



大会
经济及社会理事会

UN LIBRARY

NOV 10 1990

UNISA COLLECTION

UN LIBRARY

NOV 1 1990

UNISA COLLECTION

Distr.
GENERAL

A/45/273/Add.5
E/1990/85/Add.5
24 October 1990
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十五届会议
议程项目84(a)
发展方面的业务活动

经济及社会理事会
1990年第二届常会
议程项目8(a)
发展方面的业务活动

联合国系统的业务活动

秘书长的说明

增编

1. 经济及社会理事会第1990/82号决议请发展和国际经济合作总干事向大会第四十五届会议提交一份精确而全面的其中执行要求联合国系统采取行动的大会1989年11月22日第44/211号决议所有规定的时间表,其重点是他认为需要优先注意的活动。这份时间表现载于本说明附件第一节内。

2. 大会第44/211号决议第17(g)段请总干事列出联合国系统在国家一级对受援国政府发展方面业务活动的国家方案大纲的综合业务反应,并通过经济及社会理事会将之提交大会第四十五届会议,其中要包括一份分析,载列总干事对这一办法的看法。初步看法已在一份会议室文件中提交理事会。不过,总干事指出,没有足够时间得知各国政府、驻地协调员、国家工作队的意见,他又指出,过些日子他会提供这些意见,他答应这样做。因此,附件第二节列出总干事的看法,也反映上述会

议室文件所提供的资料和驻地协调员收到的关于大会第44/211号决议第17(g)段所导致的事项的报告汇编。

3. 总干事在其1990年度报告(A/45/273-E/1990/85,附件)中,列出了驻地协调员所收到的对大会第44/211号决议第18段中所载规定作出的第一次反应的摘要,这些规定涉及各国执行由联合国系统资助的各项方案和项目。本说明附件第三节载有所有驻地协调员迄今收到的关于各国执行由联合国系统资助的各项方案和项目的报告汇编。

4. 为了避免另发年度报告的增编,总干事在附件第四节中进一步提出一份报告,其中涉及按照大会第44/211号决议第15(d)段的要求建立共同房舍。

附件

发展和国际经济合作总干事关于业务活动的报告

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一. 订正的大会第44/211号决议执行工作		
时间表	1 - 40	4
A. 导言	1 - 5	4
B. 权力下放	6 - 10	5
C. 利用国家能力	11 - 14	11
D. 方案拟订规定	15 - 22	18
E. 国家一级能力结构和组成	23 - 27	22
F. 摘要	28 - 37	25
G. 结论	38 - 40	27
二. 设计一份文件,列出联合国系统对国家 方案大纲的综合业务的反应	41 - 107	28
A. 导言	46 - 47	28
B. 发展中国家的意见	48 - 56	29
C. 总干事的意见	57 - 107	32
1. 政府领导的方案拟订	60 - 93	32
2. 对联合国系统的影响	94 - 101	42
3. 结论和建议	102 - 107	44
三. 国家执行	108 - 113	45
A. 驻地协调员的意见	108 - 111	45
B. 结论	112	46
C. 开发计划署理事会	113	47
四. 共同房舍和共用设施	114 - 120	47
A. 一般意见	114 - 116	47
B. 政策问题联合协商小组	117 - 120	48

一. 订正的大会第44/211号决议

执行工作时间表

A. 导言

1. 总干事遵照大会第44/211号决议,提出了初步的执行工作时间表(A/45/273),该表曾由经济及社会理事会1990年第二届常会加以审议。理事会第1990/82号决议请总干事向大会第四十五届会议提交一份精确而全面的其中执行第44/211号决议所有规定的时间表,其重点是他认为需要优先注意的活动。在此,兹按要求列出订正时间表。

2. 经社理事会的审议和决议曾经反映,各会员国希望看到更具体的证据,证明联合国系统已计划采取行动去执行第44/211号决议的各项规定。虽然目前除初步时间表之外还可得到其他一些资料,各实体也已经宣布符合第44/211号决议的先存政策,但应当注意到,人类住区中心、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织、民航组织、海事组织、知识产权组织、气象组织、万国邮政联盟的各理事机构尚未开会审议这项决议(详情见A/45/272,附件)。开发计划署和人口活动基金理事会1990年6月会议的确通过了有关的决定,因此,本文提到这些组织的次数要比其他组织为多。不过,这些决定的执行工作目前正在开始,在某些重要方面需要于1991年作出进一步决定,才能正确付诸执行。因此,关于大会第44/211号决议的执行工作,详细资料仍然有限。

3. 在这方面,总干事忆及各会员国的理解,就象第44/211号决议第31段所说的那样,这种理解是,各理事会必须作出所需的调整以便执行8项最重要的行动规定,关于已采取措施的资料,将从1991年开始提供给总干事。在安排第44/211号决议的架构时,没有理由去削弱各会员国所持有的这种前瞻性观点。在此列出的订正时间表提供了1990年9月初之前在上述范围内所能收集的资料。

4. 不过,“精确而全面的其中执行要求联合国系统采取行动的所有规定的时间

表”将列出三年期间的措施,其中涉及20多个明显的行动段落和分段落,联合国系统内从事业务活动的20多个分立的实体,业务活动包括不同的规模、从不同阶层调动资源、各别理事会请总干事按不同会历举行会议。同时,理事会请总干事把“重点”放在他认为需要优先注意的活动。由于大会第44/211号决议的各项规定密切联系,难以指定优先次序。不过,总干事已试图按照必要专题来安排活动,以期反映该决议执行工作的基本构架:权力下放,充分利用国家能力,方案拟订规定,联合国系统国家一级能力。

5. 总干事表示赞赏联合国系统有关的实体作出迅速而合作的响应,因为它们向本报告提供材料。应当注意到,本报告是这些材料的精华,在阅读本报告时,也应结合总干事1990年度报告(A/45/273,附件)的有关章节。

B. 权力下放

6. 按照第44/211号决议,权力下放基本上涉及,把各种权力从总部(或区域)一级,以便在国家一级编制和批准促进发展的业务方案和项目,同时相应加强这方面联合国系统在国家一级的能力。

7. 因此,权力下放的第44/211号决议许多规定的架构。它特别会加强第15至18、20、21段的付诸实施。后面表1中所载权力下放计划现况摘要,现着重说明如下。

(a) 表中所列实体在部分属于其工作人员为国家(或区域)一级权力下放对象。其中特别包括筹资机构;

(b) 在加强联合国系统在国家一级的能力方面,某些内容会于1991年更加明朗,开发计划署和人口活动基金机构支助费用后续安排会有所最后确定。其他内容涉及工作人员重新部署、设立或加强外地员额、国家一级的技术支助,这些将反映就下两年期(1992-1993年)各机构和联合国组织经常预算未来作出的决定。

表 1
权力下放
 (第23、24、26段)

组织	1990年	1991年	1992年及以后
开发计划署	国家一级高达\$70万的核准权,包括国家执行项目	就权力下放向理事会提出报告	
	国家办事处和总部评价大规模项目	批准战略,以便精简评价工作和权力进一步下放到国家办事处	大规模评价和筹备工作转至国家办事处
	关于支助费用的理事会第90/26号决定,第8和9段	向理事会提出的建议:向国家一级提供技术支助服务	技术支助服务业务方面
	编制国家办事处方案管理资料系统	逐步建立国家办事处方案管理资料系统	第5个周期期间所有国家办事处均设有方案管理资料系统

组织	1990年	1991年	1992年以后
	地方人事职责目前权力下放	建议下放其他职责	实施最高程度的职责下放
		向理事会提出有利于国家人事的预算建议	实施理事会决定 1992/93年决定
人口活动基金	加倍,目前至\$50万。	审查准则	审查程度
	国家办事处咨询基金(\$5万)	将为国家专才增加新的国家办事处预聘费	改善
		向理事会提出强调国家人事的预算建议	实施理事会决定 1992/93年

