



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL
A/41/350
E/1986/108
27 May 1986
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十一届会议
暂定项目表 * 项目 8 2 (a)
发展方面的业务活动

经济及社会理事会
1986年第二届常会
临时议程 ** 项目 19
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

1. 秘书长谨提出发展和国际经济合作总干事关于对联合国系统发展方面的业务活动所作三年期政策审查的报告。本报告是遵照大会1983年12月19日第38/171号决议和1985年12月17日第40/211号决议编写的。它也符合关于文件长度的有关立法决定。

2. 关于业务活动的每年最新统计资料随后将作为本报告增编1印发。

3. 大会在第40/211号决议中请联合国系统各组织的理事机构在经济及社会理事会和大会对业务活动进行1986年全面政策审查时,斟酌情况向它们提供关于影响到大会第38/171号和40/211号决议所指明业务活动的全系统性政策问题的看法。各组织就此提供的资料将以单独的报告印发(A/41/374-E/1986/109)。

* A/41/50/Rev.1.

** E/1986/100.

附 件

对发展方面业务活动的政策审查
发展和国际经济合作总干事的报告

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 24	3
二、 一些政策问题	25 - 38	8
三、 促进行动一致的措施	39 - 71	11
A. 驻地协调员	45 - 55	12
B. 在全球一级上的协调	56 - 62	15
C. 拟订最不发达国家和其他低收入国家的技术 合作方案	63 - 65	16
D. 技术合作和资本援助	66 - 67	18
E. 粮食援助与发展	68 - 70	18
F. 与各非政府组织的协作	71	19
四、 提高方案效率的措施	72 - 84	20
五、 加强发展中国家间合作的措施	85 - 92	22
六、 资源：趋势和前景	93 - 102	24
七、 未来的展望	103 - 107	27

一、导言

1. 本报告讨论了联合国系统发展方面的业务活动，这些活动包括有联合国、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国人口活动基金（人口活动基金）和各专门机构的技术合作方案；世界粮食计划署（粮食计划署）的粮食援助；以及联合国儿童基金会（儿童基金会）的各项活动。业务活动已成为联合国系统各组织从事发展努力的一个既成重要范畴，吸收了整个系统经常资源和预算外资源的60%。

1984年提供给这些活动的总资源约达\$26亿，而1970年代中期则约为\$8.5亿。

2. 本报告不包括联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）、联合国救灾协调专员办事处（救灾专员办事处）的人道主义和救济活动，1984年这些活动的数额为\$6.3亿。它也不包含世界银行、国际开发协会或国际农业发展基金（农发基金）的业务，1984年世界银行的业务额为\$84亿，国际开发协会为\$25亿，农发基金为将近\$2亿。但是，本报告讨论了与这些组织同联合国系统从事业务活动的实体之间的合作有关的问题。

3. 捐助资源的有：170个会员国与非会员国政府、各政府间组织和私人部门。经济合作发展组织（经合发组织）发展援助委员会的成员目前大约提供了这些捐助总值的83%。发展中国家本身捐助了大约15%，其中7%来自石油输出国组织成员国。经济互助委员会（经互会）成员提供了2%。

4. 联合国系统的业务活动目前占各多边机构官方发展援助支出总额的五分之二。每年联合国系统在国家、区域和全球各级支助了150个以上发展中国家和地区的6,000多个发展计划项目。1984年，这项款额共提供了12,000名顾问和专家，购买了\$4.8亿设备和分包合同并向11,000名以上的学生提供了训

练。 1984年农业、保健和自然资源等部门共吸收了技术合作资源的50%，其次为人口、运输、工业和一般发展问题等部门。 在世界粮食计划署的主持下交运了两百万公吨粮食。 1984年管理这些活动的数额约为\$4.8亿。

5. 业务活动在所有发展中国家展开。 不过包含范围虽然是全面性的，但联合国系统把将近75%的活动集中在1984年人均收入少于\$500的国家。 考虑到《支援最不发达国家的1980年代新的实质性行动纲领》的各项建议，在最不发达国家进行的国别活动的比例在1979年以来的六年当中已从33%增至41%。 撒哈拉以南非洲地区的比例也已增加到40%左右。

6. 联合国系统的业务活动是通过一种复杂的体制结构来提供资金和进行的。 共有大约24个决策或理事机构来监督这些活动。 联合国本身的机构是对大会负责。 各专门机构则通过关系协定同联合国产生联系。

7. 有些组织是部门性的，有些则是跨部门的。 大部分都具有包含政策、研究和业务在内的完整结构。 就资金的筹措而言，约有22个不同的基金和方案参加了联合国发展活动年度认捐会议；开发计划署本身管理着20个以上的基金和方案或对它负有责任。 此外，会员国直接对联合国的各个实体和各专门机构的筹资安排，包括对各信托基金提供捐助。

8. 执行方案的安排依活动性质和资金来源而有不同。 它们的共同特点是利用联合国系统各组织的技术专长。 技术合作通常是三方参与性质，涉及（东道国）政府、筹资来源（开发计划署）和执行机构。 目前共有28个开发计划署执行机构，包括联合国的5个区域委员会在内，而十年前则约有17个执行机构。

9. 开发计划署和人口活动基金执行着由它们提供资金的一些项目；而各国政府则执行其他活动，儿童基金会和粮食计划署的所有活动就是由它们执行。 向各多边发展银行借钱的国家正要求联合国系统各组织通过贷款业务提供的资金提供技术合作。 开发计划署向捐助者和受援者提供管理服务，以协助执行双边方式提供

资金的发展方案。

10. 相对于发展中国家为发展工作而调动的资源总额和相对于官方发展援助总额而言,用于业务活动的资源数额并不算多。1984年,这些数额在官方发展援助总额中所占的比例为6.4%,10年前为3.7%。这些活动的重要性不在于它所显示的美元价值,而是在于它们对发展工作的影响。

