



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
20 March 2000
Chinese
Original: English

2000 年第二届常会

2000 年 4 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 6

业务计划

接受挑战：2000-2003 年开发计划署在危机、
冲突后和复原情况中的作用

署长的报告

引言

1. 本文件是根据署长向执行局 2000 年第一届常会提出的业务计划 (DP/2000/8)。其中一部分是与政府、联合国和非政府伙伴进行广泛协商的成果。它的提出是根据开发计划署所做的承诺：与伙伴合作，向发展情况特殊的、包括处于冲突后和复原时期的方案国家提供可靠的前后一致的支助。
2. 本报告的目的是让执行局了解开发计划署在实施执行局各项有关决定方面作出的进展，并请求执行局支持拟订一项战略，以便在这种富于挑战环境中成为有效的行动者和伙伴。
3. 本报告的基础是署长作出的一些承诺，包括：
 - (a) 尊重并发扬开发计划署作为致力于扶贫和促进人的发展的一个发展机构的使命；
 - (b) 在联合国系统内外建立战略性伙伴关系，以加强对方案国家的国际支助的一致性；
 - (c) 确保核心资源不会转用于执行局确定核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 的决定规定以外的冲突后或灾害后活动，以及确保该领域的任何扩大活动完全由非核心资源供资。

4. 本报告获悉，开发计划署必须完全着重那些借助组织具有相对优势的领域，因为这些领域有助于联合国和国际社会尤其是在国家一级预防冲突和减少灾害的能力，并且能够满足方案国家的需要和要求。

一. 背景

5. 尽管很多社会取得了进展，但过去十年却发生了一系列的冲突和自然灾害，使全世界越来越多的脆弱国家饱受摧残，这些天灾人祸破坏了数十年的发展，造成大规模的社会和经济失调。这种情况使平民伤亡、难民和国内流离失所人口数量剧增，并使国家和民间社会机构瓦解。目前的冲突绝大多数发生在发展中国家，对这些国家的赤贫者造成最大的伤害。此外，从暴力中复原的社会最容易再次陷入冲突。

6. 无论是作为自然周期的一部分或是由人为的环境退化所触发的自然灾害发生率似乎也告增加。随着人口不断增长，这些灾害对生命和财产的影响也大为增加。长期的环境退化，包括毁林和荒漠化，温室气体不断增加，生产损耗臭氧的物质以及处理废料不当造成气候变化、自然灾害发生率和相对严重性出现增加的趋势以及水质严重的恶化。在他向 2000 年 3 月举行的第二次世界水论坛的发言中，世界 21 世纪水事委员会主席指出一个估计数，这个估计数认为，在 1999 年，河流流域的水土危机一共造成 2 500 万名环境难民，首次超过了战争引起的难民人数。

7. 长期贫穷使人们更容易受到危机和灾害的影响。很多目前的危机已持续了数年甚至几十年，有些危机还不断蔓延，使整个分区域陷入动荡不安。同样地，很多国家的自然灾害不仅仅是“中断发展”的偶然大规模灾害而已，而且还当为一种长期和经年出现的问题，在社区的国家 and 分区域一级的发展形态中根深蒂固。

8. 发展收益损失是一项可悲的现实。在撒哈拉沙漠以南的非洲地区——受到自然灾害和复杂的紧急事件影响最严重的一个区域——生活在贫穷线以下的人口百分比从 1987 年的 38% 增至 1997 年的 39%（见《1997 年人的发展报告》）。从 1981 年至 1998 年，该区域的实际人均国内生产总值（国内总产值）累计减少了 21%（《1999 年人的发展报告》）。受到 1998 年米切飓风打击最严重的美洲国家损失总额约为 6 018 亿美元，相当于该区域 1997 年国内总产值的 13%。在莫桑比克，旋风埃琳造成的洪灾影响到 190 万人民并使 30 万人流离失所，使 8 年的经济增长趋势倒退。海地和塞拉利昂等国家的人的发展指数分别从 1992 年的 0.209 和 0.354 跌至 1998 年的 0.185 和 0.335（《1998 年人的发展报告》）。为了应付这些危机，人道主义援助在不断减少的官援中所占的份额从 1988 年的 3% 增至 1998 年的大约 9%。

