



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
16 July 2007  
Chinese  
Original: English

2007 年第二届常会

2007 年 9 月 10 日至 14 日，纽约

临时议程项目 6

国家方案及有关事项

对缅甸的援助

署长的说明

摘要

本报告载有依照第 98/14 号、第 2001/15 号、第 2003/2 号、第 2004/2 号、第 2005/3 号、第 2005/42 号、第 2006/2 号和第 2006/31 号决定规定的指导方针对人类发展倡议第四阶段（人类发展倡议-四，2002-2007 年）的 2006 年 5 月至 2007 年 4 月期间情况进行的评估所提出的主要结论、建议和战略挑战。由四名成员组成的国际独立评估团于 2007 年 4 月 22 日至 5 月 12 日在缅甸开展工作。上一份人类发展评估报告（2006 年）于 2006 年 9 月提交给执行局。

评估团的结论是，人类发展倡议第四阶段方案完全符合执行局的任务规定，而且针对缅甸农村地区穷人和脆弱群体的需求。评估团还强调了重大挑战和提出了建议，执行局不妨考虑根据人类发展倡议落实这些建议。独立评估团报告的全文可从执行局秘书处网站上查阅。

执行局 2006 年 9 月 13 日关于援助缅甸的第 2006/31 号决定核准将人类发展倡议现阶段延长至 2008-2010 年期间，但有一项谅解，这就是将于 2007 年 9 月向执行局正式提出延期要求。根据该决定，开发署为这次延期制定了一项正式提案。这次延期的概念文件也可从执行局网站上查阅。本说明第六节载有该文件的摘要。独立评估团在其报告中重申拟定延长三年的重要性。



### 决定的内容

执行局不妨：(a) 注意到本文件和派往缅甸的独立评估团提交的报告，特别是其中所述的战略挑战和建议；(b) 请署长在人类发展倡议中酌情考虑到并落实独立评估团的调查结果；(c) 核准人类发展倡议第四阶段三年（2008-2010 年）延长期的拟议方案重点；(d) 授权署长从经常预算资源中为 2008-2010 年期间拨款约 2 410 万美元。将通过在执行局 2005 年已核准的范围内调动约 2 490 万美元其他资源来补充这笔款项。

## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 遵循理事会和执行局各项决定情况 .....	3
三. 方案拟订的背景及制约因素 .....	4
四. 人类发展倡议第四阶段的评估 .....	4
A. 方案规模 .....	4
B. 贯彻 2006 年建议的后续行动 .....	5
C. 人类发展倡议第四阶段项目的现状和问题 .....	5
五. 独立评估的结论和建议 .....	7
六. 延长方案（2008-2010 年） .....	7
七. 所需经费 .....	8
八. 执行局的一项决定的内容 .....	8

## 一. 引言

1. 自 1993 年以来，开发署对缅甸的援助一直是遵照理事会第 93/21 号决定和执行局第 96/1 号、第 98/14 号、第 2001/15 号、第 2003/2 号、第 2004/2 号、第 2005/3 号、第 2005/42 号、第 2006/2 号和第 2006/31 号决定所规定的指导方针执行的。根据这些决定，将资源用于满足缅甸基层关键的人道主义需要和人的基本需求，涉及初级保健、环境、艾滋病毒/艾滋病、培训与教育和粮食保障等领域。项目是在题为《人类发展倡议》的框架内制订并协调实施的。

2. 人类发展倡议第一阶段（15 个项目）于 1994 年至 1996 年间实施。第二阶段是延长期（人类发展倡议-延长期），由 10 个项目组成，已于 1999 年年底完成。人类发展倡议第三阶段的项目是在 1999 年年底按照第 98/14 号决定启动的。正在进行的人类发展倡议第四阶段于 2002 年批准。该方案最初把重点放在 24 个乡镇上，包括六个项目：两个社区发展项目、一个小额供资项目、一个艾滋病毒/艾滋病的项目，以及两个已完成实地活动的对农村贫穷现象和农业的综合调查。