11. 联合国系统各组织所作的评价研究显示了与双边方案和其他多边方案的评价结果相类似的成功和失败之处。这些研究分析了看来会影响到项目结果的各种因素。为什么有些项目会成功,有些会失败,到目前为止所知不多。但是,对关于技术合作效果的文献——作为为世界银行/货币基金组织发展委员会工作队关于减让性流动的报告而编写的材料——所作的审查结论显示,被评价的项目中有一半到三分之二可以被视为令人满意,而其中又有三分之一或更多的项目可被视为完全令人满意。据报告完全失败的项目为10%至15%。

12. 技术合作的最终目标是协助各国最妥善地运用主要的生产因素:资本、劳力和技术。经济分析和甚至更多的实践显示出机构建立、政策分析、训练和其他的技术合作形式在成长和发展过程中均具有不可或缺的重要性。

13. 联合国系统的业务活动旨在促进和加强发展中国家自身的努力。这些活动在内容和时限上配合发展中国家的需要,有时强调开发人力资源和建立机构,有时则强调获得科技知识。联合国系统所采取行动的能效取决于对应一方的支持和各执行机构有效而确实的支助。

14. 联合国系统有能力通过其外地办事处,利用国家一级上有关政府同联合国系统各组织间持续的相互行动有效促进发展。各外地办事处也可作为双边和其他多边发展援助的参考点。

15. 联合国系统的多样化是一个独特的资产,可帮助各国应付复杂而涉及多种专业训练的发展过程。但是,必须有长久性的努力,以确保行动的充分一贯性,

尤其是在协调针对某一部门或地理区的方案方面。在制订方案和执行各项活动时必须有这种一贯性。

16. 正如开发计划署署长在他最近的年度报告(DP/1986/11)中所说的,“发展工作和国际合作仍然是一个重要的促进手段”。发展委员会工作队关于减让性流动的报告结论称,“大部分援助对发展工作都富有成效并有助益,在通过多边援助机构提供高额官方发展援助方面是有一个有效案例的”。各方普遍同意发展援助委员会主席在关于发展援助的全面影响的1985年度审查中所提出的看法,即“很多援助都对发展工作作出了重大贡献,早期没有效果的援助案例已经被指明出来,正在得到改正”。

A. 发展工作的综合做法

17. 只要人类是发展过程的核心,业务活动就必须是多面性的。任何一个部门的行动会受到其他部门所发生事件的制约,并反过来对其他部门的事件进程产生影响。会员国在其发展政策中和在国际一级上已日益认识到这些相互作用。在环境、污染、就业、初级保健、都市集中或科技应用等领域方面尤其是如此。

18. 鉴于上述各点,这方面的一些说明强调联合国系统各组织应以综合做法进行发展工作。

1. 向贫穷开战

19. 发展政策的一个主要挑战即使无法消灭贫穷,也要将它减少,尤其是最严重形式的贫穷。这个问题并不限于最不发达国家和其他低收入国家;另外还有与中级发展阶段特别相关的城乡贫穷现象。综合发展努力涉及超越技术合作范畴的重大的社会和基础设施的改变。因此,在这方面筹资和执行机构的连贯补充行动

对于激发和支助持久的国家努力是特别重要的，同时在这方面也存在着把联合国系统的资本和技术援助资源结合起来的余地。

2. 紧急行动同发展工作之间的延续性

20. 对自然或人为紧急情况作出反应的行动是与长期的贫穷密切相关并往往联系在一起的一个优先事项。除了儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署和各种其他方案提供的援助外，已作出越来越多的努力使这些活动加上发展的范畴，以期恢复原状、防止重新发生并帮助发展中国家对付并至少减轻未来的紧急情况的影响。在内乱或内乱之后，业务活动有时具有特别的重要性（除了这些活动的救济、复原和重建目标外），可以沟通对立的各方或社区，从而为未来的政治解决奠定基础。

21. 联合国系统对重大紧急情况作出迅速有效反应的能力已在若干事例中显示出来。例如，最近对非洲的反应是提供紧急救济、可能时协调多边和双边援助（包括非政府组织的援助）以及主动促进长期发展工作。非洲紧急行动的一个重要教训是在粮食供应和保健等部门方面必须改进和更多地依赖早期警报系统。另一个教训是包含了主要筹资机构和组织的协调机制的关键作用以及为了共同的目的而调动联合国系统的部门专长和体制结构的重要性。

3. 调整政策

22. 全球经济危机的影响——尤其是关于外债的管理方面——调整措施和对其社会代价的抑制等，除了需要联合国各筹资机构的介入外，已对联合国系统的技术援助产生了各种新的要求。在经济和社会政策领域，这些机构也提供援助，以帮助制订就业和收入政策、加强部门和部门间分析和规划能力及进行社会影响的监测和评价。在公共部门管理方面各国也要求提供援助，以确保社会方案花钱花得更

为有效，并对最脆弱的人群提供外来支助。各国还就外债的管理和增加出口收入以及确保更充分利用多边资本援助方面要求联合国系统提供技术援助。所有这些事例都显示出国际金融机构同处理社会问题的各组织间进行合作的潜力以及增加合作的必要。

4. 妇女和发展

23. 联合国通过1975、1980和1985年举行的妇女问题世界会议，在增加大众了解和意识到妇女对经济和社会发展的贡献方面起到了一个极为重要的作用。非洲的经济危机突出了一项事实，即非洲大约80—90%的生产粮食的小农和粮食工作者都是妇女。必须在国家、区域和全球各级上把这项了解化为政策和实际的行动。必须作出努力，以确保业务活动有系统地为妇女提供福利，她们在成人生产人口当中占有一半的数量。

24. 为了确保作为参与者和受益者的妇女更有意义地参与业务活动，联合国系统各组织将需继续采取若干措施，以便通过以下事项促进妇女参与有计划的发展活动：(a)改进关于妇女问题的数据、研究和分析；(b)除其他外，把妇女列入项目规划和执行工作中去，以达成更有效的项目设计、监测和评价；及(c)利用专门的手段——包括调动资源——以特别支援联合国妇女发展基金。

