



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1997/16/Add.1 (Part II)
3 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年年度会议

1997年5月12日至23日, 纽约

临时议程项目8

联合国开发计划署

署长1996年年度报告和有关事项

增编

主要方案记录

阿拉伯国家区域局

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 10	2
二、实现人的可持续发展和加强国别办事处及总部	11 - 21	4
三、新的方案拟订安排及执行	22 - 24	7
四、为人的可持续发展进行宣传、培养支持者并调动资源	25 - 35	8
五、加强在联合国系统中开发计划署的合作伙伴关系	36 - 38	10
六、开发计划署在处于危机和其他特殊状况的国家里的执行 情况	39 - 45	11
七、建立一个更加精简、责任明确的学习组织	46 - 50	12

一、导言

1. 阿拉伯国家区域局管理联合国开发计划署(开发计划署)在18个不同的阿拉伯国家中的方案和国别办事处,这些国家分布在中东和非洲,总人口约为2.3亿。在1990年代,该区域人均国内生产总值停滞不前,大部分人口收入水平下降。造成这种情况的原因通常被解释成人口增长率高、依赖石油生产(占该区域出口的75%)和继续依赖公共部门的就业,其他因素包括储蓄和投资额低以及战争、内乱和冲突地区未决问题的消极影响。该区域大部分国家存在高失业率,尤其对青年和城市地区来说。约有200万难民和国内流离失所者遭受不稳定生活的痛苦,他们被赶出自己的家园和土地,被迫改变生活方式。

2. 从更为长久的时间来看,过去30年已使得整个区域的生活品质得到大量改善。区域内的平均寿命、识字率、入学人数、获得保健及安全用水和卫生的比率均增加了一倍或两倍,海湾地区国家的这些指标又远高出该区域的平均数。

3. 然而,尽管有这些改善,阿拉伯国家仍面临许多挑战。整个区域的成人识字率仍停留在54%,男女差距十分普遍,人口中约30%仍然贫穷。水和可耕地一直是最为匮乏的资源。现有的发展资源没有增加,甚至下降。一些国家的发展努力因与国际社会的隔绝而进一步受到阻碍。

4. 阿拉伯国家区域局正在处理这些问题,不仅是通过分散的个人活动,而且 also 通过一项方案,对付整个区域所面临的重大挑战。阿拉伯国家区域局的所有国别方案均考虑到文化差异和区域敏感性问题,并集中在下列消除贫穷的关键领域以及社会安全网的退化问题:(a) 在治理领域中获得明显成功的基础上继续努力,进一步减少性别差距,促进参与性发展;(b) 使民间社会参与,协助改善其运作的环境,并促进其更加融合;(c) 协助该区域通过处理进入市场机会和竞争等问题朝市场经济的方向迈出富有意义的步伐;(d) 强调建设人力资源是首要目标;(e) 加强资料库,否则,无法有目的地确定和实施政府开支基数及发展计划;和(f) 编写关于人的发展的

国家报告,使这些报告成为所有国家辩论和计划的主要内容。

5. 阿拉伯国家正发生的许多变化需得到继续和加强,以使得这些国家能在今后五至十年里取得更高水平的人的可持续发展。这包括在结构性调整、创造就业机会和为未来电脑经济开发劳动力等基础上实施成功的经济增长战略。

6. 该区域各国将人的可持续发展视为一项重大目标,而且已将其转变成几项着重贫穷问题的主动行动。索马里和苏丹均是实施这方面政策的国家,它们通过十分成功的地区发展计划方案强调消除贫穷问题,该区域其他国家正在效法这项方案。

7. 在阿拉伯叙利亚共和国,关于阿拉伯世界减轻贫穷和可持续生计的区域专家组会议,极大地促进了开发计划署在人的可持续发展和消除贫穷领域中的工作。1996年8月,举办了一次关于人的可持续发展的全国讲习会,使许多政府官员和民间社会的组织聚集一堂。讲习会提出许多建议,将作为开发计划署实现人的可持续发展的方案组成部分加以执行。会后,开发计划署与政府举行多次磋商,以便为消除贫穷制订一项国家战略。

