



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
14 May 2001
Chinese
Original: English

大会

第五十六届会议

临时议程* 项目 112 (a)

发展方面的业务活动：联合国系统发展方面
业务活动三年期政策审查

经济及社会理事会

2001 年实质性会议

2001 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦
临时议程** 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
大会和理事会各项政策建议的后续行动

联合国促进国际发展合作的业务活动

多年筹资框架的执行进度和联合国发展援助框架的评价

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 多年筹资框架的执行进度	1-68	3
A. 背景	1-2	3
B. 联合国各基金和方案的执行局对筹资安排的决定	3-26	3
1. 联合国开发计划署	4-11	3
2. 联合国儿童基金会	12-15	4
3. 联合国人口基金	16-20	5
4. 世界粮食计划署	21-26	6
C. 联合国各基金和计划署的财务状况以及财务趋势对联合国各基金和计划署的影响评估	27-52	6

* A/58/50。

** E/2001/100。

	段次	页次
1. 联合国开发计划署.....	27-35	6
2. 联合国儿童基金会.....	36-41	8
3. 联合国人口基金.....	42-46	9
4. 世界粮食计划署.....	47-52	9
D. 结论.....	53-67	10
E. 建议.....	68	12
二. 联合国发展援助框架评估.....	69-154	12
A. 背景.....	69-73	12
B. 联发援框架的现状.....	74-77	13
C. 联发援框架对受援国的影响.....	78-101	14
1. 联发援框架及联合国援助同国家努力的一体化.....	79-80	14
2. 联发援框架与国家制订和协调发展政策的努力.....	81-86	14
3. 共同国家评估和联发援框架的技术质量.....	87-89	15
4. 共同国家评估/联发援框架和全球各届会议后续行动.....	90-92	15
5. 各国对联发援框架的自主和参与.....	93-94	16
6. 民间社会的参与.....	95-97	16
7. 业务费用增加造成的负担.....	98-101	16
D. 联发援框架对联合国发展系统的影响.....	102-131	17
1. 共同国家评估/联发援框架以及联合国系统内部的连贯性.....	104-106	17
2. 联合国系统各组织的参与.....	107-108	17
3. 联合国系统的方案连贯性.....	109	18
4. 联发援框架和各个国家方案.....	110-111	18
5. 联发援框架和国家方案拟订程序.....	112-114	18
6. 联发援框架和替代作用.....	115-117	19
7. 联发援框架和联合方案拟订.....	118-122	19
8. 支助共同国家评估和联发援框架的资源.....	123-126	20
9. 对共同国家评估和联发援框架的技术支助.....	127-131	20
E. 与其他文书和方法之间的关系.....	132-154	21
1. 联发援框架/共同国家评估和综合发展框架.....	133-139	21
2. 联发援框架/共同国家评估和减贫战略文件.....	140-147	22
3. 联发援框架/共同国家评估和全部门办法.....	148-154	23

一. 多年筹资框架的执行进度

A. 背景

1. 本报告是根据经济及社会理事会地 2000/19 号决议第 16 段编写的,在该段中,理事会请秘书长结合下一次三年期政策审查,通过经济及社会理事会向大会第五十六届会议报告多年筹资框架实施进展情况,作为目前加强各项基金和方案的战略资源管理和扭转核心资源下降趋势的工作的一部分。

2. 本报告响应大会、经济及社会理事会和执行局的若干决议和决定。¹ 内容概述多年筹资框架的现状和各执行局所采行动,并初步评价联合国各基金和方案对筹资趋势的影响。

B. 联合国各基金和方案的执行局对筹资安排的决定

3. 为了执行大会第 50/227 号决议和经济及社会理事会 1997 年 7 月 24 日第 1997/59 号决议,联合国各基金和方案的执行局在 1998 年全年进行非常密切的对话和谈判。其重点在为联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿童基金会)制订一个可持续的筹资战略,目的是以可以预测、持续、有保障的方式增加它们的核心资金。谈判结果,各执行局核定了下述多项划时代的决定:

1. 联合国开发计划署

4. 在开发计划署执行局三项重大决定的指导下,通过了该组织的订正筹资战略,其中心要点是采用一个多年筹资框架,把方案目标、资源、预算和成果结合起来,以期增加经常资源(以前称为核心资源)。

5. 执行局第 98/23 号决定列出开发计划署工作的框架,其中规定这个订正筹资框架的基本原则和宗旨。

6. 其基础是由第 98/23 号决定奠定,再由第 99/1 号决定加强,特别是规定进一步鼓励开发计划署努力制定多年筹资框架,附带规定一个汇报制度,包括多

年筹资框架每年一次注重成果的报告和四年一次的评估报告。

7. 多年筹资框架本身一包括一个战略成果框架和一个综合资源框架,把方案资源和行政资源结合起来一已在 1999 年 9 月由开发计划署执行局审查并核准。执行局第 99/23 号决定在下列几方面尤其值得注意:

(a) 确认多年筹资框架把方案目标、资源、预算和成果结合在一起,以期增加核心资源并提高其可预测性,并确认开发计划署在制定多年筹资框架方面的成就;

(b) 表示深切关注核心资源继续全面减少,继续依赖数量有限的捐助者,并重申重视各国政府增加捐助并按时支付捐款,协助开发计划署以可以预期、持续和有保障的方式筹资,实现 11 亿美元的年度筹资目标;

(c) 请开发计划署署长与开发计划署执行局协商,继续发展和完善多年筹资框架,以此作为战略管理工具;使开发计划署在公司和国家两级重点更加明确,地位更加明显;继续与执行局开展非正式协商,讨论如何进一步执行多年筹资框架周期,首先提出第一个注重成果的年度报告,以期汇报开发计划署在优先任务领域取得的成果;并明确界定开发计划署各项方案的结果和成果,使方案国家能够充分参与拟订监测和报告战略成果框架;

(d) 建议开发计划署署长向开发计划署执行局 2000 年年度会议提出关于修订和增订多年筹资框架的提案,纳入迄今取得的教训。

8. 开发计划署执行局的这项决定是建立在该组织的订正筹资战略的四大支柱上:重申联合国发展系统业务活动的基本特征,包括其自愿性和赠与性;充分尊重方案国家的优先事项并以灵活方式响应发展中国家的需要;以集体所有权、伙伴关系、分享利益和区分责任的概念作为多年筹资框架战略的基础,以便开发计划署更大力支持方案国家不断增加的发展需

要；并承认必须持续增加经常资源的数额，作为多边组织在性质上和业务上一个关键要素。

9. 开发计划署执行局第 98/2 号和第 98/23 号决定认识到其他资金来源的作用，以此作为一种机制，来提高开发计划署能力并补充其手段，以支持该组织的工作所订目标和优先事项。根据这两项决定，多年筹资框架提供关键性框架，以确保开发计划署的支助工作在政策上始终一贯，在性质上以国家的需要为动力。

10. 开发计划署各项努力的规模、重点和强度不像该组织以往所采取的任何行动。举几个例子来说：

(a) 成果管理方法已经取得很大的进步。成果管理的工具——战略成果框架、注重成果的年度报告和各种相关的内部管理工具——于 1998-1999 年在 10 个国家办事处通过试验制定而成，利用各办事处的经验教训修订这些工具，然后于 1999 年中期在各国家办事处初次展示；多年筹资框架是明确根据战略成果框架所反映的国家一级优先事项拟订的；第一份注重成果的年度报告已在 2000 年中期提交开发计划署执行局；第一个规划和汇报周期所得教训的广泛审查已在 2000 年进行，导致在该年度下半年对战略成果框架、注重成果的年度报告和内部管理工具作进一步系统化和修订；

(b) 在人力资源发展方面作出重大的投资，作为采用成果管理制的基础。以成果管理为明确目标，实施了两个主要的全球培训计划，一个在 1999 年，一个在 2000 年，包括所有的国家办事处和总部各有关单位。目前还斟酌情况，将成果管理制逐渐纳入所有各项经常培训方案，例如为驻地代表、副驻地代表和方案干事而设的培训方案。预料驻地代表和副驻地代表的定期联席会议也会把成果管理制列为其议程上的一个经常项目；

(c) 在发展必要的信息技术支持成果管理制方面，已经取得重大进展。战略成果框架、注重成果的年度报告和管理工具现在有一个单独的全球数据库，可以通过开发计划署的内联网查阅资料，将来可能成

为所有的国家办事处以及区域性和全球性方案的最新数据库的核心。此外，开发计划署内联网上的一个成果管理资源中心汇集与此问题有关的政策、指导和培训资料。预料这个中心不久将演变成为成果管理制问题的知识网络中心点，供开发计划署在世界各地的机构使用；

(d) 目前正在作出重大、持续、按部就班的努力，为所有的业务单位分析各种预期成果的数据，传达信息并指导战略规划和管理工作。例如 1999 年注重成果的年度报告的结论是发展政策局体制改革方面重要的参考资料。目前正在采用公司的做法，严密监视并评估每个业务单位的预期成果和每项成果的进展情况。这可能是联合国系统前所未有的一项努力。向执行局提出第一份注重成果的年度报告，也大有助于对该组织及其工作进行实质性讨论。

11. 该组织仍然充分承诺实行成果管理制并继续与联合国各机构并与经济合作与发展组织（经发组织）/发展援助委员会（发援会）发起或采用成果管理制的援助机构交流经验。成果管理制提供独一无二的机会，供有效管理多边援助；减少发展合作的交易费用，特别是受援国承担的费用；并更明确地指出开发计划署的增值作用，藉此帮助解答“为什么要支付双边援助的费用？”这个问题。注重成果的年度报告证实通过开发计划署用掉的发展资金正在各种政策环境中帮助推动发展界的某些最迫切目标。

2. 联合国儿童基金会

12. 联合国儿童基金会执行局在其第 1999/8 号决定中（详细内容见 E/ICEF/1999/7/Rev.1）通过一个资源调动战略，目的是增加核心资源的捐款和分摊负担，提高核心资源捐款的可预测性，补充资金，支助战略和行动，并以其他方法儿童基金会并为儿童调动资源。在同一项决定中，儿童基金会执行局请儿童基金会通过和发展一个多年筹资框架，在概念上把儿童基金会的组织优先事项和主要的行动领域、资源、预算和成果结合起来。应执行局的这项要求，成立了一个司际工作组，负责按照上述决定审查现行办法并建

议应采行动。儿童基金会与其执行局、开发计划署、人口基金和双边机构进行技术性协商以便汲取并增加经验，并进行内部协商以便整个组织达成共识，然后在 2000 年 1 月向其执行局第一届常会提出其多年筹资框架（见 E/ICEF/2000/5）。

13. 儿童基金会多年筹资框架（见 E/ICEF/2000/5），经儿童基金会执行局核准，包括下列要点：

(a) 四年中期战略计划，把儿童基金会的组织优先事项、资源和预算结合起来；

(b) 两年期支助预算；

(c) 儿童基金会执行主任的分析性年度报告（第二部分），便利监测在实现中期计划的组织优先事项所列活动领域既定目标方面的进展情况；

(d) 认捐会议，供各国政府宣布对本年度经常资源的自愿捐款，连同对未来各年度捐款的确定或大略数额，并供儿童基金会执行局讨论秘书处编制的关于可用资源的分析报告；

(e) 秘书处与个别政府进行协商，讨论他们对经常资源的捐款。

14. 在儿童基金会着重成果的方案规划和业务工作中，有许多项目已经是日常业务的一部分。在多年筹资框架方面，许多努力的目标是精确制订各项政策文件、管理指示、准则和手册的成果重点，并改进方案支出的编码系统，以确保在报告中翔实记录成果。

15. 儿童基金会目前正在为 2002-2005 年编制下一次中期战略计划。这个计划将作为儿童基金会努力促进整个组织的成果管理的奠基石。这个计划将特别指明少数的组织优先项目，并概述可以衡量的进展目标，以便按照这些目标追究该组织的责任；提交儿童基金会的年度报告将以这些组织优先事项为重点。成功指标或失败指标的定义将比在目前中期计划内的定义更为明确，以便利进行成果管理并追究对有关各方的责任。这个新计划将于 2001 年 9 月提交儿童基金会执行局。

3. 联合国人口基金

16. 人口基金执行局在其得到第 99/5 号决定重申的 98/24 号决定中请人口基金发展一项多年筹资框架，将方案目标、资源、预算和成果融为一体，以期增加核心资源。执行局注意到执行主任提交了阐述基金对多年筹资框架运作方式的报告，并请执行主任继续发展这一框架。