二、一些政策问题

25. 本节报告根据上述说明就近来业务活动方面所出现的一些问题提出评论。其后各节则提出克服这些问题的政策和措施建议。

26. 业务活动的效力应在它们是否与当前的发展需要相关和在它们的成本效益的范畴内加以评价。由于当前资源所受的限制，这些考虑特别重要。

27. 联合国系统的力量源泉来自各专门机构和联合国本身各实体的知识和技术专长，每一个机构和实体都各有特定的部门或方案领域。各专门机构是自主性的，有其自己的政府间机关、预算和服务国家。虽然这种多样性质具有一些优点，但是也隐藏了机构扩散的危险。这是真实情况。在此同时，它也反映了对会员国的新的需要和要求的反应。但是，与国家管理相对照，联合国在政府间一级或是在秘书处一级都没有绝对权威以确保联合国系统的功能具有连贯性和对于共同目标有一致行动。

28. 正如所指出的，部门性问题和全球性问题必须加以协调，以确认这些问题复杂的相互作用。尽管已经有了国别方案的拟订，但已证明很难在实际上充分调动部门资源以满足实现这种协调的需要。象经社理事会之类的政府间中心机构已发现无法为此目的而起到重要的协调作用。

29. 多年来会员国对于开发计划署在国别方案拟订过程方面的协调作用所给予的支持同针对特别目的的特别方案具有各种各样筹资安排的实际情况成了对比。例如在1984年共有125个政府向开发计划署的主要资源捐助了\$6.51亿；在同一年，约有145个政府向开发计划署、联合国其他机构和各专门机构各种目的的筹资安排提供了\$4.2亿预算外资源。五年前的这些款额分别为\$6.8亿和\$2.87亿。

30. 1977年，大会1977年12月20日第32/197号决议决定应当只有一名专员对业务活动及其在国家一级上的协调负总责——其后规定这名专员是驻地协调员。1979年，大会1979年12月19日第34/213号决议决定关于行使驻地协调员职责的各项指导原则不应影响各国政府与联合国系统内个别组织之间的关系，也不应影响这些组织派驻各国代表与他们的执行首长之间的关系。在执行驻地协调员安排时，在协调这两项决定方面是有困难的。本报告第三节就此作了一些建议。

31. 另一个重要的发展是联合国系统整个发展努力中的技术和资本援助功能已经逐渐模糊。世界银行应借贷国的要求，现已在其许多贷款业务中列入技术援助成分，以便维持贷款效益和同时加强东道国的体制能力。过去几年这种技术援助已在加强，现在每年的款额达\$15亿，超过了开发计划署和机构技术合作的无偿数额。

32. 大部分组织不论其原来的宗旨是什么，均在不同程度上逐渐增加了对发展活动的参与。近年来儿童基金会的方案已顺应与发展相关的领域可以被察觉到的需要而有所扩充；在某种程度上粮食计划署的情形也是如此。难民专员办事处安顿难民的工作也在增加。方案拟订/筹资组织同技术/执行机构之间的差别也不再那么显著，这部分是由于有了特别目的筹资安排，部分是由于开发计划署已直接负责执行工作，同时开发计划署内部也有了新的发展。

33. 人们往往想知道联合国系统是否应完全集中努力在最不发达国家和其他低收入国家方面或是继续维持其全球性的服务。在最近期间内并无真正的选择。联合国系统必须高度优先重视最不发达国家和其他低收入国家的需要，但同时不丧失其全球性的处理方式。如上文指出的，1984年联合国系统的业务活动资源约有75%是分配给人均国产总值少于\$500的国家。

34. 联合国系统针对中等收入国家和技术上更先进国家要求多边合作以巩固其发展成果的需要，维持了全球性的原则。但是，这种合作的方法是有不同的，涉及较小的、更具体的和更专门的项目。拟订方案时必须留有相当的弹性，并须特别重视对应国作出何种努力和政府执行工作采用何种特别方法。

35. 另外，全球性的原则同希望更先进的发展中国家就开发计划署和其他方案在费用分担、逐步匀支外地办事处的费用、对全球发展增加全面的捐助方面（以及最终成为净捐助国方面）应承担更大责任的期望，是不相抵触的。事实上，情况已日益变成如此。它也突出了需要这些国家积极参与南—南合作的必要性。

36. 另一个考虑是使外来援助符合有关发展中国家所决定的国家发展目标和优先次序的基本问题。 业务活动必须坚定地植根于政府本身的发展方案中。 1970年协商一致意见设定了这项原则，以后即一再重复指出，“政府对制订其国家发展计划或优先次序和目标负有完全的责任”（1970年12月11日第2688（XV）号决议附件）。 在筹措业务活动的资金时应继续确保符合这项基本原则。

37. 可以了解各理事机构会期望各组织把执行率发挥到最大程度、尽可能利用国家的专长和能力、尽量减少行政和支助费用以及维持有正当理由去动用公共资金的高质量方案。 很难确保所有这些目标可以同时达成。 举例来说，有时由于捐助国施加压力和受援国有其偏爱，在利用发展中国家的能力以及从发展中国家取得货物和服务方面可能会达不到目的。 应加回顾的是，目前基本上是在现有资源内采取进一步增进业务活动的效力的措施，而有时工作人员和其他资源都有所下降。 1985年发展援助委员会的审查已承认这些措施需要更多的资源，在目前的情况下是明显得不到这些资源的。

38. 发展工作是长期的过程。 但是，流向多边方案以支持这些过程的资源大部分是无法预测的。 每年都实行自愿认捐，而粮食计划署则每半年实行一次。 这对计划拟订和对管理当局构成了严重的挑战，应作出新的努力以保证取得长期可预测的资金。 这个问题将在第六节讨论。

三、促进行动一致的措施

39. 为增进各项业务活动的效果和效率，对一些明确的目的，协调是一个应坚决使用的重要方法。 在一个象联合国系统那样复杂又多样化的环境里，协调是不能通过一种单独的体制方法来进行的，而且各级、外地和总部、各个政府和秘书处若不作出持续性的努力也是不能获得保证的。

