



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/46/451
4 October 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

UNITED NATIONS
OCT 30 1991
UNISA COLLECTION

第四十六届会议
议程项目88

为发展开发人力资源

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 2	3
二、 1990年代的人力资源开发; 国际前景	3 - 49	3
A. “民有、民治、民享的发展”: 新发展想法 的形成	10 - 14	4
B. 新的发展做法和捐助政策	15 - 24	5
C. 联合国机构的贡献	25 - 49	9
三、 联合国组织在人力资源开发领域的业务活力	50 - 100	14
A. 当前的活动	53 - 93	15
B. 各机构对改善协调人力资源开发活动的 建议	94 - 100	22
四、 开发人力资源领域的国际合作: 效力、协调和 加强活动等问题	101 - 133	23

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 业务活动的效力	101 - 104	23
B. 加强合作	105 - 111	24
C. 可以用来为联合国人力发展活动筹资的 资源	112 - 119	25
D. 改进联合国业务系统的协调	120 - 133	27

一、 导言

1. 本报告是应大会1990年12月21日题为“开发人力资源”以促进发展的第45/191号决议编写的。大会在该决议中请秘书长向大会第四十六届会议提出一份“关于本决议的执行情况的报告,包括说明如何加强协调联合国系统有关人力资源开发的活动,以及提出国际社会各成员进一步推动和加强这一领域的合作的行动建议”。

2. 这一决议反映了同样相关的两个重要问题。首先,人们广泛认为世界许多地方的社会状况在恶化,儿童和妇女受苦尤重。第二,人们有一个新的重要认识,即人力资源是发展本身的关键,保健和教育的支出是开创任何一个国家的未来的必要投资。这一认识反过来又是重新着重于人的发展的重点工作的一部分,这一工作可视为不仅是要扩大个人的能力,而且也是扩大他们在许多不同领域--尤其是在经济、社会、政治和文化领域--的选择的一个过程。

二、 1990年代的人力资源开发:国际前景

3. 1980年代末期是国际上处理发展过程的做法上的一个转折点。人们把人力资源视为发展活动的一个主要手段,也是一个主要目标。

4. 大部分发展中国家都仍然面临着大规模贫穷的问题。已很明显的是四十年来的发展努力并未能成功解决经济落后和人民穷困的问题。

5. 在许多方面,工业化国家也在战后时期也浪费了许多发展机会。它们未能培养出更稳定和可预测的国际环境及为国际关系创造出有利的非歧视性的条件。它们浪费了庞大的资源用于资助军备竞赛。它们把许多发展中国家卷进了它们的意识形态纷争,并直接或间接促成了发展中国家的区域和内部冲突。

6. 消费者主义的政策和无休无止地追求经济增长所造成的环境后果已证明是破坏性很大。许多地方环境的退化已经到了使地球上许多种生命的根本生存受到威

胁的地步。

7. 世界上许多地方的人口爆炸促成了环境危机。许多发展中国家的环境承受能力被看成是过度超用,如果人口增长不减缓下来,将会把目前的环境危机在不久的将来转化而为巨大的灾难。但是,在恶性循环中断以前,发展中国家的环境退化是无法停止下来的,在这恶性循环之内贫穷问题既是造成人口和环境危机的原因,也是由此所产生出来的结果。

8. 国际社会在处理大部分发展中国家目前的社会和经济危机方面所积累的经验也是造成重新评价现有发展做法的一个重要因素。尤其是已审查了结构调整政策以照顾到社会层面。

9. 最后,东欧国家和苏维埃社会主义共和国联盟的基本变动及其转变的社会代价在重塑发展过程的国际想法方面起到了重大作用。

A. “民有、民治、民享的发展”：¹新发展想法的形成

10. 发展最终要靠人民本身,这显然不是一个新的发现,但最近这点受到了更大的强调。可以毫不夸张地说,不仅是在一些谈话中,而且也是在各个国际组织与各国政府的政策中所反映出来的最近发展想法,与早先的做法在好几个方面就有所不同。首先,它认识到主要的社会问题如贫穷、不平等、营养不良和健康不良等并不能仅只靠由上往下使经济成果向下延伸的做法去解决,真正的发展过程只能靠同时处理社会、政治、经济和环境问题而得到确保。

11. 第二,认识到人民本身是主要的发展动因即意味着把民主、参与和人权视为持续和平衡发展的必要条件。

12. 第三,对于私人 and 公共部门在发展过程中的作用正达成一些共识。虽然私人部门被认为是比公共部门更为有力和对社会的需求和需要更能作出反应,尤其是在经济效率上,但后者被认为是公共物资,包括宏观经济稳定,基础结构和社会正义的主要提供者。

13. 《联合国第四个发展十年国际发展战略》最近反映了这项共识,各国政府根据《战略》就国际发展努力共同看法、对记录的共同解释和共同的哲学达成了协议。《战略》说,

“成功的发展并无四海皆准的处方。不过,对于经济和社会发展的有效途径,以及关于公私部门、个人和企业、民主权利和自由对发展过程的可能作用,各种见解日趋一致。

“……在政治自由、尊重人权、正义和公平的环境下,开发人力资源、提倡企业精神和发明创造积极应用科学和技术,都是对增长和发展必不可少的,都是有实际意义的。”²

虽然《战略》反映了重新着重于人力资源所隐含的新的优先次序,但是将新的做法转为具体而实际的政策并满足个别国家的需要的工作才只是刚开始而已。

14. 通过《战略》的时机正是最近的政治发展给联合国开放了机会使其在经济和社会领域承担更重要作用的时候。对于如何恢复本组织的工作活力,人们提出了各种不同的建议。³例如,1991年4月印发的斯德哥尔摩全球安全与治理倡议的报告《1990年代的共同责任》⁴就载有如何恢复联合国在经济和社会领域的工作活力的建议。倡议再次强调了以小学教育、男女教育平等和妇幼保健等人力发展事项作为2000年的几项指标。⁵同样的,1990年印发的南方委员会的报告《南方的挑战》也要求发展中国家增加人力资源开发投资⁶和改革国际机构,其中辩称,“加强联合国在管理世界经济方面的作用是其维护国际安全的原有任务授权的自然延伸”。⁷

B. 新的发展做法和捐助政策

15. 发展中国家只有使自己的内部努力加倍——往往是重新引导政府支出的方向——,它们想加速开发本国的人力资源的愿望才能得到实现。但是,如果捐助界能够给予全心全意的支持,这一过程就会得到促进和加速。

