

联合国开发计划署  
和联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
15 February 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 9

开发计划署

国家合作框架和有关事项

对阿富汗的援助

署长的说明

摘要

本报告应署长倡议提交其中综述阿富汗的局势。报告叙述了开发计划署在 1997-1999 年期间从事的活动,特别是消除贫穷和自力更生倡议,以及概述通过与其他参与组织合作所取得的协同作用。

署长征求执行局同意继续在下三年期间(2000-2003)以个案方式评价和核可各个项目。拟议的活动的目标和预期成果在第三章中有详细说明,并于第四章内详述管理安排。

## 目录

段次 页次

导言.....	1-2	3
一.  人道主义和发展.....	3-8	3
二.  从过去的方案和介入所取得的成果和汲取的教训.....	9-13	4
A.  从监测和评估当前方案所确定取得的主要成果.....	9-10	4
B.  从过去和目前方案所取得的经验和汲取的教训.....	11-13	4
三.  目标、方案领域和预期成果.....	14-22	5
A.  目标.....	14-17	5
B.  方案领域.....	18-21	6
C.  预期成果.....	22	6
四.  管理安排.....	23-29	6
A.  方案管理.....	23-27	6
B.  监测、审查和报告.....	28-29	7
五.  执行局采取的活动.....	30	8

## 引言

1. 理事会在其第三十一届会议(1984 年)上未能就拟议的涉及 1984-1986 年的阿富汗国家方案达成一致意见。理事会决定署长应该继续为阿富汗正在进行的项目提供支助,并考虑核可符合开发计划署规则条例和一般标准的新项目。在理事会和执行局接续的各届会议上(最近在执行局 1997 年第二届常会上),署长接获授权,在缺乏阿富汗国家方案的情况下,继续为阿富汗正在进行的项目提供支助。目前的安排已获准继续进行到 1999 年年底。

2. 由于阿富汗内战持续不停,不适合在这个时刻拟订国别合作框架。署长因此请求执行局批准在今后三年(2000-2002 年)在个案的基础上和在符合开发计划署规则、规章、准则和一般标准的情况下继续评估和核准各项目。未来介入的战略说明如下。当情况允许时,将再开始拟订国别合作框架。

## 一. 人道主义和发展局势

3. 阿富汗是个有生存危机的国家。二十一年持续冲突导致地方和国家治理机构彻底崩溃,使经济受到灾害性的破坏,瓦解了社区凝聚力以及基本的生产性和社会基础结构。过去几年,阿富汗的人的发展指数继续是名列最后。最近几年,塔里班运动扩大控制的领土面积达到该国的 85%,可是目前看不出在军事上或谈判上有解决冲突的前景。

4. 人权局势在该国所有各地日益恶化,性别歧视的政策还在继续推行,尤其是在塔里班控制的地区。该国一些地区的粮食供应短缺。基本保健、教育和其他社会服务崩溃或者处于极端危险的境地,传统的应付机制和战争前公民社会残余设施受到深重的影响。妇女不能平等地获得残余的原始保健和教育设施的服务,或者根本无法获得,还必须忍受由于家庭破碎、冲突和歧视所造成的更多创伤。虽然估计有 4 百万难民回归,但仍然有 2 百万人滞留在临国,最近几年有 5 百万人在内部流离失所。失业率居高不下,实际上目前唯一可靠的就业机会不是作为士兵,就是从事生产和贩运麻醉药品及通告走私所创造的犯罪经济。

5. 阿富汗复杂的现实是难以轻易加上标签的。它混合了变化无常和暴力的政治危机,人权和人道主义危机情况和 20 多年丧失的发展机会。国家四分五裂而事实上所有政府机构瓦解,也造成治理危机情况。

6. 在这种情况下,国际援助界的注意力更加朝向有必要编制符合一般原则和一般目标的方案。在没有与一个国家政府进行传统的方案编制对话并获得其指示的情况下,开发计划署方案,如在阿富汗的其他联合国组织及非政府组织方案一样,所依据的是向阿富汗提供援助问题阿斯巴德国际论坛(1997 年 1 月)所提出的信条,即:(a) 建立和平应该是所有援助的最主要目标;(b) 必须有综合人道主义、复原、发展和人权活动的全面和长期办法;以及(c) 与阿富汗公民社会,在社区一级进行合作,在目前情况下是最佳办法。在这种设想之下,援助界商定一个援助战略框架,并作为最主要方案编制指南,综合陈述了一般原则和目标。

7. 1997-1999 年期间,援助界的内部协调按照战略框架和原则性的共同方案编程序向前迈出了巨大的步伐。将整个国际和国家援助界纳入,设立了若干协调机构,包括阿富汗方案编制局、国家一级的专题工作小组以及区域协调机构。为了支助这些