40. 协调的方法应自然地配合每一国的具体情况，其中包括经济、体质和政治各种因素的相互影响。 如果是按照一种单独的办法，这些协调办法无论何时都不

适用于所有国家。但是，系统各组织在地方一级上的各种协作安排可以通过在全球一级上采取一致行动来予以改进。

41. 外部援助的全面性和部门性协调工作是有关国家政府的责任。各捐助机构的任何行动都不能取代这项责任的履行。

42. 联合国系统通过对各负责的部门提供技术支助和协助制定各种非正式的地方性协调安排的办法来帮助各国政府加强其协调外部援助的能力；有时候则设立正式的机构，例如圆桌会议和类似的协调和协商团体。这些努力应当加强，特别是在最不发达国家和其他低收入国家。

建议 1. 联合国系统应全面和在部门一级上优先协助各国政府加强其协调能力。

43. 各受援国和捐助方认为对外部援助进行协调是有效利用发展资源所必须的。但是，由于有需要使各种不同的援助方式和不同的条件与国家资源、方案和程序结合起来，因此接受原则是比执行原则更容易的。在这方面已取得了进展；但是，仍有其他方面需要进一步加以改进。在这方面应在适当论坛上特别注意；加强对议定的方案取得协商一致意见的过程；制定协调方面的体制性安排，包括地方一级的安排；和消除捐助方和受援国适用援助时在行政上遇到的各种限制。

44. 本节述及一些有关协调业务活动的具体问题，即：加强驻地协调员的作用（A分节）；在全球一级上的协调（B分节）；拟订最不发达国家和其他低收入国家的技术合作方案（C分节）；技术合作与资本援助的互相配合（D分节）；粮食援助与发展之间的联系（E分节）；和与各非政府组织的协作（F分节）。

A. 驻地协调员

45. 秘书长与各成员协商后所指定的驻地协调员在国家一级上使行动更趋一致和互相配合所作出的努力方面负有重要的任务。可预料到的是，他/她的职责在各种紧急和其他特别情况下具有特别重要性（例如在非洲或在发生自然灾害后在外地采取迅速行动和发挥领导作用是极端重要的。

46. 驻地协调员就如何最有秩序地和有效地利用系统各组织所提供的资源问题向国家政府提供意见。他们促进政府及其援助伙伴之间以及各伙伴之间的对话。他们协助各国政府制定地方援助的各项协调安排，其中包括联合国系统与其他援助机构间的协调。同时，他们也协助各国政府调集更多促进发展的资源。

47. 驻地协调员所作各项安排的效果通常取决于他/她的说服和取得协商一致意见的能力。但是，他们的能力和作用大部分则将取决于各国政府和机构是否愿意最有效地利用驻地协调员所能提供的帮助。

48. 驻地协调员的职务通常是与开发计划署驻地代表的职务相结合的，因此他从各国政府这几年来不断对驻地代表所提供的支助也直接得到惠益。开发计划署恢复它以前作为联合国系统内促进技术合作的主要筹资来源的实力地位对驻地协调员的职务必将有帮助。同时，驻地协调员作为驻地代表也是粮食计划署和人口活动基金及其他方案的代表，这种惯例必须维持下去。

49. 但是，大会的各项决定必须予以充分实行，即驻地协调员的责任和权利之间的差距必须加以缩减。驻地协调员既没有资金也没有正式的权力来履行他们的职务。但是由于各机构视开发计划署为调集预算外资源和执行项目的竞争者，各种问题便因而产生了。

50. 驻地协调员与总干事的直接关系是很重要的。这种关系有助于保证使各项业务活动与发展和国际经济合作全面配合起来。同时，在面对联合国系统体制范围内各种不可避免的管辖权问题时，这种关系对驻地协调员也是有帮助的。

51. 驻地协调员的职务有必要进一步加强。在这方面，在东道国政府的授权下并在双边和多边捐助方的支助下履行职务时：

建议 2. 驻地协调员应经常与国家政府审议系统各组织的代表问题，并在适当情况下作为优先事项与其他捐助伙伴审议有需要使活动更趋一致和互相配合的领域内的各种具体措施，以便增进外来发展支助的效果。

建议 3. 驻地协调员应于必要时制定各项用以执行这些措施的地方性协调安排。

52. 总干事正在与系统各组织行政首长协商，以便他们及其各外地代表能坚决支持驻地协调员进行第 5 1 段内所建议的各项行动。

建议 4. 应在国家一级上特别注意安排使系统各组织能及时和有系统地交换资料、使各项出差任务合理化和避免重复索取类似的资料。对于驻地协调员参与联合国和系统各组织高级官员进行视察的问题应当有一个共同的了解。同时也必须精简驻地协调员（不仅以该身份，同时也作为开发计划署、粮食计划署和人口活动基金的代表）的汇报规定。目前正在采取行动使有可能由秘书长发出一封信便可任命驻地协调员派驻该国政府，并附加说明他/她作为开发计划署、粮食计划署和人口活动基金的代表责任。

53. 联合检查组题为“联合国系统各组织的外地代表：结构和协调”的报告审查了外地代表的扩大问题。该报告提请注意三个问题，即(a)“鉴于外地代表的开支总额庞大和开支进一步不协调地增加的可能性……可能不会产生与费用相称的效益……在规定的准则获得满足以前〔应〕停止为外地代表制定任何新的安排”；(b)“应当有一份驻地协调员职位的可能候选人名册，包括各专门机构的适当候选人”；(c)“秘书长应制定办法，向各国政府提出一项任命书，说明驻地协调员和联合国新闻中心主任的工作”。应提请 1986 年经济及社会理事会第二届常会和大会第四十一届会议注意联检组的报告和有关该报告的评论。

54. 关于上面的(a)项，为限制行政开支，各理事机构不妨保证不设立新的办事处，除非所需要的服务不能与其他组织共用或以任何其他方式提供。同时，在机构间一级也需要以新的努力，通过尽可能结合各种服务的办法来保证尽量共同使用各办公室设施和房地。同时，(b)项关于编制一份驻地协调员职位的候选人名册的具体建议也需要受到仔细注意；总干事认为应当有一个选择驻地协调员的普遍办法。

