



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL
DP/1996/12
2 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996 年第二届常会

1996 年 3 月 25 日至 29 日，纽约

临时议程项目 10

开发计划署

开发计划署：国别方案和中期审查

中期审查报告：概况

署长的报告

一、导言

1. 执行局在其 1992 年 5 月 26 日第 92/28 号决定中请署长提交在 1993 至 1995 年期间对第五个周期国别和国家间¹方案进行中期审查的报告。本报告是应这一请求所作的系列报告中的第五个即最后一个报告。²它概述了在这一基准期内进行的中期审查活动中重复出现的问题，并特别注意了 1995 年进行的大约 80 次中期审查所得出的结论。

2. 本报告涉及各次审查中所出现的主要问题，并特别提到第 92/28 号决定第 2 段中的四个具体项目，即国家执行方面的经验、国家能力建立、新的支助费用安排和方案办法，其中包括在其执行过程中所遇到的问题。

3. 附件一提供了 1995 年对其进行中期审查的国家的指示性规划数字（指规数）中的承付款项摘要，附件二提供了在 1993-1995 这一基准期中所进行中期审查的安排，附件三列出了计划在 1996 年进行的中期审查，有关这一安排的正式报告可由执行局斟酌决定，予以提供。

4. 本文件附录 1-5 载有对如下国家方案的审查：莫桑比克（DP/1996/12/Add.1），老挝人民民主共和国（DP/1996/12/Add.2），也门（DP/1996/12/Add.3），巴西（DP/1996/12/Add.4）和罗马尼亚（DP/1996/12/Add.5）。

二、中期审查

5. 第五个周期国别和国家间方案的中期审查进程的进展速度普遍比署长在 1993 年 2 月提交给理事会特别会议的报告（DP/1993/6）所预计的慢，该报告提供了一个各中期审查的暂定时间表概要。正如附件二所显示的那样，这一过程始于 1993 年，这一年仅进行了七次中期审查。下一年的速度大大加快，进行了 14 次中期审查，到 1995 年底，大约总共完成了 103 次中期审查，占这一周期所进行所有合格中期审查的 79%。

6. 原定中期审查安排不能兑现有若干原因，其中包括：

(a) 与采用诸如方案办法一类的新倡议有关的新方案的制定开始较慢；

(b) 国家一级忙于其他与联合国有关的工作，如圆桌会议、顾问团会议、编写国别战略说明和进行国家长期展望研究；

(c) 受援国发生的不利于及时执行方案的事件（如全国大选）；

(d) 开发计划署国别办事处因定期轮换高级工作人员造成的管理上的变化。

7. 为了支持中期审查进程，开发计划署总部 1993 年发布了新的指导方针，该方针于 1994 年根据执行局 1994 年 6 月 10 日关于“改革倡议”的第 94/14 号决议并考虑到对最初的指导方针的信息反馈又作了修改。区域局各方案评估委员会对联合

问题文件进行了评估,方案审查委员会也对其进行了审查。开发计划署还通过特别方案资源³对大约 35 项国别和国家间方案提供了额外支助。在能力较弱的国别办事处,对编制供审查进程中审议的独立的部门和主题审查文件提供了额外资源支助。

三、一般意见

8. 中期审查进程一向被有关方面即政府、开发计划署、其他联合国专门机构以及有关捐助者和非政府组织认为很有益处和启发性。它为所有方面提供一个有益机会,以便除了项目运作的细节之外,还可对总的方面或方案一级的情况进行评估,着重注意国别方案的持续相关性、取得预期结果的可能性并努力排除业务制约因素和为下一个方案制定活动奠定基础。

9. 中期审查的质量不尽相同,这取决于中期审查活动是在整个国别方案周期的什么时候进行的,政府、开发计划署和有关机构参与这一进程的程度以及从原方案目标与活动的明确性的角度看方案质量如何。

10. 在其周期的初期就得到审查的国别方案比在其周期的后期才得到审查的国别方案更容易执行中期审查建议。此外,如果政府在审查进程中充分起到了领导作用,那么中期审查决定的执行就会十分成功,就有关业务制约因素——如政府没有及时作出决策和政府未能及时履行对应义务等——的决定而言尤其如此。