9. 这些令人震惊的趋势迫使大家考虑救助与发展之间的所谓差距问题。联合国和国际社会正在设法确保从人道主义救助向长期复原的发展活动进行前后一致

的转移。由于救助和复原活动费用日增而且只收到局部的成效，因此使大家更加注意预防危机——这是秘书长在 1999 年 10 月 19 日向世界银行工作人员发言中确定为联合国的一个重要优先事项的领域，他在发言中指出“如果战争是发展最可怕的敌人，那么建全和平衡的发展是最佳的预防冲突方式”。安全理事会在 1999 年 11 月下旬关于防止冲突的公开辩论是一项支持秘书长呼吁的一项重大发展，以便制订联合国的一项全面长期预防性战略，动员联合国系统所有主要机关、各专门机构、基金和计划署的参与。

10. 然而，为了预防危机，联合国系统的政策、做法和资金仍然不足。数量日增的多边、政府和非政府有关行动者是后援。联合国系统和国际社会的一般趋势是利用一系列的军事、政治和人道主义手段应付危机。虽然这种支助极为重要，但往往以牺牲长期发展为代价。人道主义援助往往没有处理持续风险和脆弱性问题或复原机会问题。此外，这种援助还挪用捐助国和方案国所支持的用于建立可持续人的发展能力的珍贵的国家和国际资源。在这种情况下，需要紧急支助以避免危机、处理当前的人道主义情况和扩大到可持续复原以外更大的领域。

二. 开发计划署的对策

11. 由于出现的特殊发展情况不断增加及其基本原因越来越复杂，开发计划署和国际社会要以更有效和可持续的方式应对这种情况的压力也告增加。向开发计划署提出的大部分援助要求来自正在从冲突和自然灾害中挣扎复原的方案国。

开发计划署的任务

12. 近年来联合国会员国为开发计划署和发展机构在特殊发展情况中的行动确定了明确的任务。大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议确定发展对于紧急情况极为重要（附件，第 9-10 段），在关于外地协调的秘书长报告（A/49/177-E/1994/8）中进一步阐明了这个主题。题为“革新联合国：改革方案”的秘书长报告（A/51/950 和 Add. 1-7）以及大会的相关决议（第 52/12 A 和 B 号决议）中也间接承认发展关切事项的核心作用。执行局进一步将这些任务落实，方法是承认对于预防性和复原性发展的处理必须常常与危机处理同时并进并首次在其第 95/23 号决定中保留开发计划署项目 1.1.3 的 5% 的核心资源作此用途，联合国又把自然灾害和排雷领域的核心任务分别通过大会第 52/12 A 号决议第 16 段和大会第 53/26 号决议授权开发计划署执行。开发计划署与方案国密切协调进行这些领域的活动。

13. 开发计划署支助和管理的驻地协调员制度在协调特殊发展情况的业务活动方面，继续发挥明确作用。虽然大会第 32/197、42/196、44/211、47/168、48/209 号决议尤其是第 47/199 号决议为业务活动的协调提供了总范围，但大会在第 46/182 号决议附件中进一步声明驻地协调员通常应协调联合国系统在国家一级的人道主义援助。他（她）应协助联合国系统的准备工作，帮助迅速从救助过渡

到发展。秘书长的改革方案进一步加强了开发计划署在发展情况特殊的国家中的协调作用；根据改革方案，除了任命署长为联合国发展集团（发展集团）主席外，他还成为人道主义事务执行委员会以及和平与安全执行委员会的成员（第52/12 A 号和 B 号决议）。