关于(c)项，目前联合国秘书处内正在继续进行讨论，以保证使驻地协调员与联合国资料中心主任密切进行合作。

55. 需要进一步审议的问题就是如何使各国家代表有充分权力帮助使各项方案和项目适应变化中的情况和解决各种的协调问题。这种授权应当符合使各行政首长继续有义务向各理事机构说明资金如何被使用的需要。

B. 在全球一级上的协调

56. 系统内各不同中央和部门决策机关的行动必须一致。但是，1945年筹备委员会给联合国的关于经济及社会理事会的报告指出“只有当成员将个别协助使协调工作能够进行时，协调的工作才能够付诸实行。每个成员的接受对其在各专门机构和联合国范围内不同领域的政策和活动进行协调的责任将避免发生混乱和冲突……”（PC/20, 第三章, 第五节, 第43段）。

57. 经验证明要各成员国作出适当安排来保证使它们在联合国各中央和部门决策机构的代表的立场取得一致，是不容易的。

建议5. 对发展领域内各现行部门间协调作法进行的比较研究对各成员国可能具有极大重要性，因此应提请经济及社会理事会注意该项研究的结果。

58. 经济及社会理事会不妨考虑它不仅作为一个中央决策机关而且也作为一个使部门的关切事项可以表现在对各种不同意见进行协调的努力上面的论坛，如何能更适当地执行其在业务活动方面的责任。大会在这方面已开始采取行动，它在第40/211号决议第9段中请各理事机构对三年期的政策审查提供意见。应这项要求而提供的资料载于本报告增编二和随后提出的增编。

建议6. 经社理事会今后不妨确定各种具体的政策问题，以便征求各有关理事机构就这些问题提供意见和想法。

59. 发展援助委员会主席在其1985年的审查报告中指出，联合国系统内缺乏一个有效的论坛“以使各捐助方和受援国能一起坐下来研究出一个共同的办法使联合国的全盘发展援助更为有效。”这是一个重要的意见，可能有助于提高联合国系统的工作效率。各成员国在进一步审议这个问题时必须考虑到所有这些意见。

60. 对经济及社会理事会可能有利的是它在处理若干政策问题时（其中有些是高度技术性和专门的问题）要利用各成员国和系统各组织的专门知识。如果将这一种办法提交给理事会，也许就能进一步制定出适当的建议来。资金是可以从自愿捐款筹措的。系统各组织的理事机构应当参与这项努力。

61. 四个主要筹资机构——开发计划署、人口活动基金、儿童基金会和粮食计划署——正在进行协调。通过政策问题联合会协小组定期开会和在总干事的全面指导下，各组织已进行了“有协调的方案拟订”工作。迄今该小组各项努力的结果表明特别是在非洲具有加强合作的潜力，目前非洲正在这方面作出重大的努力。同时，该四个组织之间对各调整方案进行有效的协调也是在发展的社会和人力方面对各国政府提供意见和援助的有效来源。该小组也正在为组织间工作人员安排关于妇女参与发展问题的训练讨论会。

62. 若干其他机构间方案一般是由一个带头机构、而通常是连同双边和其他多边机构作为专题项目进行的。这些方案使能对各项业务更有透彻的了解，并使有机会进行联合行动。所有这些工作都是极为重要的，而且也反映出各筹资和执行机构关心如何使它们各自方案全部趋于一致。

C. 拟订最不发达国家和其他低收入
国家的技术合作方案

63. 联合国和其他来源的官方发展援助对最不发达国家和其他低收入国家在发展方面的开支提供了一大部分的资金，因此这些国家特别需要进行协调。秘书长提交大会特别会议的关于非洲紧急情况的报告（A/S-13/2）相当详细地述及这些

对非洲有影响的问题。 本报告不打算讨论同样的问题；它是集中讨论一个值得注意的问题，即技术合作方案拟订的协调问题。

64. 由于有许多援助机构——双边、多边和非政府的援助机构——而项目数量又激增（例如肯尼亚——项目600个，捐助方60个，莱索托——项目321个，捐助方61个，赞比亚——项目614个，捐助方69个），因此，负责这种援助的方案拟订和管理的各公共行政机构的责任便沉重起来。 大家越来越认识到最不发达国家，特别是非洲，需要筹措更多的方案资金，而较不需要筹措项目资金。此外，在拟订技术合作方案时应当尽量使其结合支持更大的发展努力。

建议7. 应根据相互议定的多边和双边援助纲领努力调集具体方案的技术合作资源。资金统筹的办法已试用过，例如在马里，粮食计划署、欧洲共同体和美国提供粮食援助所得的当地货币结算的收入是存放于一个单独的基金，这笔基金可以无条件地用来支助该国各项具体的发展活动。 这种办法应适当地推广至所有技术合作活动，包括多边发展银行业务的技术合作活动。

65. 发展援助委员会主席在其1985年的审查报告中提出该委员会成员指望驻地协调员着手评价体制和人力发展的资源需要和优先次序，它们也同意调整其技术合作方案，使其有系统地支助各项改进公共部门管理的已决定的国家优先事项。在非洲已进行了需要评价工作（例如开发计划署和世界银行在索马里的的工作，和开发计划署资助的其他国家技术合作评价和方案的工作）。若干组织定期地进行了类似的部门和专题评价工作。世界银行对体制建立所提供的技术合作活动正在日益增加。

建议8. 根据与圆桌会议、协商小组和类似安排的经经，各主要筹资机构和捐助方——包括多边开发银行——应与若干发展中国家共同进行需要评价和计划拟订工作。 这些需要评价工作应超越任何一个组织的观点、预算和时间变更，并在可能范围内由国家政府和各主要筹资和执行机构执行。

建议9. 因此已述及的各种工作应当集合在一起，技术合作活动才能有效地结合起来以支持国家政府的人力资源发展和体制建立的优先方案。这种努力将有助于贯彻执行开发计划署理事会关于协调各项外来技术援助的第85/3号决定。