3. 经执行局批准（第 2005/3 号决定），2005 年，社区发展项目和小额供资项目开始扩大到另 40 个乡镇，为此，人类发展倡议第四阶段又延长两年（第 2005/42 号决定），以便利执行扩大的项目。相应的额外供资已获批准，使 2002 至 2007 年的核心资金封套总额达到 4 300 万美元，调动相应非核心资源的最高限额为 6 500 万美元。2006 年 9 月，执行局（第 2006/31 号决定）原则上核准该方案再延长三年，延长期自 2008 年至 2010 年，但要求在 2007 年更详细地介绍该方案。

4. 2007 年派往缅甸的国际独立评估团由四名国际顾问组成，详细审查了下列情况：人类发展倡议第四阶段是否符合执行局任务规定；人类发展倡议的重点和效力；以及执行项目活动时遇到的挑战和制约因素。延长期的方案战略考虑到迄今为止在方案执行过程所吸取的经验教训，是由独立评估团小组和开发署其他国家办事处顾问共同制定的，本说明摘要介绍了这些战略。详细的评估报告和延长期方案可在执行局网站上查阅。

## 二. 遵循理事会和执行局各项决定情况

5. 评估方法包括：广泛审查人类发展倡议第四阶段仍然运行的项目（即社区发展项目）文件；小额供资与艾滋病毒/艾滋病；前往 57 个项目乡镇中的 16 个项目乡镇的项目村实地视察；在实地视察期间有系统地征求受益者的意见；并会见外交代表团、国际及国家非政府组织和联合国各组织。

6. 评估团的结论是，人类发展倡议所有项目完全符合理事会和执行局的相关决定。所有项目的运作都不受政府控制，而且针对任务规定所述乡村一级群体及需要。评估团发现，这些项目通过扩大各种机会，尤其是为妇女扩大机会，满足穷人的基本需求，并增加家庭收入。评估团的结论是，通过将重点放在粮食保障、

可持续生计机会和健康及教育服务方面，人类发展倡议在执行局所确定的部门中发挥有效的作用。

### 三. 方案拟订的背景及制约因素

7. 在执行局任务规定的框架内，开发署根据人类发展倡议第四阶段提供的援助旨在尽最大可能应对缅甸农村穷人的需要。尽管缅甸自然资源丰富，但很大一部分人口极其贫穷，面临非同一般的制约因素，无力维持家庭的基本生存。政府分配用于农村发展的资源极其有限，而且基本上不存在与国际社会就减少贫穷问题开展的政策对话。另外，影响最贫穷家庭生活的一项基本关切是公共保健（尤其是以下三种疾病：艾滋病毒/艾滋病、疟疾和肺结核，以及诸如麻疹和腹泻等其他疾病）。

8. 政治环境继续给在该国提供人道主义援助带来挑战。该国政府于 2006 年 2 月提出的联合国各组织、国际组织、非政府组织和国际非政府组织“业务准则”，似乎表明政府有意加强对国际组织业务的中央控制，并可能对人道主义援助造成约束。迄今为止，这些准则的实施一直前后不一致，而且经常是武断的。开发署一直能够控制当地的这种局势，主要是通过完全透明的处理方式，并通过在过去 15 年里已建立的业务关系。实际上，在报告所述期间，开发署方案的业务环境与上一年相比没有出现重大变化。

9. 评估团指出，该国大量脆弱群体所面临的基本人道主义需求是目前状况造成的，并得出的结论认为，“不可否认，开发署在满足这些需求方面正取得成功，而且具有与这些脆弱群体进一步对话的未开发潜力。”评估团坚信，开发署仍然能够在有制约的方案环境中工作。

### 四. 人类发展倡议第四阶段的评估

#### A. 方案规模

10. 截至 2007 年 5 月，大约有 240 万农村穷人参加人类发展倡议第四阶段的工作（其中 56% 为妇女），<sup>1</sup> 比上一年增加 35%。参与者来自目前正在实施方案的 57 个乡镇 6 562 个目标村的家庭（一年前为 5 444 个村庄）。根据扩展计划（第 2005/42 号决定），目标是到 2007 年年底扩展到 64 个乡镇。