17. 人口基金与总部和外地的所有人口基金单位密切合作，并与执行局成员，其他联合国机构和外部伙伴协商，制定了 2000-2003 年多年期筹资框架，提交给人口基金会执行局，以便在 2001 年第二届常会上批准（见 DP/FPA/2000/6）。多年期筹资框架包括成果框架和综合资源框架两项内容。

18. 人口基金会执行局在第 2000/9 号决定中欢迎多年筹资框架的战略指导，并请执行主任继续将其作为整体和国家一级战略工具加以改善，同时考虑在执行过程中所取得的经验。执行局并注意到成果框架所附投资假设情况即是人口基金资源调动的目标，并鼓励所有有能力的国家帮助人口基金在 2000-2003 年期间筹集共计为 14.34 亿美元的经常资源和补充资源。

19. 人口基金的多年筹资框架是在使成果管理方式体制化和主流化的基础上执行的。基金根据执行主任于 2000 年散发的有关成果管理制的全基金范围政策，人口基金采取综合措施，加强侧重成果的方案和组织管理，其中包括：

(a) 一项机构性的评价，其中建议，人口基金的成果管理的制度化应当以现有的制度和程序为基础，并应当有助于现已开始的体制性变革程序；

(b) 在 123 个国家里对多年筹资框架进行情况分析，以便使多年期筹资框架与进行中的国别方案之间相对应，并建立能够监测进展情况的数据库；

(c) 在方案国家里对侧重成果的管理进行调查，以便取得人口基金国家办事处在方案、财政、信息和人力资源管理方面的基线信息，并确认加强人口基金国家办事处这项行动的优先领域。

(d) 在方案制定和管理中使用逻辑框架方式来发展和加强侧重成果的方案计划、监测和评价工具和准则；

(e) 开始置平行侧重成果的年度国家办事处和国家技术服务小组报告。

(f) 在成果管理中发展执行能力建设的全基金范围战略。

(g) 开始提出一项侧重成果的以能力为基础的人力资源管理体制。

20. 人口基金关于多年筹资框架的第一份报告将作为定于 2001 年 6 月 11 日至 22 日在纽约举行的执行局 2001 年年会的执行主任年度报告一部分内容提交。

4. 世界粮食计划署

21. 世界粮食计划署并没有多年筹资框架。但是，执行局于 2000 年 10 月批准了一项资源调动战略，战略建议了一系列措施，旨在改进世界粮食计划署全部自愿资源基础的可预测性、灵活性与保险性。

22. 这一战略是根据大会第 50/227 号和第 52/203 号决议和经济及社会理事会第 1997/57 号决议制订的，于 1999 年初开始，其中载有对筹资工作的内部审查以及征求成员意见的一系列活动，通过一系列问卷，访谈和非正式协商，请会员国和捐助国各方交流意见，讨论应当由战略来处理的问题，和改进计划署资源的灵活性、可预测性和安全性的可能步骤。

23. 计划署 2000 年提交执行局和经社理事会的年度报告遵循大会第 48/162 号决议所建议的共同格式，并符合大会第 53/192 号决议的规定，它提出了对秘书长改革方案和三年期全面政策审查执行工作中所出现的各项问题所作的分析。到 2004 年，计划署的监督报告以及年度执行情况报告将使用预算和管理计划中的指标来报告计划署的执行情况。

24. 2000 年，计划署的执行局还核准了一些有关计划署管理方面的建议（见 2000/EB.3/1），要求执行局采用以成果为基础的方式。计划署将在审查各项过程和

程序、制定准则，制定项目并开展倡议活动的同时逐渐做到这一点。成果管理估计能够帮助实现许多质量上的改进，并通过对各项工作的影响提供精确的反应意见来表明计划署外地活动的成果。它并将通过提供可以展示的成果来帮助资源的调动。将于 2001 年向计划署执行局提交的 2002–2005 年战略和财政计划为计划署希望取得的成果制定了明确的目标与指标。预算和管理计划将从 2003 年起提供一项计划署所计划的各项行动的明确概况，并将其与计划中的资源和预算拨款联系起来，为执行情况提供指标。

25. 将于 2001 年提交给计划署执行局的 2002–2005 年战略和财政计划为计划署希望实现的成果制订了明确的目标和指标。从 2003 年起，预算和管理计划将为计划署所计划的行动提出明确的纲要，并将其与计划的资源和预算分配联系起来，为其业绩提供指标。

26. 侧重成果的方式并且将纳入为外地活动的监测安排及其提交管理层的定期报告中，首先将从成果的基本层面，即产出与成果做起，并在可行的情况下逐渐发展到有较高度影响的信息。所收集的业绩情况信息将用于作出更有力的放矢的决定，并用来确定可以改进的方面。这在对外部的相关方面，例如捐助者，东道国政府和一般公众澄清责任的归属也很重要。

C. 联合国各基金和计划署的财务状况以及财务趋势对联合国各基金和计划署²的影响评估

27. 在目前执行新的筹资安排的早期阶段，要全面评估其全部的影响为时太早。但是，可以指出，认捐的最初成果就执行局所设定的目标而言令人失望，而为联合国在发展方面调动足够的核心资源基础仍然是一项令人关注的关键性问题。同时，财务趋势对联合国各基金和计划署的影响评估表明了下文所述的各项结果。

1. 联合国开发计划署

28. 调动足够的经常资源，以便最大限度地扩大联合国在发展方面参与多边工作的强有力影响仍然是开

发计划署的最高优先事项。在 2000 年期间，联合国开发计划署署长继续强调了开发计划署经常资源的危急状况，并强调，筹资危机并不仅仅涉及到开发计划署，而且也涉及到整个联合国及其在发展中的作用。他强调指出了财政局势对开发计划署在世界各地，特别是在非洲各方案的影响，在非洲，自 1992 年以来，资源的分配从实际数字上看已下降 60%。

29. 经常资源的短缺直接影响到开发计划署希望在多年筹资框架中实现发展成果的能力，而由于资源的严重紧缺对方案国家优先需求作出反应的能力受到严重影响所造成的事例极多。自愿捐款的不可预测性进一步危及到多年筹资框架力图避免的那种时断时续的方案拟订方式。除了所失去的机会以外，对于开发计划署作为政府、双边和其他多边机构伙伴的可靠性的信任程度也由于可用于各项方案资源的削减而受到严重影响。由于缺少可预测性，开发计划署对各项优先需求作出反应的能力本身也不可靠；缺少资源严重地影响到改革和千年大会的各项承诺成为现实的机会。

30. 对于联合国在发展方面的作用以及开发计划署的作用而重新建立更广泛的政治支助既是必要的，也是紧迫的；同时也有必要将开发计划署的信息传达给更广泛的政治工作的对象，并寻求将进一步的政治支助转变为实际行动的方式。在这一背景下，举行了一次有关开发计划署的部长级会议，³ 其目的在于通过发起一个使该组织资源基础重新恢复到商定目标这项工作而得以持久地在政治层面上长期开展工作的进程，从而补充多年投资框架。为表示其支持，经合组织/发援会的一些捐助者在会议上表明有意增加 2001 年的经常经费承担数额。预计，更多的国家将能仿效这一积极级的榜样，为 2001 年及以后几年确定增加经常资源的捐款，从而使开发计划署能够在多年筹资框架的范围内，在恢复对开发计划署的政治支持基础上进一步发展并开始取得经济上的收获。

31. 但是满足在多年筹资框架内商定的经常资源目标仍然是开发计划署执行局和开发计划署所有工作人员的最紧急的挑战。根据 2000 年的暂定数据，该一

年的净收入总额为 6.34 亿美元，比 1999 年所记录的 6.81 亿美元净收入数字要低大约 449 百万美元。2000 年，尽管有十一个经合组织/发援会捐助国和八个方案国家增加了其所认捐的货币捐款，但是该年收入仍然减少。为表明其对恢复开发计划署及其资源基础的政治支持具有坚定的决心，四个经合组织/发援会捐助国响应部长级会议，为 2000 年的经常资源增加了捐款。2000 年暂定净收入减少的原因包括，三个经合组织/发援会捐助国减少了捐款；一些经合组织/发援会捐助国推迟支付款项，或只支付部分款项；以及美元比价继续上升，美元在 2000 年全年对多数货币比价均有所上升，其中包括多数欧洲货币，而欧洲货币占开发计划署目前经常资源收入基础的三分之二。由于 17 个国家在 2000 年筹资会议上宣布了多年认捐，资源来源的可预见性有所改善，但是，在整个 2000 年间，由于一些捐助国对捐款支付的稳定，开发计划署已经遇到严重的现金流通问题。捐款的及时支付对于避免流通方面困难具有关键影响，也是在收入的可预见性方面实现多年筹资框架目标的一项关键因素。

32. 在 2000 年 6 月举行的开发计划署及其相关的基金和规划署、联合国资本发展基金（资发基金）、联合国妇女发展基金（妇发基金）及联合国志愿人员第三届年度筹资会议上，请开发计划署成员在 2001 年 3 月 31 日以前宣布其对 2001 年，并在可能情况下对 2002 年和 2003 年提供经常资源的捐款情况。根据所收到的资料，利用截至 2001 年 4 月 1 日的联合国官方汇率计算，目前对 2001 年经常资源的总捐款达 6.7 亿美元。由于这一情况，所预计的收入总数并不符合一些国际在 2001 年已经对开发计划署经济资源所作的承诺的非常积极的增加。根据目前的估算，几乎所有经合组织/发援会捐助者都将于 2001 年增加以当地货币计算对经常资源所作的捐款，而该年只有一个捐助国会减少其捐款。对于开发计划署的增加经常资源基础的同一政治承诺再次反映了出一项事实，即一些方案国家为该组织的经常资源基础提出了认捐，而且常常是在本国内部存在巨大困难时作出的。在经合组

织/发援会捐助国中，一些国家是连续第二和第三年增加其捐款，这反映出其对恢复该组织资源基础的坚定和持久的承诺。

33. 有一些方面显示出 2001 年是开发计划署在经常资源数额方面处于转折点的情况，在开发计划署部长级会议上广泛赞同改革进程被认为已走上正轨是恢复对该组织的政治支持竞争的重要动力。向开发计划署执行局以及向各政治领导人转达了通过多年筹资框架/侧重成果的年度报告进程已表明明确成果和取得的进展，并通过执行 2000-2003 年商业计划以便加强该组织及其业绩，在这两个方面的辅助下，上述工作在捐助国首都调集资源作出了重要推动。维持这股有生力的进程，以便保证各位部长继续参与并决心联合行动，来解决资源问题仍然是多年筹资框架及改变开发计划署资源状况进程取得成功的关键。

34. 最近的趋势表明对开发计划署的其他（“非核心”）资源有大幅增加。2000 年，第三方对开发计划署的共同基金捐款达约 5 亿美元，使经常资源和第三方共同筹资的资源捐款总数超过 11 亿美元；几乎所有的经合组织/发援会捐助者现在都积极地参与开发计划署各项方案的共同筹资。由开发计划署方案框架捐助国政府对其本身发展方案的支助所提供的方案国家费用的分担达到 9 亿美元稍多。

35. 其他资源是经常资源基础的重要补充，使得各项方案得以扩大影响，并在多种行动者之间扶植一种伙伴关系，其中包括欧洲委员会、区域发展银行，世界银行，诸如联合国基金等各基金以及私营部门。开发计划署调动这些资源的能力有赖于该所拥有充足和稳定的多边资源基础，才能从基础中提供以正式有效的发展方面专业知识。总计为 22 亿美元的收入数字（其中包括有其他来源提供的资金）表明了开发计划署在其经常资源方面面临着严重的财政危机，因为经常资源和其他资源是不能相互交换的；其他资源是指定的专门用途捐款，用于特定专题方案和活动，而且往往集中在某些地区，另外，开发计划署执行局并不遵守方案的优先安排。同时，对于经常资源的捐款仍

然是开发计划署的基石，而将经常资源基础重新纳入可持续增长的道路以便满足已商定的目标仍然是开发计划署的最高优先事项。

2. 联合国儿童基金会

36. 经常资源继续停滞是儿童基金会非常关切的事。经常资源是儿童基金会国家方案拟订的基础。因此必须在经常资源和专用捐款之间取得均衡，以维护本组织的本质。例如在 2000 年收入在经常资源和其他资源各占 49%和 51%，这个划分令本组织关切，比在 1999 年通过资源调动战略时估计的 60%少很多。

37. 作为多年筹资框架的一部分，自从通过资源调动战略已举办了两次认捐活动。认捐活动已产生更多承诺，也引起更多政府认识到经常资源停滞对儿童基金会构成的威胁。在 2001 年参加认捐活动的政府多于 2000 年，结果是今年获得的经常资源比 2000 年稍有增加。有更多政府给予多年认捐，与 2000 年相较，分担负担的捐助国政府稍有增加。