11. 1995 年的中期审查还表明,在很大程度上讲,正如执行局 1990 年 6 月 23 日第 90/34 号决定和 1994 年 6 月 10 日第 94/14 号决议概述的那样,第五个周期国别和国家间方案符合国家发展优先事项及执行局的优先事项。一些国别方案在中期审查进程之外进行了调整,以便使其更能适应其国家正在出现的情况并考虑到改革倡议所产生的开发计划署的新重点和主旨。1994 年 1 月非洲金融共同体法郎的贬值导致一些讲法语的中非和西非国家调整了国别方案,以在其目前的方案中强调货币贬值引起的社会发展和经济发展问题。同样,在一些国家实行结构调整方案为开发计

划署创造了新的机会,使其得以改变活动方向,以加强各国政府管理调整进程和减轻结构调整方案造成的某些不良后果的能力。

四、方案问题

国家执行

12. 几乎所有中期审查都报告说,与前一个周期相比,在国家执行模式下管理的方案和项目数目有所增加。这一模式对促进所有权的拥有和把外部合作纳入国家方案十分有益。总的来讲,国家机构正在对项目人员招聘、研究员安置、设备采购、财务管理和报告以及其他执行活动承担起越来越多的责任。

13. 与此同时,一些中期审查指出一些国家执行方面的管理问题。普遍的感觉是,目前实施国家执行办法的程序比较繁琐,与国家程序和其他发展伙伴的程序相比尤其如此。人们对按季度提出预付款申请并附带提交支出报告的做法感到特别关切,例如在大韩民国,这种做法被认为浪费时间而且与本国做法格格不入。

14. 总的来讲,各国别办事处和政府已采取若干方式努力解决国家执行的管理问题。大量的区域和国家培训班提高了人们对国家执行程序和责任制要求的认识。其他办法包括成立专门的,由项目资助的国家执行单位(例如在中国、埃及、印度、黎巴嫩、马拉维、越南和赞比亚等)、除了发布标准的开发计划署指导方针外,还发布针对具体国家的国家执行指导方针以及由开发计划署国别办事处和/或联合国项目厅提供直接支助。

15. 署长注意到中期审查活动中反映的国家执行的情况,特别是这样一种必要性,即审查其程序与要求的性质和重复次数,使它们更贴近国家做法和其他发展伙伴的做法,而又无损于财务和实质性责任。1995年中期对国家执行模式进行了一次涉及11个国家,35个项目的正式评估,其结论和建议将在修改国家执行程序和要求时得到考虑,以确保这一办法的执行将加强能力的建立和国家对发展活动的所有权。

能力发展

16. 在所审查的大多数国别方案中,都把能力发展定为中心目标,只有少数国家除外,在这些国家中,重点已转向人道主义援助,其中包括直接援助与服务,布隆迪、海地、卢旺达和其他一些国家最近的情况就是如此。

17. 多数国家方案都倡导采用能力建立的传统战略,特别是提供培训,其方法包括举办讲习班、研讨会、在职培训、提供奖学金和派遣国际职员培训国家职员以及提供直线服务等。总的来讲,这些办法相当成功地提高了个人和机构的技能水平。不过,开发计划署也认识到,能力建立是一个复杂的过程,需要中央、区域、次区和地方各级的决策系统相互作用。因此,在若干国别方案中,开发计划署力图让预定的受益者参与能力建立活动,作为赋予其能力过程的一部分。据报告,在缅甸和苏丹就地区发展方案作出的努力以及在阿根廷和秘鲁就加强省与地方政府规划、执行和管理发展活动的的能力作出的努力尤为成功。

18. 总的来讲,在开发计划署支助领域继续存在的制约发展可持续国家能力的因素仍然是:缺乏一批不可缺少的训练有素的国家工作人员、工作人员调动频繁以及国家对各项目作出的预算承诺和实物承诺不能兑现,这里包括最不发达国家。这些业务上的限制因素中首要的一点是仍然没有或缺乏一种赋予能力的公共部门环境,即适当的补偿与奖励制度。

19. 开发计划署十分重视国家能力建立问题,其最近与哈佛国际发展研究所联合开展的关于这一主题的工作⁴对于帮助国别办事处和政府有系统地评价国家能力建立问题和要求以及制定解决这些问题的适当战略极为有益。此外,开发计划署正在支持各国政府努力实行必要的管理改革,以为可持续能力发展创造赋予能力的环境。

新的支助费用安排

20. 自从1992年实行新的支助费用安排以来,开发计划署对培训、管理支助系

统（即计算机软件）和改进的业务指导方针进行了大量投资。审查搜集的迹象表明，人们对支助费用安排，特别是对执行与实施、技术支助服务与行政和业务服务之间的区别，以及对有关政府所有权、开发计划署的责任制和机构专门知识的基本原则有了更好的了解。