11. 人类发展倡议第四阶段方案参与者的具体受益包括：(a) 穷人家庭粮食保障和社会服务得到改善；(b) 发展妇女的职能小组（称作自力更生小组），给她们的家庭管理小额储蓄和信贷需求，并成立了混合特设委员会，以参与者方式管理社区资源；(c) 改善贫穷妇女的经济和社会地位；(d) 改善村一级的基本基础设施。

<sup>1</sup> 就小额信贷项目来说，98% 的参与者为妇女。

## B. 贯彻 2006 年建议的后续行动

12. 关于执行 2006 年评估的主要建议，评估团注意到，在一些领域已取得重大进展：(a) 通过人类发展倡议的人道主义措施抵消政治形势的制约因素；(b) 制定战略改善人口最贫穷和最脆弱阶层参与方案的情况；(c) 减少小额信贷的间接费用；(d) 进一步扩展到更大的受益群体，使累积覆盖面扩大 35%。

13. 评估确认仍存在一些重大挑战：(a) 制定一项过渡战略，来逐步减少在长期服务过的地区（即最初的 24 个乡镇）提供的援助，以便更有效地利用人类发展倡议的资源；(b) 确保监测和评价发展影响的有效制度；(c) 进一步减少小额信贷项目的间接费用；(d) 处理社区发展项目利用资金对社区团体产生的制约；(e) 就小额信贷的法律框架和机构战略开展对话。

## C. 人类发展倡议第四阶段项目的现状和问题

14. 两个主要的社区发展项目解决农村穷人的基本需求，重点放在家庭粮食保障和创收方面。开发署直接执行的综合社区发展项目最初在 11 个乡镇开展活动，现已扩大到 16 个新的目标乡镇中的 9 个。截至 2007 年 5 月，总计在干旱区、掸邦、伊洛瓦底三角洲以及克耶邦有 20 个乡镇的 1 620 个乡村在执行综合社区发展项目。联合国项目事务厅（项目厅）执行的偏远乡镇社区发展项目在该国一些边境地区开展活动。该项目最初在若开邦、钦邦和克钦邦的 13 个乡镇开展活动，现在已扩大到这几个邦以及孟邦和克伦邦的另外 13 个乡镇。截至 2007 年 5 月，偏远乡镇社区发展项目覆盖了 1 043 个村庄。

15. 这些项目采用一系列机制加强社区的能力，其中包括成立自力更生小组，促进参与性发展的能力建设活动，以及通过为促进社区基础设施和可持续生计的小额赠款提供援助等。评估团的结论是，综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目已提高贫穷家庭和社区在组织、计划、执行和管理其自身活动方面的能力。评估团的结论是，综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目提高了贫穷家庭和社区组织、规划、实施和管理自己的活动的的能力。评估认为，自力更生小组（截至 2007 年 5 月，成立了 4 063 个自力更生小组，大部分成员为妇女）有助于改善生计，减少脆弱性。评估团告诫说，自力更生小组不应当过多承担与它们原本目的无关的其他方案或联合国活动。

16. 在过去两年里，其他生计活动的规模也明显扩大：测试和推广农业技术、土地开发、作物多样化以及培训等。由于缺乏一个成熟的发展影响监测系统，尚无法充分衡量这方面的成就。此外，评估团强调需要审查与使用土地有关的活动是否充分考虑到无土地率高的问题，无土地村民通常是社区中较为贫穷和最脆弱的群体。

17. 评估指出，根据上一年的建议，社区发展项目中资源分配的优先顺序现已转变，与基础设施投资相比，现在生计活动占预算约 2/3，极大地提高了项目在促

进改善生计方面的潜力。然而，令人感到严重关切的是，向自力更生小组和农业、畜牧业和技术开发特设委员会提供的赠款大量增加。这些小组和委员会起到村一级信贷机构的作用，在没有严格的簿记和信贷管理程序的情况下提供社区信贷资金。需要更严格地监测这些新的非正式渠道，以便审查诸如资本可持续性和新产生资产分配等问题。