38. 在 2001 年的认捐活动上，66 个政府向儿童基金会认捐或表示了暂时性的认捐；28 个捐助政府和 38 个方案政府。对 2001 年经常资源的认捐/表明意向达到 3.46 亿美元，这比 2000 年的政府经常资源款总额 3.432 亿美元多了 300 万美元。由于在 1999 年通过了资源调动战略，这比预期从各国政府得到的少很多（见 E/ICEF/1998/13）。在认捐活动上，49 个政府给予坚定的认捐；其中超过四分之一增加在 2001 年的捐款（包括经合组织/发援会的 7 个成员）；其中 13 个（包括经合组织/发援会的 3 个成员）增加了 7%或更多。

39. 同 2000 年相比，可预测性稍有提高。15 个政府表示了其 2001 年经常资源捐款的付款时间表。此外，30 个政府表示了来年的认捐，其中 6 个是经合发组织/发援会的成员。

40. 在来自私营部门的经常资源方面，儿童基金会使在工业化国家里特有的全国委员会网获得巩固（筹到儿童基金会资源的三分之一），同时与重要的公司、

基金会和非政府组织建立联盟；那些努力获得 1.65 亿美元的净收入，加上从各国政府获得的 3.43 亿美元和来自其他收入的 0.55 亿美元，使 2001 年的核心资金总额达到 5.63 亿美元。

41. 在 2000 年，非核心资源继续增长，总额达到 5.76 亿美元。儿童基金会通过其全国委员会和其他非政府和私营来源，继续获得世界各地私营部门和一般人民的热烈支持。全国委员会是极重要的伙伴，继续提供给本组织的资源约为其资源总额的三分之一。儿童基金会也在扩大它同关键机构（诸如世界银行和欧洲联盟委员会）以及同其他行动者的伙伴关系，以期提高资源对实现法定目标的影响及进一步扩大其资源基础。同比尔和梅林达盖茨基金会以及联合国基金会的创新伙伴关系在优先方案领域正在成熟。虽然那些伙伴关系很重要，但是它们对于增加儿童基金会的经常资源基础没有帮助。

3. 联合国人口基金

42. 人口基金非常关切的是与多年筹资框架所确定的平均需要量相比，在 2000 年经常资源得到的收入低于预期的。尽管 2000 年同 1999 年相比，经常资源增加了 3%，但人口基金的优先事项仍然是扭转其方案在过去五年负的筹资趋势。在 1995 年至 1999 年期间，每年的核心捐款从 31 260 万美元减少到 25 000 万美元。

43. 人口基金累积的资金数量（来自经常和补充资源）在当前多年筹资框架期间的头两年（2000-2001）预计为 6.91 亿美元。在多年筹资框架的四年里，该收入流量在资源调动指标中将占 94%，以绝对价值计算短少 8 300 万美元。然而，在该预测中，估计来自经常资源的收入在指标中只占 82%，短少的差不多是资源总额中预测短少量的三倍。

44. 虽然在核心资金不断下降的同时更加注意在过去几年在本组织各级的资源调动，但人口基金确认必须弥补在经常资源中的差距。在 2000 年作为经常资源的收入比预期的少，如果这种情况继续下去，将妨碍人口基金执行国家方案和朝向实现国际人口与发展会议行动纲领和多年筹资框架所载的目标的能力。

45. 在 2000 年，人口基金收到 102 个国家的认捐，超过该年达到 100 个捐助者的基准。根据已经收到的认捐和一些主要捐助者的表明意向，2001 年的捐款收入总额将达到大约 32 850 万美元，包括经常资源 26 850 万美元和共同资助安排 6 000 万美元。迄今，在 2001 年已有 53 个国家向人口基金认捐，20 个国家已做了两年的认捐，17 个国家已做了三年的认捐，人口基金希望这项积极的事态发展将在多年筹资框架期间及其后一直继续。

46. 除了经常资源外，人口基金继续维持它同其他关键机构的伙伴关系，以增加其方案的资源基础。私人基金会、包括福特基金会、比尔和梅林达盖茨基金会、威廉和弗洛拉·休利特基金会、联合国基金会都在支持促进生殖健康和两性平等的方案方面发挥越来越重要的作用。人口基金也在扩大它同欧洲联盟委员会成功的合作。人口基金欢迎这次补充筹资，同时继续强调增加核心资源。必须确保实现多年筹资框架所确定的平均资源数、尤其是关于经常资源的，因为它们能实现有效地规划资源，以实现人发会议的目标。

4. 世界粮食计划署

47. 世界粮食计划署大多数时候都非常幸运，都获得捐助者慷慨的支持。在 2000 年，捐款总额为 17 亿美元，与 1999 年相比增加了 12%，类似 1998 年的高数额。去年，捐助者给予紧急状态 10.7 亿美元，给予延长救济和复苏行动 3.81 亿美元，给予发展 2.26 亿美元，给予特别行动 2 580 万美元。大体上，在 2000 年计划署的业务需要约 80% 已筹到。特别令人关切的是粮食计划署各种发展项目得到的捐款不断减少，这个方案类别得到的只占资源总额的 14%，这是 23 年以来最低的。

48. 粮食计划署及其成员在拟订资源调动战略时，查明了可以改进粮食计划署的筹资的一些领域，以使它能够更好地服务挨饿的穷人。

49. 粮食计划署面临的特别难题是可预测性，因为它完全依靠自愿捐助，其资金大部分用于紧急行动。粮

食计划署资源调动战略设法以下列方法提高粮食计划署资源的可预测性：

(a) 鼓励捐助者根据其为期三年的《粮食援助公约》承诺传达多年指示性认捐。自从通过该战略以来，一些捐助者已增加其通过粮食计划署提供的《粮食援助公约》承诺的部分，并且已传达对下一个财政年度预计提供的资金；

(b) 每年继续就资源举行三次协商，最后一次被用来作为讨论将来的需要和规划预期的资源的论坛；

(c) 继续设法同捐助者达成标准协定，以便提供一个预期年度资源的估计数。

50. 资源的灵活对于粮食计划署有能力在最需要粮食的人民在最需要时向他们提供粮食是非常重要的。为此目的，资源调动战略提出一些措施来促进多边捐助和减少条件，包括：

(a) 更坚定地鼓吹多边捐助和适当确认多边捐助者；

(b) 更好地证明粮食计划署介入的积极成果，并且应多边捐助者之请向它们提供标准化的项目报告；

(c) 建议使捐助者能选择可能未获得其多边捐助、而立法限制和制裁禁止利用它们的那些业务；

(d) 要求捐助者不要对其发展资源“双重指定用途”，让粮食计划署根据其理事机构规定的任务分配资源，就是将所有资源的至少 50%用于最不发达国家，至少 90%用于低收入的粮食不足国家。

51. 粮食计划署资源的安全令人关切，由于粮食计划署的大部分资金依靠少数几个捐助者。在 2000 年，约 70 个捐助者向粮食计划署捐助。几个非传统的捐助者增加其对粮食计划署的捐助，包括一些受援国政府在内。粮食计划署的 10 个最大捐助者继续其有力的支持，其捐助者在所有资源中占 87%。资源调动战略提议进一步努力增加捐助基础，包括加强同私营部门的合作。这种伙伴关系不仅增加可用于粮食援助的资源，并且有助于创造基层对发展援助和粮食援助的支持。

52. 粮食计划署认为世界银行新的消除贫穷议程是在政策和战略各级合作的机会。它已指定一名出席布雷顿森林机构的代表，以加强这项合作及确保化为在外地一级的合作行动。布雷顿森林机构和粮食计划署将利用粮食援助作为补充资源，同在消除贫穷、社会发展、教育、学校卫生和冲突后管理各方面的最脆弱受援者打交道。

D. 结论

53. 多年筹资框架及加强成果管理制，使联合国各机构有机会对工作人员和国家伙伴、方案编制、监测和评价努力合并进行多年筹资框架和成果管理能力建设工作。但仍需要确保多年筹资框架同共同国家评估和其它框架、以及在国家一级采用全部门办法的工作协调一致。各基金和各方案采用成果管理制，大大推动了人们在处理联发援框架/共同国家评估时采取目标性更强的办法。

54. 实施多年筹资框架，迄今未能扭转筹资方面的消极趋势。筹资工作的后退和停滞造成协作不足，并可能打乱要联合国系统合作支助的各个优先事项，这就影响到所有各方。因此，联合国系统的发展业务活动只有以可预测的、持续和可确保的方式、大大增加其核心资金，才能扩大影响。

55. 在实施筹资战略其他方面而言，特别是在实现多年筹资框架经常资源目标工作的切实进展方面，有一个明显的缺点，可能会严重危及迄今已取得的成绩及其进一步巩固工作。采用多年筹资框架以来，经常资源筹措工作持续处于停顿状态，损害了过去两、三年来所实施的各项变革的效力，减少了联合国发展集团（发展集团）所有各基金和方案利用其内部改组、通过尽量有效的方案来造福各方案国家的能力。核心资源现在是、并将继续是低收入国家方案的根本基础，各基金和方案经常资源的绝大部分都划拨给低收入国家。此外，联合国世界各地的基金和方案的工作人员为筹资新战略投入运作历尽辛劳，满怀期望，因此，如果核心筹资方面不出现转机，就真有可能对全组织工作人员士气造成严重打击。

56. 就提高可预测性而言,虽然一些国家一直提供缴款时间表,但实际收到核心缴款的时间有时要晚得多,有几次年末尚未收到。在此情况下,所有捐款国务须在 2001 年尽早正式缴付该年核心缴款,并遵循它们所宣布的固定缴款时间表。

57. 除了供资承诺外,必须要改变联合国各基金和方案过于依赖为数有限的一些捐助者的情况。2000 年 11 月的认捐例会收效不大,因为,除其他外,主要捐助者由于预算周期时间安排的关系,都没有认捐款项。各基金和方案的执行委员会(执行局)内召集了筹资会议,政府间机构显然也要重新审议每年 11 月举行的认捐会议的作用。

58. 对于实现多年筹资框架成果和实施成果管制来说,有效的伙伴关系是至关重要的。就联合国发展援助框架(联发援框架)而言,必须更加重视联合国不同机构的多年筹资框架、共同国家机构/联发援框架和其它联合框架之间的工作重叠区和协同区。资源下降表明,多年筹资框架的各目标只有同其它发展伙伴协作才能实现,所有伙伴都应在政府领导下,密切协作,开展联合需求评估、方案编制、监测和评价工作。

59. 在开发计划署而言,根据迄今实施订正筹资战略的经验,可以得出以下两条结论。一,就组织变革、尤其是实行成果管理而言,1998 年以来,作了前所未有的内部调动和努力,争取履行筹资战略所体现的各项承诺。二,越来越多的人兴奋地形成这样的共识:对于开发计划署署长业务计划的机制延期和实施而言,采用成果管理的概念、方法和工具(同筹资战略相连)是必不可少的。

60. 大家在很大程度上预期,实现商定的筹资目标的问题将继续是开发计划署各成员国之间讨论的重要内容。务必继续保持高层参与,乘开发计划署部长会议的东风,围绕多年筹资框架,形成政治一级持续的参与进程,确保为联合国在一般发展问题方面发挥有力的作用、以及为开发计划署筹资工作的进步而具体重新建立政治和财政支助。

61. 就儿童基金会而言,它(通过“到 1990 年儿童全面免疫”等项目)实行成果管理已不止十年,不过,只是最近才用“成果管理”这个术语。儿童基金会按照多年筹资框架加强成果管理的工作,主要是把该组织所有各级长期以来的标准做法正式化和系统化,并对取得的成果进行更加系统的报告。因为儿童基金会执行局核准该基金会多年筹资框架以来,时间相对较短,所以不好对多年筹资框架作为保证能以更可预测的方式源源不断地得到经常资源,保证捐助者更多地分担负担的工具的效力作出评论,但迄今为止,对经常资源的影响不大。儿童基金会对经常资源收入长期停滞不前感到关切;开发计划署其它基金和方案情况也是如此。儿童基金会努力发扬光大成果管理的悠久传统,包括向执行局和捐助者提出成果情况报告,加上定于 2001 年举行的儿童问题大会特别会议将形成更有力的政治意愿;儿童基金会期望,这一切将在经常资源收入有更可预测和积极的增长方面产生成果。