* 用于新的项目、追加预算、订正。

组织	1990年	1991年	1992年及以后
----	-------	-------	----------

儿童基金会 由国家办事处编制国别方案的一切主要内容。也在国家一级进行主要审查。将继续在国家一级每日同政府展开对话时订正国别方案。

世界粮食计划署	审查方案和行政代表团	实施	实施
农发基金	无资料	无资料	无资料
劳工组织	关于总部、区域、地区/国家办事处职责和关系的全面研究	酌情实施	同1991年
	加强区域服务	同1990年	视预算决定情况，以灵活、成本有效方式加强劳工组织各地区的活动

组织	1990年	1991年	1992年及以后
----	-------	-------	----------

粮农组织

由于1989年粮农组织目标和业务某些方面审查工作的结果，正在选定基础上实施权力下放措施。外地办事处将有所加强。项目、预算订正、国家人事方面的决策权将日益下放给粮农组织代表。由各理事机构进行监测。

教科文组织	决定节省总部费用以资助更多的外地工作人员	设立10名新的P级员额	12名新的P级员额
	执行局关于权力下放的研究	向全体会议(10月)提交报告	实施各项决定
	50%的项目实施工作下放给外地办事处	65%下放给外地办事处	80%下放给外地办事处
工发组织	建议增加国家主任人数(开发计划署经费)	视开发计划署部门支助方案、支助费用决定、特别捐助情况,增加工作人员	同1991年

组织	1990年	1991年	1992年及以后
国际电联	权力下放给各地区	将依照开发计划署的权力下放	依照开发计划署
万国邮盟		由国家协调员执行多年项目	某些项目权力下放给国家协调员
实质问题(业务活动)协商委员会	在常会(10月)上讨论权力下放问题	就权力下放问题采取机构间立场	

8. 从上表中可以看出,尤其鉴于1990年6月开发计划署理事会有关的决定,目前正在展开广泛而积极的权力下放计划。开发计划署理事会为业务活动的重大变革,提供了最有力的刺激,使得方案拟订和实施能力、权力、积极性将从此更加放在国家一级。

9. 一些专门机构在其理事会机构审议第44/211号决议之后,将会在今后数月内对其中权力下放规定作出详细反应。也会视预算决定情况,针对权力下放进行重新部署。

10. 粮农组织已经说过,一些机构的经常预算目前有限,由此,这种进程必须有所选择。估计理事会机构将于1991年作出的决定会提供准则,以便在1992年底之前,在很大程度上把方案拟订和其他权力下放到国家一级。下面列出的时间表补充内容摘进了所需的进一步工作,其目的在于尽量完善权力下放工作比较正式的部门,包括国家一级实质性和创造性结果。

C. 利用国家能力

11. 第42/211号决议关于在方案和项目方面充分利用国家能力和充分利用政府或国家执行方案和项目的规定不一定可以有一个明确的落实时间表,因为执行工作必须以国家为单位考虑到各种不同情况。

12. 各理事机构成员国应注意系统内下列各种行动:

(a) 改变组织对这些要求的政策立场,导致需要向工作人员发出新政策指示的行动;

(b) 提供经费和其他资源,向政府提供新的或进一步的援助,以发展国家能力的行动,这些援助不限于传统的体制建立工作而是促使本国人员更多实际参与方案和项目的拟定和执行工作;

(c) 加强训练以提高国家方案管理和行政能力的行动；

(d) 寻求实际办法克服现行规则和程序的障碍，特别是对国家执行造成的障碍，和克服其他妨碍持久进行的因素的行动。

13. 表2进一步总结与第44/211号决议这些优先规定事项有关的现有资料。

表2
国家能力和执行
 (第13、18段)

组织	1990年	1991年	1992年
开发计划署	理事会第90/21号决定	就协助政府建立方案管理和行政能力向理事会作出提议	执行决定
	理事会第90/21号决定: 落实、加速国家执行	实施关于国家执行的新准则	在第五个周期全面实施
	理事会第90/26号决定	就各机构的技术服务支助向理事会作出提议	技术服务支助全面实施
	试验性的发展支助服务, 以资助向政府提供服务的本国顾问	向理事会作出进一步提议	执行决定
	理事会第90/16号决定: 支助公务员制度改革方案, 即利用协调的短期刺激给付办法	执行援助的新准则, 包括短期刺激办法	继续
政策问题联合协商小组b		政策问题联合协商小组审议当地薪金补助办法	

b 开发计划署、人口基金、儿童基金会、农发基金和粮食计划署将协调处理国家薪金补助和其他薪酬的问题。实质问题(业务活动)协商委员会也在处理这个问题。

组织	1990年	1991年	1992年
人口基金	理事会第90/35号决定：鼓励增加使用本国专门知识	执行	继续执行
	实施方案审查和策略制定特派团准则，包括分析国家能力	根据开发计划署理事会的决定(见上)进一步拟定准则	执行
	草拟新的国家执行准则	颁发和开始执行新准则	继续执行
	制订机构参与执行的新模式	开始执行新机构模式	继续执行
儿童基金会	关于建立国家能力的政策指示		
	建立社区一级初级保健能力的优先倡议(巴马科倡议)。关于支助经常和当地费用的政策审查和执行办法		

粮食计划署 已由国家执行所有项目。进一步在粮食援助项目周期和后勤工作方面训练国家人员。

农发基金 已由国家执行所有方案和项目。

注：各专门机构和其他执行机构称说，他们向国家执行提供支助的能力在很大程度上取决于1991年开发计划署关于继承机构支助费用安排的提案和理事会就此作出决定。因此，下表各项只包括在A/45/273(第55-134)以外提出其他关于执行的最新资料的实体。

实质问题(业务活动)协商委员会 将在1990年第2次会议(10)月审议一个联合国系统通用办法，以增加利用国家能力和国家执行。

组织	1990年	1991年	1992年
劳工组织	为国家官员在新都灵中心举办讨论会	在都灵和(或)国家举办进一步训练	继续执行
教科文组织	<p>设立以六个专业人员组成的新单位,负责筹备举办部门研究研讨会(从1989年6月开始)</p> <p>与国家官员举行部门分析和方案编制研讨会(30-40个由总部主办的研讨会;其他由外地办事处主办)</p>	同一类研讨会,但数目增加至40-50个	同一类研讨会,但数目增加至50-55个
	为外地办事处草拟《业务活动手册》	散发《手册》和利用作为训练工具	
粮农组织			利用新支助费用向国家执行项目提供更专门的服务
<p>逐渐增加使用国家项目主任(现有400名)和专业工作人员(现有800名)。在现有资源允许的情况下重复和扩大为国家主任举办的特别训练课程。</p>			

组织	1990年	1991年	1992年
工发组织	关于项目设计、评价政府官员的训练研讨会	公布关于国家执行 / 根据实质问题(业务活动) 协商委员会协议利用能力的工作人指示	继续训练
联合国技合促进发展部	根据44/211第13段制定新工作人员指示; 根据第18段进行机构间协作	落实	同1991年一样
	拟定与“程序”方面(征聘、合同、采购有关的训练的其他项目工作, 以加强政府单位。在国家征聘处两年期会议上讨论	执行拟订的训练和向政府单位提供援助的其他方案	同1991年一样
	制定用于监测项目执行情况的计算机和训练一揽子系统	安装和启用系统	同1991年一样
贸发会议	关于44/211政策改变的新指示, 从1990年较后时间开始, 与各国政府审查国家执行或贸发会议执行项目的适宜性和可行性。		

组织	1990年	1991年	1992年
人类住区中心	启用国家能力的新数据库	发展数据库	联网数据库
原子能机构	在亚洲、拉丁美洲为政府官员安排关于项目的方案编制和监察的训练研讨会	在非洲国家举办同1990年一样的研讨会	继续训练
电信联盟		采用新国家能力项目款次	在开发计划署第五个周期执行
		争取所有发展中国家任命国家项目协调员	在第五个周期项目中执行

14. 表2 显示联合国系统将大大加强行动,增加使用国家能力,和逐渐由国家承担执行系统援助的方案和项目的责任。改革国家公务员制度和制定利用其他国家机构的程序是实现这些目标的首要工作。

D. 方案拟订规定

(第17段)

15. 第17段总的前提是发展中国家政府将制订国别方案纲领,列出对联合国系统的合作要求。联合国系统只有当政府的制订纲领方式提出援助要求时才能作出贡献(参看附件二)。此外,联合国系统方案拟订程序只能适应于已有的或新编制的纲领。