D. 技术合作和资本援助

66. 国际复兴开发银行（世界银行）、开发计划署和联合国其他机构之间日益进行的合作明显地证明了联合国系统技术合作和资本援助的互补性。技术援助在投资前阶段以及在执行资本援助项目的方面负有重要的任务。多边贷款办法越来越包括技术援助的部分，而这种技术援助是由联合国系统各技术援助机构在信托基金或费用分摊的安排下执行的。1985年为此目的支付给13个组织的款项为\$2,900万，1983年则涉及9个组织，付款为\$1,700万。

67. 财政援助与技术援助的相互作用方式有很多种，其中包括签订各种管理合同，开发计划署根据这些合同代表各国政府负责各世界银行项目的行政工作。在其他情况下，联合国系统提供的技术合作则被成功地用来帮助借款国充分承担拟订、评价和管理各种资本援助项目的责任。

建议10. 显然在所有这些情况下，各贷款和技术援助机构和方案必须保留其个别的特性和具体的职责；但是，同样重要的是它们之间应当进行更坦率和有系统的对话。

E. 粮食援助与发展

68. 粮食援助是联合国系统支助发展的一个重要部分。1984—1985年，粮食计划署为新的发展项目或现有项目的新阶段所承付的资源超过\$15亿。超过40%是给最不发达国家。发展与紧急活动的比例保持为3比1。粮食援助的最大一部分是用于农业和农村发展的项目，其中包括支助农村基本设施；移

居计划和粮食生产及价格稳定。其他项目是通过在最易受害人群提供营养援助以及教育和掌握技术的办法进行人力资源发展。

69. 联合国粮食及农业组织的粮食援助政策和方案委员会已制订出各项政策，并审查了各种项目要求，除其他之外，其目的在于实现粮食援助作为发展资源的潜力，同时又避免日益对粮食援助依赖的危险。在方案的规划和执行方面正在进行改良。对各种不同粮食援助的合适性和对如何利用粮食援助来支助受援国要求进行的议定的政策改革必须做进一步的研究。各发展中国家正在试图对粮食援助做更有效的管理。若要确定和议定个别国家所需粮食援助的款额和种类以及如何利用该项援助就必须有一个比较好的办法。

70. 粮食援助必须与其他发展投入结合起来，因为粮食占全部官方发展援助的约10%，而在一些国家，特别是在撒哈拉以南非洲国家则占25%。即使在有些国家也将继续需要长时期的粮食援助。由于驻地协调员也兼作粮食计划署的代表，因此协调工作便容易进行。迄今所得结果表明有改进的可能性和各项实际问题有待解决。最近几年，粮食计划署越来越成为一些受援国粮食援助方案的实际协调员，有时候也被要求作为粮食援助捐助方案的代理者，对通过各种粮食价格稳定计划所成立的当地货币基金的利用进行协调。

建议 11. 为改进粮食援助与其他发展援助形式之间的一致性，粮食计划署应当参考圆桌会议和各协商小组的工作。粮食计划署的国别粮食援助政策审查可以与第 65 段所述及的技术合作需要的评价和方案联系在一起。

F. 与各非政府组织的协作

71. 与各非政府组织的密切挂勾使联合国系统各项业务方案得到惠益，特别是在社会领域，因为在这方面在规划和执行一级上的参与行动是很重要的。发达国家和发展中国家各公、私部门企业的技术和管理能力已被成功用来进行联合国的各项发展活动。

建议 12. 对联合国系统资源及各非政府组织和公、私部门企业的捐款的配合使用应当更有系统地予以探讨。

四、提高方案效率的措施

72. 一般同意项目筹备工作及其后来的执行和费用效率之间有直接的相互关系。除前节讨论的协调必要性之外，本报告的这一部分也讨论评价研究所强调的一些问题，例如改善项目选择和设计、建立机构、及对这种相互关系有影响的项目监测和评价。

A. 项目选择和设计

73. 应更仔细注意确保已鉴定的项目提案是满足具体发展需要的最佳选择。这指出全面需要评价和面向国家方案制订的重要性（参看第 63—65 段）。

建议 13. 较佳的项目设计可提高项目效率。 必须找出途径和方法以克服评价研究中所查明的困难。 这些困难包括投入，产出和目标之间的一致，对方案环境的注意不足，没有包括底线数据以衡量结果以及目标太过宏伟。

74. 技术合作的变动性需要灵活使用可供选择的方法，注意适当部署国际和国家项目工作人员，密切监测执行情况和加强各外地办事处在项目周期中的作用。而且，每一个项目的成功大部分要看政府对它承付的多寡，其中包括必要相对支持的费用。

75. 项目执行和国际工作人员征聘的方法形形色色。 逐渐放弃传统技术合作的国家，驻地专家更加减少。 开发计划署对项目执行提供许多处理办法，例如政府执行和无薪金服务。 方法的选择应只根据项目效率考虑并应特别针对削减国际项目人员的高额费用。 它不应受到外来因素的影响。

B. 建立机构

76. 妥善发展政策需要有效的机构和合格及熟练的工作人员。但是评价研究已显示由项目援助支持设立的机构常常在这种支持结束之后无法制造或维持利益。引用平行结构和特别奖励以确保项目按照计划表执行。

77. 为加强机构，各国政府和各机构应长期承担义务。

建议 14. 在概念和项目的执行方面，应尽可能确保项目在实现其有限的直接目标之外，还能协助提高政府的管理能力。成立成对机构，将项目并入国家处理和组织与其他援助机构加强合作以支持建立国家机构的具体目标等方法都应加强注意。

C. 监测和评价

78. 联检组最近的报告证实目前正在加强联合国各组织的监测和评价安排。由东道国、开发计划署和执行机构共同负责的三边系统下项目执行监测在项目周期中没有得到充分的注意。它主要应在项目一级执行。政府有效的监测将加强其参与项目决策，它是一种具有即时反馈作用的比较低廉的处理法。

79. 总干事1985年年度报告(A/40/698和Corr.1)提供了关于联合国协助各国政府加强监测和评价能力的资料。但是这方面显然仍需努力。这是仍应继续重视联合国系统各组织工作的一个问题。