62. 在许多方面,采用多年筹资框架以来的这段时间对于实施人口基金各项方案而言并不是理想时期。人口基金的优先重点在于支助较贫穷的国家以及离人发会议目标差距最大的那些国家。但过去核心资源下降导致拨款额剧减,对方案国家造成严重的打击。虽然各国家办事处和伙伴努力复审并确定方案工作的轻重缓急、明确影响力最大的活动并缩小各方案的工作范围,但资金减少必然阻遏成果方面的进展。这一经历突出说明,急需增加核心资源,包括作出多年承诺,如此,方案工作才谈得上持续性,也才能取得成果。2000 年核心资源稍有增加,同时非核心资源有较大增加,而非核心资源常常指定用于支助某些主题领域。此类补充经费是值得欢迎的,但问题是要确保这些资源正用来促进多年筹资框架的各目标、并对照可比指数和基准、衡量其进展情况。

63. 人口基金多年筹资框架情况分析证实了在国家方案和方案两级,数据供应、数据可靠性和定期性方面存在严重问题;这是联合国所有机构共同面临的一项挑战,严重阻碍了多年筹资框架的实施和监测以及所有联系成果的办法。人口基金在工作中将继续保持灵活

性和机动性，以适当满足各区域和各国的优先需求；随着新的国家方案的制定，多年筹资框架必须继续成为不断进展的工作。新一波国家方案有许多订于 2002 年开始；有了这些方案，人们第一次切实有机会启动在多年筹资框架范围内监测、评价和报告成果所必须的数据系统。人口基金致力于这项办法，但认识到出现成果要有一个过程。

64. 人口基金将继续特别重视帮助国家拥有国别方案及其成果，在整个方案发展和管理进程中，让国家伙伴参与；建立数据收集和分析方面的国家能力；并建立不同国家伙伴之间增进协调的机制。

65. 粮食计划署新的资源调动战略和管理文件于 2000 年末获得核可以来，要判断其对核心资源的供应、可预期性以及保障性的影响还为时过早。但一般预期这些文件所提议的措施将会大大提高粮食计划署展示其各项活动成果、说明资源利用情况并认可捐助者和东道国政府重要作用的能力；这将鼓励捐助者提供更稳定的资源。

66. 通过上文所举的几个例子，人们能大概了解导致发展集团各项基金和方案在成果管理的概念化和利用方面发挥明确作用的思维和投资情况。这一成果直接反映了各组织在努力实施其执行局核可的订正筹资战略要素方面的严肃性和目标意识。

67. 尽管如此，要把成果管理的理论和实践充分内部化，仍有很多事情要做；成果管理的理论和实践乃是发展集团各基金和方案筹资战略的依据所在。例如，各项业务政策和程序以及工作进程，一般需要加以大力精减和简化，使作业单位能灵活利用资源，取得符合方案国家优先事项的成果。在此方面，成果管理对利用联发援框架的意义，尤其是就其对联合国方案编制进程和工具的影响而言，必须要更全面地加以对待；方案工作人员的技能基础需要提高，这包括在基本方案/项目规划、管理、监测和评价方面；还需要利用并修改信息和知识管理系统，加强试验、应用、学习和调整和良性循环；这一良性循环乃是成果管理倡议的一大特征。

E. 建议

68. 理事会不妨审议下列建议：

(a) 必须要有更大数额的多年认捐作为核心资源承付款项可以继续增加的基础；

(b) 资源调动是该进程所有参与者、尤其是各执行局的集体责任。要使联合国各基金和方案的行政首长成功地进行资源调动工作，国际社会、特别是所有捐助国政府就必须作出集体努力，并表现出必要的政治意愿；

(c) 为实现多年筹资框架的各项目标，必须确保有办法把联合国发展活动充分供资的内容继续列入部长们的议事日程。要促进部长们就多年筹资框架进行连贯接触，就要有一个积极的、持续的进程，来处理这一明确的需求，并采取行动，确保实现商定的筹资目标；

(d) 为此目的，必须在发展筹资进程的框架内，为发展所必需的筹资工作制定具体程序；

(e) 向联合国各基金和方案供资的承诺依然是自愿性的，应进一步鼓励各国政府确保供资承诺是可以预测的，确保在扩大资源/捐助者基础方面，可以依靠共同责任；

(f) 联合国各机构之间的伙伴关系需要得到加强，争取实现共同目标并加强目标一级指数的数据来源（例如，两性平等、预防人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）和减少贫穷等领域）；

(g) 同样必须加强各方案展示有实据的进展情况的监测能力，同联合国发展系统在收集必需的数据方面进行协作并对此进行投资。

二. 联合国发展援助框架评估

A. 背景

69. 联合国改革的目标是通过各种措施，增强规划，方案执行和执行发展援助工作的统一协调，以此响应

各方要求，加强联合国系统发展业务活动的统一协调。⁴ 已经努力建立协调政策规划的国家框架，作为联合国系统所有组织方案活动的共同起点（见 A/51/950，第 20 段）。

70. 为此目的运用的主要工具为：联合国发展援助框架和共同国家评估。联发援框架是于 1997 年在 18 个示范国，作为联合国改革的一环提出的。共同国家评估目前被认为是框架拟订的关键性第一步（见大会第 53/192 号决议，第 22 段），但评估是在改革之前由先前的联合政策协商小组首先提出。⁵ 特殊情况下还运用了其他机制，如战略框架和联合呼吁程序等。世界银行建立了综合发展框架和扶贫战略文件等框架，这些同联合国系统的活动也有关联。

71. 根据大会第 53/192 号决议第 63 段中的请求，联合国经济和社会事务部与联合国发展集团合作，对联发援框架进行了评估，运用联发援框架作为一种手段，更协调统一地对系统业务活动进行方案规划。评估的重点是受援国能够从这一进程中获得的好处，及其对联合国系统业务活动协调统一和卓有成效作出的贡献。若没有对共同国家评估效益作出评析，这项评估便无法完成。⁶

72. 本节概括了评估情况，分析了联发援框架和共同国家评估是否同各国发展工作和规划机制协调统一。在经社理事会呼吁加强所有这些文书之间连贯一致（见经社理事会第 2000/20 号决议，第 12 段）之后，还分析了这些框架之间的相互交往，以及与综合发展框架和减贫战略文件之间的相互补充情况。

73. 评估内容来自若干来源，其中包括对具体国家情况的外部评估以及与系统内各组织和各会员国进行的协商。⁷ 评估的主要问题如下：

(a) 对受援国的影响；

(一) 联发援框架是否给受援国带来好处，或是增添费用？

(二) 联发援框架进程是否是在政府和民间社会等国家实体充分参与和拥有情况下执行？

(三) 是否通过联发援框架加强了国家对系统支助方案当家作主的程度和国家协调外部援助的能力？

(b) 对联合国系统的影响：

(一) 联发援框架的实行是否影响到联合国发展系统的运作及其在国家一级的效益？

(二) 联发援框架是否是系统内各组织广泛参与的产物？联发援框架给系统内各组织之间带来了哪种协调统一？

(三) 联发援框架是否增强了注重目标的配合、方案的协调统一以及相互支援，以使联合国系统更协调一致地相应各国的发展需求？

(四) 联合国在执行联发援框架中有哪些关键困难？

B. 联发援框架的现状

74. 1997 年首先起动之后，联发援框架得到大会第 53/192 号决议（第 17-20 段，第 22 段）的政策指导，其中强调联发援框架以国家为主导的性质，框架的参与性质及其在协助对各次主要会议协调一致采取后续行动方面的作用。框架拟订准则得到订正，行政协调会发布了一项实施该决议的支助声明（见 ACC/1999/4 和 E/1999/55/Add.1，附件，附录一）。联发援框架随后在整个系统运用，并扩展到越来越多的国家。

75. 28 个国家完成了联发援框架，⁸ 另有 31 个国家目前正在完成之中（其中 15 个国家预计将在 2001 年完成）。有 29 个国家正在计划拟订联发援框架。⁹ 这样，正以某种程度筹备联发援框架的国家总数达到 88 个。有 6 个国家已经编制第二代联发援框架，另有一些国家正在开展联发援框架第二轮工作。

**共同国家评估/联发援框架：各区域进展情况，
截至 2001 年 4 月 15 日**

区域	有关国家数	共同国家评估		联发援框架	
		已经完成	正在进行	已经完成	正在进行
非洲	44	32	11	15	10
亚洲及太平洋	24	11	10	6	4
阿拉伯国家	16	6	3	1	4
拉丁美洲和加勒比	25	19	5	3	11
欧洲/独立国22 家联合体	8	9	3	2	
共计	131	76	38	28	31

76. 过去两年，共同国家评估的执行作为一项必要的先决条件，同联发援框架建立联系，进展迅速。截至 2001 年 4 月 15 日，共同国家评估已在 76 个国家完成，另有 38 个国家正在筹备，8 个国家正在计划执行。这样，共有 114 个国家目前有共同国家评估活动，而且最终将达到 122 个国家。有 9 个国家正在筹备第二代共同国家评估，其中 2 个国家正筹备第三轮共同国家评估。

77. 自 1997 年以来，18 个国家参加联发援框架示范活动，行政协调会准则规定联发援框架完成期为 10 至 12 周，共同国家评估为 4 个月，因此说，进展情况比预计的要缓慢，尤其是在联发援框架方面。1999 年的准则建议，在共同国家评估完成，方案周期协调统一之后，再筹备联发援框架。各国政府和其他国家合作伙伴的参与，要求国家小组和在受援国没有代表的系统内其他组织的充分参与。所有这些都很必要，但也耗费时间。

C. 联发援框架对受援国的影响

78. 联发援框架应给联合国系统的发展提供新的动力，为国家一级的业务活动建立一个规划框架。联发援框架的最终目标是扩大联合国合作给受援国发展和福利带来的影响。其近期目标是加强系统业务之间的内部协调，提高其效益和相关程度，¹⁰ 不过这没有列入国家发展目标。应询问，共同国家评估和联发援

框架是否超越联合国系统的范围，给受援国带来直接积极影响，并由系统内各个机构审议这一影响给各自工作领域带来的效应。

1. 联发援框架及联合国援助同国家努力的一体化

79. 联发援框架是要使联合国系统的援助实现以下目标：“在各国方案框架或战略、区域和国家间审议工作以及全球发展目标的轻重缓急相互一致”。¹¹ 各种来源都证实，联发援框架使受援国更加了解联合国系统在发展工作中所起的作用。¹²

80. 联发援框架是否促成业务活动同国家发展努力的综合协调？迄今为止敲定的联发援框架是以国家政策框架为基础。有证据表明，联发援框架可以促进国家方案同国家发展计划的综合协调。¹³ 各会员国和国家小组认为，这是联发援框架发挥的一个有效作用，¹⁴ 不过捐助国则较少持这种看法。

2. 联发援框架与国家制订和协调发展政策的努力

81. 联发援框架是否增强政府迎接挑战、制订政策、协调国内努力和国外援助的能力？外部评估者认为，没有足够的事实证明联发援框架为国家政策制订提供投入，¹⁵ 而且联发援框架也并非总是通过改善发展规划和政策拟订，或是通过更有效地协调部门和部门间政策，或加强捐助国之间协调来援助受援国政府。

82. 联发援框架并非总是同国家规划步骤统一。外部评估者认为，联发援框架不能起这一作用，因为其文件通常只是泛泛提到需要加强协调、联合方案规划、联合筹资、联合监测和评估等。而且这方面并非总是以明确的语言说明，不太具体，很少列出目标、预期成果¹⁶ 和选定优先领域的期限。没有内在的妥当监测和评估机制。不清楚目前的共同国家评估是否能够为国家当局提供发展规划所需的分析资料。还有一些国家不大意愿把共同国家评估作为发展方面新的有关资料的来源。联发援框架首先执行时，它大量利用现存数据资料。最近，指标框架方面出现进展，扩大了共同国家评估的信息基础，因此其发展分析的基础更加雄厚。

83. 共同国家评估应协助建立积极参加这一进程的国家合作伙伴在统计数字和发展数据领域里的分析能力，找出数据方面的差距，制订弥补措施。这些合作伙伴的充分参加是达到这一效果的关键条件。如果受援国政府的参与¹⁷主要是对国家小组制订的文件作出反应，而且同受援国政府的协商不占主要地位，这一建立能力的影响就很轻微。

84. 在联发援框架 Skytop 研讨会上，有证据表明，如果受援国政府从一开始就充分参与，¹⁸推动国家实体同外部各方进行跨部门对话，那么共同国家评估和联发援框架就在该国加强了国家利益攸关者之间的协调（包括部际间协调）。

85. 实地的观察结果证实，联发援框架曾帮助一个受援国政府审查联合国系统的合作方法，确定联合国将给予合作的优先领域。还没有明显的事实证明，目前的共同国家评估促成受援国政府承认联合国系统所起的作用，或是为联合国的合作制订基准。