16. 第44/211号决议内涉及联合国系统援助方案拟订政策和办法的各项规定的执行将由于以下因素而深受影响:真正分散的程度;上文指出的加速国家执行的新政策;国家一级联合国系统的结构和组成(第15和16段)。

17. 如上所述,政策问题联合国协商组成员已议定一份致国家干事的联名信件,呼吁在国家政府要求下使方案周期同各该国的方案周期协调。预计此种协调多半自1992年之后开始实行。

18. 一如总干事1990年年度报告正文所述,方案拟订办法和程序的修订要求在联合国系统的对扩充的概念和用语有一定程度的共同了解。这样可以促进各国政府方案拟订规则和程序的精简和协调,澄清额外任务,议定更加连贯的方案拟订工作交付驻地协调员和国别小组中的工作人员。

19. 关于联合国系统对第17段的最终执行,即“对国别方案纲领的综合业务反应”(第17(g)段),会员国尚未结束对此项规定审议。

20. 表3还列出规则程序的精简和协调行动,按首先必须执行的实质工作分列。表3基本上是系统预测,因此不如表2详细。所需工作按其性质必须遵从供资机构行动所决定和机构间协定。

表3
 方案拟订过程的改进
 (第15,17)

第44/211号决议的规定	1990	1991	1992
更加统一协调的方案拟订(17)	实质(业务活动)协商会审查方案拟订文件	实质(业务活动)协商会培训外地代表	继续
	政策问题联合协商组编写国家一级使用的说明	选定的一些国家内的和当地协商小组实施于政府	继续
	政策问题联合协商组协调小组提出主要概念用语的定义	实质(业务活动)协商会为整个系统进行审查并通过	适用
协调方案周期(17(c))	政策问题联合协商组联名指示信件	同所有国家政府协商	通过
转变为方案办法(17(a))	开发计划署编制技术服务支助(一)的提案	开发计划署理事会通过技术服务支助(一)	在系统内执行

第44/211号决议的规定	1990	1991	1992
精简和协调规则和程序(18(6))	发展和国际经济合作总干事和开发计划署向政策问题联合协商组,实质(业务活动)商会提出方法建议	开始在国家内由政府实行	继续政府实行
应要求协助制订国别方案纲领(17(a))	开发计划署决定在NATCAP ^a 程序内同各机构结合,进一步使用联合国/技合促进发展部的技术和管理服务	执行 应政府要求执行	继续 继续
综合业务反应(17(g))	第四十五届大会审议	联合国系统采取相应行动	继续

第44/211号决议的规定	1990	1991	1992
改进多学科咨询 (15(a)(c))	开发计划署技术服务 支助提案实质(业务活动)协商会审查	理事会决定 通过 发展和国际经济合作 副干事向在大会提出 特别报告	执行 执行
粮食援助方案与发展 相结合(17(e))		粮食计划署同政府和 联合国适当机构协商	向粮食方案委员会 经济及社会理事会 和大会提出建议
1990年儿童基金会向外办处发出指示,鼓励各积极相互参与组织方案程序;并指示以分散方案办法分享儿童基金会的经验(按执行委员会和决议)。			

21. 表3显示总干事1990年年度报告正文所述方案拟订工作队的工作已在进行之中。实质问题(业务活动)协商委员会和政策问题联合协商组均参与此项行动。表中还指出了这些特殊工作应如何加以协调。

22. 直接在国家一级制订新的更加连贯的方案拟订办法这一点受到相当的强调。政策问题联合协商组的成员组织将在选定的一些发展中国家内,征得政府同意,就若干主题或多学科需要进行特殊的合作方案拟订工作。规则程序的精简和协调工作也是在国家一级从国家观点来执行最为有效,这样才能确保有关过程充分配合分散化,发展出与政府的规则程序相当适应的方法。

E. 国家一级能力结构和组成

23. 上述所有执行步骤归根到底将决定于联合国系统国家一级工作人员的资格资历,彼此之间的关系,以及他们所得到的任务和资源。

24. 这方面的问题主要涉及第44/211号决议第15,16和26段的执行。工作的核心显然在于综合报告第16段要求总干事于1991年提交关于联合国系统外地代表制如何按照决议的目标改进和提高效力的报告,同时提出具体建议。作为这份报告的补充,总干事还须在1991年间分析提供多学科技术意见的方法,包括多学科小组的概念(15(c)段)。

25. 在这一点上,总干事建议上述报告于1991年直接提交大会第四十六届会议。1991年开发计划署理事会关于支助费用后继安排的决定(以及各主要机构理事会对44/211号决议的其余一些基本考虑在报告最后定本中均须顾及。因此在时间上而言不可能提交经济及社会理事会。

26. 第15,16和26段的执行日程表载列于以下表4。关于建立共用房舍的第15(a)段当前和计划的执行方案细节载于本文件第四节。

表四

第44/211号决议(第16, 15(c)和其他各段)

执行中联合国系统国家一级结构、
 员额编制、职权范围和其他资源

第44/211号决议 的规定	1990	1991	1992
国别方案纲领和综合 业务反应(17)	联合国大会对第17(g) 段的决定	发展和国际经济合作 总干事先后向政策问 题联合协商组和实质 (业务)协商会提出关 于驻地协调员其他任 务规定的建议	
增进联合国系统外地 代表制的效力(16)	总干事收集并分析系 统内的资料,包括修 1986年联合检查组的 报告	总干事根据第44/211 号决议,大会第四十五 届会议关于第17(g) 的决定和各理事机构 决定编集国家一级(区域一级)新需要的 纲要	

第44/211号决议 的规定	1990	1991	1992
关于多学科技术意见 和小组的规定(15(c))	总干事制订职权范围 以便根据全系统评价 进行分析	联系两项研究的方法 实际采用	
方案拟订概念和任务 规定的共同了解		结合政策问题联合 协商组和实质(业务) 协商会关于任务规定 和国家小组的工作 (17(g))	
机构支助费用(25)和 专门机构参与后重新 界定(19)		结合开发计划署理 会6月间会议关于这 二方面的决定	
		两份报告提交大会 四十六届会议	开始重组 国家小组

27. 表4显示早先各表所列执行程序将逐渐加强联合国系统国家一级能力。总干事1991关于增进外地代表制效力(第16段)的报告和关于提供多学科咨询意见(第15(c)段)的报告将按照第44/211号决议所规定的目标载列增进联合国系统国家(和区域)能力的建议。总干事拟订建议的根据将是分散过程的必要形式和范围(表1)以及充分利用国家能力和加速国家执行的目标(表2)。此外并将利用目前为达成更加健全、连贯和持久的方案拟订而进行的工作(表3),包括各会员国关于第17(g)段的指导。报告还将考虑到1991年有关机构支助费用(第25段)的决定及其对专门机构参与的重新界定(第19段)的影响。

F. 摘要

28. 总之,总干事认为上述报告确实表明即使是在目前的初期阶段,为实施第44/211号决议已经进行了重要的新活动。紧急时间表的大致内容摘要如下。

29. 1990年联合国系统主要处于实施的筹备阶段。从开发计划署筹备第五个方案周期(1992-1996)和从拟制继任机构支助费用安排等互相紧密联系的事项看,1990年又是一个重要的过渡年份。

30. 不过,各组织正在为放权编制详细的计划。已经作出决定为使用国家能力和加速由国家执行采取更有力的行动。个别的组织和机构间机制都在积极解决更具有连贯性和持久的规划问题,还有政策协商组关于配合统一方案周期的重要指示。已经公布了加强驻地协调员作用和本系统国别小组更实质性合作的全系统协议。此外,已经制定了新的或加强了重大工作人员培训方案,主要有作用劳工组织都灵国际培训中心的服务对国别小组进行概况介绍的新的实质问题协商(业务活动)方案。

31. 各理事机构对决议的回应将由在1990年等待这种指示的各专门机构的秘书处和技术实体于1991年变为实施计划。开发计划署理事会将就有关放权,提供资源加强使用国家能力和国家执行以及其他方案规划需要和各机构的进一步参加作出重

