的是，其他捐助者资源捐助数额增长了 45% 即 5.34 亿美元，增至 17 亿美元。这一大幅增加主要归功于 2004 年期间收到的捐助者供资的分担费用活动专用捐款。

图 11

供资搭配（百万美元）



B. 按供资来源划分的方案支出³⁷

254. 2004 年方案支出总额为 28 亿美元，其中用于经常资源供资的方案活动的支出为 4.98 亿美元，主要用于最不发达和低收入国家。由其他捐助者资源（第三方分担费用和信托基金）和由当地资源（政府分担费用）供资的方案活动的支出分别为略超过 11.8 亿美元和 11.1 亿美元（见图 12）。

³⁶ 措施。2004-2007 年多年筹资框架中确定的全球资源目标。

数据来源。初步财务数据是从开发计划署机构资源规划系统(地图集)中收集的。按照各活动类型配置项目一级资料的工作是由开发计划署国家办事处完成的。

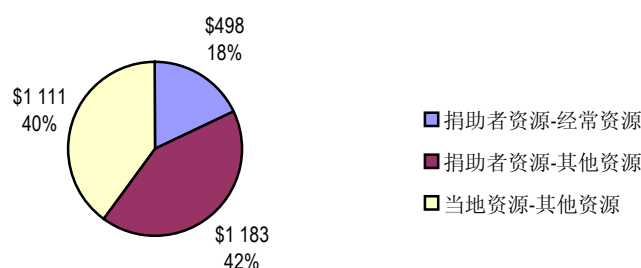
分析方法。财务分析是由开发计划署总部的金融专家作的。

所有金融数据截至 2005 年 4 月 20 日。

³⁷ 按活动、服务项目以及供资来源划分的方案支出，查阅：<http://www.undp.org/execbrd/pdf/expenditures.pdf>。

图 12

2004 年按供资来源划分的方案支出（百万美元）



255. 2004 年期间，由捐助者资源（经常和其他）供资的方案活动总值为 16.8 亿美元，比多年筹资框架建议的年度目标多 1.22 亿美元即 8%。2004 年期间，由当地资源供资的方案活动（11.1 亿美元）比 2004–2007 年多年筹资框架的年度目标多 1.72 亿美元即 18%。

256. 值得注意的是，2004 年方案支出的所有三个供资来源与 2003 年的对应数额相比，均有增长。由经常资源供资的方案活动增加了 8 800 万美元即 21%，与此同时，由其他捐助者资源供资的方案活动增加了 2.78 亿美元即 31%。由当地资源供资的方案活动增加了 8 100 万美元即 8%。

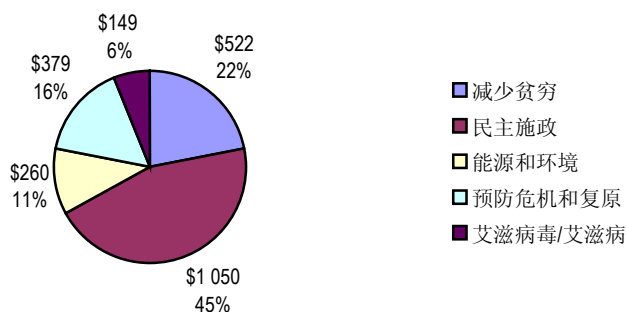
257. 预计由经常资源供资的方案活动的增长趋势会继续，会实现 2004–2007 年多年筹资框架为 2006 年确定的年度目标 6.22 亿美元这一目标。由其他捐助者资源供资的方案活动的大幅增加要归功于分担费用活动。由当地资源供资的方案活动依然高度集中于拉丁美洲和加勒比区域的 10 个国家。

C. 按活动划分的方案支出

258. 在与活动领域有关的 2004 年方案支出总额（23.6 亿美元）中，方案资源的最大份额（10.5 亿美元即 44%）用于促进民主施政，比第二个最大领域即实现千年发展目标和减少人的贫穷（5.22 亿美元即 22%）的两倍还多。见下文图 13。