8. 上述专家会议也是阿拉伯国家区域局采取的一项最重要的主动行动,以促进国家确定方案的优先事项,以及与政府和民间社会的对话。在大马士革举行的这次会议有63名代表参加,其中包括14个阿拉伯国家政府、非政府组织、国家学术机构和国际组织的代表,这些国际组织为非洲经济委员会(非洲经委会),阿拉伯货币基金组织、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、世界银行、国际农业发展基金(农发基金)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、发展支助和管理部(发展支管部)以及开发计划署。这次会议旨在支持整个区域就消除贫穷的办法进行对话,并开始朝着制订阿拉伯区域全面消除贫穷战略的方向努力。各工作组的参与者讨论了贫穷问题的根源,并为未来的活动以及适合该区域的重要政策确定优先目标。会议表明,有可能在公共部门和民间社会的代表中公开讨论贫穷这个困难的问题,它也表明共识是能取得的。

9. 阿拉伯国家区域局目前正将专家会议的建议纳入一项关于非洲国家区域减轻贫穷的全面战略,该战略将于1997年年中编写完毕。它将概括分析区域内的社会经济状况,还将审查减轻贫穷的社会及经济方面的法律文书,并为决策者和实际参与发展者提出关于能进行干预的优先领域的建议。同时,为了使分析和构想能纳入到业务中,阿拉伯国家区域局正在确定一项500万美元的减轻贫穷和可持续生计区域性方案,以便在1997年年初开始支持阿拉伯各国的国家及区域活动。

10. 阿拉伯国家区域局认为减轻贫穷的战略能大大促进专门针对阿拉伯国家的贫穷问题的讨论,而且也能作为应用到实际生活中的一项纲领。区域局打算鼓励开发计划署驻地代表组织全国讲习会,根据国情讨论该战略,以便为国家和外部捐助者筹资确定优先项目。开发计划署正与该区域合作伙伴谈判,以建立开发计划署关于消除贫穷的阿拉伯基金。该战略将成为基金业务的实质性框架。

二、实现人的可持续发展和加强国别办事处及总部

A. 消除贫穷和创造就业机会及可持续生计

11. 阿拉伯国家区域局确定了一些战略目标,通过总部与外地办事处的工作人员之间一系列能起相互作用的会议,将这些目标纳入1996年至1997年的国别和区域方案中。这些会议包括3月份在吉布提举行的驻地代表会议,5月份在突尼斯的突尼斯举行的地中海地区阿拉伯国家驻地代表的联席会议以及1996年6月在纽约举行的副驻地代表会议。

12. 在1996年,阿拉伯国家区域局的每个国别办事处均改变了消除贫穷问题的方向。在也门,约有100个涉及各种发展需求的小项目逐步停止实施,取而代之的是人的可持续发展方案。开发计划署开始就下列各领域与政府、民间社会、捐助者和联合国机构进行对话:水资源的可持续管理;环境的可持续管理;消除贫穷和创造就业机会;权力下放和治理以及复兴和重建。

13. 索马里仍是一个充满冲突的国家,1991年以来一直没有全国承认的政府,该国的业务重点转向通过索马里农村复兴方案进行的复兴和消除贫穷工作,此外,通过修复在东北部和西北部相对较为稳定区域的港口和机场,开发计划署已能够在区域一级促进当地的经济,并提供就业机会。

14. 在黎巴嫩,开发计划署办事处在人的可持续发展方面的重点几乎已扩展到方案的所有活动。开发计划署支持巴勒贝克-赫迈勒贫穷地区的农村综合发展,这对协助政府制定该地区的区域战略是至关重要的。

15. 约旦的少量指示性规划数字(指规数)资源在周期初期便已完全承付,只留下很少资源给予开发计划署新的任务规定框架中的方案规划。然而,1996年期间,通过特别方案资源和区域性基金的支持,开始采取若干筹备性主动行动,这些行动将会为下一个周期重点放在减轻贫穷的方案规划打下基础,将特别强调就业、环境保护、可持续资源管理以及加强约旦的国际竞争力的战略。