创新的全面努力,开发计划署与联合国阿富汗人道主义援助协调办事处进行了合作。人道主义/驻地协调员,也是开发计划署驻地代表,领导协调工作,联合办事处支助上述协调机构,以及编制综合呼吁。在这个办事处之内,人权及性别问题特别顾问在开发计划署支助下已经派驻当地,为国际和国家援助界服务。

8. 在 1999 年 12 月 8 日至 9 日在加拿大渥太华举行的一次阿富汗支助小组会议上,援助者听取了呼吁向较长期活动提供更多捐助资金,这将使阿富汗社区能够变得更加自力更生。会上对开发计划署方案表示了强烈支持,这些方案把目前的重建活动与加强地方治理活动合并起来。

## 二. 从过去的方案和介入获得的结果和汲取的教训

### A. 从监测和评估当前方案所确定取得的主要成果

9. 在 1997-1999 年期间,开发计划署通过一项大型方案提供实质性援助,着眼于社区自力更生,名为消除贫穷和社区自力更生倡议,将五个主要重建和发展部分合并,以及重大协调支助活动。利用第五周期所转来的资源和 1997-1999 年会计周期的核心资源,方案一直能够吸引重要的费用分担和平行筹资。1998 和 1999 年评估特派团总结,尽管有若干局限,方案一向是提供一套充实的援助,很有成果。特别是,1999 年专题评价强调了这一方案作为一套地区发展计划作用,认为它是少数切合实际的办法之一,可以弥补社会和经济结构支离破碎和政府机构呈瓦解状态所产生的空隙。一些值得注意的具体成就是:

(a) 建立自力更生、可持续重建和发展的基础,在乡村和城市地区进行了大量社区动员工作和(或)使 2 100 个社区组织和特别利益团体(包括妇女团体)自力更生;

(b) 在初级教育方面,设立了一个试办项目,并为男孩和女孩开办了 15 个社区学校;

(c) 向 34 000 以上残疾人(35%是妇女)提供基本和专门的社会服务;

(d) 向 14 000 个家庭口提供安全饮水;

(e) 设立了当地自有和管理的微型金融周转基金,在 85 个社区全面运作;

(f) 向该国提供 40 000 公吨高质量的种子,加以繁殖和分发。连同提供的培训、推广服务和肥料,估计这一投入可以获得总产量为 250 000 公吨的小麦;

(g) 设立了果树栽培园,生产足够种植 6 000 亩果园的树苗;

(h) 注射 2 500 万次动物免疫疫苗,估计将造福 100 万家畜业主。

10. 关于在社区自力更生方案下消除贫穷和社区自力更生倡议所进行的工作,1999 年评估的结论是,在这方面社区一级的行动提供处理该国面临的一些最困难问题,如遵守人权、性别歧视、乡村和城市地区环境退化的最佳前景,以及扩大罂粟种植。使乡村和城市社区及公民社会直接参与提供了在社区内建立自助的能力,是产生变化的最佳机会。而且,更新和助长地方自治传统,有助于为自治打下基础。

### B. 从过去和目前方案所得经验及汲取的教训

11. 总之,1999 年评估的结论是,方案的方法与做法是妥善的。不仅通过与参与组织合作同时也与在方案框架之外进行活动的组织合作,建立了大量的协同关系。各级合作组织包括联合国粮食和农业组织(粮农组织)、国际劳工组织、联合国人类住区中心(住区中心)(生境)、联合国国际药物管制计划署(药物管制署)、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国项目事务厅(项目厅)、世界粮食计划署(粮食计划署)和世界卫生组织(卫生组织)以及一些国内和国际非政府组织。如评价报告中详述为对抗乡村和城市普遍存在的贫穷正在作出积极贡献。社区被动员起来沿着不同轨道从事自救,应该让社区组织发挥它们的潜力。目前正在试验不同方法,为生存机会打开天地。

12. 在受益的社区之间,建立新的应付机制和增进应变能力的社会进程已经启动了。这些社区参与和组织的能力应该进一步加强,目的是使其完全可以长期维持。从捐助者的角度而言,这个方案向它们提供已经建立的业务联系,能够落实较长期的发展战略和在特定地区提供部门性方案的现成管理机制和技术能力。

13. 总而言之,1999 年的评估中建议,应该继续把这一方案向前推进两年。在这方面,提出了一些相关建议以加强和重振这项努力。这些建议涉及如影响指标等专题,并采用就质量而言更有结构性的监测方法以监测交叉性质的业务办法,如性别差异、社区组织和创造收入,把目标放在阿富汗社会中处境最不利的群体。