86. 在马达加斯加进行的影响评估研究¹⁹表明，联发援框架可能减少了各种活动互不联系的现象，促成了综合的方案方法。外部评估、联发援框架 Skytop 研讨会和一些影响评估研究都列出了联发援框架为解决敏感问题（人权、内部流离失所者、替代性发展战略）创造机会的情况，只有在联发援框架把同国家对话者就这些敏感问题进行坦率对话为基础，这一点才能实现。

3. 共同国家评估和联发援框架的技术质量

87. 运用共同国家评估和联发援框架作为决策进程投入有其限制条件，这使人怀疑这些文件是否符合技术质量的最低标准。外部评估和 Skytop 研讨会上的协商结果都对此表示担忧，呼吁改进质量管理。对最后敲定的共同国家评估和联发援框架进行了质量评估，没有得出统一结论。联合国发展集团的学习网络认为，共同国家评估和联发援框架的技术质量正在改善，但进展并不统一。²⁰有些文件缺少重点，没有建立在妥当的数据库基础上，忽略了对关键发展因素的深度分析。

88. 一个良好的联发援框架需要一个良好的共同国家评估。许多国家小组（60%）和组织（56%）承认，共同国家评估可以是一份良好的文书，能够加深人们对某国关键发展挑战的理解。已经完成的共同国家评估的分析质量并不均衡。²¹在一些国家，共同国家评估成为系统内各组织方案规划的有益的背景参考，有助于政策对话的很有潜力的手段。它对增强国家一级对国际目标的监测十分有效，也十分有助于同国家和国际上的其他利益攸关者交流信息。

89. 在有些国家，运用的是描述说明办法，只列出趋势和数字指标，²²并没有分析确定优先行动所需的发展问题的根源。外部评估者认为，共同国家评估并非总是包罗社会上的所有有关部门。²³一份良好的共同国家评估需要高质量和各种各样的分析知识，这样就可能需要改进国家小组的技能组成。²⁴

4. 共同国家评估/联发援框架和全球各届会议后续行动

90. 若干会员国和大多数国家小组²⁵都承认，如大会第 53/192 号决议第 22 段所示，联发援框架以及共同国家评估指标框架和其他机构间机制向各届全球会议在国家一级的协调后续行动提供了某种支助，着重于各届会议指出的跨部门问题。外部评估者认为，这是一个需要作出更多努力的领域，它们认识到目前倡议把重点放在协助各国测定/汇报实现各届会议目标，包括千年首脑会议目标的进展情况，主要是通过共同国家评估指标框架测定汇报。²⁶

91. 令人吃惊的是，只有很少国家小组（9%）强调共同国家评估指标是推动各届会议后续行动的一个关键手段，而 1999 年的驻地协调员年度报告则强调，共同国家评估指标框架有助于国家一级的会议后续行动，有助于制订监测国家轻重缓急基准，比较国际商定的各项目标。²⁷

92. 共同国家评估的一项重大成果是设立了国家发展优先次序和会议后续行动指标数据库。在没有国家数据的情况下，共同国家评估提供了建立能力机会，发展以下领域的能力：按性别分列的指标，获得公共

福利的机会，注重权利的指标，国内地区发展数据，找出支助国家统计局系统中需要努力克服的数据上的差距和障碍。²⁸

5. 各国对联发援框架的自主和参与

93. 前一节强调了各国必须彻底参与共同国家评估和联发援框架。大会第 53/192 号决议要求各国政府充分参与并在联发援框架的各个阶段采取当家作主的态度。这一参与性方法在其他工作中也是一个关键原则（如综合发展框架和减贫战略文件）。在这一标准的实施方面有各种迹象。有时一国政府充分介入，而在其他情况下参与却仅仅限于对最终产品提出正式认可或评论意见，将这一要求变成一个程序形式。²⁹ 人们认为共同国家评估和联发援框架是联合国进程，在各国的参与方面没有统一的方法。³⁰

94. 在外部评价人看来，从一开始就没有作出连贯一致的努力，确保各国政府充分参与共同国家评估，从而减少了参与设想活动、资料收集、资料分析以及共同国家评估文件的拟定工作所能获得的潜在利益。国家小组和会员国都承认，政府参与不足造成了国家级的拥有程度有限；这两个方面都是关键的障碍。国家小组中有 50% 以上同意这一结论。会员国中尽管有几个同意这一前提，但大部分提出了更慎重的意见。³¹ 几个国家的政府没有就这一问题发表任何意见，但一些国家表示，现在得出结论为时过早。

6. 民间社会的参与

95. 各国的参与从一开始就不应该局限于政府，而应该包括来自民间社会的其他国家利益攸关者。³² 国家小组和各成员国都日益意识到，³³ 有关利益攸关者参与发展分析和战略设计对于实现一个高质量的共同国家评估和联发援框架至关重要。如果把它们纳入，就能够增加新的分析和战略层面，确保分析和战略的全面性，并且拓宽就联合国系统的合作优先事项建立共识的范围。

96. 外部评价工作认为，这些实体对系统活动的参与经常限于非政府组织和民间社会组织对方案实施工

作的介入，将它们的参与限制在评估活动和战略设计方面。在邀请民间社会组织向联发援框架和共同国家评估提供投入时往往已经太晚，优先事项已经制订完毕，³⁴ 因此很难发现能真正代表有关利益/目标群体的民间社会组织。

97. 对联发援框架文件进行的案头审查工作表明，国家小组只是最近才将他们的注意力拓宽到国家参与方面。阻碍人们高度重视参与问题的障碍有：（a）需要及时提出联发援框架；（b）一些国家对非政府部分的参与问题有高度政治敏感性；以及（c）民间社会组织的内部能力经常比较有限，难以与联合国系统进行有效的协商。

7. 业务费用增加造成的负担

98. 接受国的主要关切之一就是共同国家评估和联发援框架的拟定和监测需要投入相当多的资源、时间和技能。³⁵ 共同国家评估和联发援框架造成各个国家和联合国系统各组织的“业务费用”均有所增加。各国要从联合国系统得到支持，最终必须承担这些额外费用；如果公共事务方面的资源有限，那么这一额外负担可能就无法持续。共同国家评估和联发援框架还给联合国系统史无前例地带来相当大的额外工作量，需要联合国系统各组织作出大量努力来参加专题小组的会议和其他联络会议，编制各种文件等等。对于在国家一级工作人员力量薄弱的专门机构来说，情况更是如此。

99. 这两个进程增加了发挥主要领导和监督作用的驻地协调员的工作量，另外在援助协调、政策对话、会议后续工作和资源调动方面还有其他任务。其他国家代表也承担了更多负担。在机会费用方面，外部评价人所会见的公共部门的官员和联合国系统的方案干事都抱怨，这两个进程在其他检查工作（如减贫战略文件、综合发展框架）、扩展主题小组及效仿工作、会议和筹备文件之外，又产生了额外的工作。³⁶ 派到各国执行任务的联合国系统工作人员估计，这类额外工作占其工作时间的 10% 到 20%。

100. 很难用货币来计算所有这些费用。外部评价工作强调,驻地协调员资金的资源总额在 1999 年是 11 458 000 美元(其中 9 596 000 美元已经付出);这些资源主要用来支持协作性的方案拟定工作(拟定共同国家评估/联发援框架)、信息和宣传行动、会议后续行动以及共同房地和事务。³⁷

101. 共同国家评估和联发援框架预计将通过一种“替代效应”来降低对各国政府造成的业务费用,减少各国方案拟定工作的费用。有迹象表明已经取得了一些进展(见 E/2000/46/Add. 1, 第 27 段-35 段)。然而,拟定国家方案仍然单独需要其他的活动、任务、文件工作以及不同步的批准过程。各国政府都同意,这两个进程都为现有的程序和要求增添了一些官僚机制。各机构和联合国发展集团都把这一领域当作一个最为优先的领域。

D. 联发援框架对联合国发展系统的影响

102. 共同国家评估和联发援框架对联合国系统在国家一级的运转情况的影响最为明显。所有消息来源都证实了这一结果,可能是事实的确如此,也可能潜在影响很大。所协商过的绝大多数国家小组都极为重视联发援框架,因为联发援框架为国家方案建立了一个框架,确定了共同的战略优先事项,并且是一个重要的团队建设机制。从事共同国家评估的大多数国家小组和机构总部都同意,共同国家评估帮助拟定了联发援框架,确定了一个对联合国系统战略方向的理解。两个进程都有利于在参与国家小组的联合国官员中发展一个“系统文化”。

103. 尽管这两个进程之间有一种平衡关系,并且有迫切的国家级新需求,其中包括特殊情况(自然灾害或者国内动乱),但国家小组中只有 11%相信这些因素替代了对联发援框架的重视。只有一小部分国家小组对联发援框架的附加价值表示怀疑。对他们来说,这一附加价值还没有充分表现出来,联合国系统各组织总部还没有对联发援框架充分表现出高度重视。

1. 共同国家评估/联发援框架以及联合国系统内部的连贯性

104. 外部评价工作观察到,共同国家评估/联发援框架通过共享信息并在设计合作战略过程中建立联合伙伴关系,相互都得到了丰富,加强了联合国国家小组的整体特性。如果国家小组成员直接参与共同国家评估和联发援框架文件的拟定工作,尽量不利用外来顾问,那么情况就尤其如此。

105. 大多数国家小组都同意这一意见。他们报告说,由于推动了这些进程,他们有了更强的团队意识,联合国系统内部的交流和联络更好,并且对他们作为一个系统的作用有了更好的了解。在这次三年期全面政策审查过程中,所协商过的捐助者和一些接受国都证实,联发援框架作为就国家一级的合作³⁸以及促进对战略方向的理解方面³⁹加强联合国系统内部对话的一个手段,发挥了非常相关的影响。大多数组织的权力下放和授予权利工作加强了这种团队建设效果。有许多证据表明,目前在围绕交叉问题和跨部门问题的战略方案拟订以及全系统在会议的后续行动开展合作方面,正在进行更加集中的团队工作。

106. 尽管如此,外部评价人认为,联发援框架仍然是一个以总部为中心的进程,国家牵头的程度不够。一些国家代表承认,他们的机构总部或者区域机构没有完全支持联发援框架,使他们无法把握自己参与的方式和程度。外部评价人还认识到,共同国家评估和联发援框架还促使主要的专门机构对分析和战略规划协调方法作出更加积极的反应。迄今为止,两个进程都未能纳入区域观点,未能实现区域委员会的充分参与。

2. 联合国系统各组织的参与

107. 共同国家评估和联发援框架作为团队建设文书能产生多大影响,要看联合国系统各组织参与制订这些文书的程度。国家小组证实,这种参与已经达到了相当高的水平。只是对于一小部分国家小组和几个接受国和捐助国来说,这种参与程度仍然不足。

108. 尽管如此，全系统的参与情况并不均衡，在一个国家中各个机构之间的参与情况也各不相同，国与国之间的参与情况也参差不齐。人们关切的是那些有国家代表直接参与的机构的参与程度有限。布雷顿森林机构参与共同国家评估和联发援框架进程的情况不统一，从一般到很高不等。

3. 联合国系统的方案连贯性

109. 这两个进程、尤其是联发援框架，通过建立一个有共同目标和商定合作战略的共同规划框架；在团队建设效应之外，是否已促使联合国系统的业务活动更加连贯一致？联发援框架的主要职能就是通过一套起补充作用的方案和项目，为联合国系统之间的合作以及与各国政府和其他伙伴之间的合作奠定基础。因此，其业务有效性取决于各个组织国家方案的协调程度。与联合国系统的协商表明取得了下列效果：

(a) 联发援框架为国家方案提供了一个共同优先事项框架；

(b) 加强了对早已确定的战略优先事项的选择和重视；

(c) 在进行这项工作的同时还加强了对方案周期的协调；

(d) 促使通过了加强发展集团方案协作程序和产品定义和程序，以促进联合方案和联合中期审查（见 E/2000/46，第 165-168 段）；

(e) 这就是为什么要召开人口基金/开发计划署以及儿童基金会执行局的联合会议（并有粮食计划署参加），并决定在有共同国家评估和联发援框架的地方，在向执行局提交供核准的国家方案时，永远应该同时提交相应的共同国家评估和联发援框架。

4. 联发援框架和各个国家方案

110. 联发援框架应该在每个机构的方案之前加以拟订，并为自己国家的方案拟订工作提供重点。几个机构认为这是联发援框架的关键职能。与联合国系统各组织进行的协商表现出，在联发援框架发挥这一关

键职能的程度方面有不同的结果，表明各组织对联发援框架与机构方案拟订工作之间的关系有不同的看法。小型技术机构不承认联发援框架对它们自己的方案拟订工作有什么影响，但联合国系统大多数组织（尤其是各基金和方案，其次是大型专门机构）正在采取措施，将联发援框架纳入自己机构的国家方案拟订工作，并调整自己的程序。