图 13

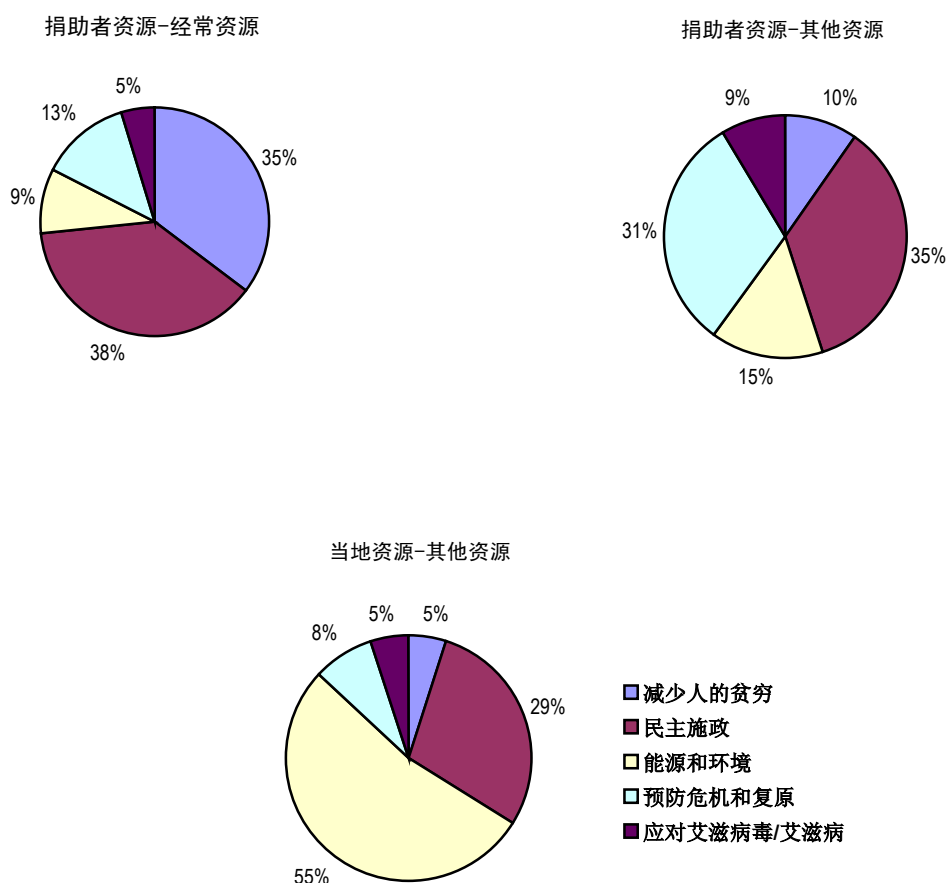
2004 年按活动划分的方案支出（百万美元）



259. 在审议三个供资来源时，就会明显发现它们在每个活动领域的供资数额方面的巨大差异。由经常资源供资的方案活动最主要集中于促进民主施政（35%）和实现千年发展目标和减少人的贫穷（39%）。由当地资源供资的方案活动的55%的支出用于民主施政领域，28%的支出用于实现千年发展目标和减少人的贫穷。由其他捐助者资源供资的方案活动主要集中于促进民主施政（35%）及预防危机和复原（31%）。（请见下文图 14。³⁸）

图 14

2004 年按活动和供资来源划分的方案支出（百万美元）



³⁸ 详情, 请见附件一(可通过目录中的统一资源定位器 url 地址调阅)。

D. 方案支助、管理、行政和对联合国业务活动的支助

260. 要对财务效率进行衡量，可用方案支助加管理和行政费用（3.4 亿美元）除以方案、方案支助加管理和行政费用（31.33 亿美元）。2004 年，这一比例为 11%，低于多年筹资框架建议的比例（12%）。

261. 2004 年，方案支出费用估计为 2.56 亿美元。这在多年筹资框架规定的 5% 即 2.64 亿美元的目标内。这 2.56 亿美元中，80% 源于捐助者资源，其余的 20% 源于当地资源。

262. 估计源于捐助者资源和当地资源的管理和行政费用为 8 500 万美元，比 2004-2007 年多年筹资框架中确定的相应目标 8 100 万美元高出 5% 左右。

E. 2005 年及以后的资源前景

263. 开发计划署仍然是一个由多方供资的组织，其资源基础将继续增长。但是，经常资源为开发计划署提供其所有重要的供资基础，特别是为其国家存在和面向国家的重点提供资金。经常资源还为开发计划署提供支助联合国系统和驻地协调员职能的国家平台。尽管 2004 年开发计划署的经常资源捐助稳步增长，而且 2005 年很可能也增长，但如要实现 2004-2007 年多年筹资框架确定的 38 亿美元的目标，2006 年和 2007 年需要大幅增加。

七. 结论

264. 本报告讨论了实现 2004-2007 年多年筹资框架的目标方面的进展情况，提供了跟踪和评估目前的多年筹资框架期间的成果的基础。如执行局赞同的那样，本报告提供了有条理和分析的简明业绩资料，使得执行局能够监测、评估和就诸如方案重点、方案状况和成果；开发计划署的协调作用；以及实现多年筹资框架目标的组织战略等关键战略目标提供指导。本文件所采用的报告方法促使执行局评判本组织的业绩，并履行职责，除审查开发计划署的资产是否得到高效利用和保护外，衡量它对发展成果所作的贡献。

265. 同时，执行局确认多年筹资框架是开发计划署的主要政策文件和战略资源和管理工具，本报告受到上述情况的启发。本报告在框架的综合性基础上，介绍了有关方案成果以及发展有效性的驱动因素的实质资料，也评估了内部业绩问题以及开发计划署在伙伴关系和协调中的作用。报告框架的这些支柱为开发计划署提供了利用成果资料进行战略管理决策的基础以及进行组织学习和监督的基础，从而加强了本组织各级的问责制和注重成果的做法。

266. 开发计划署在充分意识到摆在面前的挑战的同时，也认为本报告提供证据，说明了在改造本组织方面所取得的相当进展。本报告还表明，开发计划署正在变得越来越重点突出，已经使国家一级的方案更加有效，同国家优先事项联系

更加密切，并正在为此目的越来越多地调整其资源。希望在取得这些成绩的同时，捐助国和方案国均继续加强对开发计划署的支助。

267. 署长期待执行局代表们讨论关于开发计划署业绩和成果的本报告并得到有关反馈。