B. 提高妇女地位

16. 1996年5月,在与开发计划署人的发展报告处、突尼斯政府以及阿拉伯妇女训练和研究中心的合作下,阿拉伯国家区域局组织了一次题为阿拉伯区域妇女与人的发展区域性专题研讨会。该研讨会由来自阿拉伯国家政府、非政府组织和区域及联合国组织的100多名代表参加,讨论了三个基本主题:妇女在经济活动中、妇女与决策问题以及如何衡量男女平等问题。研讨会结束时通过了《关于妇女与人的发展突尼斯宣言》,该宣言的重点放在促进阿拉伯区域妇女参与经济及政治活动的政策备选方案上。

17. 在国家一级,国别办事处继续通过联合国机构间工作队进行工作,支持为贯彻执行在中国北京举行的第四次妇女问题世界会议后续行动而成立的全国委员会。例如,在埃及,开发计划署、联合国人口基金(人口基金)和儿童基金会共同支持制定一项构想框架,确定为执行联合国各专题会议的建议而采取行动的战略性出发点。

基于这项研究,开发计划署一直在制订一项行动计划,以便为赋予埃及妇女权力,参与该国决策进程而制定一项综合方案。开发计划署的其他几个办事处,包括在黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的办事处,均已继续与联合国妇女发展基金(妇发基金)合作,支持旨在赋予妇女权力加强她们参与经济活动的项目。

C. 环境的保护与再生

18. 地中海环境技术援助方案协助地中海沿岸各国预防污染和实行水的综合管理。1995年在与地中海各国进行十分密集的筹备过程后,地中海环境技术援助方案中的区域性能力建设方案得到核准,其总体方案也于1996年10月在埃及开罗开始实施。地中海环境技术援助方案的所有活动将得到设在开罗的区域性融资机构的支持,并且有开发计划署、世界银行和美国进出口银行的外调工作人员。地中海环境技术援助方案的区域性能力建设方案通过分摊费用的办法从世界银行为1996年调动了145万美元的资金,在随后的四年里每年也预期将能得到相同数额的资源。在与捐助者进行重大的筹资努力之后,地中海环境技术援助方案已被接受为该区域一个重要的筹资机制,双边捐助者目前正从业务量中确定一些次级项目进行直接筹资。此外,双边捐助者正在确定为项目的工作将人员作为顾问借调给该方案区域融资机构的安排。

D. 治理

19. 治理领域中,埃及、科威特、黎巴嫩和摩洛哥目前正在实施阿拉伯国家区域局的重大方案。开发计划署在阿拉伯区域该领域中的活动有25%属于旨在协助援助的管理和协调的项目;21%的活动重点放在制定政策的规划和支助方面;其余的活动可包括对公共部门改革的支持、加强公民社会以及金融管理项目。

20. 1996年评价和战略规划厅(规划厅)进行了一项题为“阿拉伯区域公共部门管理及改革”的评估工作。它评价了开发计划署参与阿拉伯区域公共部门改革及

其管理是否充分和有效的问题，同时将公共部门管理及改革作为良好治理的出发点。

21. 审查阿拉伯国家区域局在埃及、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国和也门的活动所得出的总的结论是，注重治理的项目已经或很可能产生重大的积极影响，但各国受影响的程度各异。在那些政府明确阐明需求或开发计划署协助阐明这种需求的国家里，政策对话富有成果，而且产生的影响更富有建设性。科威特和突尼斯以及(在某种程度上)沙特阿拉伯均属于这类国家。审查的另一项结论是，不管开发计划署合作的情况如何，所产生的影响与有关国家在政府战略计划中系统阐明的在公共部门改革的愿望成正比。不过，在一些情况中，有了计划并不能确保项目会产生可持续的结果，因为存在若干广泛的社会及经济条件，而且可能会有一些财政限制。

三、新的方案拟订安排及执行

22. 阿拉伯国家区域局已核准消除贫穷战略行动下的四项提案，该行动是由开发计划署署长作为在丹麦哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议(社发问题首脑会议)的后续行动发起的。除了为吉布提、摩洛哥、苏丹和也门制订的消除贫穷战略行动外，约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦和阿拉伯联合酋长国也正在制订提案。该局预料在今后三个月里将会增加十项国别提案。