111. 既然联发援框架进程只是在过去的四年里才刚刚实施，并且在一些国家只是最近才完成，因此有关其对各个国家方案所产生的影响方面的证据还不多。试点国家的大多数联发援框架是在已经核准的国家方案的中期拟订的，对现有已经核准的方案定位还没有造成任何重大的影响。⁴⁰ 现在能够核查的是，更近一些的方案拟订工作，其中包括国家方案修订版的拟订工作，已经能够反映联发援框架进程中所确定的优先事项，证明了联发援框架作为一个发展援助框架所能发挥的作用。至于联发援框架对国家方案造成的这种影响是实质性的，还是局限于用共同商定的几类一般目标对每个国家方案进行例行协调，对此还无法进行评估。⁴¹

5. 联发援框架和国家方案拟订程序

112. 联发援框架和国家方案拟订工作之间前复杂的相互关系面临着同步调整方面的困难⁴² 以及对程序要求进行协调方面的困难。外部评价工作得出结论认为，在国家小组和各国政府提出的所有问题中，提出这一问题的最多；这一问题是最大的障碍，阻碍了联合方案拟订活动、联合国现代全面形象的建立以及联合国参加以创新性方案方法来处理发展问题这项工作的能力。”⁴³ 几个组织的总部和国家小组同意这一观点。⁴⁴ 此外，总部一级针对某个机构的方案拟订工作，根据联发援框架可能会完全脱离综合方法，转向统一的方案拟订方法，从而违背一些组织的意图和期望。另外，国家人员受到压力，需要将他们自己的方案拟订活动作为第一优先来进行。

113. 现在需要制定简化程序，因为简化程序不仅涉及到国家方案拟订工作，而且涉及到联发援框架的拟

订及其实施。一些组织认为，联发援框架进程太麻烦。程序中的一个方面涉及到国家方案核准方式。开发计划署/人口基金执行局在第 2000/12 号决定中要求人口基金向发展集团其他成员提议成立一个工作组，制定一个共同的国家方案核准程序，以便以实质性的联系方式，及时提交国家方案。统一核准程序的建议是由发展集团拟订的，⁴⁵ 然后提交给了执行局。这一建议通过尽可能地实现发展集团伙伴之间的协同作用，减少了目前程序所造成的负担；强调放权并保持每个组织引人注目的特点。建议的目的是确保对执行局负责，并确保共同国家评估/联发援框架进程作为方案拟订工作的基础应该发挥中心作用。

114. 这一建议认为，共同国家评估是发展集团国家级分析工作的中心，而联发援框架是各国业务活动的共同规划框架，为每个国家方案提供了基础，应该成为协作性方案制定和规划工作的起点。联发援框架应该成为联合国的“业务计划”，没有联发援框架，执行局就无法拟订、讨论或核准各个国家方案。

6. 联发援框架和替代作用

115. 发展集团提议的优点之一是简化个别基金和方案处理在其国家方案拟订中本身的情况分析和与共同国家评估/联发援框架程序结合的方式。外部评价者认为共同国家评估和联发援框架如要具有任何方案拟订的意义，不是又在较高层次进行规划，就应是个替代机制。理由很简单：在国家方案拟订之前，联合国系统内应只有一个调查分析程序，共同国家评估应作为进行此调查分析程序的手段。这不排除另外对特定机构作调查分析，但任何这些分析应补充共同国家评估和与之相一致。

116. 秘书长的报告已说明在这方面所取得的进展，减少在方案拟订前阶段的需求。⁴⁶ 关于联发援框架的讲习班建议制订由共同国家评估和联发援框架取代特定机构分析和战略规划的确切时间表。

117. 外部评价者强调，除上述例子和目前试行精简方案核准程序的努力外，没有确切的证据表明在系统内建立取代机制。系统有几个组织为此目的仍然依赖

特定机构调查分析，而不使用共同国家评估。问题是共同国家评估是否取代所有机构调查分析活动，或是个所有调查分析活动，包括特定机构的调查分析与之相一致的程序。

7. 联发援框架和联合方案拟订

118. 35%的国家小组认为，联发援框架(和共同国家评估程序，并将很快表明)的一个主要成果是导致合作拟订、执行和监测方案，包括系统内各组织联合拟订方案。共同国家评估和联发援框架已创造“联合拟订方案”的有利条件，而不用改变目前体制与个别国家方案分开。⁴⁷ 正加倍努力促进联合倡议、联合方案、联合中期审查、联合评价努力、联合服务等。

119. 这不表示联发援框架的实施会导致各国家方案完全合并为一个联合国家方案。一个联合国家方案可在核定机构国家方案框架内拟订、确定所有参与组织的责任的联系。联发援框架会变成不仅是全面战略框架，并且在各国家方案之间建立较紧密的联系，作为联合国发展系统的国家级“业务计划”。这也是发展集团建议统一核准程序的预期效果。

120. 只有 27%经过协商的国家小组表示联发援框架的要点是促进系统的有限资源善用于几个具体优先项目。因此，在这个阶段，国家小组对使用联发援框架作为对推动联合国家拟订方案很重要的方案资源框架的评价偏低。

121. 2000 年 6 月，发展集团通过了与若干国家小组合作制订的指导说明，协助联合国系统工作人员和国家当局拟订联合方案，查明关于财政问责制及方案管理的可能安排。在国家一级鼓励使用该说明，以促进系统内的协同作用。在联合国驻地协调专员制度工作组支助下，现正试行对行政协调会范围内的该倡议作更广泛的全系统考虑。⁴⁸

122. 驻地协调专员的年度报告列举几个联合方案例子，特别是跨部门倡议，例如注重消除贫穷和环境问题的区域综合或联合倡议、⁴⁹ 在埃及有关制订人类发展简介和战略的联合方案、⁵⁰ 在印度的社区初级教

育倡议、⁵¹和在哈萨克斯坦促进对艾滋病毒/艾滋病和性传染疾病及吸毒采取多部门对策。⁵²随着联发援框架取得进展,推行合资办理的活动是可加强的一个领域,因为这是系统首次集中执行共同国家评估和联发援框架所查明的一套商定的共同优先项目。

8. 支助共同国家评估和联发援框架的资源

123. 共同国家评估和联发援框架程序是否获得联合国系统足够的支助?特别是通过发展集团,已提供重大技术支助和资源,以促进联发援框架的开展和共同国家评估的推广。在联合国职员学院和来自15个组织的70名合格顾问支助下,通过36个当地讲习班,42个国家小组的约1500名工作人员已受训。机构总部参加了1999年在日内瓦、纽约、维也纳、罗马、巴黎和波恩举行的15个讲习班,并与各区域委员会合作和在系统其他组织参与下,2000年5月至11月安排了5个区域讲习班。

124. 由于没有计算共同国家评估和联发援框架的成本,很难估算系统对联发援框架的财政支助。外部评价表明程序的筹资应予增加并且所有参加组织应遵行分担成本原则。⁵³系统内对此需要没有统一的立场。有相当多的国家小组(45.2%)和机构总部(48%)认为对联发援框架的主要障碍是缺乏支助程序所需的资源。⁵⁴

125. 主要资助这个程序的大多数联合国基金和方案(粮食计划署除外)不认为缺乏资源对联发援框架构成障碍。大部分小技术机构也持此立场,不确认联发援框架直接有助于它们制订本身的活动方案。所有参与三年期全面政策审查协商会议的大专门机构和各区域委员会强调资源限制是联发援框架的主要障碍,联合国人权事务高级专员办事处和国际农业发展基金(农发基金)也同样强调。所有这些实体属于企求联发援框架发挥更大作用的组织集团。对支助联发援框架的资源不足的关切和个别组织在保证它们参加程序方面所遇到的困难两者之间似乎可能有关联。

126. 除仍然认为资源严重妨碍共同国家评估的大专门机构(或影响到它们参加该程序)外,对资源限制

会影响到共同国家评估的关切远为不明显。系统内对需要增加资源支助共同国家评估和联发援框架程序作为促进该举措的主要手段没有统一的立场,因为限制因素主要是对难以保证其参与的组织而言。

9. 对共同国家评估和联发援框架的技术支助

127. 关于共同国家评估和联发援框架的技术质量可能妨碍受援国政府使用这些程序的上述讨论提出若干问题。联合国系统是否技术上适当支助这些程序?它是否提供为编制特定的技术性文件所需的专门技术?是否给予国家小组技术支助或通过区域办事处或总部的辅助服务来提供技术支助?国家小组是否有必需的技能确定编制分析性和战略性文件所依据的高标准?

128. 外部评价强调国家小组的技术能力不平均,这会影响共同国家评估和联发援框架的质量。一些影响评价研究也表示相同的关切。在共同国家评估中由于有更多分析内容,该问题较为适切。外部评价员认为应致力于较充分利用联合国系统内的各种任务规定和观点,以保证作高质、较精确和客观的共同国家评估。

129. 与系统各组织的总部的协商对该题目提供不同的意见。联合国系统为开展共同国家评估和联发援框架所作出的显著努力,包括所有训练倡议和总部的支助给人以深刻印象;在业务活动历史上对支助全系统方案拟订的努力是前所未有的。同时,所有基金、方案和专门机构的共同支助可导致假定系统有足够能力确定发展优先事项的总观和满足其全部门各层面的需要。在三年全面政策审查问题单的答复中,有几个组织证实几个国家的情况是这样,其国家小组胜任处理多种问题并是系统支助的核心。其中一些组织还强调国家小组的技术简介应予改进,以应付具体的新挑战(例如在人权、内部冲突和私人部门领域)。

130. 一些机构认为,对参加联发援框架和共同国家评估的国家小组的技术支助程度在各组织和各国都大不相同。一些技能虽然在国家一级没有,在系统内,如不在总部就在区域一级仍会有(例如,贸易、人权、

战略跨部门分析和全球化)。问题是如何保证提供只在没有国家代表的组织内具有的专门技术。

131. 正是这个原因一些组织强调缺乏为提供技术支助所需的资源。使用受援国现有的当地专门技术已是技术支助的一个重要来源,例如使用国家顾问。问题是联合国系统是否在某些领域具有国家专家所缺乏的专门技术。联合国发展系统内的组织形式,这证实有几个实体具备良好联发援框架和共同国家评估所需的技术能力。这些能力是否可供国家小组使用,或仍然集中在总部、区域或分区域办事处的情况在各组织和各国都不同。如果国家小组没有专门技术,就出现,必要时,是否可迅速用专门技术支助联发援框架和共同国家评估程序来满足国家需求的问题。因此国家小组的技术能力就与联合国系统向共同国家评估和联发援框架提供支助的效力息息相关。

E. 与其他文书和方法之间的关系

132. 需对联发援框架和共同国家评估与其他文书和方法之间的关系——这种关系有可能是互补的,也有可能是重复的——给予一些关注。必须力求所有进程之间产生协同效应。应进一步促进联合国各项基金、方案和专门机构与布雷顿森林机构、联发援框架、共同国家评估、综合发展框架、减贫战略文件、全部门办法之间的双向参与的关系。对联发援框架的外部评价呼吁更合理地确定所有这些框架之间的先后顺序,使每个框架对发展合作协调作出最大限度的贡献。经社理事会重申大会第 53/192 号决议,鼓励扩大各基金、方案及联合国机构及布雷顿森林机构之间的合作,确保其所拟定的战略框架之间的协调性在受援国政府的领导下得到加强。

1. 联发援框架/共同国家评估和综合发展框架

133. 第一个明显的联系就是联发援框架与 1999 年 1 月世界银行发起的综合发展框架之间的关系。⁵⁵ 综合发展框架是一种进程,各国可通过这一进程运用各种知识和资源来设计和实施为期 10 至 20 年的有效的长期战略,⁵⁶ 以综合发展的方式促进经济发展和减轻贫困。

134. 综合发展框架先是在有代表性的 13 个试点国家试行,⁵⁷ 这些国家的当局表示有兴趣将足够数量的综合发展框架原则运用到实际中。越来越多的非试点国家也在实行综合发展框架方式的诸项要素。目前,其综合发展框架原则实施情况被世界银行追踪的国家(减贫战略文件国家)的数目已经增加到了 43 个。⁵⁸ 总的来说到目前为止各试点国的进展情况参差不齐,⁵⁹ 速度和深度也各不相同,取决于各国不同的国情、未预见到的事态变化及各国不同的侧重点。获得政府对综合发展框架进程的正式承诺的过程可能比预想的长了一些。与共同国家评估或联发援框架工作的情况相比,成功地完成这一进程的国家数目之所以减少,这或许是部分原因。