16. 重新强调人的发展的部分原因是过去几年出现了深刻的政治变化。在国际

一级,过去那种往往是没有结果的关于什么是理想的发展模式的辩论,已为更实际的做法取而代之,以设法改进现有世界经济制度的运作。目前正注意找出方法来确保所有国家和这些国家之内的社会团体能获得经济进展之利,并使制度内所有国家能实现更密切的结合。⁹苏联在1991年申请加入布雷顿森林体制即显示出该国有意被充分结合进国际经济之内。

17. 东方和西方更为发达的经济将越来越不以战略准则为其援助决定的依据。过去向不尊重人权和基本民主自由的政权提供援助时犹可以称有一部分是考虑到两个对抗制度之间的全球斗争,但现在这种援助就很难得到立法人员的同意。此外,有迹象显示发达市场经济国家之间可能会形成对发展问题的更为共同的做法。在欧洲共同体出现了要求成员国之间更密切协调发展合作政策的压力,¹⁰在发展援助委员会和经济合作发展组织(经合发组织)之内也是如此。

18. 虽然人的发展的重要性有时候被称为是一种新的发现,但是这也给这一概念本身带来了损害,使它被看成是不过是另一种到头来会发现有所不足的发展政策。而它的重要性及它能长期作为政策指导的保证实际是在于它并非独出心裁的产物,并且它基本符合在政治自由的条件下运作的市场导向制度的基本信条。它的根源可追溯至作为单独的研究领域的政治经济学的源起以及古典经济学家所提出的根本问题——即“是什么创造了国家的财富?”——和他们所提供的答案。现代经济学的创始人似乎已明显体会到国家的“富饶”不仅是因为它们有受过教育的强健人民,能够执行现代社会所要求分工的无数工作,而且是因为它们建立了机构,鼓励和使致它们的公民能够自由从事经济活动。¹⁰花费大量金钱在“不具生产力之人手”身上或试图过于密切参与企业的经济管理的政府并不是在增进国家的福利。¹¹

19. 重要的一点是,民主国家的军队似乎小于其他国家,而一国的军事支出会使致它不能对人的发展政策作出充分的投资。但是,这只是社会形式及其所追求的发展政策不同的一个重要方面而已。在有些国家,有相当多的人力被用来追查和逮捕犯有在其他地方被认为是正当商业行为的“经济罪行”的人和施行限制贸易的官僚

规章。而这一活动的对应方就是将公民的精力转而用来克服通常应视为正当的商业行为所遇到的各种法律和官僚障碍。此外,企业精神也受到了抑制,以期不触犯到当局。

20. 发展援助委员会和经济合作发展组织(经合发组织)的成员同世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)和联合国开发计划署(开发计划署)于1989年12月集会召开发展合作部长和机构首脑级别会议时所通过的《政策声明》中反映了上述的考虑。《政策声明》旨在指导它们在1990年代的发展合作政策,并作为对发达国家与发展中国家间对话的贡献而提出。¹²它申明经济和发展战略和政策应结合:

“促进持久经济成长的目标和要求,使所有人能够更广泛参与生产过程和更公平地分配利益,并确保环境得以持续下去和确保人口过高的国家减缓人口成长,以维持其持续的发展”。

《政策声明》强调了人的发展的重要性和经济成功与民主自由之间的相互关联:

“对人的投资是经济成长和实现更大公平的基本要素;须更高度优先考虑尽量广泛向小农和小企业家--包括向妇女--提供持久有效的教育和训练、基本保健与信贷和咨询意见。……

“使妇女更积极参与所有层次的发展过程是实现可持续的参与性发展的一个要素。……

“把因过度管制和因强有力的国家和私人垄断而僵化的经济过度到人的生产性创力能够得到激发并可找到合法表达的一种经济,是一项复杂的挑战。开放的、民主的和可靠的政治制度、个人权利同有效而公平的经济制度运作之间有着重要的联系,这点已比以往得到了更广泛的认识。……

“促成更为参与性的决策的发展合作形式包括……推展合作社和类似的协会与非政府组织……”。

21. 援助政策预期将被调整过来以“按照《政策声明》设定的路线帮助执行发展援助战略”。在此同时,这一新的方针意味着对“有形的和社会的基础结构作出

重大的投资”，《政策声明》使捐助国致力于“设法进一步大量增加总的援助数额”。但是“增进更积极的援助反应的气氛”有赖于

“改善(发达市场经济的)经济状况,这些国家的大众加强了解贫穷人口增长和环境退化之间的相关问题以及发展中国家方面采行更有效的政策和方案处理这些问题”。

22. 个别国家的援助政策现在已加进了反映《政策声明》的准则。举例来说,加拿大将集中于“无害环境的发展”,同时“人权的考虑将在决定各国总的合格性时起到重要的作用”。¹³ 丹麦将日益着重于:

“在发展过程中结合环境考虑、妇女的利益、对人权的尊重和同各非政府组织的合作”。¹⁴

荷兰在一项政策文件中解释称:

“克服贫穷应为未来年度荷兰发展政策的主要目标。(克服贫穷)政策的核心有三个战略选择,而它们都是相互关联的。这些选择首先是对人的投资,尤其是对穷人的投资,以期增加他们的生产能力;其次是改善基本需要的提供;第三是让穷人更多地参与政治决策过程,例如加强地方组织”。

关于双边援助方面,政策文件称,选择个别国家的准则是:

“对他们的政策同意的程度,这种同意涉及它们的经济政策和社会政治政策,包括人权政策,对妇女、社会弱势人群的政策和环境政策在内”。¹⁵

23. 荷兰的政策文件是最新深入分析政府在发展合作方面想要采取的作法的文件之一。发达市场经济国家的政府正在重新审查它们的发展政策,并一般都同意上述各个主要的因素。同样的,预期发达市场经济的发展哲学将反映在它们在联合国各专门机构的理事会中和在各多边金融机构中所采取的立场上,并影响到它们对这些机构的方案和项目的自愿捐款。