23. 在索马里，已提出了一项联合国的呼吁，其中包括开发计划署/联合国在治理、复兴、社会经济重新一体化和紧急/人道援助这四个优先领域中共同进行的方案规划和实施所具有的特点。

24. 在摩洛哥，与政策问题联合协商小组(政策协商组)的合作伙伴以及与政府、捐助者和民间社会积极进行协调和协商，最后制订了一项咨询意见说明和国家合作框架。联合国机构积极参与该协商进程，也促成制订国家战略说明，并作出协调

各自规划周期的决定。编写咨询意见说明的过程也促成了联合国系统各组织之间的协调,并促使政策协商组各机构之间达成共识。

四、为人的可持续发展进行宣传、培养支持者 并调动资源

25. 阿拉伯区域的一些国家已发表了一份或多份人的发展国家报告,预计到1997年年底,所有国别办事处将编写一份这类报告编写这些报告,为开发计划署办事处在宣传人的可持续发展和培养支持者方面提供了一个框架。在埃及、伊拉克、约旦和黎巴嫩,开发计划署已在这方面作出十分突出的努力。

26. 埃及1996年报告的主题为减轻贫穷,它将十分有助于以更为有重点的方式指导埃及社会发展基金的方案,该基金将继续通过第二阶段的方案得到开发计划署的支持,为了该方案,已从捐助者调动了2 500万美元。

27. 在黎巴嫩开发计划署办事处使政府和民间社会参与关于人的可持续发展关键问题的对话。这种协商是围绕着编写第一份黎巴嫩全国人的发展概况而进行的,在编写过程中,举行了许多次全国讲习会,根据黎巴嫩的现状研究人的可持续发展的各种问题,并集中强调需要纳入边缘化的群体。同时,开发计划署办事处已成功地鼓励该国政府同意成立一个社会发展问题全国委员会,该委员会将在制订一项减轻贫穷的国家战略中得到开发计划署的支持。开发计划署在这方面的贡献十分有助于支持该国政府本身的方案转向更强调发展社会层面的问题。

28. 在1996年期间,约旦第一份人的发展国家报告开始编写,目前正进行几项研究。该报告将青年问题作为一项主题,同时考虑到约旦失业的这项具体问题。该办事处也为制订一项消除贫穷的综合方案提出几个步骤,将重点放在监测和衡量;制订政策和战略;公众意识和宣传以及基层的试点活动。

29. 也门也已为编写人的发展国家报告开始进行筹备工作,编纂一份评估文件

和全国所有非政府组织的名单,作为使民间社会参与实施方案的首要步骤,并为与这些非政府组织合作制订一项战略。

30. 作为联合国各项专题会议的后续行动,在埃及进行的活动或是由开发计划署单独执行,或是与联合国系统其他机构共同进行。开发计划署、人口基金和儿童基金会共同编写一份关于提高妇女地位的注重行动的报告,题为“北京之后应往何处去”。该报告将作为一份背景文件,协助编写咨询意见说明、国家合作框架和国家战略说明。目前正在编写关于创造就业机会和可持续生计的类似报告,作为社发问题首脑会议的一项后续行动,并编写关于环境问题的类似报告,作为联合国环境与发展会议(环发会议)的后续行动。人口基金也一直支持研究在埃及开罗举行的人口与发展国际会议所强调的人口问题。

31. 在马格勒布国家(阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯),十分重视联合国专题会议的后续活动,它们正在实施各种政治决定,减轻贫穷,并提供各种机会,创造就业机会,健全管理环境,将人口的因素纳入国家发展政策,并促进粮食保障。在分区域和区域各级举行关于将性别问题纳入主流和赋予妇女权力的专题研讨会,并为良好的治理和可持续发展及生计打下基础。