要的或新的决定。

32. 同时,不需要理事机构作出决定的1990年行动计划将开始实施。其中有政策协调组主持的有选择的协调方案规划;就转而采用方案方法等关键概念和条件拟制全系统共同的认识和准则;简化、协调和适用规则和程序的工作、以及实施利用国家能力和由国家执行的新准则。假定大会第四十五届会议就对国家方案大纲系统作出综合业务反应的概念(第17(G)段)作出指导,1991年总干事将向驻地协调员,其他实体的首长将向他们的国家级干事,发布新的职权范围以及实施这一规定的准则。

33. 也是在1991年,国家小组概况讲习班的新方案将开始一系列的讲习班,其内容将适当地吸收同决议的各项规定有关的各种进展。

34. 正如已经指出的,各会员国将在大会第四十六届会议上审议它们请秘书长就提高外地代表的效率和提供多学科意见以及国家及多学科小组概念等方面提出的报告。

35. 时间表上的第三年(1992)应看到就第44/211号决议全面展开决定性行动或开始进行决定性行动。由于各理事机构于1990年下半年和1991年作出回应,那时可以期望秘书处将采取行动。1992年开始的开发计划署第五个周期将在全系统的各种各样的业务活动中充分显示该决议的许多特点。

36. 1990-1991年同各国政府讨论使方案周期同它们的周期相协调(这种调配必然需要时间),1992年应初见成效。大会关于对国家方案大纲作出统一的或更具连贯性的业务反应的指示也同样应当发生效益。1990年下半年和1991年进行工作,使全系统对这些以及其他关键方案规划概念和条件取得共同认识,这时也应该开始反映在本系统国别小组及它们的国家同事正在进行的活动之中。到1992年底,第一批国别小组应已接受了上面所说的实质问题协商(业务活动)方案在劳工组织都灵训练中心举办的特别概况介绍;其他国家一级工作人员和国家支助工作人员培训也应已经过调整。为国家一级简化、谐调和适用规则和程序拟制的准则和技术也应当开始在

方案规划中生根。

37. 大会1991年关于总干事改进外地代表效率的决定的指示在1992年放权的总的趋势中开始变为具体措施。该决议的这项规定对联合国系统在国家一级今后的工作具有系统的影响,总干事将在通过经济及社会理事会向大会第四十七次会议提交的三年积累起来的综合政策审查中,报告根据这项规定是拟订的详细行动计划。

G. 结论

38. 总干事在本系统他的同事的积极配合下,试图在经社理事会两届会议同大会之间的短暂时间内,设法满足会员国要求更详细的执行第44/211号决议时间表的愿望。

39. 总干事提请各会员国注意本订正时间表同第一个时间表一样,它们对文件的要求在时间上造成一段间隔,使之不能全部包含会员国开始审议这一时间表之前可能开始发生的事情。例如,为向大会提供上述时间表,表内就不可能考虑教科文组织、粮农组织和劳工组织各理事机构或辅助机构预计在1990年10月和11月根据决议要求所作的决定。将在现有资源范围内尽一切努力向大会报告这些反应,并在此后及规定的下一次年度报告之前不断适时递送关于执行的资料。

40. 作为本资料的一部分,并为便利监测关键领域的进展,将使用适当的标准。这些标准将包括放权和分权的程度、国家执行的程度、改进规划方法的范围、合用和共用房地数字、联合国系统各组织的理事机构采取实质性步骤实施决议的数量等专题。以这些标准为手段,将在一个时期内跟踪变化,并根据决议规定的目标分析趋势。

二. 设计一份文件,列出联合国系统对 国家方案大纲的综合业务的反应

41. 大会在其第44/211号决议17(g)段中请发展和国际合作总干事进行独立研究,除提出其他改善联合国系统在国家一级对协调工作的可能方式外,设计一份文件,列入联合国系统在国家一级对受援国政府发展方面业务活动的国家方案大纲的综合业务反应,以期使现有的方案规划工具更加协调统一。

42. 其中并要求总干事将这份研究通过经济及社会理事会提交大会第四十五届会议。这份由高级顾问编制的研究报告已经以他1990年关于业务活动的年度报告的增编提出(A/45/273/Add.2-E/1991/85/Add.2)。

43. 大会在其第44/211号决议第17(g)段中还请总干事提出他对这一办法的影响的看法,特别是对关于驻地协调员的作用、开发计划署的领导作用、以及关于这一办法与联合国系统在国家一级的现有协调机制(如国家技术合作评价和方案、圆桌会议以及协商小组)的相互关系和实际作用、以及对实施其中的有关内容的可能途经的问题的分析。

44. 总干事虽然在他的年度报告(A/45/273-E/1980/85)中就此方法提供了一些初步意见,他推迟了对上面提到的问题提出全面答复的时间,以便他能够考虑到联合国系统中各实体对他寄给它们的顾问报告做出的反应。他进一步要求各驻地协调员从各国政府和联合国的专家小组的反应。限于获得这些答复需要的时间,总干事说他将在一份会议室文件中提出他的看法和所获得的资料。

45. 本说明载有这些意见以及对所获资料的分析。

A. 导言

总的意见

46. 总干事非常感谢联合国系统中各实体跟他合作,就顾问的研究报告提出了它们的看法。

发展中国家的意见

47. 从驻地协调员处收到了36份答复(非洲16份,亚洲8份,阿拉伯国家5份以及拉丁美洲7份)。其中大约有一半的答复曾经同有关政府和联合国系统的专家小组的一些成员进行协商和收到它们的不同意见;其余的反映了驻地协调员的意见。所提供的资料广泛地代表了发展和合作活动,其内容见简述如下。

B. 发展中国家的意见

48. 东道国政府在这方面的主导作用和责任已经获得普遍的承认,但是它们按照第17段中隐含的想法承担起编制方案的领导作用的努力却各不相同。

国家方案大纲

49. 这个构想受到广泛的支持,少数政府对朝着这个方向前进表示了浓厚的兴趣,不论是作为一种新的正式工作途径或者是作为对原有的机制(如国家技术合作评价和方案,圆桌会议和协商小组)做出必要的调整。对于由开发计划署、儿童基金会和人口活动基金提供技术和有关援助以及由其他专门机构提供适当的支助的需要进行联合评价的想法,普遍都表示支持。但是,它们认为,这种在国家一级的联合行动需要有关组织和机构在它们的总部之间达成协议。

50. 有些国家表示,不论是以一份正式文件或者是以一种非正式的间接过程,需要有联合国系统合作来发展出一个国家方案大纲。一般的假设是,这个大纲最后会用来作为编制所有外来技术援助的方案的参考系,并且它会被纳入国家方案和支助分配中。有些国家,目前对它们的外来援助方案具有稳定的控制或者是能够按照一些特殊的政治因素来加以分配,就认为在目前这个阶段没有做出改变的必要。现在是“净援助国”的国家也不认为目前有采取任何新的行动的必要。但是,在所有

的答复中,一个最起码的眼前要求似乎是达到一份报告中所谓的“更高的专业性”,特别是在确定项目和程序的制订,执行和合理化方面,以此确保外来的投入能够比较充份的同国内的投入结合,从而成功地执行可行的国家发展方案。

评价和行动委员会

51. 对这个委员会的想法一般都表示兴趣和认为值得进一步探讨,但是认为它的执行很可能一方面会受到所涉政府的人力资源和工作人员情况的限制,另一方面也会受到联合国系统在国家一级代表的职权含糊不清和人力不足的限制。有些政府具体指出,它们预备利用目前在进行合作的部门中或外交部中现存的协调机制来从事这方面的工作。对于建立一个象所提议的评价和行动委员会这样的中央业务机制,各国的看法和它们朝这个方向进展的情况将会受到它们同开展计划署、儿童基金会、人口活动基金、卫生组织和其它联合国系统的投入所同意的联合方案和合作方案的性质和范围而定。

驻地协调员

52. 在收到的答复中有一个一致的看法,那就是,在发展一套国家方案大纲,对需要的联合评价,或者对国别方案的联合评价方面,若要有任何进展,必须进一步厘清驻地协调员与任何国家一级的机构代表之间的关系和他(她)在国家办事处所能够支配的资源或通过专门机构总部所能够得到的支持,并且必须加强驻地协调员的作用。