24. 发展委员会(世界银行和货币基金组织向发展中国家转移资源联合部长级委员会)直接接触了作为人力资源的开发的组成部分的两个重要问题:减少贫穷和增

进妇女在发展中的作用。委员会在其1991年4月30日举行的上次会议上同意在下次会议中讨论发展中国家的人力开发问题。世界银行和各区域开发银行的议程上也日益反映了对人力资源的开发的关切。举例来说,亚洲开发银行根据1989年一个外部发展经济学家小组¹⁶的建议,重新审查和修订了它的教育、保健和人口政策。对1990年教育项目的资助几乎为1989年资助额的三倍。¹⁷虽然到现在为止还没有独立的人口项目得到资助,但人口部门属于保健和人口部门的项目的一部分。这一部门的咨询性技术援助的目的是加强医疗设备的采购和管理,制订国家保健计划、保健人力和训练计划;制订国家医院服务发展计划;及资助保健研究。所提供援助也包括关于农村保健服务的使用和关于保健的资金筹措的讨论会。

C. 联合国机构的贡献

25. 联合国系统的贡献是多种类的。首先,一些机构发表了有影响力的报告,引起了极大的注意,有助于将关于发展合作的一般议程往新的方向引导。第二,它们在监测和评价社会发展方面发挥了必不可少的功能。第三,在它们的业务活动方面,动用了大量资源来支持人力开发。

1. 人力开发对话

26. 联合国系统的许多专门机构或机关致力于人力开发这个或那个方面,且在发展进程中经常试图坚持其优先项目。然而,在八十年代,当许多发展中国家遭遇危机时发展政策全面忽略人这一点又再使人深深关切。在这段时期,一些政府被迫进行裁减和调整,而卫生、教育和福利的预算通常首当其冲;与此同时,经济危机往往打击了穷人和易受损害的群体。联合国儿童基金会(儿童基金会)发动了大规模的安理会活动,提请注意一般来说,儿童、母亲、妇女和穷人所受的苦难。在联合国系统和捐助国的其他地方、压力倍增,结果在几年之内,国际金融机构的政策方案作出反

应。在1990和1991年期间,开发计划署和世界银行也发表了重要报告。

27. 在1990年,开发计划署发表了第一个《人力开发报告》,其中盛赞侧重人的发展方法,并且提出人力开发的暂行的衡量标准:“人力开发指标”。按照该指标,有些富国在扫除文盲或保健方面成绩强差人意,而一些穷国比其他同样贫穷的国家要好得多。¹⁸

28. 《1991年人力开发报告》的主题是为人力开发融资的共同努力。该报告载有人类自由的暂行指标。它主张发展中国家大幅度裁减军事开支。它还批评国际官方发展援助的分配忽视了小学教育、初级保健和农村发展。¹⁹

29. 《报告》强调许多发展中国家有必要进行旨在加强群众参与的政治改革,特别是 (a) 鼓励民主自由; (b) 诉诸共同利益; (c) 对强有力的群体给予补偿,因为在资源重新分配的影响下,这些群体可能发动抵制; (d) 通过决策权的分散,使弱势社会群体获得力量; (e) 改善贫人得到信贷的机会; (f) 协调外来压力。²⁰

30. 世界银行在其《1990年世界开发报告》中讨论了各国政策对发展目标的效力,包括减少或消除贫穷。它的调查结果显示:最有效的政策是那些鼓励关于有效使用劳工和同时投资穷人的的人力资本的增长型态的政策。从《报告》的调查结果可得出,世界银行减少发展中国家穷人人数的工作的指导策略有两个方面: (a) 鼓励有广泛基础的经济增长为穷人创造有收入的机会;和 (b) 协助穷人获得基本社会服务,以应付营养不良、健康欠佳、文盲、高生育率和学会能找到工作的技能。按照该报告,

“这个两部分的方法是减少贫穷的基本策略。这两部分都是必须的。第一部分规定穷人有机会使用其最大量的资产——劳工。第二部分改善了其切身福利,增加其利用新创造可能性的能力”。²¹

31. 《1991年世界发展报告》的题目是“发展的挑战”。²² 它的结论是技术进步是发展的一个主要部分。因此,世界银行将支持技术转让以补充上述的两部分策略。

32. 在许多方面,世界银行的建议与开发计划署的建议相类似。两机构认为为了给穷人提供机会,并且使他们能参与经济增长,国家政策必须配合三个广泛的任务:(a) 鼓励农村发展;(b) 公共基本结构和服务;(c) 在那些人口稠密、资源稀少因而经济增长机会有限的地区提供公共投资和政府津贴。²³

33. 世界银行象开发计划署一样,强调有必要节减社会开支,并且建议发展中国家增加其对人力资源开发的投资;并且改善人力投资的素质和组成,将资源从大学教育转到小学教育,从昂贵的治疗保健制度改为初级制度。

2. 监测人力开发

34. 联合国组织一直积极从事以下两项重要任务:(a) 监测社会发展趋势和(b) 制定和改善社会指标。

35. 联合国各专门机构和各区域委员会不断注视它们所关切的社会部门的发展,并且应成员国的要求,就社会问题提出特别报告。它们通常每年一度提出的定期报告,有助于将国际社会的注意力集中并维持在特别尖锐的问题,并且推动那些执行起来将影响人力开发的许多方面的政策。例如,儿童基金会在《世界儿童情况》一书中,根据儿童健康和福利日益恶化的现象提出需要“讲人道的调整”的论点。各个机构经常提供详尽的分析,连同统计数字。例如,联合国粮食和农业组织(粮农组织)所著的《世界粮食调查》,联合国环境规划署(环境规划署)所著的《世界环境状况》和世界卫生组织(卫生组织)所著的《世界卫生情况报告》。

36. 秘书处的报告包括联合国维也纳办事处提高妇女地位司所编制的《妇女在发展的作用:世界概况》(联合国系统内其他有关机构对该报告也有投入),联合国人口活动基金(人口活动基金)所著的《世界人口情况》以及联合国统计厅、国际经济和社会事务部(国际经社事务部)、提高妇女地位司、儿童基金会、人口活动基金以及联合国妇女发展基金(妇女发展基金)所合编的《1970至1990世界妇女:趋势和统计》。

37. 在某些情况,统计数字是不言而喻的,及时发表报告对监测总的世界社会状况是必要的。例如,联合国统计厅、粮农组织、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)和卫生组织所发表的统计数字都起这样的作用,而这些数字又被用于对上述关于人力开发的一般报告的投入。此外,联合国系统统计服务提供了各种各样的方法产出,目的是使那些用于国家和国际监测目的的社会数据更易于获取和易于比较。