### 三. 目标、方案领域和预期成果

#### A. 目标

14. 在援助界共同商定的战略框架内,设定了下列关键目标:(a) 减轻人类苦难;(b) 保护和促进人权,特别是着重性别问题;(c) 提供基本社会服务;(d) 使阿富汗人,女人和男人自力更生以建设可维持的生计;和(e) 使难民从邻国回归。

15. 通过这些目标有助于使情况回归正常,开发计划署必须继续进行并行的两个办法:(a) 着重其发展活动以增强应付能力及使社区稳定下来,设法维持生产活动和社会服务和恢复治理机构和(b) 加强促进可持续的人的发展的国际合作,以及帮助联合国大家庭成为促进人的发展的强大力量。

16. 开发计划署方案 2000-2002 年期间的主要目标是促使阿富汗人民在集体、自力更生和可持续的方式下,实现和平与发展的愿望,特别着重促进最脆弱群体。这将需要着重:(a) 通过提高人民的能力把自己组织成有活力的、公正的社区,来促使社区自力更生;(b) 通过改善人民的福利,特别是最脆弱群的福利,增强地方一级创造和管理基本设施的能力,加强粮食安全和提高创收,以此增进人们的福利;和(c) 增强相关政府层次的能力和创造有利环境,改善施政能力,以提高立足社区的可持续发展。

17. 2000-2002 年方案在其重新拟定的目标中强调了就性别和人权问题同社区交流和在社区中加以提倡的过程的重要性,并且应创建机制,使社区能够有信心的提倡政策的改变。这将确保产生一种环境,可以逐步和公开地采取关切性别问题的活动。每一个方案组成部分在其本身的项目框架内都确定了在这个领域内的一个或多个成功指标。除了对目标的新强调以外,在下一个阶段将强调两个方案问题:(a) 从性别观

点有系统地评估——和进行影响评价——所有项目介入和(b) 在方案管理人一级和在联合国性别问题高级顾问的参与下,对重大的成功及失败的案例进行季度审查。

## B. 方案领域

18. 在维持上述通盘方案目标的同时,基于实际原因,方案分成下述五个分组成部分。

### 增强阿富汗乡村社区的自助能力和重建阿富汗城市社区

19. 这些组成部分的重点是以可持续的方式改善乡村和城市地区的生活条件和人类福利的各种活动。这包括改善基础设施的一些小型介入活动,以及介入保健、教育、住房和水及卫生和创造赚取收入的机会,而且成功标准和成效指标也将着重于参与性发展进行的程度,以及有利于妇女、最穷和促进处境最不利的人口。这些组成部分的中心要素是公民社会组织的参与和能力发展:社区组织全方位参与介入活动,从查明需要到执行和方案后的持续活动。

### 通过可持续作物生产达到粮食安全;促进粮食安全的牲畜发展

20. 这些组成部分的重点是通过提高农业和牲畜生产来提高粮食安全和生计。增强地方能力(在地区、村庄部落和村庄一级)促进这些部门的自力更生,特别是获得技术、投入和服务来取得成功。活动包括向当地私营部门和非政府部门提供培训,同农人、农人团体以及牲畜业主接触,通过有效的推广服务来传授农业和养殖牲畜技术。还向当地社区和社区团体提供支助,使他们能够在基本农业投入的制造、管理和推广方面自力更生。

### 残疾阿富汗人的综合方案:使残疾人和边缘人融入社会

21. 这个组成部分的重点是通过一些明确和有针对性的支助活动,确保残疾人、寡妇和孤儿融入主流发展和方案活动。这除其他外包括通过特别信贷方案、残疾支助办法和赚取收入机会来克服各种局限。最重要的目标是使社区团体参与融入社会活动的设计和执行,确保立足社区的重建办法以从而使这个群体自力更生。

## C. 预期的成果

22. 这个方案预期有下列成果:

(a) 在地方一级设立社区组织从事发展活动和促进良好施政。在这些组织之内,发展能力以可持续的方式调动资源和管理资源,进行有助于满足人们基本需要的活动,并使个人和社区具有倡导的作用;

(b) 改善社区取得实物服务和社会服务及基础设施的能力,增强社区自我管理的能力。重建和维持基本的社区一级基础设施。增强在家庭和社区各级的粮食安全。创造提高收入并提供就业和经济发展的条件;