程序的协调和简化

53. 原则上政治问题联合协商小组(特别是开发计划署、儿童基金会和人口活动基金)成员之间已经就方案周期的协调取得协议。驻地协调员普遍对顾问报告中所提到的简化定义、程序、格式、条例和细则表示支持。

国别说明

54. 关于对第44/2111号决议第17(g)段中所设想的国别说明的构想和内容并没有提出具体的评论。不过在有些评论中顺便提到的是,如果对目前的做法有任何改变,不论是通过拟议的对情况进行联合分析和进行对需要的评价,或者通过方案的联合编制,这些改变都应当以减少现有的说明或文件为目的,而不是增加所有有关人员的工作量。

结论

55. 从上面所述看来,一方面在少数国家似乎应当维持现状,另一方面,至少有两个国家已经正式在国家一级开始采取了联合国编制方案的措施。大多数国家赞成建议中的逐步改变的办法。

56. 非常明显的是,大多数东道国政府将继续依靠联合国系统的积极参与来从事对情况的全面分析以及对需要的评价,而这些分析和评价最后将成为在现有的架构中和在继续进行的国家发展方案中的双边和多边技术援助以及其他有关援助的参考系。设想中的具体行动如下:

- (a) 凡是已经经过考验的国家技术合作评价和方案都应当予以加强和国际化;
- (b) 在几个最不发达国家中,应当由外界的机构提供财务和技术支助,以填补人力资源和物质资源方面的短缺部分;
- (c) 程序的协调和简化;
- (d) 在项目的确定、制订、评价和执行方面,加强专业化;
- (e) 进一步厘清和加强驻地协调员的作用,以他(她)作为国家一级的独立的“仲裁者”。

C. 总干事的意见

57. 总干事认为目前作出的努力是较妥的,而且提供了前进的方向,虽然需要进行大量的工作和实验。他从一开始就希望再强调第44/211号决议载列的一些基本概念。

(a) 上述决议第17段的实施应由政府领导。它应有助于加强为国政府制定使用联合国系统现有资源的优先目标和战略的能力,协调将这些资源和其他外来资源用来拟订方案的工作;

(b) 拟订方案的办法应该用来使本国和外来资源能够更有效地用于解决经过良好分析的优先发展问题,产生更大和更为持久的影响;

(c) 实施时应有灵活的反应,而且应在更为分散的制度下进行。这意味着考虑到各国的具体情况,而不是制订新的划一模式。

58. 除了进行一项独立研究以发展联合国系统的综合业务反应概念之外,总干事还被请求建议一些可能的方法,以实施这种处理方式中所包括的有关构成部分。他将会尝试这样做,并且按照整个进程可能设想的演变次序来处理第17(g)段中引述的一些特定构成部分。

59. 总干事同意顾问的看法,认为有必要处理国家方案大纲的概念(第17(a)段),以便使第二个主要阶段更为清楚。这个阶段就是逐步使系统对这个大纲作出综合的业务反应。虽然把国家大纲和系统的反应看作为截然不同的东西在概念上是重要的,但在最佳的实践情况下,反应在大纲本身仍在发展时就应该已经形成。

1. 政府领导的方案拟订

60. 联合国系统业务活动的国家方案大纲这一概念虽然在一些国家里可能以其他形式存在,我们认为有理由为这个相当新的概念建议一些初步的探讨性步骤。

定义

61. 每一个政府都应为其国家方案大纲制定一个自己的综合性定义。顾问在其报告的第39段中全面地概述了这个大纲的主要组成部分。在这里突出介绍他在报告第34段所述的各项主要目标的定义也许是有用的。

这个整体办法的主要目标在于加强宏观经济规划和部门或次部门战略之间的联系,以便让政府各部门和国际社会能够更明确地根据受援国家的观点来确定国际社会的援助。它确保一个在由一个或多个外部机构支助的部门或方案的发展措施不会无意地妨害其他发展要务。整体办法也应该通过制订和集中于长期发展目标,协助各国处理短期稳定和调整以外的优先事项。

62. 总干事将会根据这个概括性定义来强调制订国家方案大纲所发挥的作用,进一步使各国政府能够:

(a) 鉴定联合国系统的特定相对优势应该致力实现的长期发展目标;

(b) 了解由一个联合国实体协助的一项活动可以由另外一个联合国实体或由一个非联合国的援助来源加强,以便确保全面发展;

(c) 更有效地利用系统的能力,例如通过鉴定可以由一个机构进行的规划工作,即使该机构并不“执行”因此而产生的方案或项目;或鉴定由一个国家/联合国系统联合小组提供的、将列入一个方案内的反复出现的多学科技术意见;或鉴定可以由联合国系统提供的非项目性服务;

(d) 更加充分地鉴定响应的外来援助方案将会对人力、预算和物质资源提出的要求,从而能够满足和提供这些要求。¹

向拟订方案的办法转移

63. 在这个开始阶段探讨第17(d)段的含义是重要的,因为如顾问阐明,拟订方

案的办法是第17段总意旨的组成部分。必须考虑两个问题：方案和项目有什么区别？系统业务活动的“国家方案大纲”是否导致在该国内只有单一的联合国系统方案？

64. 大会第44/221号决议确认系统内存着不同的拟订方案办法。然而，采用拟订方案办法的国家方案大纲应该使一个相应的联合国系统方案的方案的拟订工作能够实行。为此，我们应记得任何国家方案在业务上都包括一系列方案。采用新的办法的分别在于这些方案将会是交叉联系的，而不仅仅是一批项目。

65. 统括一切的联合国系统反应将会是第17(g)段所指的内有系统综合业务反应的一系列新的实力加强的反应和机制。如果成功地拟订，它将能够实现所述的战略宗旨。该文件将描述系统合作的总目标，上面概述的宗旨如何能够实现，以及预期在周期内会逐步取得什么结果。

66. 在构成统括一切的联合国系统综合反应的各种(国家)方案中以及从这些方案中也许有一些“项目”——如果仍然是这样描述它们的话。不过，在拟订方案的办法下，它们将会是一连串长期国家发展活动的一些临时外来补充，以便产生一些能够维持并由国家机构进一步发展的利润。一个拟订完善的国家方案大纲本身将会进行大量的分析和鉴定补充的工作，这无疑是改用拟订方案的办法所必需的。

67. 总干事在其年度报告主文中在提到顾问的研究时已经指出，通过使用拟订方案的办法制订的国家大纲的另一个潜在好处和减少的负担是，有机会为处理当地费用问题(包括薪金津贴问题)制定一些更有条理的办法。

各国政府的探讨性步骤

68. 根据上述定义——这一定义将在每个国家内加以修订和调整——各国政府可通过一项探讨性工作来着手逐步制订国家方案大纲。

69. 各国政府不妨彻底审查这一大纲在它们的个别发展规划和方案拟订工作中

的意义。这项工作可以包括驻地协调员和系统的国别工作队进行对话。这是有用的办法。审查工作可以解决下列的关键问题：

(a) 至今为止在协调联合国系统方案拟订方面的工作取得了什么经验？在系统资源的方案拟订工作中，是否有某些方面——包括具体的发展问题或部门——缺乏协调一致的程度最为严重？为何这样？可以鉴定合作双方的问题，并寻求补救办法，以配合新的进程；

(b) 促使其他非联合国的外部援助资源投入同一方案大纲的重要性有多大？这将取决于一些因素，例如打算把其他资源用于何种性质用途；这种更广泛地协调方案拟订工作的努力对于某一部门是否特别有价值。总干事促请利用一切机会，设法扩大国家方案大纲的范围，使其在方案拟订方面的战略性利益尽量与外部业务援助总流量相称；

(c) 用什么机制来发展国家方案大纲呢？如驻地协调员的报告显示，各国政府不妨首先调查现有可用机制的情况。这一概念大可为审查这个机制提供机会，从而可能进行调整以符合大纲的宗旨，包括鉴定一些国家可能需要联合国系统提供的援助以便加强这方面的能力。第44/211号决议不应给各国政府带来不必要的官僚手续和负担。