成就

14. 对此，开发计划署取得重大进展，为处理这些重要任务重新安排和调整了其活动和资源。

15. **致力于协调** 很多精力是用于支持特殊发展情况方面的援助协调上。除了资助驻地协调员的日常活动外，开发计划署还提供支助，以筹备和召开圆桌会议和筹备人道主义事务协调厅（人道协调厅）领导的联合呼吁。开发计划署还召集和管理国家内部的灾害管理队。开发计划署与其重要伙伴一起支助拟订、管理和执行战略框架和其他发展、复原和重建计划以及部门和专题研究及项目确定工作。在广泛的国家，开发计划署的项目加强了国家援助管理和协调机构的技术和管理能力以及国家单位的执行能力。向协调计划提供信息技术支助也是开发计划署向方案国和国际社会提供的一项重要新兴服务。开发计划署对复原协调支助的最新例子是在莫桑比克；莫桑比克政府要求开发计划署组织一次捐助者协调会议，为可持续复原和减少脆弱性框架调动资源。在这种情况下，开发计划署与其他主要的国际行动者配合行动。

16. 在较广泛的发展集团内，为改进协调进程执行了一些补充性措施。这些措施包括为驻地协调员拟订一些也列入人道主义职能的标准职务说明（目前 11 名驻地协调员同时担任人道主义协调员职务）以及动员包括人道协调厅在内的人道主义机构参与驻地协调员甄选进程。其他的活动包括订正共同国家评价、联合国发展援助框架（联发援框架）准则，以改进救助、重建和发展之间的联系（例如通过实施风险评价和脆弱性部分）。在科索沃和东帝汶，发展集团又在测试其他的发展协调模式，例如联合国发展协调员概念。

17. **管理变革** 针对特殊的发展情况，开发计划署作出了一些组织上、管理上和政治上的变革，主要是设立了应急司，该司监督核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 提供的资金，确保在法人团体一级采取有效和一致的行动，通过各区域局设法加强处理特殊发展情况的国家办事处。应急司又管理开发计划署与机构间常设委员会和秘书长设立的人道主义事务执行委员会及和平与安全执行委员会之间日益重要的工作。

18. 应急司又在日内瓦设立了一个处监督规定的开发计划署防灾减灾作用，以及与欧洲的人道主义机构进行协调。尤其是在自然灾害、排雷行动、重返社会、危机后的体制变革和复原等领域，应急司内部建立了实质性能力。根据核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 取得经费立即应付灾害的程序已告简化，滞后时间已告缩

短。又制订了一些程序供作为执行代理人的非政府组织使用。在国家一级，（例如在柬埔寨、洪都拉斯和卢旺达）测试了一些联合管理单位模式，为了更好地满足复原方案拟订要求而改组选定的国家办事处已成为惯例。

19. **资源** 开发计划署利用核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 的资源信托基金、分摊费用和开发计划署各项框架或方案内部产生的大量并行供资来支助其业务。在危机重重的一些国家，开发计划署与国家当局协商，利用核心预算资源调拨目标项目 1.1.1 和 1.1.2 的资源处理危机的根本原因。

20. 截至 2000 年 2 月底，根据核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 一共向 89 个国家的 225 个项目调拨了 1.5 亿美元（关于详细的评价，参看 1999 年 7 月为应急司/开发计划署编写的《开发计划署对情况特殊的国家的回应：对核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 使用情况的独立评价》）。又支助了一些区域和区域间方案以及一个全球方案。核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 一共有 75% 的资源（1.13 亿美元）调拨给 41 个国家应付复杂的发展情况的方案（第一类），9%（1 300 万美元）调拨给 68 个国家立即应付突发危机的活动（第二类），16% 的（2 400 万美元）调拨给 23 个国家能力建设和预防活动（第三类）。28 个国家获得两类以上的资金。在第一类中，共有 24% 拨给治理项目，59% 拨给一般的重返社会和重建项目，8% 拨给排雷行动，6% 拨给遣散项目，3% 拨给战略性框架拟订项目。

21. 开发计划署在危机和冲突后领域的支助的绝大多数活动是由预算外捐款提供资金，而核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 往往发挥一项重要的促进作用。在波斯尼亚和黑塞哥维那，开发计划署一笔 710 万美元的投资导致其他捐助者另外供资 7 000 万美元。在危地马拉，为两个方案筹集了 1.5 亿美元，为和平协定采取后续行动，并从核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 获得核心资金 610 万美元。预期获得价值 1.335 亿美元的多捐助者方案，用于开发计划署的援助巴勒斯坦人民方案（援巴方案）；该方案将利用共计 1 250 万美元的核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 的拨款展开。在科索沃，投入核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 的 200 万美元之后，开发计划署在一年之内筹集了 4 300 万美元。卢旺达从核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 获得的 800 万美元拨款筹集了 1.12 亿美元。洪都拉斯的 70 万美元拨款筹集了 2 730 万美元，拨给东帝汶的 130 万美元已得到捐助者承付超过 1 500 万美元的分摊费用。