(c) 社区与私人和非政府组织发展的新伙伴关系,增强社区和公共机构的能力,为自力更生发展共同发展的支助性关系。增强社区组织从事倡导人权的能力。

## 四. 管理安排

### A. 方案管理



23. 方案设计的重心是要把它组成部分的各种活动集中于某些特定地区。这是为了同时解决一个社区的几类需要,从而发挥重建和发展的影响。通过这种办法建立的协同作用可以对某一具体对象人口发生最大的影响。这种办法也帮助提供一个论坛,以便从事以原则为中心的一般方案编制,将这些原则与现场的经验 and 洞见挂钩。在每个区域之内,将指定一个指导机构,进一步有助于把各种努力整合起来。此方案也继续与联合国协调员指定的区域协调干事密切合作。还会为这些区域编辑基线数据和建立一套相关的成效指标,以便方案的各种介入活动采取注重成果的做法。在推广至新的区域时,将根据在介入活动有成的区域审慎地逐步进行。在例外情况下,如畜牲免疫或培植优良种子,活动的目的是造福整个国家。此外,较广泛的一群组织选择了某些特别关注领域,试图开展有具体重点的发展活动,如从难民回国或者减少鸦片产量的角度。在这方面,本方案在提供广泛的基础的关键作用,以便更专门性的组成部分可建于其上。

24. 最后,在消除贫穷和自力更生倡议的伙伴之间强调共用办公房地、车辆和其他货物,尤其在偏远的外勤地点,这种合作具有高度的价值,使得本来或许无法进行的各种活动得以进行。

25. 本方案内的国家能力建设的重点是地方社区组织。在阿富汗,乡村和城市地区的地方一级在协商和施政方面具有坚固的传统结构。在某些情况下,消除贫穷和自力更生倡议增强了现有机制、动员社区团体和组织之间的对话、成为谈判伙伴、执行者、监测者等。在其他情况下,当社会结构败坏的程度而有必要时,本方案协助建立新的协商和施政结构,这种结构可能是广泛包容一切的团体,也可以是特别利益团体,例如残疾人。有一些成功的能力建设实例,让社区能够借重本身资源,在没有方案提供进一步支助下,继续进行自力执行的活动,或者作为其他发展援助组织的其他介入活动的对话者。由具有活力的社区促成的应付机制也可以成为持续和平和发展的基础。

26. 在外地执行方案时,曾经大力借重本国的非政府组织。多年来,这种办法导致建立了强大的合格执行伙伴队伍,设想这些伙伴将来可以成为私人服务提供者和承包商的基础。在某些情况下,与地方当局协同工作的技术部门参与了活动的执行。考虑到政治局势,行事非常谨慎,在地方政府部门保留起码的技术才干的潜在价值是非常高的。

27. 本方案雇用了大批专业和支助各级的本国工作人员。考虑到该国的局势,开发这种工作人员被视为对国家能力建设的重大贡献。随着方案进展,将来会把更多责任交托给这些人,则,这些工作的影响将更加深远。

## **B. 监测、审查和报告**

28. 在最初六个月期间,和其后每六个月,将审查项目进展和成果,以促进对今后的活动重点、未来筹资工作和任何必要改变的审查。这种审查将着重: (a) 方案的影响; (b) 方案之内加强协调和协同作用; (c) 与一般方案编制倡议加强协调; (d) 筹集资金; (e) 扩大伙伴关系。

29. 考虑到 1999 年专题评价强烈建议加强衡量方案成效的事,将设计一套详尽的指标,其中将着重下列方案组成部分:

- (a) 社区组织:
  - (一) 按照采用的方法设立结构和管理系统;
  - (二) 所建立的服务类别和范围及在指定的期间内运作;
  - (三) 财政自力更生;
  - (四) 创造就业机会;
  - (五) 建立伙伴关系;
  - (六) 解决妇女、穷人和处境不利者的需要;
- (b) 生活福利(按性别、寡妇、国内流离失所者和难民分类):
  - (一) 获得更好的供水、卫生和保健服务;
  - (二) 获得更好的保健和教育;
  - (三) 加强粮食安全;
  - (四) 加强防止传染病工作。
- (c) 施政(关于地方社区组织):
  - (一) 加强社区协商的参与;
  - (二) 处理仲裁案件;
  - (三) 建立透明制度;
  - (四) 增加妇女参与;
- (d) 方案 and 项目管理:
  - (一) 重建设在伊斯兰巴德的项目单位;
  - (二) 指定区域和地方跨方案小组领导人;
  - (三) 进行筹集资源活动;
  - (四) 已经运作的区域小组;
  - (五) 设计和建立成效指标;
  - (六) 建立自我评估制度。

## 五. 执行局采取的活动

### 30. 执行局不妨:

授权署长在 2000-2003 年期间继续按个案,核可为阿富汗提供的项目。