135. 综合发展框架原则⁶⁰ 与联发援框架及共同国家评估采用的概念和指导原则是相互兼容的。就合作伙伴和所有权而言,他们都是基于同样的方法。共同国家评估和联发援框架都反应出在发展问题上采取了一种综合性的方式,将重点放在联合国重大会议及国家执行所强调的范围很广的各种发展问题上。与综合发展框架一样,共同国家评估和联发援框架也通过利用共同国家评估指标框架和联发援框架的方案资源框架为采用注重成果的方式奠定基础。

136. 尽管在概念上有上述相似之处,综合发展框架与共同国家评估/联发援框架进程有一个重要区别:综合发展框架与其说是一种供分析及实施采用的战略,不如说是一种方式和过程。而减贫战略文件则正相反,是一种战略。共同国家评估是联合国系统及其他伙伴与各国政府为了概述关键的发展挑战而共同拟定的一种分析工具。这些既可充实也可来自国家计划和框架,包括综合发展框架——如果存在——其中减贫战略文件可能是政府总的发展战略的一个部分。联发援框架是联合国系统的“业务计划”,国际援助战略则是世界银行的“业务计划”。尽管经验表明,可在不同的情况下与不同阶段拟定的不同文书建立联系,但是仍然存在解决如何安排先后顺序问题这一挑战。最重要的是,确保为国家进程提供的支助得到最充分的利用。

137. 玻利维亚的例子表明如何在联发援框架之前发起在得益于联合国系统支助的国家对话进程⁶¹的基础上发展起来的综合发展框架。在这种情况下，联发援框架将以所涉政府期望通过综合发展框架实现的目标为基础。在那些正在制定综合发展框架的国家，如果有联发援框架（以及相应的共同国家评估），则应提供各种要素，以有助于查明那些界定该国以综合方式制定发展政策所需要的发展问题。⁶²

138. 将共同国家评估作为国家一级政策和战略选择分析的基础经常被作为共同国家评估可对综合发展框架和减贫战略文件作出的主要贡献得到强调。对联发援框架的外部评价发现有些例子表明共同国家评估被作为与合作伙伴进行关于综合发展框架问题的小组讨论的背景资料来源。⁶³

139. 1999 年发起综合发展框架之后，发展集团向国家小组下发了关于共同国家评估/联发援框架进程与综合发展框架进程之间相辅相成的关系的指导方针。发展集团和世界银行于 1999 年下半年建立了一个联合国系统⁶⁴——世界银行综合发展框架（现已扩大范围，将减贫战略文件也包括在内）学习小组——以共同审查国家一级的经验。

2. 联发援框架/共同国家评估和减贫战略文件

140. 最近对联合国系统参与减贫战略文件进程给予了更多的注意。减贫战略文件是国际货币基金组织（货币基金组织）和世界银行执行局在 1999 年 9 月 27 日的各发展及临时委员会联席会议上作为一项政策文书发起的。⁶⁵ 减贫战略文件将减贫措施和政策融入一个协调一致的包括发展的宏观经济、结构、部门及社会等各个侧面的注重成果的框架。

141. 尽管减贫战略文件在社会发展问题上本应从长计议，但是其时间跨度只有三年，与综合发展框架相比，只能算是一个短期文书。减贫战略文件最初只准备在 41 个重债穷国实行。后来扩大了范围，将大约另外 30 个符合国际开发协会（开发协会）条件的国家也包括在内。由于减贫战略文件过于复杂，很难在充分参与的基础上按时结束这一进程，使各国无法尽

早受益于部分债务减免。因此，商定应编制临时减贫战略文件。2001 年初，制定并核准了 30 项临时减贫战略文件和四项正式的减贫战略文件（乌干达、布基纳法索、坦桑尼亚联合共和国及毛里求斯）。

142. 鉴于联合国系统已经在开展各种以减轻贫困为主要目标的活动，联合国系统与减贫战略文件之间的相互配合特别关系到各受援国的利益。世界银行和货币基金组织都鼓励联合国系统及其他伙伴参与，为减贫战略文件的制定作出贡献。在总部及国家一级进行了磋商，以加强这种参与。出于同样的理由，期望布雷顿森林机构也积极卷入并参与共同国家评估和联发援框架进程，有若干例子证实布雷顿森林机构确实参与了这些进程。但是，在所问过的国家小组中只有一小部分（26%）证实说联合国系统积极参与了减贫战略文件和综合发展框架。

143. 联合国系统与减贫战略文件进程密切配合的实例可望增多，减贫战略文件的使用将会日益普遍。经社部进行的影响评价研究强调了这种配合在马达加斯加⁶⁶、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国等国家意义。对联发援框架的外部评价报告中有几个例子表明，在减贫战略文件的筹备进程中共同国家评估被作为一项投入。⁶⁷ 目前大多数正在实施减贫战略文件或临时减贫战略文件的国家（在此只举少数几个国家为例，例如，柬埔寨、加纳、洪都拉斯、肯尼亚、尼泊尔、尼加拉瓜、巴基斯坦和坦桑尼亚联合共和国）已经确立了共同国家评估/联发援框架和减贫战略文件等进程之间的联系。

144. 最近⁶⁸，在制定减贫战略文件方面，确定以下领域为联合国系统与布雷顿森林机构有可能合作的领域：

(a) 为设计及进行户口调查和参与性贫困评估提供援助；

(b) 管理贫困监测系统方面的国家能力（包括统计及机构方面的能力）的培养；

(c) 为属于联合国系统强项的主题及部门领域作出一包括通过共同国家评估作出一分析方面的贡献；

(d) 在本国不同的对话者之间逐步建立信任，以促进参与关于贫困问题的国家对话；

(e) 为促进捐助方协调和资源调动的国家努力作出贡献。

145. 鉴于减贫战略文件是最近才开始实施的，其与联发援框架及共同国家评估的关系尚处于初级阶段。当采用所有这些文书时，常常会发现他们有相似之处，这突出说明了在发展战略问题上的意见不谋而合。正如最近的《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）所证实的那样，消除贫困问题已经成为联合国系统发展合作的一个优先重点。因此，所有这些文书都应当涉及如何协助各国政府实施《千年宣言》，对各项文书的评估应以其对实现这些目标所产生的影响为标准。

146. 一个基本的问题是如何安排共同国家评估/联发援框架进程与减贫战略文件的先后顺序。共同国家评估是专门为了在通过联发援框架查明一个国家的系统战略之前对这个国家的发展状况进行共同的综合评估而设计的。另外，由于共同国家评估是一种不间断的进程，还为监测及跟踪实现会议确定的目标方面的进展情况提供了一个机会。共同国家评估对减贫战略文件有无帮助，取决于共同国家评估的质量及共同国家评估对减贫战略文件来说是否及时。共同国家评估应不断发展并通告各机构及其他伙伴进行的分析工作（例如，贫困状况分析，国家人类发展报告、户口调查、社会部门评估等）。

147. 共同国家评估可成为所有这些评估活动的合成点，为所有战略活动奠定基础，例如，综合发展框架、联发援框架和减贫战略文件。为了起到这一作用，共同国家评估或有必要扩大其经常增补和覆盖的范围，将范围更广的各种发展问题都包括在内，同时考虑到布雷顿森林机构在综合发展框架和减贫战略文件中需要解决的关切（特别是发展所面临的财政及经济上的制约因素），以便将这些文书作为他们供资决策的基础。

3. 联发援框架/共同国家评估和全部门办法

148. 行政协调会指导方针建议联发援框架为阐述联合国系统如何对政府的部门投资方案和全部门方法作出更协调一致和统一的反应奠定基础。这可望成为更广泛地适用方案方法这一概念的实例，与发展的多部门性质并不矛盾。⁶⁹

149. 有好几个国家越来越多地采用全部门办法，这种情况往往与世界银行在该领域的广泛经验有关。不过，双边捐助方正越来越多地成为全部门办法的主要发起者及主要支助者。⁷⁰

150. 1998 年 11 月，发展集团开始思考部门方案以及系统组织参与拟定部门战略或部门投资方案/全部门办法的可能性。对儿童基金会和人口基金正在试行特别举措的卫生和教育部给予了特别的关注。特别是儿童基金会于 1999 年 9 月向各外地办事处下达了具体的方案指示，概述了其在以全部门办法促进发展方面的作用（见 CF/PD/PRO/99-001）。需要通过为支助政策的拟定提供技术专门知识、机构能力建设方面的支助及宣传方面的贡献等方式将全部门办法与系统组织的发展支助明确联系起来。

151. 可在农业、卫生和教育领域找到联合国系统参与全部门办法的若干实例。⁷¹ 对莫桑比克的影响评价研究表明了全部门办法在一个该概念仍处于初期阶段的国家的演变情况。考虑到有可能扩大联合国系统在全部门办法活动中的参与，政府及各系统组织都在审查上述机制。当出现政府未能控制这种机制而外部机构，特别是那些财政资源雄厚的外部机构却占据着机制的领导位置的情况时，全部门办法有时被看作是联合国系统面临的一项挑战。

152. 要加强联合国系统在全部门办法中的参与就必须具备以下条件：

(a) 强有力的部门的部一级领导；

(b) 政府对支助全部门办法的承诺；

(c) 政府与联合国系统之间就部门范围的发展所涉政策及管理方面的问题达成协商一致；

(d) 所涉国家经济及政治稳定,以确保部门范围一级的预算分配具有可预测性。

153. 对联发援框架的外部评价强调了共同国家评估作为一项投入对全部部门办法的编制作出的贡献。⁷²通过将共同国家评估与全部部门办法进行比较,认识到有必要在部门一级进行联合评估。捐助方日益强调联合国系统更充分地参与全部部门办法的重要性,因为这些计划是促进发展伙伴之间合作的有效方式。联合国系统可在全部部门办法中找到自己合适的位置,发挥其在组织有能力和授权的所有不同技术领域的潜力。

154. 全部部门办法的重要层面(及挑战)之一就是解决那些涉及各个方面的问题。就其性质而言,全部部门办法是纵向的,因此如何对其进行横向管理,以适应一种综合性战略是问题的关键所在。在这方面,共同国家评估和联发援框架为帮助建立起这种联系提供了一个框架,至少从联合国系统的角度来看是这样。联发援框架被放在战略一级位置上,在这一级,与主要的部门战略互相参照有时是至关重要的。联发援框架与全部部门办法之间的先后顺序取决于部门范围的活动在多大程度上被有系统地编入方案。全部部门办法可以代表所有分析及战略活动(综合发展框架、联发援框架、减贫战略文件和共同国家评估)的具体部门一级的横断面。

注

¹ 见大会第 50/227 号决议,经济及社会理事会第 1997/59 号和第 2000/19 号决议,开发计划署/人口基金执行局第 98/13 号、第 98/23 号、第 98/24 号、第 99/1 号、第 99/5 号和第 99/23 号决定,以及儿童基金会执行局第 98/8 号和第 99/8 号决定。

² 秘书长关于资源和筹资问题的最近报告 E/2000/46。

³ 部长级会议于 2000 年 9 月 11 日在纽约举行;有 65 个国家的部长和高级别代表出席。

⁴ 见 1997 年 3 月 17 日秘书长给大会主席的信。

⁵ 在联合国系统消灭贫穷活动协调范畴内,经社理事会 1996 年第一次审查了共同国家评估(见 E/1996/61,第

69 段,建议 4);另见商定结论 1996/1,第 10 段;其中共同国家评估同国家战略说明相关联。

⁶ 见共同国家评估准则,第 1 节,共同国家评估的定义。共同国家评估是一个国家为主的进程,在于分析国家发展情况,找出关键问题或挑战,作为联发援框架宣传、政策对话和筹备的基础。它的基础是对一国的发展情况进行共同分析,对该国发展进程面临的关键风险有共同理解。

⁷ 具体来自以下方面:

- (a) 三名外部评估者(Adebayo Adedeji、Mary McCowan 和 Devaki Jain)的独立分析。他们访问了哥伦比亚、加纳、罗马尼亚、塞内加尔、也门、越南等六国;
- (b) 对联发援框架和共同国家评估进行桌上审查得出的证据,这包括通过共同国家评估/联发援框架学习网络及国家和区域级别的培训班得出的证据;
- (c) 联合国系统通过 2001 年 3 月 1 日和 2 日在 Skytop(宾夕法尼亚州)举办的研讨会进行全面审思;研讨会上讨论了外部评估结果;
- (d) 系统各组织、联合国国家小组和受援国政府通过问卷和其它评估为三年期政策审查提供的资料;
- (e) 驻地协调员年度报告审查;
- (f) 经济和社会事务部向选定的国家派出影响评估特派团完成的工作成果。