22. 为了为这类业务吸引必要的非核心资源，开发计划署又设立了一些特别信托基金。根据 1998 年 12 月 31 日终了的 12 个月的临时财务报表，在 1997 年和 1998 年，这些基金拨款超过 2.5 亿美元。另一方面，核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 的资源通过第三方分摊费用安排（目前已超过 4 600 万美元）和管理事务协议吸收资金。总的来说，开发计划署为发展情况特殊的国家项目每年平均筹集 1.75 亿美元的非核心经费，这点在《冲突后情况中分担新角色：开发计划署在支助重

返社会方案中的作用》第 30 页中已有所说明。尽管有了这些资源筹集方面的成就，可是对这种援助的需求继续远远超过开发计划署的资源基础。

主要活动

23. **重返社会** 地区的重返社会方案已经成为开发计划署在冲突后国家的一项标志成品并与难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、世界银行、国际劳工组织（劳工组织）、世界粮食计划署（粮食计划署）、联合国项目事务厅（项目厅）和非政府组织一起，将这些方案推广到大约 25 个国家（尤其是阿富汗、柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、莫桑比克、尼加拉瓜、索马里）。如最近的重返社会评价指出，开发计划署提供的重返社会援助的最成功方式是向流离失所人民以及他们正在重新定居的社区提供支助（见《分担新角色……》）。除了提供服务和支助谋生活动外，开发计划署还发展社区的机构能力，以管理发展和扩大对决策的参与，同时减少社会磨擦和冲突。开发计划署支助的地区发展方案又作为援助者采取一致行动的框架。社区一级的工作还使开发计划署能够在全国尚未充分实现和平和/甚至在没有公认的政府（例如阿富汗和索马里）的情况下，在一些“和平区域”进行开发计划署活动。对于提供小额信贷和小企业发展以及可持续的创收（例如在柬埔寨），社区一级的机构证明是有效的。

24. 重返社会方案的成功还要与难民专员办事处进行协调和共同拟订方案，必须迅速执行的重新安置和重返社会项目尤其是如此。

25. 利用国家和国际的联合国志愿人员进行社区一级的能力建设和社会复原象支助尚未建立的国家非政府组织能力那样，已成为地区发展的一项重要特点。

26. **政策和体制发展** 政策和体制发展对于冲突后情况中的开发计划署方案发挥了一项重要作用。这是开发计划署努力的一部分，以满足方案国家促进国家支持穷人政策进程的愿望。在第五个方案拟订周期期间（1992-1996 年），用于发展情况特殊的国家活动的方案预算从大约 5 000 万美元增至 1.92 亿美元。开发计划署在这方面的活动包括发展能力制定并执行财政、税务和货币政策，以重新建立健全的发展管理和为政治及社会稳定所需的经济成长创造条件，这项活动还常常伴随发展通商和投资立法框架，以便根据国家的最佳利益进行私营部门的增长。为了确保持续性，又加强了有效编制预算和开支管理的能力。经常与这方面的重要伙伴如世界银行、各区域银行和/或国际货币基金组织（基金组织）（例如在柬埔寨和卢旺达）密切进行正式或非正式的协作，以执行这项工作。

27. 开发计划署又采取一项综合的办法发展警察、法院、司法机构和监狱系统的能力（如在海地和卢旺达）。一项并入较广泛的发展计划的、日益扩大的减少小型武器一揽子项目在阿尔巴尼亚和马里等一些国家作出重大贡献。此外，开发计划署还支助拟订法律框架，包括拟订人权法及支助其执行以及支助宪政改革（例如在格鲁吉亚）。