21. TSS-1（方案一级的技术服务支助）主要用于部门和跨部门政策咨询和战略制定。总的产出有项目拟定构架和技术合作方案，而且在一些情况下（如在泰国、苏丹、坦桑尼亚联合共和国和越南），政府各部已将技术服务支助活动的结果纳入其自己的政策考虑中。正如前几次审查中所注意到的那样，人们感到 TSS-1 应该比目前更加受国家的驱动，并应扩大到其他主管机构，包括国家和区域机构。随着参与规则的修改和资源的增加，TSS-1 可能会对解决中高层次的政策问题起到有益作用，从而为开发计划署参与前阶段政策对话奠定极需的基础。

方案办法

22. 由于若干原因，在第五个周期国别方案中正式采纳和执行方案办法方面所取得的进展仍然十分缓慢。大会在 1992 年 12 月 22 日第 47/199 号决议中敦促就该办法的共同解释达成协议，这几乎与第五个周期（1992 至 1996 年）的开始是同时的。到定出明确的业务指导方针时，由于项目的平均酝酿形成时期，多数国别方案已经将其资源搁死在新的但传统的项目和由第四周期结转的老项目上。

23. 所以，所审查的大部分国家方案仍然主要侧重于项目，尽管与第四个周期相比，由于集中领域更少一些（平均 4 个），因而重点更明确。此外，通过合并小项目和围绕主题和部门重新组合项目活动以加强方案效果，已在全球范围内减少了“项目分散”这一由来已久的现象。

24. 总的来说，第五个周期后期制订的方案都力图实行方案办法，埃塞俄比亚、尼日利亚、埃及、印度、印度尼西亚和其他国家已在这方面出现重大进展。在学习过

程中,出现一些概念和执行问题。国家优先项目和方案很少按照方案办法所要求的方式和详细程度加以表述。在国家方案中,方案办法常常是含糊的,而不是明确的。再者,方案按定义来讲都是多部门的,需要各部间的协调与联系,而这通常是不存在的或是难以确立的。因此,在解释和执行方案办法模式时,需要有灵活性。

25. 一些政府仍然不相信,特别是在总的行政预算削减的情况下,方案办法与例如大型传统项目——考虑到其从信息、制订、机会、管理和工作人员时间的角度讲具有的高成本——相比具有增殖价值。埃塞俄比亚大韩民国和坦桑尼亚联合共和国的情况使人们对方案办法作为一项资源调动的工具的价值产生了怀疑,因为在这些国家,尽管与捐助者,其中包括双边捐助者进行了广泛的事先协商,但总的来讲各项方案未能吸引额外资源,这有力地表明,从各方面考虑,多数捐助者仍乐于在自己的结构内工作。

26. 为了促进在国别方案制定中对方案办法的理解和采纳,开发计划署拟订了方案支助文件/方案支助执行安排指导方针(1993年)以及一个包括培训录像带在内的培训单元(1994年)并通过方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)对制订关于方案办法的监测和评估指导方针作出了贡献(1994年)。开发计划署还在与国际劳工组织都灵中心和行政协调委员会(行政协调会)/方案业务协商会合作编制一个通用方案办法培训单元,供联合国发展系统和其他有关团体使用。目前,开发计划署正在对其在执行方案办法方面的总的经验进行评估,不久将为这一模式发布一套经修改的进程方法。

五、资源状况

27. 正如附件一所示,由于若干因素,特别是许多项目都是从前几个周期结转下来的和1994年的应得指规数减少了30%,多数国别方案到中期已从其可编入方案的指规数资源中承拨出较高比例的款额。其最终影响是限制了方案对新的机会作

出反应的能力。不过，一些国家，特别是拉丁美洲地区的国家十分成功地在其国别方案的框架内调动了额外政府费用分摊资源。1995年后半年对拉丁美洲在资源调动和费用分摊方面的经验进行了正式评估，其评估结果和重要经验教训将列入经修改的开发计划署资源调动一般指导方针。

六、从第五个中期审查进程中得出的部分经验教训

28. 开发计划署从第五个周期国别和国家间中期审查进程中得出了一些经验教训，其中包括：

(a) 国家执行和方案办法模式对促进所有权的拥有和将外部合作纳入国家方案十分有益。开发计划署正在精简执行这些模式的方法，以便在无损于财务和实质性责任的情况下减少所报告的复杂性和行政负担；