18. 评估团认为，根据国际标准，改善穷人生计的可持续小额信贷项目（由项目厅执行）继续取得极好的绩效。该项目通过贷款和储蓄存款服务来直接处理改善生计问题。在报告所述期间，该项目继续扩大其各项活动而没有影响到绩效。就推广工作来说，到2006年年底，该项目在22个乡镇的2799个村庄（比上一年增加17%）开展业务活动。受益者人数以相同比率增长，达到264000人；贷款发放笔数增长26%，达到307000笔；贷款发放额达900万美元。在报告所述期间，贷款偿还率从大约97%增加到99.9%，这是很了不起的数字。开发署还减少了项目业务费用。然而，就法律和调控框架而言，小额供资业务机构可持续性尚未取得任何进展。

19. 针对2005年独立评估建议，艾滋病毒/艾滋病项目在2006年通力合作，使其各项活动与综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目的活动协调，并扩大其活动范围。除了培训方案之外，该项目还包括其他活动，例如：重点放在预防方面；让艾滋病毒感染者更多参与有效的联系和宣传以及创收的技能方面；为贫穷妇女和女孩提供照顾和支助方面的培训。然而，本次评估发现，这种做法不太有效，因为综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目以及小额公司项目的大部分受益者来自艾滋病毒感染率较低的地区。因此，2007年评估团建议，该项目应将其地域范围扩大到该国各地感染率较高的地区以及高风险群体，使其业务与艾滋病毒/艾滋病领域其他参与者的活动进行协调，而非只是与其他人类发展倡议项目进行协调。在人类发展倡议领域，重点应放在最为脆弱群体（如回返的移民）。

20. 与国家规划和经济发展部合作开展了综合家庭生活条件评估（由项目厅执行）。根据定量和定性调查，编写了关于贫穷、脆弱性和千年发展目标指标的报告，这些报告于2007年5月得到缅甸政府的核准。<sup>2</sup> 评估团承认，开发署为完成住房调查开展的工作是独特的，而且反映了有关各方和执行局认识到亟需获得高质量的家庭资料。核准关于贫穷率的报告可能是朝向减轻贫穷的政策对话迈进一步。

21. 评估报告还讨论了脆弱性问题：(a) 关于性别问题，评估团赞扬人类发展倡议方案活动将重点放在处于社会较低经济阶层的妇女。这已帮助妇女改善生计、自信、技能和提高她们在家庭和社区的地位；(b) 在实施人类发展倡议的村庄，

<sup>2</sup> 目前的研究报告首次补充了自1997年中央统计组织和1999年世界银行根据那次调查预测贫穷数据所收集的国家资料。

约 8% 至 10% 的人口没有包括在方案活动中，因为他们为寻找就业进行季节性迁徙，或收入和储蓄的机会较少等。该评估提及偏远乡镇社区发展项目正在试点实施的这方面的举措，其重点放在为最贫穷群体建立特别的自力更生小组。然而，该评估告诫说，这种特殊的自力更生小组也可能不合适，因为这些群体共同点太少，相聚在一起的时间也不多。另外，需要注意确保这种努力能补充传统上在大部分村庄为最贫穷者设立的现有社会保障网络；(c) 关于环境可持续性问题的，人类发展倡议试图减少刀耕火种的农业方式，这种努力需要有更多的专门知识来帮助村民选择适当的策略，同时开发替代的就业机会。

22. 评估还审查方案管理所需改进之处：(a) 尽管已采取步骤建立监测影响系统（包括偏远乡镇社区发展项目监测和评价系统，以及更多地利用服务对象满意度调查），但是进展缓慢。继续存在严重的信息方面的差距，而且造成各办公室、地区和项目之间相互学习以及改进设计方面的机会丧失。设计监测和评估系统时，应以收集数据的相关性、简易性和成本（村民的时间和工作人员的时间）为指导；(b) 评估团注意到，开发署及其执行合作伙伴雇用 1 500 多人（其中半数以上为妇女），因此，人类发展倡议对在该国建立具有参与性发展进程技能的新一代人力资源产生重要战略影响；(c) 出于效力和减少成本的原因，以及有效监测和学习的目的，评估团建议精简人类发展倡议不同项目的管理：为社区发展项目建立一个执行模式（直接执行），并增设一个高级主管协调这两个项目；另外改由非政府组织（与目前国际非政府组织执行伙伴）执行小额供资项目。