28. 开发计划署在该领域的其他活动包括加强一些重要的政府机构（例如在柬埔寨）酌情使政府权力下放以及加强议会和选举制度（例如在中美洲）。还作出努力引进和发展政府责任制。

29. **自然灾害** 为了响应大会第 52/12 B 号决议和进一步强调开发计划署在减灾领域的全面战略和活动,1998 年 3 月设立了减灾和复原方案作为应急司的一部分。同时开发计划署以前与前人道主义事务部共同管理的灾害管理培训方案已完全并入开发计划署。直到 1999 年底之前,约有 1 280 万美元的核心预算资源调拨目标 1.1.3 的资源拨给 29 个国家用于加强国家灾害管理机构和培训、政策发展、加强区域合作、灾害后复原和重建,巩固预警机制和国家防灾计划,同时支助脆弱性评估和社区宣传。开发计划署又提供重大支助,协调拟订中美洲、土耳其和委内瑞拉等重大灾害的复原计划。例如在孟加拉国 1998 年的大规模水灾之后,开发计划署领导的活动筹集了 2.23 亿美元。随着人为的灾害数量不断增加,开发计划署还支助武器和废物处理（在哈萨克斯坦）、漏油（在阿根廷和乌拉圭）和暴力冲突后环境破坏（在东南欧）等复原活动。

30. **排雷行动** 在联合国系统内,要求开发计划署领导处理地雷污染的社会、经济后果并支助当地的能力,以消除这些后果对恢复正常经济活动、重建和发展造成的威胁。为了建立这种能力,开发计划署支助设立管理基本设施和体制安排,制订排雷行动方案,协调管理员的技术小组和支助工作人员的培训。开发计划署的多部门办法使它能够将其排雷行动方案与其他种类的援助挂钩,例如目前开发计划署在该领域（共有 20 项联合国支助的行动）支助的 15 个国家的基本设施重建,农村发展和难民重返社会等。在核心预算资源调拨目标项目 1.1.3 资源提供的 1 200 万美元基础上,这些方案通过信托基金或分摊费用安排调动了 7 000 万美元以上（截至 1998 年 12 月 31 日）。开发计划署每天与联合国排雷行动处在这方面进行交流。

31. 通过这些多重的措施,开发计划署开始处理特殊发展情况的基本根源。尚要作出很大努力:开发计划署必须巩固和加强它对这些情况的管理,增强其本身在一些重要领域的实质性努力,包括进行工作人员发展。需要更有效的法人制度和网络以调动资源和建立有效的合伙关系,填补救助与发展之间的差距。已确定了一些有效的干预形式处理重要的基本原因。需要进一步努力将这些原因发展为一致的成品并使组织为新的一批挑战作好准备。又必须保持趋势,以改进开发计划署尤其是在较广泛的发展集团范围内的协调支助。

三. 向前迈进

A. 指导原则

32. 显然必须改善开发计划署在特殊发展情况中的业绩并在一个日益壮大的机构间框架内使它成为一个更可靠的伙伴。开发计划署的特别发展业务必须符合其全面的法人目标并继续遵行其与方案国战略性交往的政策。为了巩固并扩大这些方案，显然需要增加预算外资源。

33. 如果管理得当，组织的相对优势可以转化为对面临特别发展挑战的国家的一项重大贡献，方法是向当地和国际的活动提供：

- 建立和平和/或复员长期进程的连续性，这个进程自始至终将看到行动者的大调整，同时开发计划署能够扩大其在国家内的持续存在；
- 互通有无和协调，支助确保覆盖所有要点的多学科和多援助者框架；
- 地方和全国政府的对应人员，长期的成功依靠这些人员，他们的能力是开发计划署工作的重点；
- 一项全社区的办法，这项办法专为较广泛的东道方而制订，顺理成章地充实伙伴机构的援助目标（例如，难民专员办事处援助返回者，联合国儿童基金会（儿童基金会）援助母亲和儿童）；
- 迅速和及时的回应，因为开发计划署前所未有地将决策职权移交其当地管理人员。