80. 经验表明迄今为止对项目的量方面的评价注意不足。

建议 15. 在不忽视这个方面的情况下，注意方案或项目成果的量评价是同样甚而更加重要的。这样将为双边和多边捐助者间积极交流经验提供更佳机会，以便提高建立机构、人类发展和相关技术合作的品质。

D. 行政和支助费用

81. 方案执行方面的行政和支助费用数额一直是政府间对业务活动讨论的问题。总干事以前的报告也对这个问题有过讨论。对效率的理解随观察者而异，这是值得注意的。例如捐助者对全面情况有兴趣；受援者则注意它们所部署的资源的回收。发展中国家关怀从事业务活动的组织需要有效的管理，因为有效管理可以提供较大量的资源供发展使用。它也有助于确保善用相对资金所提供的较多的资源。

82. 执行方面的费用分析也有两大方面：涉及项目投入的费用的方面和涉及行政支助费用方面。但是，减少项目投入费用的范围不是无限的。例如，联合国国际项目人员的任用条件比其他类型的技术合作人员差。

83. 总干事在以前的报告中指出过，行政和支助费用与执行的比较分析有许多技术困难，涉及行政和技术支持的条件不同的方案和项目的不同类型的比较分析尤其如此。开发计划署理事会第三十三届会议将根据署长关于这个问题的报告，审查支助费用的进一步数据：这些数据及审查结果将提请经社会和大会注意。

E. 开发计划署和技术合作促进发展部

84. 目前正在努力加强开发计划署和技术合作促进发展部之间的合作，理由是两者有更大的相辅相成的可能性。该部已扭转过去几年总执行量的递减：1985年开始恢复八、九年前已取得水平，因而使该部财务基础更加稳固。按照总干事已经提出的倡议，应当经常审查开发计划署和该部之间的关系，以便加强这种相辅相成。

五、加强发展中国家间合作的措施

85. 发展中国家间的合作是业务活动的一个尚没有充分使用的组成部分。这种合作可以通过合作解决共同问题，补充传统的南北合作方式。这种制度的困难在于排除依然阻挠有关政府多用发展中国家间技术合作办法的念度上和其他方面的障碍。

86. 需要加强和改善南南方案的国际一级的政治建议并不经常配合发展中国家的业务水平。实践证明南南合作可行方案包含若干先决条件。这种先决条件是专门技术的存在和提供及技术共享的兴趣和意愿；参与国及其机构的可见的共同利益，当地货币和外汇的财务资源的提供，有效国家协调或联络点办法；针对上述各点的可靠的资料。

87. 南南合作中大致符合这些先决条件的具体有益的例子已愈来愈多。在粮食和农业的重点领域，最近已采取主动，将亚洲一些国家成功经验和专门技术推广到非洲，旱地耕作和防治沙漠化方案，沼气技术、种子的种质和种子制造技术的交流具体领域尤其如此。

88. 随着这些例子的增多，应该确保在项目拟订期间和执行阶段有系统地物色南南合作的机会。

建议 16. 发展中国家应该采取行动。目前已注意到发展中国家在国际一级的倡导和国家一级的具体行动之间所存在的差距。更坚持利用发展中国家的能力有助于达成更高的费用效率和更大的适宜性。但是，这里面需要发展中国家愿意和接受彼此的专门技术和知识，包括其中包括训练机构、顾问公司和优秀中心，而不只依赖传统的知识来源。联合国系统各组织应尽量传布有关发展中国家相互合作能力的情报。

建议 17. 联合国系统也应该采取行动，（诸如通过利用外地办事处网来探求共同行动的需要和机会），以刺激、支持和共同资助南南项目。但是，这种支持不能取代由于参与相互合作所产生的国家义务。必须强调继续寻找共同问题的努力和探求联合行动的机会。最重要的是南南合作不应缩小成为一个单独的方案或基金；它应成为所有业务活动的一个重要方面。

89. 从发展中国家征聘包括它们自己国家的项目在内的项目人员和顾问已在加强。各种迹象显示这种趋势还在继续。采购物质和服务的数据显示，发展中国

家所占联合国整个系统采购（设备和分包合同）的比例依然比过去三年约高出20%。五个发达国家约占总采购量的50%。

90. 采购分配不均对设施没有被广泛利用的捐助国和发展中国家有影响。联合国系统的采购服务和发展中国家本身都喜欢依赖传统的供应者和技术来源理由是商业上的方便（例如同熟习的供应者交涉的优点，因其担保，保养和修理已经熟知）和习惯及文化的移情作用。

91. 可以理解，目前发展中国家提供的设备的百分比不可能增加。但是从发展中国家所取得的供应据保守估计约占总采购值的35—50%。这种情况还大有改进余地。

92. 开发计划署机构间采购事务股鼓励更广泛地分散采购。通过机构采购服务的支助和协商可以查明发展中国家的货源，同时也已着手统计报导服务以监测和促进这方面的适当管理行动。关于货源的其他更直接的干预或规范的结果一直不好。因此，向当地或发展中国家采购的优惠办法（例如比到岸价格高出15%为限）一般行不通，除此，这种优惠也是可有可无。硬性列出发展中国家供应者可能是有效措施。各组织会同委员会谨慎从事和向发展中国家提供货源咨询服务可能也有助益。确保向捐助国和发展中国家更广泛地分散采购显然没有一个简易的方案。

建议 18. 更公平的采购需要机构间采购事务股、各机构和国家当局的持续努力，再辅以管理和决策两级的继续监测。

六、 资源：趋势和前景

93. 根据发展援助委员会主席1985年的报告，“发展援助委员会成员全体的官方发展援助总额在过去几年可能增加的年增长率是很小的，大约是实际值的2%左右”。1986年发展活动认捐会议的结果就联合国而言大致符合预测。但是，应该指出，同1985年水平相比的名义增加部分是美元相对于其他主要捐助