38. 在秘书处之内,国际经社事务部和维也纳办事处对全球社会发展趋势进行监测。国际经社事务部每隔四年提出《世界社会状况概览》。中间每隔两年,发表期中报告。²⁴国际经社事务部还监测人口趋势,并就此提出报告。

39. 维也纳办事处在许多社会领域负有责任,并且在提高妇女地位、防止犯罪和刑法、家庭青年、残疾人和老年人等方面设有特别方案。它的工作超越了监测,为新的国际标准的制订提供了援助。关于不久将来发展性社会福利政策和方案的指导原则尤其重要。维也纳办事处支持那些加强国家在设计、执行和评价社会政策和方案方面的能力的业务活动。

40. 国际经社事务部和维也纳办事处在社会领域的工作结果将写成报告,通常经由社会发展委员会向经济及社会理事会提出,后者再转交大会。关于另一些工作,则直接向大会提出报告。

41. 联合国各专门机构在制定指标方面作出了重要的贡献。关于促进这项工作的一个重要工具是联合国《社会指标手册》。在过去十年,在这个领域的重点一直是设计关于社会状况和生活水平的侧重进度的衡量标准以及关于人口群体,例如妇女的跨部门指标。比方在由儿童基金会、粮农组织和卫生组织所主办的国际机构粮食和营养侦察方案进行了全面审查。另外一个合作例子是联合国环境方案(环境规划署)/欧洲经济委员会/统计厅关于创造衡量环境状况的指标的项目。

42. 一些联合国组织从事制定以范型在基础的综合社会指标系统。根据1988年在哥伦比亚卡塔赫纳举行的关于贫穷的第一次区域会议所通过的建议,开发计划署

和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)正进行一个联合项目,以制定关于社会指标的系统,以便更好地衡量拉丁美洲和加勒比发生贫穷的社会指标。其他联合国组织通过提供适用于住房素质、获得小学教育的机会和受养比率的指标,对这个项目作出贡献。

43. 联合国统计厅、开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和卫生组织正在合作制定一个机构间方案以测量社会目标的实现;这个方案的提出目的在于协助发展中国家。在方案的最初阶段曾派出五个特派团在实验的基础上对与社会监测有关的数据的当前可获性作出评估--特别是在以下的范围内:参与机构,依其既定的任务规定和具体领域的国际协议的指标,所确定的优先的发展关切事项。

44. 统计委员会在其第二十五届会议讨论社会统计和指标时,²⁵同意在联合国系统内应协同努力为第四个联合国发展十年,汇集关于评估发展的人之因素和发展的社会影响的指标。²⁶

45. 这一倡议是在行政协调委员会(行协委会)统计活动小组委员会所确立的统计国际协调的安排的架构之内设计的。它谋求确保:

(a) 在国家一级适当的统计能力和方案,包括数据搜集、处理、汇编、传播和分析;

(b) 有效审查和协调方法以选择和界定所需的指数以及制定背后的统计方法以确保结果有效、可资比较和及时;

(c) 在国家、区域和国际等级上分析和传播可资比较的指标以及佐证文件;

(d) 有效筹集和协调双边和多边资源,用于统计方面的技术合作,以支助各种各样的监测活动。

46. 统计委员会第二十五和二十六届会议赞同了这一倡议,作为讨论社会统计和指标的部分。

47. 委员会在讨论第二十六届会议时,同意在监测条件要求时所遭遇的技术、组织和政策困难是严峻的,关于主要方案的行动是及时和迫切的。过去十年,在许多

国家,人力开发的不利趋势使人开始注意到需要更好的监测和指标,并且明确地显示必须采取紧急行动。新机会和对社会关切事项和社会差异的新认识可支助和维持正确的监测方案。委员会注意到若干进行中的区域活动和倡议在社会数据和指标领域提供了必不可少的经验和势头,例如关于拉丁美洲和加勒比的新的社会年度报告,这与拉加经委会的经济年度报告属同一类型。

48. 委员会强调数据搜集方案和国别能力不应负担过重,也不应进行可能重复、重迭或与现有方案互相竞争的新方案。委员会同意必要的是,在统计工作中仔细选择优先次序,并且尽量利用下列方案所产生的数据:全国户口调查能力方案、美国国际开发署所主办的人口和卫生调查方案、阿拉伯国家联盟所执行的儿童发展的泛阿拉伯项目、儿童基金会、粮农组织和卫生组织所主办的机构间粮食和营养侦察方案以及由世界银行执行的生活水平衡量研究和调整的社会方面项目。

49. 委员会详细讨论了三层次的协调的重要性:一国之内各机构间;国际组织之中,在国家和国际等级上;国家和国际组织之间。这些工作除了别的以外,应包括在选择监测指标及其技术规格的协调和协议。委员会关切地注意到各国统计服务必须处理许多对统计和监测问题有兴趣的多边和双边机构,而其中许多这些问题直接涉及各自政府的其他实质性部门。它建议社会监测和评价工作的参与组织应加努力以确保国家、区域和国际、尽可能广泛参与方案以及在确保有限数目的指标为优先重点的情形下对方案作出贡献,并且建议参与组织和国家应合作保证在就所要的指标搜集数据并制表、分析方面以及在协调的国际性社会报告的提出方面,确保尽可能高的成本效益。

三、联合国组织在人力资源开发领域的业务活动

50. 不久以前,联合国系统各组织在其主管范围内大力加强人力发展方面的努力。培养本国能力,使项目或方案能自立自足是几乎所有业务活动,包括外地业务在内的一项要旨。因此,训练即成为几乎所有项目或方案的一项重要组成部分。有时,

当传授的是特定的技能,诸如空中交通管制员或港口领航员技能,情况就很清楚。但在另一些情况下,实际传授的技能就较难确定。不过,只要项目或方案带有转让技术的用意,则在其业务进行期间,总会作出努力以增进各国的能力。

51. 举例来说,在秘书处内,增进参与各别方案或项目的国家相对伙伴的能力是联合国技术合作促进发展部工作的主要构成部分。这项工作是直接或者会同联合国系统各机构一起执行的。