B. 前进道路

34. 开发计划署将来将特别着重：（a）加强其对驻地/人道主义协调员制度的支助；（b）扩大其与一些重大组织和机构的伙伴关系；（c）改进预防活动；（d）根据可持续复原方案加强其在冲突后和灾难后情况下的活动；（e）加强其本身的应急能力。

1. 加强开发计划署对驻地/人道主义协调员的支助

35. 要将国际应付危机的方法从一系列的被动、分散的行动转变为主动积极、推动可持续复原的行动，关键是制订一项能够综合预防、建设和平、救助、重建和复原倡议的全面办法。开发计划署认为对这项努力的支助是它在特殊发展情况中的最重要的核心作用。

36. 在所有国家，开发计划署将通过驻地协调员制度运作，同时强调：（a）早期联合规划和排定优先事项；（b）以需求为主导而不是以机构为主导来评价需要和当地能力；（c）必须通过机构间协作明确地商定分工；（d）必须为过渡性

的方案拟订实行更灵活的筹资制度。将竭尽所能支助国家当局在管理这些进程方面的核心作用并将所有国际行动者列入一项统一的、包容的、共同参与的办法。

37. 在驻地协调员制度内的协作成功取决于一些重要因素：

(a) 所有联合国专门机构、基金和计划署在多大程度上接受驻地协调员制度为一项共同的职责。事实上，这是越来越多国家的趋势，这些国家目前着重的是确保一个运作良好的驻地协调员制度能够鼓励协同作用。在这些国家，人们确定联合分析或行动可以增加个别活动价值的那些具体需要和服务，即那些整体大于部分总和的领域；

(b) 驻地协调员的领导风格与国家小组确定的需要和服务之间的配合。原则上，对联合国国家小组的领导作用应当理解为有效的促进作用，即促进进程和推动联合工作；

(c) 在秘书长指派了一名特别代表或代表的情况下，必须制订明确的职责和适当的支助机制，以确保对联合国的危机和危机后复原援助取得有效分工和协同作用；

(d) 向驻地协调员提供资源，使他们能够采取协作倡议（经常在接到通知后短期内进行），例如快速的需要评价和分析、宣传工作、或针对迅速变化的情况的方案倡议。

38. 开发计划署将在机构间一级进行工作，以扩大在拟订这方面的共同手段和框架作出的进展，包括共同国家评价、联发援框架，联合国战略框架和世界银行的综合发展框架。将鼓励国家小组利用这些手段作为一个起点，但也鼓励他们创新，以满足他们特殊情况的需要。

2. 伙伴关系

39. 署长的 2000-2003 年业务计划（DP/2000/8）不但强调战略性伙伴关系是对外关系的一个方面，而且是发展效率的一个先决条件，就战略性伙伴关系而言，没有其他情况比危机、冲突后和复原情况更重要或更具挑战性。这种关系很重要，因为在这些情况下需要的成果受到时间限制、多种多样并且往往规模庞大，而且在成千上万的生命可能受到威胁的时候，需要同时在很多阵线上采取行动。这些情况也具挑战性，因为有关的行动者人数经常过多或过少，同时有不同的议程和方案拟订周期。体现联合国改革整体趋势的署长致力于与一些关键的国际和多边行动者建立更密切、更具实质性的伙伴关系，例如世界银行和欧洲联盟以及非国家行动者和处境能够发挥重大作用的民间社会组织等。

40. 在其本身与方案国家的关系上及其在联合国系统内部的驻地协调员的作用上，开发计划署将加强进行中的努力以满足这项挑战。在特殊发展情况方面，开发计划署将设法与联合国秘书处的政治事务部、维持和平行动部（维和部）和人

发协调厅以及儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署和人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）等组织建立广泛的战略伙伴关系网络。劳工组织、国际移民组织（移民组织）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）也扮演日益重要的角色，而布雷顿森林机构在危机、尤其是在危机后情况中发挥日益增加的作用。开发计划署将争取成为他们的一个有效的伙伴，以促进能够吸收各自的长处的联合工作，同时推动在宏观经济稳定等领域的长期协作。将扩大联合评价、规划和培训协作（例如都灵工作人员学院正在提供的早期警报和预防措施讲习班）。常常为联合国执行伙伴的国际或当地非政府组织以及民间社会团体、学术界、私营部门等在预防和危机后复原方面统统可以发挥作用。开发计划署将设法与这些行动者合作，在全面复原或预防战略范围内尽量增加他们的贡献和相对优势。同样的作法适用于区域和分区域组织，因为联合国正日益认可这些组织的作用。最后，当地和国际媒体也能够对预防或稳定作出积极贡献。