国货币贬值之后所产生的。开发计划署和其他组织也从发展中国家自己的增加捐助得到好处。

94. 捐助者中发展中国家的数量也日益增多，它们仍然愿意在自愿或分摊的基础上捐献必要资源显然是一个关键性因素。捐助国历来公开支持外来援助似乎没有重大改变。但是对联合国系统活动费用效率的问题的关心却日益加深。同时，以前有人指出，捐助的意愿主要同救济和紧急行动有关。例如在非洲紧急情况期间粮食计划署证明能够比其他组织更快地调动额外资源。

95. 这似乎意味着长期支持发展出于的是人道主义的动机而非互利（全球相互依存）。在这方面，希望即将召开的大会关于非洲危急情况的特别会议将有助于更好地认识救济与发展的密切相互依存。

96. 自愿捐款的筹资反映了业务活动是所有国家可以自由加入国际合营的性质。但是，过去政府间机构接受联合国基金或方案的调动资源指标从来没有成为义务乃至坚定的意念，因此有关联合国机关的行政首长依然需要处理没有止境的发动捐款运动的工作。

97. 不确实的一部分原因可能是对未来捐款水平的期待过高和政府间机关没有主要捐助者，必要的政治和财务承诺就冒然拟订筹资指标。例如开发计划署理事会最近的决定是根据协商一致意见，应该可以期待达成商定的资源水平。只有这样才能按部就班地规划和执行业务活动。

98. 开发计划署在联合国系统技术合作的中心筹资机构方面的作用加上制订国别方案对联合国系统的效率是很重要的。一般认为这种作用受到特别用途资源安排的影响。这种筹资安排大部分出于自愿因此在一定的程度上是无法预测的，对受援助政府制订其技术合作方案也有影响。联合国系统各组织已对开发计划署调动信托基金和成为执行机构及其鼓励政府执行的倡议表示关切。

99. 开发计划署的协调作用不一定会受到这种特别用途筹资办法的不利影响，

但是后者必须针对具体情况，而且同支持政府技术合作方案的重要筹资密切联系。而且，开发计划署或政府的执行不排斥对其特别职权范围的机构协商或参与。

建议 19. 各国政府应向开发计划署提供它所需要的资源，以履行至少能保持其捐款的实际数值和维持其捐款能同其他筹资安排收支相抵的义务。这个办法加上提高开发计划署的效率和素质有助于该署在提供技术合作方面起重要作用和在协调领域执行其日益繁重的职责。

100. 既然捐款出于自愿，客观衡量个别捐助国的相对成绩是没有公认规范的。但是，业务活动筹资的绝大部分由极少的捐助者负担，通过联合国系统来疏导其大部分的官方发展援助总额的国家尤其如此。因此，业务活动是处于不稳的情况，特别是由于这些捐助者没有通过回流得到益处。这种情况的后果是很明显的，因此其他主要捐助者应增加其捐款。

建议 20. 因此，目前仍需要达成全部业务活动捐款的更高水平，及长期发展筹资所需的更公平的分摊和更可靠的预测。

101. 另一个问题是附有使用条件的捐款，即双边捐助者通过联合国系统疏导附有采购条件的捐款措施。有些组织利用这种办法，有些组织则否，但这种购买总额还是很小。

102. 附有采购条件的缺点是众所周知的，主要是担心所采购的物品或所订的服务合同比通过国际招标或多方面招请价高或质劣。最主要的是，如大会第 38/171 号决议所承认的，这个措施包含了多边系统全体运行原则的影响。附有条件的采购似乎没有普及：事实上开发计划署署长最近建议停办联合国苏丹—萨赫勒办事处和资发基金的活动。尽管如此，附有条件采购需要继续监测以确保这项措施保持限度。

七、 未来的展望

103. 克服各国间经济、社会和技术不稳定的工作是达成《联合国宪章》政治目标，即和平、安全、自决和尊重人权的主要部分。全系统的业务行动依然是相互支持的最具体和显著的方式。随着发展中国家的需要的更加具体化及其吸收能力的提高，对这种支持的需求仍然会很强烈。因此，如果要本系统以应有的一贯性和效率来响应这种日益增长和品质更加复杂的要求，各级应进行新的自觉的努力以改善援助提供、使用、管理和协调的方法。

104. 在政府一级，尽管官方发展援助的增长有限，自愿或分摊捐款的预测应该彻底，才能维持发展长期性质所支配时限内的联合国业务活动。这种义务，就分摊费用、全部捐款净额和更大幅度参与南南合作的安排而言，不但涉及传统的捐助者，而且也涉及比较先进的发展中国家。同样重要的是各国政府有意在联合国各机构并参照国家一级的方案制定和业务采取一致立场，维持前后一致和协调。

105. 在决策机构一级应保证全系统进行主要在大会和经社会内——但首先在各组织内部——就业务活动的适宜、一致和效率进行更公开和切实的对话。由于发展的动态性质，国家发展目标及对这些目标的业务反应应由决策机构从全球或主题角度定期审查。

106. 在组织一级，必须继续努力确保技术支持的品质和时效以应付日益具体和复杂的要求。应特别重视有系统利用影响评价和监测作为管理工具。以发展进程的多部门的复杂性质，通过行政协调会及其附属机关协调还是很重要的。特殊机构或方案所领导的协调工作也是如此。如最近的非洲紧急情况那样，争取行动的更大明确性和相辅相成的工作应包括联合国的资本援助和粮食援助，而且各组织将业务行动作为有益于发展中国家的联合行动而非更大的体制权力的来源，是特别需要的。有鉴于此，应该加强开发计划署在主要筹资和协调机构方面的作用。开发计划署和各机构参与的募款和执行不得妨碍开发计划署主要协调作用或充分利

用联合国系统内分部门的经验和技巧。

107. 在现场一级的行动是确保效率和响应国家需要的中心。秘书长为加强国家一级行动统一所任命的驻地协调员的作用也是很必要的。要求各国政府和各组织全力支持驻地协调员，动员它们充分参与面向国家的方案制订和业务。东道国授权行事，并由双边及多边捐助者支持，驻地协调员应定期同政府和各组织代表及时机适当的其他援助伙伴一起审议改善外来发展支助影响所需要的更大的统一和相辅相成的优先领域中的具体措施。