32. 在黎巴嫩,联合国各机构已成立三个机构间工作组,对联合国最近的专题会议所产生的下列问题采取集体行动:基本社会服务、就业与环境以及可持续发展。

33. 从发展方案伙伴,城市环境保护地方倡议资金和全球城市管理方案得到的资金,便利了在一些国家里与非政府组织的合作。埃及、约旦和黎巴嫩是这些方案所获资金的受益者,它们已建立非常坚实的非政府组织网络。当地媒体对开发计划署倡议的报导也积极宣传人民在发展过程中的重要作用。在约旦和黎巴嫩所作的努力可成为典范。这两个国家在1996年特别努力改善它们与媒体代表的关系,将这项责任指派给一些具体的工作人员负责,已产生良好结果。在黎巴嫩,开发计划署赞助为期一周的纪念联合国日活动,发起消除贫穷国际十年的活动。

34. 在黎巴嫩,开发计划署已成功地为其方案调动资源,其中包括巴勒贝克-赫

迈勒农村综合发展方案,该方案将在费用分摊中得到400万美元;另外还包括南黎巴嫩地区冲突后社会经济复兴方案。开发计划署在黎巴嫩提供的支持也十分有助于该国政府为6月份在法国巴黎举行的捐助者会议制订一项调动资源的战略。此外,还向12月份举行的一次题为“黎巴嫩之友”捐助者会议提交了关于巴勒贝克国家综合区域方案的概况,以便为黎巴嫩重建方案调动资源。

35. 在也门,协调和组织主要捐助者的工作最后使开发计划署、荷兰政府和世界银行成立了一个多边捐助者小组,并向一项水资源管理方案提供1300万美元。另外,还在减轻水灾造成损失和重建以及建立控制灾害能力等领域中与荷兰和世界银行保持密切的合作关系。

五、加强在联合国系统中开发计划署的 合作伙伴关系

36. 在阿拉伯国家区域局几乎所有的国家里,驻地协调员召集了一系列广泛问题的联合国工作组和工作队,其中包括在具有特殊情况的国家安全问题、治理和权利下放、贫穷、性别、复兴和重建以及环境等问题。开发计划署与联合国成立的这些特别工作队,加强了联合国系统对实施全球专题会议各项建议达成的共识。

37. 在1996年期间,政策协商组合作伙伴之间达成的协议,进一步加强了埃及编写第三份人的发展国家报告的过程,该协议是要提高1996年报告的水平,使它能产生1997年开始并在随后每年将实施的一项共同国别评价所需的指数。

38. 索马里、苏丹和也门等国,在驻地协调员指导下已建立了稳固的制度。在具有特殊情况的国家里,协调是十分重要的,这些国家的安全和人道主义事项以及复兴和发展事项均要求加强驻地协调员的作用和能见度。

六、开发计划署在处于危机和其他特殊状况的国家里的 执行情况

39. 为处于危机中的国家制定方案,则需要与当地社区一道建立它们从救济迅速转向发展连续作业的能力。

40. 除正常的指规数资金外,阿拉伯区域五个具有特殊状况的国家获益于核心预算资源调拨目标1.1.3的资源。就1996-1997两年期来说,共有510万美元拨给吉布提、黎巴嫩、索马里、苏丹和也门。在这项拨款中,有100万美元是规划用于制定索马里和也门的战略框架,其余将用于吉布提、黎巴嫩、索马里和苏丹冲突后的复兴,向国内流离失所者提供援助以及地区发展等计划。

41. 索马里和苏丹目前正主持该区域两个最为成功的以社区为基础的方案。在苏丹,1988年开始实施的地区发展计划是一项富有创意的农村发展办法,旨在替代传统的“自上而下”的办法。地区发展计划是苏丹政府和开发计划署共同努力的项目,它将社区作为项目活动的重点,办法是使村民成为关键的决策者。当地区发展计划在苏丹北部获得成功后,编写了一份报告供在社发问题首脑会议上宣传该模式。地区发展计划的办法也已用于满足遭受内战影响但其安全程度足以考虑重建活动的地区中各社区的需求。目前总部与苏丹国别办事处正进行对话,以便利用地区发展计划的经验作进一步的努力。具体说来,目前正研究1996年评估对地区发展计划的影响所得的教训,如何能用来指导开发计划署更为广泛的听众。这项研究特别强调要提高妇女地位和创造可持续生计。