(b) 与(a)有关的是，国家执行，在较小的程度上还有方案办法在一些国家，需要在国家规划、预算和机构结构以外成立特别行政单位。尽管这些安排有其理由，但开发计划署正在与各国政府密切合作，以确保它们是过渡性的，而且不会影响国家能力；

(c) 人们还普遍对由于在过多由联合国支助的工作和活动——其中特别包括国别战略说明、圆桌会议、顾问团、技术合作评估和长期展望研究等——之间缺乏联系而产生的工作负担表示关切。对这些工作进行简化与合理改革将大大减少其固有的重复和工作负担。目前正在根据大会1992年12月22日第47/199号决议和1995年12月20日第50/120号决议，通过行政协调会/方案业务协商会和政策问题联合协商小组（联合国儿童基金、开发计划署、联合国人口基金、世界粮食计划署、国际农业发展基金会）的支助酌情在开发计划署内和在联合国各基金、方案和机构中积极地进行这项工作；

(d) 一般说来，开发计划署技术合作强调使用短期而不是长期驻地专家并更多

地利用国家和区域机构与顾问。将在高度专业化领域有选择地使用长期驻地专家；

(e) 根据新的方案制定安排,合作框架的定期监测和审查将更加强调由开发计划署支助的活动所产生结果的可能影响或可持续性,这需要就确定执行措施提供更加明确的指导,这些措施将与确定人与机构能力发展可持续性方面的进展与前景以及克服对这种可持续性的制约因素具体相联。

七、执行局的行动

29. 执行局拟宜注意到本报告。

注

¹ 使用这一措词为了涵盖全球、区域间和区域方案。

² 前几项报告见 DP/1994/6、DP/1994/41, DP/1995/17 和 DP/1995/47 号文件。

³ 通过 D3 次类别,即援助协调、国别方案倡议提供支助。

⁴ 见“公共部门管理和可持续人力发展”(讨论文件),开发计划署,政策和方案支助局,管理发展和公共行政司,纽约,1995 年。

附件一

关于审查时指规数支出中承付额的财务数据摘要 (1995 年)

(千美元计)

区域/国家	现有指规数 ^a 1	审查时指规数承付额 2	2 栏占 1 栏的百分比 1
非洲			
布基纳法索	38 243	25 685	67
喀麦隆	6 817	5 182	76
科特迪瓦	9 810	5 883	60
赤道几内亚	7 930	5 426	68
加蓬	1 281	677	53
加纳	34 039	21 084	62
几内亚	19 759	14 953	76
马里	42 506	27 190	64
毛里求斯	2 711	1 295	48
莫桑比克	62 382	47 666	76
纳米比亚	11 867	10 071	85
尼日尔	33 137	27 635	83
尼日利亚	87 296	30 269	35
圣多美和普林西比	3 212	1 907	59

^a 从第四周期结转的指规数, 加上第五周期的指规数。

附件一 (续)

区域/国家	现有指规数 ^a 1	审查时指规数承付额 2	2 栏占 1 栏的百分比 1
塞内加尔	18 909	15 516	82
斯威士兰	4 075	3 007	74
乌干达	57 391	36 147	63
津巴布韦	16 190	12 266	76
非洲国家间	79 330	62 822	79
亚洲及太平洋			
不丹	15 167	14 976	99
柬埔寨	89 158	68 194	76
朝鲜民主主义人 民共和国	18 880	18 336	97
密克罗尼西亚联 邦	2 260	1 923	85
老挝人民民主共 和国	23 767	21 593	91
马来西亚	4 209	4 000	95
马尔代夫	4 946	4 722	95
马绍尔群岛	1 856	1 737	94
蒙古	4 895	4 667	95
帕劳	479	493	103

^a 从第四周期结转的指规数, 加上第五周期的指规数。

附件一 (续)

区域/国家	现有指规数 ^a	审查时指规数承付额	2 栏占 1 栏的百分比
	1	2	1
巴布亚新几内亚	5 603	4 627	83
大韩民国	4 918	4 466	91
索罗门群岛	5 468	5 728	104
斯里兰卡	42 559	38 296	90
泰国	18 639	16 236	87
托克劳	1 053	1 048	100
图瓦卢	1 432	721	50
瓦努阿图	1 606	1 044	65
亚洲及太平洋国家间	130 056	127 875	98
阿拉伯国家			
阿尔及利亚	8 393	5 454	65
巴林	-	-	-
埃及	32 502	33 834	104
约旦	3 750	3 733	100
阿拉伯利比亚民众国	2 388	1 881	79
沙特阿拉伯	不详	不详	不详
苏丹	42 718	41 540	97