⁸ 共同国家评估/联发援框架现状:2001 年 4 月 15 日,见 <http://www.dgo.org>。

⁹ 联合国经管的东帝汶和科索沃已计划联发援框架,两个地方的共同国家评估分别于 2000 年 11 月和 2001 年 2 月完成。根据共同国家评估、联合呼吁程序和联发援框架的各项原则,正在刚果民主共和国计划一项联合国计划。

¹⁰ 根据行政协调会的准则,联发援框架是要力求集中系统业务,改善其结果取向,增强其目标的统一,作为系统各组织战略和国家方案文件的共同参照,促进协作方案规划,增强集体精神。

¹¹ 见联发援框架准则,“目标和目的”。

¹² 见联合国发展集团《关于联发援框架的报告》,经济和社会事务部和联发于 2001 年 3 月 1 日和 2 日在 Skytop(宾夕法尼亚州)举办的评估研讨会(普林斯顿二),第 2 页。当进程为参与式时,政府参与系统发展合作方案的设计和执行。经社部对影响评估进行的一些国家研究证实了这一点,例如,见“评估联合国系统对莫桑比克能力建设和消除贫穷进行的干预——1985-1999 年”,(2001 年 2 月草稿)。

¹³ 见《评估联合国系统给尼泊尔能力建设和消除贫穷带来的影响，1985-2000年》，Meena Acharya 和 Art Wright 为经济和社会事务部编写（2000年12月草稿）。预计联发援框架的筹备会使各项国家方案协调一致，这也正逢尼泊尔第十个五年计划自2002年1月开始。

¹⁴ 向受援国和捐助国政府分发了问卷。下面的看法取自本报告编写时收到的答复中少数取样答复（受援国23份，捐助国12份）。

¹⁵ 见报告《联发援框架外部评估，2001年》，编者：Adebayo Adedeji、Mary McCowan 和 Devaki Jain（2001年3月7日）。另见注释12引用的报告。

¹⁶ 不过，联发援框架的一个关键环节应是方案资源框架，其目的是协助从成果角度监测评估业务活动方案规划。见联发援框架准则，第3节“方案资源框架”。

¹⁷ 见注释15引用的报告。

¹⁸ 联合国三个国家小组（中国、埃塞俄比亚和摩洛哥）参加了研讨会，小组中包括政府代表。

¹⁹ 见 M. Taghi Earvar 和 Roy A. Stacy 为经济和社会事务部编写的《解开贫穷的症结——联合国系统的支助给马达加斯加能力建设和消除贫穷工作带来的影响——1985-1997年》，2001年2月草稿。

²⁰ 见共同国家评估/联发援框架学习网络，示范阶段，“主要意见和经验教训：行动建议”（2000年7月）。

²¹ 见 P. Matthews，“联发援框架示范阶段15份共同国家评估和联发援框架文件的分析和主要经验教训”（2000年2月）。

²² 同上。

²³ 见注释15引用的报告。

²⁴ 同上。

²⁵ 受援国答复的76%，捐助国答复的60%，国家小组的69%。不过，26%的国家小组认为，此贡献很有效。

²⁶ 见注释15引用的报告。

²⁷ 见联发2000年8月编写的综合报告。

²⁸ 应经社理事会的要求，2001年1月26日开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局召开联席会议，粮食计划署也派人与会，一道审查在支助综合协调地落实主要会议和首脑会议成果和后续行动的框架内，指标在共同国家评估中的作用；统计委员会也进行了审查。（见E/2000/27号决议，第7段）。关于此议题的另一份报告正提交给经济及社会理事会2001年实质性会议。见E/CN.3/2001/160关于E/2000/27号决议执行情况的报告计划将提交给经社理事会2002年实质性会议。

²⁹ 见脚注15引用的报告。

³⁰ 可参阅国家小组于2001年1月26日在开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局联合会议（并有粮食计划署参加）上提出的尼泊尔的例子，即可了解在共同国家评估背景下与各国政府、捐助者和民间社会所做的大规模协商（见DP/2001/CRP.4）。

³¹ 三年期全面正式审查调查表以更详细的方式提出了下列结果：

- (1) 有53.8%的国家小组（在联合国系统大规模参与的国家的比例为57.7%）、44.4%的捐助者以及仅仅一个接受国，都确定各国政府参与专题小组和联发援框架拟定工作的程度有限是关键的制约因素；
- (2) 有51.3%的国家小组、44.4%的捐助者和33.3%的接受国表示，在制订联发援框架过程中，与主管部门和地方当局的协商有限以及主管部门和地方当局的参与程度有限是一个主要的障碍；
- (3) 有51.3%的国家小组（在联合国系统大规模参与的国家的比例为54.5%）、33.3%的捐助者和20%的接受国强调，各国政府在联发援框架中发挥的领导作用不够。

³² 大会第53/192号决议第20段指出，除其他外，必须与“其他有关发展伙伴”进行协商。

³³ 一些国家已经就这一问题作出了答复，其中已经发起了共同国家评估或者联发援框架的国家小组中有69.2%（在联合国系统大规模参与的国家比例为75.7%）、66.6%的捐助国和40%的接受国支持这一立场。

³⁴ 这一点也可适用于政府的参与问题。见脚注15中引用的报告。

³⁵ 见脚注15引用的报告。

³⁶ 人们曾经努力对一些国家的这些专题小组进行合理化调整，以便大幅度减少其数目。见脚注15引用的报告。

³⁷ 这些数字的依据是驻地协调员1999年年度报告；见脚注15引用的报告。

³⁸ 58%的捐助国和29%的接受国都支持这一观点，尽管接受国中有53%不愿意就这一事项表达任何意见。

³⁹ 50%的捐助国和57%的接受国都突出强调了这一方面。

⁴⁰ 各基金和方案目前实行的大多数国家方案涵盖的时间期限直到2001年；这些方案都是在采用联发援框架进程之前，在1997年拟订和发布的。

⁴¹ 把联发援框架变成各个国家方案需要采取一些步骤，其中包括与有关合作伙伴进行协商；这项工作非常消耗时间。这些协商工作中有一些正在进行，有一些反映在中期审查中。为了评估联发援框架进程的连贯性和相关性，

彻底评价工作不应仅仅依靠对联发援框架文件和国家方案的文字内容进程比较。

⁴² 可以通过对方案周期进行统一来对每个方案的时机进行同步调整。人们认为，在对联合国各基金和各方案的方案拟订周期进行统一方面取得进展是成功拟订联发援框架的一个前提条件。

⁴³ 见脚注 15 引用的报告。

⁴⁴ 粮食计划署对其国家方案拟订周期纳入共同国家评估和联发援框架的情况进行了一次评价。联发援框架与国家方案相结合促使各机构在一些国家（如莫桑比克和也门）参与联发援框架。在其他国家（如塞内加尔），这种结合仅仅促使这些国家遵循联发援框架的优先领域，或者（如马拉维）国家方案拟订进程没有利用联发援框架所强调的协作和相互支持机遇。信息共享以及制定发展合作与人道主义援助方面的共同战略的工作需要得到加强。在加纳，联发援框架第一期不打算将机构方案围绕共同目标结合起来，因为国家方案比联发援框架出现得早；而联发援框架第二期（目前已经拟订的草案）将作这项工作。

⁴⁵ 见发展集团，统一方案核准程序：两个选择（2001 年 2 月 23 日草案）。

⁴⁶ 开发计划署《咨询说明》，在制订国家合作框架方面的一项规定目前已是任择的。人口基金逐步将在其国家方案以前的单独人口分析由共同国家评价取代；儿童基金会在国别案例中作出类似决定；见 E/2000/46/Add. 1, 第 27-35 段。

⁴⁷ 除其他外，见发展集团，“促进发展集团方案合作的程序和产品的定义”；联合方案会是不同组织共同进行联合评价问题、设计有共同目的的干预、行动、时程、所需资源和确定的责任；见发展集团，“关于拟订联合方案/项目的《指导说明》”（2000 年 6 月）。

⁴⁸ 这是行政协调会和发展集团 2000 年开始作出的种种努力的一部分，以便在简化和统一，包括有关联合中期审查机构国家方案以及征聘和管理国家项目人员领域的规则和程序方面取得进展；E/2000/46，第 165-168 段。

⁴⁹ 例如，在孟加拉国、巴西、乍得、柬埔寨、冈比亚、伊斯兰伊朗共和国、马达加斯加、纳米比亚、尼日利亚、菲律宾、特立尼达和多巴哥、乌干达和越南。

⁵⁰ 倡议是基于开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署联合参与支助埃及政府，并与埃及的共同国家评价的制订联系起来；预期专门机构和世界银行也会参加。

⁵¹ 涉及印度政府的经济事务和教育部门以及儿童基金会、开发计划署、人口基金、教科文组织和劳工组织。

⁵² 艾滋病方案、人口基金及教科文组织参加和商界作出贡献。

⁵³ 见报告所载的脚注 15。

⁵⁴ 只有 32%系统内的组织强调资源限制阻碍了共同国家评价。

⁵⁵ 综合发展框架最初是世界银行总裁詹姆斯·沃尔芬森在 1998 年 10 月的世界银行/货币基金年度会议上作的题为“其他危机”的一篇讲话中提出的，后来在 1999 年 1 月 21 日致银行全体员工、银行执行局及整个发展事务界的一封信中作为正式建议提出，该信的标题为“关于建立一个综合发展战略框架的建议—讨论草稿”。

⁵⁶ 见连同 2000 年 4 月 5 日斯坦利菲舍尔先生（货币基金）和詹姆斯·沃尔芬森先生（世界银行）的一封联名信一起发给开发计划署署长的说明，题为“综合发展框架与减贫战略文件”（商定文本）。

⁵⁷ 这些国家是：玻利维亚、科特迪瓦、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、厄立特里亚、加纳、约旦、吉尔吉斯斯坦、摩洛哥、罗马尼亚、乌干达、越南以及西岸和加沙。

⁵⁸ 见 2001 年 3 月 22 日联合国系统—世界银行综合发展框架和减贫战略文件学习小组（纽约、日内瓦、罗马和巴黎之间电话会议，会议报告）

⁵⁹ 取得较明显的成功的国家和地区是玻利维亚和加纳；埃塞俄比亚、摩洛哥、吉尔吉斯斯坦及西岸和加沙的进展最小。

⁶⁰ 这些原则是：(1)长期的综合的发展眼光（不仅是宏观管理，以便将施政、人及社会发展目标都包括在内）；(2) 为各国所有（各国应坐在驾驶席上）；(3) 与内部及外部参与者结成合作伙伴关系；(4) 以发展成果为重点。

⁶¹ 玻利维亚的综合发展框架的基础是由玻利维亚政府发起的一个被称为“国家对话—玻利维亚迈向 21 世纪”的参与性进程，该进程通过一项开发计划署的项目得到支助。驻地协调员和一名联合国人力开发顾问充分参与了综合发展框架的制定过程。

⁶² 见加纳的例子，该国拟定综合发展框架的过程是共同国家评估和联发援框架进程的自然延伸，成为将联发援框架原则和方法应用于范围更广的合作伙伴群体的一个机会。

⁶³ 见脚注 15 所述报告。

⁶⁴ 作为 1999 年 5 月 19 日副秘书长与世界银行主管业务的总裁会晤的后续行动。

⁶⁵ 最初是打算作为 1996 年发起的重债穷国倡议下的官方外债减免的基础以及获得货币基金组织的减少贫穷与增长资金和国际发展基金优惠贷款供资资格的先决条件。一旦采用，减贫战略文件则取代世界银行的政策框架文件和货币基金组织的优惠结构调整基金等进程。

⁶⁶ 在马达加斯加，世界银行和货币基金组织决定接受 SNRP，即该国的复苏计划（是在联合国系统的支助下制定的），作为马达加斯加的临时减贫战略文件，因为该计划质量很高，而且迫切需要进入利用重债务国减免债务措施的快道。

⁶⁷ 见脚注 15 所述报告；例如，肯尼亚政府要求在减贫战略文件的最后版本中采用共同国家评估草稿及共同国家评估指标框架所列的一些指标。在海地，减贫战略文件将以共同国家评估的结论为基础。

⁶⁸ 见发展集团贫困问题工作组正在编写的说明“发展集团对减贫战略文件的立场”草稿。

⁶⁹ 见联发援框架指导方针第一节，联发援框架的定义。

⁷⁰ 见 2001 年 2 月 10 日在都柏林举办的“观点一致的捐助方全部门方法问题工作组”研讨会的讨论结果。

⁷¹ 例如，见“对联合国系统在莫桑比克的能力建设和根治贫困活动中的干预行动的评价，1985—1999 年”。

⁷² 见脚注 15 所述报告。