42. 资金为2 000万美元的索马里农村复兴方案支持在索马里相对稳定和没有冲突地区的社会和经济复兴活动。在没有国家治理结构的情况下,该方案利用社区参与的办法确定、规划和实施包括一系列复兴活动的项目。索马里农村复兴方案也已支助和实施数百个地方的主动行动,在加强获得基本社会服务的机会、提高农村社区生产潜力以及为农村人口创造可持续创收机会等方面,这些主动行动已生产持

久的影响。索马里农村复兴方案资金的拨款重点放在会对下列各方面产生积极影响的项目：妇女的经济和社会状况；创造一个有利于难民和国内流离失所者回返的环境；以及复员战士重新融入经济和社会主流。

43. 开发计划署国别办事处已与联合国人道事务部(人道部)在为伊拉克、黎巴嫩、索马里和苏丹编写呼吁书时进行合作。在苏丹生命线行动中与人道部的合作尤为突出，这项人道主义方案在1996年吸引外部资金超过3000万美元。今年进行的一次管理审查会议使该国政府、各派叛军、外部捐助者以及联合国系统聚集一堂，讨论该方案的前景。这些讨论的一项重大结果是，大家同意在考虑救济和人道主义活动时，也应同时考虑如何从较为长远的发展角度解决该国各种问题。

44. 1996年，在伊拉克和黎巴嫩的国别办事处积极参与编写呼吁书以及随后关于危机后复兴的行动计划。伊拉克政府与联合国签署一项《谅解备忘录》，确保有效实施安全理事会第986号决议。已确定亟需人道主义援助的项目包括修理发电厂和变电站。在与发展支助和管理部(发展支管部)的协助下，开发计划署将负责实施电力部门的规定。《谅解备忘录》为开发计划署和发展支管部确定两项明确的作用，一项作用是在伊拉克全国境内观察以公平方式提供设备和零件并分配到其最终目的地；第二项作用是为北部区域采购、交付和安装设备及零件。

45. 南黎巴嫩地区冲突后社会经济复兴方案将根据巴勒贝克-赫迈勒区域发展方案和恢复流离失所者社会经济活动项目的经验进一步作出努力。该方案包括与公民社会协商；通过非政府组织提供援助以及管理贷款计划。

七、建立一个更加精简、责任明确的学习组织

46. 阿拉伯国家区域局在100名国际和国内专业工作人员的协助下管理其各办事处和方案。这些工作人员10名中有9名是派在外地，5名国际工作人员中有4名是在国别办事处工作。这些人员配备的职等和比例是在目前1996-1997年预算战略中得

到确定,该战略废除了阿拉伯国家区域局中11名国际专业人员的员额。

47. 随着人员的精简,该局强调需要提高专业人员的资格。这已使得训练成为1996年最为优先事项之一。鉴于缺乏训练资金,区域和分区域会议被用来使工作人员熟悉各种新的观念和技术。约有60名属于驻地代表、副驻地代表和国家干事职等的专业工作人员,得到了交流技术、调动资源和为保护环境制定方案等方面的训练。副驻地代表的会议最后产生调动国家资源的计划草案。若干国别办事处根据人的可持续发展学习综合教材举办讲习班。

48. 重视审查和正式评价国家和区域一级方案以及项目。除了为国别项目中进行评价外,该局也对所有国别治理项目进行专题评价工作,并对其区域农业项目进行全面评价。它还制订一套标准,确定对于区域主动行动可持续性不可或缺的方案和项目的内容。在该基础上,抽样审查区域项目,并将重要的结论纳入阿拉伯国家区域局新的区域方案中。

49. 因这些评价而纳入的一些重要建议包括:在现有区域机构建立网络,而非建立新的网络;成立由管理各项目的协调中心组成的指导委员会;以及重新利用政府间会议作为核准重要的区域主动行动的最佳机制。

50. 阿拉伯国家区域局的《每季简报》是另外一项重要的主要行动,尽管最初只是将其视为草拟署长报告的一项工具,该简报已成为能加强国别办事处之间对话的出版物,并能确保这些办事处与总部之间不断进行交流。

- - - - -