3. 预防

41. 虽然开发计划署具备不断扩大的减轻灾害和预防灾害一揽子方案，但其在危机和冲突方面的活动倾向于处理动荡时期及其后果。然而，越来越多的人了解到早期行动可以有助于预防或缓和这些危机。在与当地和国家当局密切协调下，促进社会和机构发展的措施可以帮助防止早已存在的紧张局势演变成暴力冲突。这种预防行动正是方案国和捐助国目前均要求开发计划署加强工作的一个领域。这点需要将预防战略并入更广泛的发展活动。

42. 作为一个处理冲突的经济根源的非政治机构，开发计划署基本上应地方和国家当局的要求设法促进体制和协商进程，同时借助开发计划署享有的长期信任关系及其对当地情况的了解。这些进程一般着重对主要的经济、社会、政治、法律和体制问题取得协商一致意见，同时支助社区一级的民间社会、解决冲突及和解。与地方和国家当局共同采取的行动可以帮助建立和平、加强体制和改进公共政策。经验证明，冲突后的重建工作往往必须力求帮助社会克服长期的暴力根源。方案国家正越来越经常地要求开发计划署确保冲突后的复原能够加强法治，并建立有效、负责和透明的公共机构以及行政和经济惯例。

43. 开发计划署目前面对的需要是拟订新的方法和手段、把预防冲突并入其方案拟订工作以及衡量发展战略和项目对于减少冲突风险的影响。这项工作基本上是为那些已经饱受冲突之害或显然受到暴力威胁的国家而拟订，因为在这些国家，社会和经济变革可能破坏稳定。发展和预防冲突战略必须对资源分配不均、排斥、分担负担、流离失所和安置及其对冲突影响等问题采取敏感的态度。开发计划署在其方案中将设法指出如何能够防止这些情况恶化并最后演变为暴力。在这方面需要准则、方法和培训。

44. 在自然灾害工作方面，开发计划署又将继续强调预防。这些灾害绝大多数伤害最脆弱的社会群体，由于长期贫穷、在社会和经济上受到排斥、毫无规划的城

市化、规划不足和人口增长，这些群体的生活条件已经朝不保夕。只有把预防灾害措施并入开发计划署的一般发展战略，才能取得长期的改良。

4. 促进可持续复原的方案拟订

45. 在灾害结束后或在冲突后情况下，将利用开发计划署的多部门办法、建设能力工作和加快回应与其他主要伙伴一起制订特定国家的复原框架。这些框架利用开发计划署对机构间协调进程的支助，将为一致的对策提供一项纲领。在这些情况下，支助建立国家能力将继续是开发计划署的指导原则。开发计划署本身将酌情在过去圆满的方案的基础上继续执行各别的方案作为较广泛的商定的框架的一部分。

46. 开发计划署的复原援助将继续着眼于与合伙人合作，缩短过渡进程中出现的差距：提供体制的连续性，把救助阶段和较长期的重建阶段之间的供资周期连接起来；开动国家能力建设和当地所有权进程。由于开发计划署几乎在全世界立足并具备迅速付款能力，因此很适合在危机打击后提供必要的短期至中期发展援助。然后，在世界银行和区域多边银行等伙伴能够提供长期援助时，开发计划署就发挥较传统的能力建设作用。

47. 作为较广泛的复原框架的一部分和在方案国家要求下，开发计划署的工作可能包括以下成份（根据目前的惯例，这些工作成份主要由预算外资源供资）：

(a) 受战争和灾害影响的民众重返社会 通过地区和社区办法，支助将着重恢复受战争和灾害影响的民众（如返回者、国内流离失所者和前战斗人员）的社会和人力资本。这些活动的目标是促进政治及经济稳定，帮助社区重建能够实现可持续复原的制度、关系和管理结构。在联合国妇女发展基金（妇发基金）的协助下，开发计划署又将优先改善妇女的境遇，以其增加她们取得各级的政治和经济权力的机会。资发基金和其他机构将继续发挥一项重大作用，支助执行非常成功的地区发展方案办法；