方案拟订前阶段

70. 上文建议，这两个性质显然绝不不同的新要点，即国家大纲和综合性联合国系统反应，实际上是可以一起发展的。在许多国家内，这方面的起点可以是方案拟订前分析程序；协调方案周期；以及转移方案方针；换句话说，即执行第17(b)、(c)和(d)段，这是从17(c)分段开始的整个规定的不可分割部分。

周期的协调

71. 总干事完全同意顾问的意见,即联合国系统内已经出现的一个有利的改变是儿童基金会、开发计划署、人口基金已共同决定使其方案拟订周期与提出要求的各个国家的周期协调一致。同时,国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)也认为,因此而加强的政府协调将促使其协助更协调一致,更相辅相成(参看年度报告增编3内所载政策协商组综合信件)。总干事希望系统内还没有这种方案拟订周期的其他实体也将表示同样的兴趣。

72. 这的确是本系统业务活动国家方案大纲的基石。这将意味着,大多数发展中国家政府第一次在一定的时限内将相当大比额的可能来自本系统的捐赠资源用于它们所要支助的国家发展目标和需求。

现有的联合国系统机制

73. 在各国国内设有这一类的机制,例如圆桌会议或协商小组,以及技合评价和方案等,会引起这样的问题,即这些工作对精心拟制本系统业务活动国家方案大纲会有多大的帮助?

74. 无法确定发展这样的大纲会如何从开发计划署资助的圆桌会议或世界银行领导的协调小组获得利益。基本的问题可能是,这些工作在朝向整体的业务发展战略和方案拟订方面离宏观政策对话(财政、分配和其他问题)有多远、离宏观经济规划有多远、离外来资源流动通盘目标确定有多远?一些部门的组成部分进一步向下朝往规划方面,这将涉及拟议的国家方案大纲。新的开发计划署工作是将技术合作的政策范围加入这次会议的筹备工作内,这将进一步提供重要的桥梁。不过,圆桌会议和协商小组通常赖以开展工作的各种计划与第44/211号决议第17段内讨论的较为业务性的级别之间是有一定差距的。

技合评价和方案

75. 开发计划署的技合评价和方案在为整个发展中国家拟制一个优先技术合作计划和方案的同时,也进一步接近本系统业务活动国家方案大纲。不过(如顾问指出),它们并没有包涵通过本系统业务活动提供的非技术合作的援助。这些不同的机制目前并没有利用联合国系统的所有分析和方案编制资源,这一情况进一步局限其为这个方案发挥的作用。

76. 不过,在上述各种意见中,总干事不想排除逐国调整这些现有机制的可能性,这些机制并非一成不变的。不过,在目前阶段作出下述结论似乎是合乎实际的:尽管它们的分析在许多情况下提供了出发点,但业务活动国家方案大纲的发展通常将要求进行不同性质的工作。

方案拟订前分析

77. 上文建议,本系统业务活动国家方案大纲的发展将会在良好的情况下开始,并且需要加以分析,这些分析应如其结果,不但鉴定各种需要,而且鉴定以往为应付这些需要所取得的经验,并从这两种经验中鉴定切合实际的新目标——简而言之,为业务方案拟订目标和政策范围,并明确地了解应到应从每一规划好的活动中取得何种具体的国家发展方案增长,以及如何取得。

78. 如顾问报告所述(第27-33段),本系统许多组织目前正与政府和其他国家机构进行这种分析,但其中大多数或完全互相独立。随着周期的协调一致,这项方案拟订前工作今后可以较好地协调起来。

79. 因此,总干事促请各国政府以及本系统有关组织和机构充分注意第17(b)款,因此应尽一切努力利用现有国家级机制的分析工作,还有一个经常被遗忘的因素是),应与其他外部机构的分析相结合。

80. 不过,这个新的机会有三个不应被忽视的方面。各专门机构和其他技术实体的部门审查也往往需要协调,以便达成在必要的交叉分析,而这无疑将导致大量的调整,以及一定的预先要求。同一期间内可能出现需要大量能力的问题。第二,在拟订这些观点时,各机构对这项工作的供资情况也是支助费用继承人安排问题的一项重要考虑。第三,驻地协调员将需要获得资源来为本系统较小实体的分析或审查事务作出适当的安排,这些实体没有国家一级的工作人员,但在新的方案拟订前工作中,它们的协作对于实现兼顾各方的发展方案是必要的。

拟订国家大纲的进程

81. 较协调一致的、相互关系的方案拟制前分析工作应在何时何处顺应国家方案大纲的工作?如上文所强调,总干事不认为,第44/211号决议第17段打算制订任何统一的模式。不过,试图鉴定一种可行的连续程序可能是有用的。

(a) 最重要的需求是使各国政府能够为本系统业务活动今后的国别需求综合出一个协调一致的大纲,如前所述,这个大纲应以全国同意,有时更应以全球同意的目的以及产出目标为依据;各种方案应加强联合国系统提供合作所设想的各种活动之间的关系;应切合实际地预测这些活动对本国资源(以及其他外援)的需求。

(b) 这一方案大纲应由政府以其本国的发展优先次序和总规划战略为依据,并视需要在驻地协调员和系统的协助下加以制订。在大多数国家,这个大纲可以借用本系统各基金和机构提供的分析和审查工作,包括世界银行的国别研究。

(c) 第一个阶段可能是由政府发表一项广泛的“指示性国家方案大纲”,并根据国家机构与本系统有关实体进行的分析和评价工作的结果来加以检验和修订。

(d) 各国政府在联合国国别工作组支助下可以为新大纲的主要方针鉴定中期国别方案的目标并进行主要的项目审查(开发计划署国别方案中期审查越来越多地用于等值预测)。本系统的各种情况分析、需求评估、部门审查和战略拟制工作大约

两年中可能更需要在共同的时限内更有效地协调起来,以使该指示性大纲修订成为定稿以供下一个周期所用。

(e) 如有可能,可借用开发计划署技合评价方案,特别是为了使其评价有助于确保加强国家方案和项目执行能力的工作可应用到国家方案大纲下的每一项适当活动。如无可能,也极需要有相等的努力。

(f) 这一连续程序的优点在于,政府精心制订国家方案大纲和相应的本系统拟议方案将以共同的数据库及分析和审查报告为依据。

本系统回应方案的形成

82. 总干事已经说过,第44/112号决议第17段并没有改动开发计划署、人口基金和儿童基金会编写各国别方案的现有模式,或是农发基金、粮食计划署和例如卫生组织所用的相当程序。新的要素可以:(a) 联系各国政府指示性国别方案总纲;(b) 在共同时限内,通过进行更多相互交织的编制前分析而获益;和(c) 使政府和本系统伙伴能够在实际方案定稿之前进行调整。

83. 本系统没有方案周期的机构提出了一个问题:它们怎样参与这些程序。尽管在所有方面,总干事不打算详述他的意见,但他认为,第17(g)段的意思是:尽最大可能,由本系统业务活动的所有组成部分对国家方案总纲作出综合性回应。因此,这一办法包括:各机构经常性技术合作方案资源、预算外资源和有关的资本援助,并尽最大可能使这种活动的制订在总纲期限内进行。由驻地代表领导的一个国家小组负有特别责任,要不断同政府协商,力求所有这种能力都会在程序中的适当时候加以利用。

84. 总干事建议,目标应当是:作出和谐安排,使本系统各项方案和其他活动的拟订程序能响应国别总纲,以便尽可能把最多的程序一起“放在桌上”,由相关的国家主管当局和国家小组伙伴交互进行审查。

85. 这种做法对整个程序都有很大好处,可以补充此前已经完成的所有事项。例如,依照其任务规定同特定国别伙伴机构编制的某一方案草案,可以同另一组织的方案草案的相关组成部分同时放在一起审阅。又例如,还可以把它们同卫生组织和粮食计划署相当的回应文件一起审阅。这种交互编制方案办法已在不同国家采用,本系统的机构可以某种形式的组合参加。

86. 本系统的回应方案草案和其他先期制订的活动——已尽量利用本系统的分析和咨询能力——一起放在“桌上”时,政府和联合国国别小组才可以“精细地调整”其相互加强的作用,使非技术合作投入能对加强能力的活动产生影响,并有可能查明在战略上加入特定主题方案或部门方案的其他外部资源。