^a 从第四周期结转的指规数，加上第五周期的指规数。

附件一 (续)

区域/国家	现有指规数 ^a 1	审查时指规数承付额 2	2 栏占 1 栏的百分比 1
也门	27 827	21 167	76
拉丁美洲和加勒比			
安圭拉	1 146	895	78
安提瓜和巴布达	856	313	37
巴巴多斯	917	727	79
百慕大	48	2	4
加勒比诸岛	3 798	2 236	59
开曼群岛	163	59	36
智利	6 471	4 612	71
哥斯达黎加	2 995	3 334	11
古巴	8 107	6 076	75
多米尼加	732	348	48
多米尼加共和国	6 706	7 070	105
厄瓜多尔	6 173	4 479	73
萨尔瓦多	6 156	8 360	14
格林纳达	728	692	95
危地马拉	6 813	5 344	78
洪都拉斯	9 511	7 735	81
牙买加	3 020	2 254	81

^a 从第四周期结转的指规数，加上第五周期的指规数。

附件一 (续)

区域/国家	现有指规数 ^a 1	审查时指规数承付额 2	2 栏占 1 栏的百分比 1
蒙特塞拉特岛	434	488	75
荷属安的列斯群岛	—	—	—
尼加拉瓜	17 629	16 318	93
巴拿马	2 152	1 595	74
巴拉圭	3 268	2 984	91
秘鲁	7 395	9 182	124
圣赫勒拿岛	1 653	83	5
圣基茨-尼维斯	967	1 292	13
圣卢西亚	987	789	80
圣文森特和格林纳丁斯	1 144	652	57
特克斯和凯科斯群岛	910	617	68
乌拉圭	3 000	2 492	83
委内瑞拉	2 515	1 983	77
拉丁美洲和加勒比国家间	22 623	17 807	75

^a 从第四周期结转的指规数，加上第五周期的指规数。

附件一（续）

区域/国家	现有指规数 ^a 1	审查时指规数承付额 2	2 栏占 1 栏的百分比 1
欧洲			
保加利亚	2 526	229	9
马耳他	941	310	32
波兰	2 479	1 348	54
罗马尼亚	2 689	2 438	91
欧洲国家间	6 676	3 743	56

^a 第四周期结转的指规数，加上按应得款额 70% 调整的第五周期指规数。

附件二

中期审查

区域	1993 年	1994 年	1995 年
非洲	佛得角、赞比亚	博茨瓦纳、乍得科摩、马拉维、塞舌尔	布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、赤道几内亚、加蓬、加纳、几内加、马里、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、斯威士兰、乌干达、津巴布韦、非洲国家间
亚洲及太平洋	中国、斐济、印度、印度尼西亚、汤加	孟加拉国、库克群岛、萨摩亚、越南、太平洋群岛	不丹、柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、密克罗尼西亚联邦、老挝人民民主共和国、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、蒙古、帕劳、巴布亚新几内亚、大韩民国、索罗门群岛、斯里兰卡、泰国、托克劳、图瓦卢、瓦努阿图、亚洲及太平洋国家间
阿拉伯国家		摩洛哥、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国	
欧洲			保加利亚、马耳他、波兰、罗马尼亚、欧洲国家间

附件二 (续)

区域	1993 年	1994 年	1995 年
拉丁美洲和加勒比			安圭拉、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、百慕大、加勒比 群岛、开曼群岛、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加、 多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危 地马拉、洪都拉斯、牙买加、蒙特塞拉特岛、荷属安的 列斯群岛、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣赫勒 拿岛、圣基茨-尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳 丁斯、特克斯和凯科斯群岛、乌拉圭、委内瑞拉、拉丁 美洲和加勒比国家间

附件三

1996 年中期审查安排

区域	1996 年
非洲	贝宁、布隆迪、刚果、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、毛里塔尼亚、马达加斯加、塞拉利昂、坦桑尼亚联合共和国
亚洲及太平洋	伊朗伊斯兰共和国、缅甸、纽埃、帕劳、菲律宾
阿拉伯国家	吉布提、科威特、黎巴嫩、卡塔尔
欧洲	阿尔巴尼亚、匈牙利、斯洛文尼亚、土耳其、南斯拉夫联邦共和国（塞尔维亚和黑山）
拉丁美洲和加勒比	阿根廷、伯利兹