(b) 基本设施的重建 在危机结束之后不久，开发计划署将通过重建基本社会和经济设施促进和平与安全。这项工作可能包括协助重建有形基本设施，例如学校、保健中心和社区中心，以支助全面的社会和经济重建；

(c) 自然灾害 在自然灾害、技术灾害和环境灾害之后，作为复原方案的一部分，开发计划署将设法加强国家和社区一级机构采取管理灾害和减少灾害措施的能力。目标是确保能够持续减少灾害风险和脆弱性；

(d) 排雷行动的能力建设 开发计划署将继续建立国家实行综合的、可持续的国家和当地排雷行动方案的能力；

(e) 法治 很多冲突是在不尊重法治的情况下发生，发生的原因往往是法律、宪政和体制框架不健全或没有执行更容易接受的框架。在国家当局的合作下，开发计划署将设法协助当局制定符合国际标准的法律框架，支助能够和平解决争端的公正机构和加强本国解决冲突的机制。其他的步骤可能包括建立执行法律改

革所需的机构和工作人员能力，并且注意习惯法和传统机构。与国家当局协调进行的其他行动领域还可能包括安全部门改革、国家人权机构、和解以及参加法律和体制改革进程等；

(f) 公共部门的能力建设 宏观经济稳定和重建应当是冲突后重建和发展议程的核心。《经合发组织/发展援助委员会冲突、和平与发展合作准则》强调必须在早期调动专才在冲突后情况下协助该领域。经验证明了这点。在世界银行、基金组织和其他主要多边金融机构的协助下，开发计划署将以支助经济稳定领域的国家活动作为重建议程的一部分。

5. 提高开发计划署的应急能力

48. 为了向发展情况特殊的国家提供这些极为需要的服务和履行作为机构间一级的一个可靠的伙伴的职责，开发计划署必须继续提高其业绩和能力。

49. 首先，开发计划署必须加快其应急速度。迅速回应并不完全是救助机构的一项要求。在协助缩小救助与发展之间的差距和启动复原进程方面，开发计划署在危机开始时必须迅速行动，主要是为了加强其在当地的国家办事处和驻地协调员，或是为了在以前没有办事处的地方（如科索沃或东帝汶的情况）建立办事处。在危机开始时，开发计划署必须能够充分利用其持续的存在，迅速进入支助协调系统、方案框架和所需的伙伴关系，在最短的时间内从救助过渡到复原。在这项工作中，开发计划署将着重发展活动，而人道主义行动者则处理危机的当前后果。为了加速回应，开发计划署将改进总部的决策，包括采取迅速部署措施和特别（临时）方案拟订制度，支援当地的驻地协调员。这项活动的一部分是与丹麦、挪威和其他地方的伙伴组织拟订越来越多的长期协议。与联合国支援人员方案采取的一项特别倡议也可能作出重大贡献。

50. 其次，设立的资源为适当的资源这点极为重要。开发计划署广泛的学习和知识管理活动的一部分是务求确定特殊发展情况下的最佳做法，使国家办事处能够迅速了解最新的思维和最有效的方法及战略。正在建立重返社会、排雷行动、减轻灾害和法治等领域的实质性后援专才，以便在这些行动中提供这种支助。

51. 在今后三年期间，开发计划署又会对其人员作出重大投资，包括为特殊发展情况方面的工作提供强化培训、起职征聘方案和职业辅导。署长正在推动工作人员与管理之间的新关系，对业绩优秀的人员提供更多的发展机会。一项重大的倡议是加速并着重处理特殊发展情况需求的人事程序。然而，全面的承诺是确保在这种情况下顺利运作所需的人才纳入整个组织的主流。

四. 执行局的行动

57. 执行局不妨审查本报告中的问题并注意到其内容。