交互编制的备用清单

87. 对这些展望,总干事要增加他认为极其重要的一项内容,即:在特定时间可使用的指示性资源拨款范围之外,订出综合性或交互编制的发展需要“备用清单”。其特点在于,能有机会从跨部门或综合需要的角度来看待这些发展需要。到目前为止,通常还办不到这一点。这一特点的实际适用性看来或许有限,不过,举例来说,如果它能为“今后筹资”的需要,把本系统各机构在国别方案总纲下拟订的综合农村发展方案列出更多的领域,这种办法就很有用处。但经常由于没有机会预先进行这种交叉拟订工作,使专款资助的项目无法持续执行。

回应式方案的形成

88. 应当再次指出,在符合本系统所有机构各自任务规定和核准程序的条件下,最后拟订的回应式“方案的方案”内容,将完全切合各国的需要及情况。如果某一个国家已有一组特定的远期优先事项,总方案可能集中于一个主题领域。而另一个

国家,也许会采用方案群的形式,整体内容涵盖范围广泛的各种发展问题,但每一方案都经过周密拟订,包括有战略支助、所需支援和最大限度持续性等内容。

89. 在某些国家,这个程序很可能是相互交织在一起的,也就是说,政府同本系统协商编写的国别方案总纲,其本身就可能被用作本系统的“回应文件”--和个别国别方案的前言。在所有国家,各伙伴面临的挑战是:如何对某一国别方案总纲作出真正的综合性业务回应,而在此总纲的范围内,本系统的任何机构都可以向其理事机构提交“国别方案”(或相当的文件),充分履行该机构特定的任务授权。

评价、精细调整和监测的机构

90. 显然会引起的一项问题是:通过政府领导的那一个机构把拟议的综合性业务回应各项组成部分放在一个桌面上讨论和最后一起进行审查,然后并对回应方案定期进行监测和调整?

91. 顾问建议的一种可能办法是:设立“评价和行动委员会”,由政府一名有影响力的高级代表担任主席,成员包括相关业务部门、联合国系统,如愿意,还可以包括其他外部机构。顾问又列举了(见其报告第41-42段)这种委员会可以履行的职能,包括汇编回应“文件”,作为每一个机构提交其理事机构的方案“前言”。

92. 然而,问题并不是为准备执行第17段的每一个国家设立一个全新的委员会,而是要指出为了完成和随后监测整个程序,确实需要作那些工作。当然要由每一国政府决定其作法,而在考虑设立新机构之前,自然可以利用或改组现有的机构。驻地协调员的报告,看来也会提出类似的答案。

93. 然而,最重要的一点是:这些评价、精细调整和监测职能应当确实由政府领导。

2. 对联合国系统的影响

概要

94. 上面概述了执行第44/211号决议第17段的可能方式。即使这种简要的叙述都可以显然看出,实际上联合国系统参与业务活动的所有机构都需要进行极其广泛的调整。对该决议内整个“行动计划”的大多数活动来说,国别方案总纲和本系统综合性业务回应这种构想都实实在在具有促发的作用。这种办法确实需要权责大为分散。进一步突出了真正在政府的领导下进行方案编制、协调和执行的基本目标。必须采取方案办法、范围更广泛得多的多学科观点和拟订各项业务活动。

95. 总干事认为,从本系统一般反应十分热烈看来,变革可以实现。今后一年左右的时间里,将需进行强有力的协商,以便确定执行第17段所需要进行的所有较明细的调整。在此,总干事仅指出这个程序某些较突出的要素。

技术性意见的规定

96. 上面至少曾简要地陈述过,对于这些程序,如果各国政府要从本系统特定的能力得到最大的好处,则重新整顿各机构和其他技术机关,以便在国家一级更容易获得技术咨询和技术服务,将是执行这项规定的重要组成部分。因此,第44/211号决议第17段同第15(a)和(c)段密切相关。

较小机构的作用

97. 在这方面,总干事重申,由于本系统在国家一级的综合性业务回应特别重要,在编制这些回应和筹供资金时,应当使本系统中并没有在每一个发展中国家都留驻工作人员的机构能够在适当时候作出有益有贡献。由于国家方案总纲的编制和综

合性业务回应的拟订性质特殊,在许多情况下,发展支助所需要的微妙支援都归属在较小机构的特殊能力范围内,这种现象要比以往任何时候都更为显著。由于缺乏连贯一致的方案编制程序,这些支援经常会遭到忽略,以致对方案和项目的可行性产生重大影响。

98. 如同总干事年度报告主要案文内的建议,总干事将力求利用适当的组织间机构来审查和安排执行第17段上述各项要素以及许多其他要素时所需要进行的许多调整。

对驻地协调员作用的影响

99. 在对顾问的研究提出意见时,同总干事一样,若干组织指出,第17段的执行,将给联合国驻地协调员增加相当多的额外负担。开发计划署认为,这项问题具有广泛影响(包括筹措协调资金的问题),超出第17(g)段下所进行研究的范围。

100. 总干事再次从执行第44/211号决议许多行动规定的较广泛角度来看待这项规定。毫无疑问的是,第17段本来就要求驻地协调员发挥更有利得多的作用,因此对他们的工作量大有影响。在此,还值得强调的是,这些工作并非仅限于由协调员小组组长在国家一级研拟对国别方案总纲的综合性回应。外地协调员也必须审慎地协助政府确保,属于本系统不在现场机构专长范围的发展需要得到适当满足,和视需要由这种机构提供服务,以协助本系统作出足够全面的回应。

101. 第16段请总干事于1991年对该决议的所有职能提出一份载有综合资料的报告,并且就如何改进和加强联合国系统外地代表制的效力提出具体建议。这项规定显然应包括第17段的职能。第15(c)段又请他就本系统在国家一级提供多学科意见的情况,包括多学科小组的概念,提出意见。他建议,在对这些问题进行混合研究的范围内,同开发计划署署长和同本系统其他机构密切协商,审查关于联合国驻地协调员和开发计划署驻地代表各别工作量的整个问题。这项研究自然将包含第17(g)段

所述开发计划署的领导作用。在进行这项研究时，他预期从下列来源得到更多指示：会员国对现有意见的看法、顾问的报告，以及驻地协调员在就国别方案总纲及本系统综合性业务回应进行国家一级协商后可能提出的答复。

3. 结论和建议

102. 总干事在其年度报告主要案文内就这项问题提出了若干主要的迫切要求，他把它们列在本结论内。他认为，第44/211号决议第17段各项规定大有助于促进联合国系统业务活动的连贯性、政策方向的全面性和对发展中国家的需要采取方案办法。

103. 本系统在执行这些规定时，应当视国家的具体情况、灵活变通、经济有效，考虑到现有的任务规定，并且应富有创见，避免增添几层新的官僚程序和文件编制工作。任何时候，它都应当旨在尽量利用联合国系统每一个组成机构的相对长处和特殊的经验及特质。在“方案的方案”这个总构想的范围内，这种连贯性应当有助于指出和利用各种机会，找出各种各样不同的协调方法，协助发展中国家向贫困和生产能力应用不足发动更具战略性的进攻。

104. 国别方案总纲的逐渐形成和本系统对它们的综合性业务回应尚须假以时日。但在试图执行某些选定的试办计划时，不应当要求本身希望开始致力于这项工作的发展中国家停下来等待。总干事在拟订建议时考虑了这些因素。

建议

105. 应当依照发展中国家本身的发展计划及优先顺序和方案编制及协调程序，请发展中国家政府着手执行第44/211号决议第17(a)段，为此目的，联合国系统并应它们可能提出的要求，提供这种援助，以加强它们的能力。总干事应当在执行国

家间确定出具有代表性的一系列国家情况和协调及方案编制能力及机构,并请这些国家政府提供特别合作,以监测它们的经验。总干事1991年的年度报告应当提出关于这些经验和关于总进度的报告,并向1992年三年期政策审查全面提出报告和如果他认为适当并提出更多建议。