52. 下面根据联合国系统各机构本身向本报告提供的资料,说明它们的业务和活动。

A. 当前的活动

1. 联合国儿童基金会

53. 儿童基金会执行局通过的1990年代关于儿童的发展目标和战略涉及下列各种不同问题:降低死亡率和发病率、减少营养不良、利用卫生和教育方面基本服务的机会、和注意到处境特别困难的妇女和儿童的需要。1990年9月举行的世界儿童问题首脑会议通过了《1990年代执行儿童生存、保护和发展世界宣言的行动计划》。《行动计划》旨在实现《宣言》的目标和执行其战略。下列两项主要目标尤为重要:

“到2000年,普遍有机会接受基本教育和小学学龄儿童至少80%完成初等教育”;和

“使成人文盲率至少减至1990年水平的一半,并强调妇女识字问题”。

54. 小学教育是儿童发展的基本条件,1990年在泰国宗前举行的普及教育世界会议赞同这项前提,而儿童基金会执行局已加以采纳。现在,儿童基金会正在引导外地工作人员,以便实现宗前会议的推断。目前正在审查指导儿童基金会各项国家活动的十年期战略。在1990年代十年中,财政援助将扩增约300%。

55. 按照儿童基金会执行局1991年的建议,教科文组织/儿童基金会教育问题联

合委员会将在下列优先领域着手工作：建立监测系统、确保少女和妇女有机会受教育、训练和工作人员发展、加强规划能力、鼓励创新的经验、支助托儿活动、对大规模提供战略性投入进行可行性研究和共同就社会的精神气质及基本教育内容进行工作。

56. 由于为完成基本教育制订长期性办法需要费用高昂的复杂结构，儿童基金会将支助暂时性的办法和临时性结构，同时让各国以非正式学校和其他学习方式加以补充。孟加拉国农村进展委员会就是一个例子，显示出促进儿童教育的一种有效方式。

57. 注意少女的需要将包括提供奖励，以期吸引年轻少女入学和把婚姻延后。

58. 幼儿发展方案将由家庭和社区参与工作，使幼儿作好准备，以便从正式学校和其他学习场所获益。

59. 作为世界儿童问题首脑会议的后继活动，各国政府将制订国家行动计划，以执行对儿童生存、保护和发展的承诺。在这方面，儿童基金会正在拟订准则，以便协助各国政府制订其国家行动计划。开发计划署/维也纳办事处/儿童基金会合办的人力发展国别倡议将协助开展这项努力，同时它也将协助各国政府制订1990年代的人力发展战略。

60. 儿童基金会正在同卫生组织、人口基金、教科文组织和劳工组织合作，编制一套社会指标，包括关于入学情况和成绩，以及关于识字率的指标。这些工作属于国际发展战略各项目标的范畴。在这方面，儿童基金会指出，对社会部门数据进行的分析不应当仅仅作为制订社会部门政策的组成要素，还要连同标准的经济数据，成为制订宏观经济政策的要素。此外，为了监测社会进展，各国必须能依靠适当的办法来及时收集、分析和传播数据。

2. 联合国开发计划署

61. 在履行其任务规定，协助发展中国家建立本国人力发展能力这方面，开发计

划署采取了双管齐下的办法：(a) 它支助旨在把人民置于发展程序重心的方案和其他倡议，包括在教育、基层参与、科学和技术以及把妇女纳入发展程序等方面的各项努力，和(b) 在所有重要发展领域，提供技术合作，加强或培养本国个人和机构的发展能力，以便实现发展目标和目的。

62. 为了协助各国政府以通盘考虑的眼光看待人力资源发展问题，开发计划署支助两项倡议：(a) 编印每年发行的《人类发展报告》丛书，为交流关于促进人力发展的构想和经验的资料提供一种手段；和(b) 作为《报告》的后继活动，制订和执行综合性国家人力发展战略。由于这些战略具有多部门和跨部门性质，这项工作须要把机构间的努力合并在一起。《报告》和战略以及不时进行的人力发展国别评价通常把重点放在一项具体问题上，而同时考虑它同其他有关关切领域之间的关联。第一份《报告》论及人力资源的发展，第二份报告则更具体地讨论人力发展的资金筹措问题。²⁷

63. 开发计划署在人力发展领域的援助包括形形色色的活动，目标针对下列一类问题：减轻贫穷、非政府组织和社区的参与、妇女参与发展小额信贷计划、科学和技术、基本教育、人类生存和卫生，以及防治艾滋病流行症。

3. 国际劳工组织

64. 劳工组织的主要工作针对提高国家职业训练系统的效率和增进国家优先部门技术人力的效率。援助惠及国家、地方或部门各级的训练机构。职业训练方案旨在解决农村人民、非正式部门和诸如妇女、农村失业青年、难民和老年工人等处境不利群组的各项问题。同样的，这项方案通过协助更新训练制度和提高其效率及效能，推动综合性国家训练政策。

65. 在庆祝联合国残疾人十年方面，劳工组织的活动旨在为残疾者进一步争取训练和就业方面的平等机会。

66. 其他特别关切领域包括：向非洲国家提供技术援助，以加强参与职业复健者

的技术和研究技能;1991年开始执行一项取缔童工国际方案;和在就业和人力规划以及劳工和人口等领域,继续提供项目制订方面的咨询服务。

4. 粮食及农业组织

67. 粮农组织通过教育、推广和训练活动,以及通过鼓励初级生产者积极参与农业转型程序,增进农村人民和务农社区的自助能力。

68. 粮农组织技术援助方案包括:发展本地知识和技术、加强本国工作人员和机构,以及提倡利用本地资源和设施。也斟酌情况利用其他训练方法和教材、现代化通讯技术和微型计算机设施。

69. 除了小农之外,妇女和农村青年也是主要的受益对象。这些群组通过领导能力训练和非正式教育活动获得援助。

70. 经常方案下的活动包括集体训练研究金、研究考察和建立体制等方式获得援助。决策者、规划人员和地方经理人员、教育人员/训练人员、技术专家、外地推广/训练人员,以及初级生产者则是训练活动的受益者。1989年,大约有105 000人接受了训练,并有近3 000人领取研究金或进行研究考察,以便参加高级学位方案或接受专业培训。此外,200多项农业项目惠及相当多的农民。

71. 愈来愈多的农村妇女从外地训练活动受惠。妇女训练人员人数也有增加。从1982年占总数10%增至1989年的29%。农村青年在农业领导品质和技术知识两方面接受了训练。