## 五. 独立评估的结论和建议

23. 2006 年评估团的结论是，人类发展倡议第四阶段的执行情况完全遵循开发署理事会和执行局制定的任务规定，向缅甸农村地区的穷人和脆弱人群有效提供了人道主义援助。鉴于持续存在着人道主义需求和人类发展倡议所取得的成就，评估团重申应当将人类发展倡议第四阶段延长三年至 2008-2010 年期间。需要更加强调的重点领域包括：生计，在设计和执行各项措施中借鉴国际最佳做法，重点放在脆弱群体；在人类发展倡议已实施超过五年以上的村庄中采取过渡战略；进一步精简项目的管理，以确保效率和成本效益；监测和评价发展影响的有效制度；以及改善与其他联合国和非政府组织参与者的合作伙伴关系。

## 六. 延长方案(2008-2010 年)

24. 考虑到独立评估团和其他磋商的建议，并根据执行局第 2006/31 号决定，开发署拟定了人类发展倡议第四阶段延长期 2008-2010 年期间的战略和重点。该延长期间将继续方案的基本重点，即协助农村穷人满足他们本身已发现和确定优先顺序的需求。它将确保进一步强调社区贫穷妇女以及最贫穷阶层更系统地参与方案所涉范围。

25. 除了已完成的农业部门审查工作之外，将继续人类发展倡议第四阶段正在开展的所有项目：(a) 社区发展和小额供资项目将探讨各种办法扩大影响，如与市场销路的联系和需求驱动的小型商业开发；(b) 在最初的 24 个乡镇，将采取的办法是回到原来较不密集但持续不断的干预措施，这将包括监测、辅导和与其他捐助者及国际非政府组织方案的联系。偏远乡镇社区发展项目也将在 2005 年核准扩展的 7 个剩余乡镇中开展活动；(c) 小额供资项目将进一步得到整顿，以确保减少间接费用，并扩大到在现有 22 个乡镇中目标村庄新的组合；(d) 将调整艾滋病毒/艾滋病项目的方向，更多地将重点放在全国各地感染率高的地区，同时考虑到开发署相对于其他合作伙伴的优势；(e) 综合家庭生活条件评估项目将开展更多的调查和磋商，了解关于贫穷、脆弱性和千年发展目标的调查结果产生的政策影响。

26. 总而言之，将更多强调与在人类发展倡议地区活动的联合国各组织以及与非政府组织和国际非政府组织的合作伙伴关系。另外，在该期间还将采取措施精简方案管理。虽然评估团建议将小额供资制度化，开发署指出，根据执行局目前的指导方针，各种备选方案仍然有限。开发署也将利用该延长时期，根据评估团以及一系列为形成和论证方案重点举行的其他磋商建议的战略指导方针，研究和建立一个过渡时期。

## 七. 所需经费

27. 2008–2010 年所需新的经常预算经费估计数总计 2 410 万美元（这是为缅甸拨款的核心预算资源调拨目标）。所需相应其他资源估计为 2 490 万美元，在执行局 2005 年核准的范围内。

## 八. 执行局的一项决定的内容

28. 执行局不妨：

(a) 注意到本文件以及派往缅甸的独立评估团提交的报告，尤其是该报告中提到的战略挑战和建议；

(b) 请署长酌情根据人类发展倡议考虑和执行独立评估团的调查结果；

(c) 核准在人类发展倡议第四阶段三年延期（2008–2010 年）期间拟订的方案重点；

(d) 授权署长从经常预算资源为 2008–2010 年期间拨款估计数 2 410 万美元。将调动 2 490 万美元其他资源作为补充。