106. 联合国系统各机构应当铭记着其他大会决议的各项规定及其主管机关所定程序,在驻地协调员的领导下,同政府协商,开始在国家一级执行本系统的综合性业务回应制度。关于执行综合业务回应的资料也应载入执行主任1991年年度报告和1992年三年期政策审查内。

107. 在提供关于执行这一办法的资料时,应适当考虑第17段对联合国系统的影响,包括对驻地协调员职权范围的明确影响。在1991年年度报告中,执行第17段的经验应与第15(c)段要求的分析联合国系统在国家一级可以如何提供多学科技术意见有关,以及与第16段要求的改进联合国系统的外地代表制的问题有关。此外,应同开发计划署署长和联合国系统其他机构首长协商,审查因执行决议而对驻地协调会的工作量(除了其作为开发计划署驻地代表的职务以外)可能产生的影响。

三. 国家执行

A. 驻地协调员的意见

108. 继总干事1990年度报告(第104至113段)所提供的资料之后,他又在本附件提供关于国家执行前景的简短最新报告。这份资料反映从驻地协调员收到的更多答复和开发计划署理事会第三十七届会议的结果。

109. 虽然各种补充报告证实了年度报告所表示的一般性结论,但是它们强调了許多国家在追求更普遍利用国家执行联合国系统援助的方案和项目方面所遇见的一系列困难。这些结论提及各国政府和联合国各组织规则和程序方面的困难,其中包括审计需要。包括完善的公务员制度条件在内的人力资源的缺乏也被引为重大问题。在各国政府内部设立开发计划署援助的支持单位以便在全国管理执行项目也被

认为是必要的,取得联合国系统各机构的继续合作也是如此。

110. 各种答复证实了联合国系统组织措施的变化。更普遍地利用国家执行的前景显然由诸如政府承担更大的执行责任,体制和工作人员能力水平和政府财政和行政规则弹性等当时当地条件决定。饶有兴味的是,国家执行的程度似乎与经济发展的一般水平无直接关系。因此,享有较高发展水平的一些国家只能有限度地利用这种办法,而一些较不发达国家的国家执行可能高达所有项目的40%。

111. 目前已从驻地协调员收到59个答复(非洲23个,阿拉伯国家10个,亚洲及太平洋15个,拉丁美洲和加勒比11个,欧洲1个)。在这批实例中,有17位驻地协调员是在最不发达国家任职。从编写年度报告以来收到的24个补充报告中,10个报告说目前没有国家执行,另外10个报告说数量微不足道,或最近才有,因此对这种办法还没有取得总结性经验。

B. 结论

112. 从驻地协调员的答复可以得出的一般性结论有:

(a) 随着国家各级政府单位和非政府组织能力的加强,逐步争取更广泛利用国家执行;

(b) 在促成更充分利用国家执行之前,许多发展中国家依然需要大力增强能力。这些工作应包括指定处理国家执行的国家职员的特别培训。此外,还应提供经费,设置专职职位,其数额和其他安排足以确保这些国家职员继续参与国家执行;

(c) 除了国家一级的措施之外,还应在中央一级采取行动,包括简化、协调和修改有关项目周期所有方面的规则和程序,要特别注意审计需要。这些改变应载入简易手册,该手册也阐释概念和处理办法。目前,若干驻地协调员提出关于各地编制手册的报告。最好是编制一个单一基本标准手册,以免提供各国政府的备选办法方面特别在机构参与国家执行方面,可能引起混淆,并确保完全负责;

(d) 由于扩大利用国家执行可能偶而需要动员开发计划署外地办事处更积极参与支持各种执行事务,包括直接征聘项目人员和采购设备以及审计需求,这些外地办事处的作用可能需要给予进一步考虑;

(e) 联合国系统专门机构的作用也需要继续审查;

(f) 联合国在国家一级的业务活动的进一步权力下放是国家执行进一步扩大所需要的。

C. 开发计划署理事会

113. 开发计划署理事会第90/21号决议通过一系列措施,无疑可促进进一步利用开发计划署支持的项目的国家执行。这方面特别有意义的是开发计划署理事会确认1992年1月开始第五个周期和机构支持费用启用后继安排使人有机会积极推行和加速联合国开发计划署支助项目和方案的国家执行程序。在这段期间内,理事会将审查1991年协助受援国政府加强其方案管理和行政能力的提议。这项审查预期考虑有关方案处理办法的问题;权力下放到国家一级,包括项目管理活动;联合国系统提供综合技术和业务支助;简化和协调规则和程序;加强利用国家机构和公司。

四. 共同房舍和共用设施

A. 一般意见

114. 总干事在他1989年联合国系统业务活动全面政策审查(A/44/324,附件)内,扼要说明了到该时为止有关外地结构的审查与合理化的情况。该报告说明了取得的进展和牵涉到的各种限制。它表明,联合国系统的有关实体赞成共同房舍和共用设施的原则,而且各国家办事处也表示了广泛的支持。

115. 大会第44/211号决议第15(d)段决定“请联合国系统所有机关、组织和机构毫不迟延地与东道国政府合作,并在不增加发展中国家费用的情况下,作出必要安排,在国家一级建立共同的房舍;并请总干事在其关于业务活动的年度报告中提供关于这方面取得的进展的资料”

116. 尽管遇到以前指出的各种困难,但就实际建造共同房舍(10个国家)、进行积极谈判(9个国家)和积极审议(2个国家)而言仍取得了进展。应该指出,在所有有能力和在现有合同安排许可的地方都做到了共同房舍。

B. 政策问题联合协商小组

117. 由开发计划署、儿童基金会、粮食方案、农发基金组成的政策问题联合协商小组继续将建立共同房舍和设施作为高度优先事项。它设立了一个关于共同房舍和事务的常设小组,以监督每一个共同房舍项目,其中包括规划、设计、筹资、建造和管理。

118. 已采取步骤为12个国家内的政策问题联合协商小组成员建造共同房舍。²此外,已从孟加拉国、巴西、巴巴多斯、萨尔瓦多、海地、尼加拉瓜、巴基斯坦、扎伊尔、和津巴布韦收到了建造共同房舍的要求,总建造费估计为\$3 300万。由于目前可用的资金不足以满足这些要求,小组正在试探其他的资金来源,如:

(a) 在扎伊尔试探的方式是该国政府将捐赠土地给开发计划署该土地将租借给一私营实体以建造共同房舍,然后将该房舍反租给开发计划署,直到建造费用付清为止。到租借期满时,所有权将还给联合国系统中参与租借的各实体;

(b) 在巴西正在就以下可能性进行谈判,即由农发基金利用其不可兑换的巴西货币建造共同房舍,然后将其出租给联合国系统,而且一旦建造费用回收后参与租借的实体可以选择收回所有权。

119. 政策问题联合协商小组成员就共同房舍以动用的资金方面有以下发展:

(a) 儿童基金会行政和财务委员会建议,并且执行局已批准为外地办事处房舍和工作人员住房最多总共核准\$2 200万储备基金,其中百分之75(\$1 650万)将指定用于主要同儿童基金会参与其他联合国组织的共同房舍有关的外地办事处房舍;

(b) 开发计划署理事会在其第90/44号决议中授权署长作为最后办法利用外地房舍储备金购买办事处房舍,如果这项购买将由政策问题联合协商小组各组织,和在可能的范围内,由其他外地联合国组织分担。

120. 就象前面提及的,联合国系统的有关实体曾表示它们赞成共同事务和共用设施的原则。在此方面,教科文组织指出,在国家一级上建立共同房舍的问题目前正在由执行局特别委员会审查,而且1990年10月的执行局第135届会议也将对其加以审查。由于目前一半以上教科文组织外地单位的房舍是由东道国免费提供的,预计执行局将会要求就遵守大会第44/211号决议第15(d)段进行广泛的实地研究。

注

¹ 确定和调和这些需要然后为它们作好准备等方面的困难是外来援助项目“失败”,或需要非常昂贵的外来资源的投入从而不能国内化,也因此在国内无法持续的主要原因。

² 安哥拉、布隆迪、佛得角、喀麦隆、冈比亚、几内亚比绍、老挝人民民主共和国、马尔代夫、圣多美和普林西比、索马里、乌干达和越南。