72. 从确定项目到评价项目,农村人民参与了项目执行的所有方面。人民也参与建立诸如合作社一类的行政、社会和经济机构,并参与其日常业务。

73. 热带森林行动方案的目的是通过社区林业方案增进国家的能力。社区林业方案范围包括推广、教育和训练活动。

74. 根据1984年粮农组织世界渔业管理和发展问题会议所通过的战略,执行了训练、讲习班、制订和分发准则和训练教材以及交换渔业管理及发展方面的经验等

活动,以便惠及各级政府职员和渔业部门的其他受惠者。

75. 粮农组织同社区组织和/或非政府组织一起工作,促使人民扩大参与农业发展方案、农业推广、教育和训练。非政府组织在有关政府机构或机关的协调下进行国家政府的政策、战略和方案活动的活动。

76. 粮农组织主要通过行政协调会农村发展工作队这个机构间组织同联合国其他机构就有关人力资源发展的问题进行联系。通过秘书处间农业教育、科学和训练工作组,粮农组织、教科文组织和劳工组织密切合作,进行有关农村教育和训练的工作。

77. 对于与方案和项目执行有关的业务活动,粮农组织同开发计划署、人口基金和联合国妇女发展基金保持了密切关系。同样的,粮农组织同开发计划署密切合作,担当开发计划署筹供经费项目的执行机构。这些项目约有30%包含重要的人力资源发展组成部分。在人口教育领域,人口基金的经费继续增加。在诸如与农业推广相关的投资问题领域,仍继续同世界银行和各区域开发银行,以及就环境教育及训练的问题同环境规划署、教科文组织、卫生组织和人口基金定期进行协商。

5. 联合国教育、科学及文化组织

78. 要长期维持发展进程,教育与科学是必不可少的;实际上,人类发展植根于教育和文化。教科文组织人力资源开发活动集中在基础教育、高等教育以及自然科学和工程科学的科技训练等方面。教科文组织还有一个重大方案,题为“教科文组织对有关发展的前景研究和战略”,致力于人力资源开发。在这一方案下发展专家获得培训援助,即(a)持续发展中人力资源开发的战略和选择;(b)发展方案和项目中文化层面的作用;(c)在局部和国际级别上将发展政策和保存环境相结合;(d)前景研究在拟订和实施发展项目中的作用;(e)支持发展的机构革新。

79. 在世界文化发展十年框架内,发展计划将考虑到社会-文化因素。教科文组

织还在其职权范围内协助各国加强国家在发展的公共行政以及确定和编制合作项目方面的能力。

6. 世界卫生组织

80. 卫生组织强调发展中国家有必要获得它们需要的负担得起的一定数量的各类保健人员,来实施其人人健康的国家战略。它协助满足对科技和管理方面合格的保健人员的需求,他们可以为人人健康的总目标提供最佳投入。

81. 卫生组织集中发展人力资源,使国家的活动和服务能自力更生。拨给人力资源的经常预算约有半数用于支助提供研究金,包括研究培训,尤其是热带疾病、人类繁衍以及在较少规模上的艾滋病研究。

82. 同时也注意加强培训机构,改进教育方法和拟制保健教材方案。

83. 卫生组织继续调查保健人力经济学。改善保健人力管理的中心是:就业条件、职业前景和继续教育,以保证长期服务和护士和妇女保健工作人员可以发展这种领导作用。

84. “为实现人人健康而发展领导层”的构想是以“领导”人能作为保健部门的最佳代言人为前提。为此,卫生组织正同各国国家护理发展中心合作,帮助改变教程方向,改进资料系统和发展护理领导能力。

85. 由于医学教育迅速变化,卫生组织同中心和非政府组织协作,为迅速分析形势和监测这种变化拟制评估手段。对保健专业人员则强调解决基础的、基础以后的和继续受教育的问题的教育方法。

86. 区域间保健学习材料方案为协助增加教师和教材,召开了技术会议,讲习班和编制了技术出版物。约有30个发展中国家通过联合研究,工作人员交流和培训以及共用教学和学习材料等方面的合作,参加制作适合本国情况的材料。

7. 世界银行

87. 在1990年代的十年中,世界银行发展战略的中心预期是向人力资源投资。

承付的人力开发贷款已由1987年占承付总额的2.8%增至1990年的11.7%。将在教育、人口、保健、营养和妇女参与发展等方面集中努力。

88. 在教育方面,今后三年中每年贷款将超过15亿美元。1990年中,教育贷款10亿余美元,21个左右的项目中,40%旨在改进中小学教育。好几个项目重点是增加女童入学。

89. 支助初等教育的框架包括加强学习环境,训练和调动教师以及强化主管国民教育体系的机构等措施。框架将强调使全体人口更有机会受教育的必要性。加强初等教育的筹资和双边多边捐助者增加援助。

90. 世界银行已增加了与人口、保健和营养等项有关的贷款,1989年贷款总额为5.5亿美元,1990年约高出70%。保健项目在总数中约占三分之二,但是预计人口和营养项目在贷款中所占比重将增加。

91. 世界银行还向热带疾病研究和培训、盘尾丝虫病控制、人类繁衍、产妇安全、儿童生存工作队、艾滋病全球方案和联合国行政协调会营养小组委员会等部门性方案供资。

92. 妇女参与发展方面的工作主要是增加经济生产率和收入。优先领域有中等教育、母亲保护(包括计划生育和保健)、农业培训、开放信贷机会和支助女企业家以及保证进入劳动市场的机会。自世界银行规定将妇女纳入其活动的主流的目标之后,1991年的项目中有43%含有同妇女参与发展有关的内容。世界银行妇女参与发展的国别评估和行动计划将继续评估妇女在国家发展中的潜在作用,包括影响福利和生产率的政策,以及对进步的机构性障碍。

8. 国际货币基金组织

93. 国际货币基金组织(货币基金组织)的首要任务不在人力资源开发。它支持其发展中成员国促进高质量的增长,使它们能大大提高它们的人力资源。货币基金组织支持的结构调整方案旨在提高资源配置的效益,从而帮助各国获得资金用于营

养、保健和教育方案。但是,改革方案在短期内可能使穷人原已低的生活水平再下降,因此方案必须具有保护赤贫,保证他们过生产性生活能力的措施。为此,货币基金组织同各国合作,制定社会安全网并为之供资,来保护人口中最易受损害的群体。

B. 各机构对改善协调人力资源开发活动的建议

94. 大会第45/191号决议通过至今为时很短。不过,联合国各个部分正处于执行决议目标的进程之中。

95. 各组织特别是在具体目标方面密切合作,如在开发计划署主持下编写《人类发展报告》。在一些机构担任某些组织提供资金的执行机构时,都协调业务活动。例如:农业教育、科学和培训秘书处间工作组审查粮农组织、教科文组织和劳工组织对农村教育和培训活动的联合工作,以及行政协调委员会农村发展工作队处理联合国系统各组织的人力资源开发活动。

96. 一些组织提出改善开发人力资源方面协调工作的建议。但是大多数建议指的是决策和总战略方面的协调,而不是具体方面的协调。教科文组织表示行政协调会在处理发展和国际经济合作时应尽可能经常协调联合国系统在人力资源开发方面的活动。同样,可请行政协调会长期发展目标工作队进行研究并提出含有建议的报告,供行政协调会审议。

97. 另外,教科文组织认为机构间加强协作应可导致保证公共政策强化有利健康的环境。这方面,联合国系统可协助传播知识,如何通过选择个人的生活方式和行为来过健康的生活。

98. 开发计划署提到为编制《人类发展报告》已经进行了协调工作。视报告的主旨而定,联合国系统各组织所作的贡献略有不同。实际问题协商委员会(业务活动)(实际问题协商会(业务活动))在审查《报告》的结果和政策信息方面还执行协调任务。

99. 行政协调会统计小组委员会、联合国统计处以及儿童基金会、人口基金等

机构还促成了提出改善国家编制人类发展统计的能力的倡议。这项工作同国家户口调查能力方案(户口调查方案)、拉丁美洲和加勒比危急贫困方案和调整所涉社会问题项目密切相联系。目前,一些发展中国家执行户口调查方案提供了另一个协调手段,在这进程中要求各组织提供投入,包括人力资源开发。

100. 关于更好协调,开发计划署提请注意以下需要:

(a) 适当界定人力资源开发和人民积极参与发展的主要目的;

(b) 提倡全面综合的国家人类发展战略。照顾个别国家需要的国家概况和战略,应协助各国政府制定计划和预算的进程,同时又便利捐助者协调和提供资源。在约20个国家中,已使用了这一方法,可能需要作出评价和估计;

(c) 创造一些方式不仅鼓励获取专门知识而且鼓励各级善于利用新加入的劳动力,并避免合格人员外移和流失;

(d) 监测联合国系统支持人力资源开发目标的活动。第四个发展十年中期关于联合国人力资源开发活动的报告应提供有关人力资源开发活动协调的资料。

四、开发人力资源领域的国际合作:

效力、协调和加强活动等问题

A. 业务活动的效力

101. 联合国组织的经验证明共同努力的效力有许多成功的故事可以支持联合国各组织间的这类合作。这种经验包括:开发计划署/粮农组织在加纳阿迪特弯进行的旨在通过促进和多样化妇女对经济活动的参与以消除贫穷的合作项目;开发计划署/劳工组织在玻利维亚、危地马拉、海地和洪都拉斯进行的一些目标类似的项目,但是通过为微小企业创造经济机会来执行;以及教科文组织/开发计划署以及卫生组织/开发计划署在孟加拉国和泰国为预防和控制艾兹病而共同进行的方案等。²⁸ 这些共同努力的结果相当令人鼓舞。

102. 增加联合国各种活动效力的另一个方法是支持非政府组织的工作,特别是当地非政府组织在人力发展领域的各种项目和方案。非政府组织成功地参与联合国活动的一个例子便是开发计划署的发展伙伴方案。发展伙伴方案向非政府组织提供小额援助金,特别是为民间的,创造收入的各种活动提供小额援助金。²⁹考虑非政府组织更接近民众,更了解某一特定地区的各种具体情况,开发计划署一直在提供专门知识和经费,让这些组织参与执行由其主办或由它和政府机构共同主办的小项当地项目。

103. 总的来说,与非政府合作有很多好处。通过与非政府组织的合作,可以更准确地确定受援国作为项目对象的某特定人群的各种需要,并考虑到各种具体情况。通过各非政府组织和当地政府机构的参与,可以减少潜在的风险,增加潜在的利处。

104. 当地人民的直接参与是确保一个项目将对某一对象有利的另一个途径。人民参与设计或调整和执行旨在改变他们自己的生活的的项目,将使这个项目在心理上易于被接受,因为它已经考虑到一切具体的文化、经济及其他因素。

B. 加强合作

105. 好的合作有一个先决条件,即必须有国际社会各成员的政治意愿和决心。有了这个条件,便可以讨论更多技术方面的问题。战后所有的国际合作都可以证明这一点。

106. 国际社会,至少在字面上,已经就必须在铲除贫穷、饥饿、无家可归及其他社会毛病方面采取更决定性的措施这一点,达成协商一致意见。

107. 许多发展中国家不放心的一件事就是,发展的新办法会不会导致援助捐助者和各发展筹资机构将更多的条件强加在它们头上——例如涉及政治改革、明确支持私营企业、贸易自由化和保护环境等事的各种条件。

108. 从以政策改革作为发展筹资的条件这个尝试得到的一个教训是,当各国政府并不诚心诚意从事政策改革而只说不做时,并不能达到原来的目的。反过来,当各

国政府有心改革时,这些条件是多余的。应该努力少在各种援助条件上花脑筋,而多在建立以互信和共同目标为基础的,经过改善的援助关系上下功夫。

109. 联合国可以通过安排有关各方之间的特别会议和协商,对建立互信作出贡献。关于这一点,开发计划署过去成功地运用的一些惯例,特别是圆桌会议和各种会议和协商,以及在联合国这个大伞下安排的其他类似的多边安排,可以由联合国各组织更经常,更广范地使用。上述圆桌会议和各种会议和协商,允许各受援国与捐助者站在平等的立场就各种优先次序和资源的分配作出决定。

110. 联合国还可以协助国际社会各成员确认必须作为紧急事项处理的关键性社会部门和问题。

111. 应该通过广为传播新闻和资料来动员全世界舆论支持联合国在人力发展领域所作的各种努力。大多数会员国建议,为了引起群众注意、动员私营部门的主动和资源以促进国际社会协调步骤向贫穷进行战斗而召开一次首脑会议,可能是一个有效的办法。

C. 可以用来为联合国人力发展活动筹资的资源

112. 联合国的大多数组织一向为最穷的发展中国家提供援助,而最穷的发展中国家是这些组织的主要受惠者。1989年所有的减让性发展援助金的46%指定给最不发达国家(A/46/206/Add.1,第6段)。

113. 由联合国各组织提供的,由援助金筹资的发展援助部门别分配额证明,卫生保健和农业/林业/渔业是主要关心的部门。1989年这几个部门合起来占由援助金筹资的发展援助总额的43%(同上,第11段,表B.6)。然而针对人口和一般发展方案和项目的财务援助也相当大,约占发展援助总额的13%。1989年针对教育、科学和技术的援助金不多,仅各占3%。

114. 联合国各组织对发展中国家教育进程的总贡献并不限于为教育提供直接援助金。联合国的很多组织曾通过培训、技术合作以及为由贷款和信贷筹资的各项目

提供顾问,援助发展中国家的教育进程。据估计,如果将这种开支也计算在一起,1989年联合国技术合作总开支达\$38亿(同上,第12段)。负责分配和管理为技术合作而提供的经费的主权机构为:世界银行/国际开发机构(国际开发署)、开发计划署、预算外基金、儿童基金会、经常预算和人口活动基金。

115. 各国政府及其他来源对联合国系统的发展业务活动及其他援助方案的认捐,在1986年和1989年之间增加了30%,从\$72.5亿增加到\$94.2亿(A/46/206,第10和32页)。限于业务活动的认捐--即不包括对难民、救灾和环境规划署环境基金等事项的援助--的认捐也以类似的比例增加,--从\$65.7亿增加到\$85.7亿。然而,1988年到1989年之间,认捐增加不到4%。

116. 1989年对联合国系统各专门机构和同等机构的认捐比1986年多了\$1.1亿,从1986年的\$7.5亿增加到1989年的\$8.6亿。这些专门机构包括:劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织、国际贸易中心、联合国工业发展组织、国际原子能机构、国际电信联盟、世界气象组织、国际海事组织、国际民用航空组织、万国邮政联盟、世界知识产权组织和其他机构。同一期间对环境规划署环境基金的认捐也从\$0.3亿增加到\$0.4亿。

117. 在同一期间,即从1986年到1989年,对开发计划署及其管理的各种基金和信托基金、人口活动基金、儿童基金会、世界粮食计划署以及联合国其他基金的认捐也有相当的增加,从\$23.3亿增加到\$31亿。对世界银行集团和国际农业发展基金的认捐也有增加,从\$34.9亿增加到\$46.1亿。

118. 今后认捐的前景很有问题。虽然有些捐助国已经表示它们愿意增加其支持发展中国家开发人力资源的资源,许多捐助国的财政情况看来不允许它们在向联合国各组织的全盘资源内流方面有显著的增加。看来,今后努力的重点应该放在如何使发展援助金以更高的效率和效力发挥其影响。

119. 开发计划署理事会1991年6月在日内瓦举行会议的结果表示,各捐助国希望联合国各组织集中努力提高各国在某些具体领域的国家能力:通过民间参与发展铲

除贫穷；保护环境；管理能力的开发；发展中国家间的技术合作；技术转让和促进妇女参与发展等。为了支持这些活动，各捐助国在1991年为开发计划署及其有关各基金认捐了\$13亿。³⁰

D. 改进联合国业务系统的协调

120. 《联合国宪章》规定了系统内广泛的责任分配和监测联合国各组织进行活动的机制。联合国系统当前运作的许多缺陷来自系统本身的原先设计。但是，尽管对系统经常有批评，会员国似乎不太愿意进行体制变动。

121. 在高层，联合国系统各组织的协调是通过行政协调会的机构进行，其中包括有相当数目的工作队，这些工作队中有许多是处理与人力资源的开发相关的问题。这些工作队是作为联合国各组织之间分享资料和协调它们的活动的渠道。举例来说，粮农组织、卫生组织和属于机构间监测方案成员的其他联合国机构通过营养小组委员会通过执行控制维生素A不足和夜盲症联合国行动计划及粮农组织/卫生组织/环境规划署粮食污染监测方案进行了密切合作。

122. 由粮农组织担任主席的行政协调会农村发展工作队目前正在研究结构调整方案对农村穷人的影响。这个工作队的职能之一是提供一个论坛，以供讨论农村发展领域的机构间合作活动。机构间合作的主要例子有农业改革和农村发展政策调查团机构间世界会议。工作队已组织了监测和评价小组、人民参与小组及宏观经济政策对农村穷人的影响工作组和工业对农村发展的贡献工作组。

123. 关于妇女参与发展方面，提高妇女地位司负责机构间的协调。在人类住区的主题领域，开发计划署和联合国人类住区中心这两个机构已设立了一个联合工作队，以促进在制订国家住房战略以及国家和区域两级上执行住房项目和相关服务方面的技术合作。

124. 监测、评价和审查联合国各组织的活动是属各组织本身的理事机构的职责。举例来说，粮农组织有义务定期向其各理事机构（粮农组织会议、理事会和委

员会)提供关于执行涉及粮农组织的所有行动计划、战略和其他协议的进度报告。

125. 如果各机构--如卫生组织--一定有明确的全球战略,这一战略执行工作的进展是由该组织的全体成员进行监测和评价。因此,卫生组织实现《人人健康》的全球战略是每两年以12种指标进行监测和评价。这些指标帮助确定在每一国的最高官方层次是否把《人人健康》作为政策得到认同,是否全体人口都享有初级保健。卫生组织全球战略评价构架内的其他指标有儿童的营养状况、婴儿死亡率、出生后平均寿命、成年男女识字率、用于保健的国产总值百分比和人均国产总值等。

126. 就联合国业务活动的方案拟订工作而言,由各政府机构间拟订的《国际发展战略》的全球指标确定有国际社会在社会-经济领域的目标和优先次序。它们也提供了国别一级上的组织间合作基础,以及技术合作与投资同次区域、区域和全球的发展方针之间的联系能够更好地结合起来的构架。

127. 确定国家发展目标与优先次序的国家发展计划或政策文件构成了将一系列的援助方案结合起来的一个基本构架。制订这种计划和优先次序是属政府的责任。联合国系统被预期要在合适的范畴内作出反应。它可积极参与制订、执行和监测国家的发展目标和指标,同时完全考虑到全球确定的目标和战略。在这方面,国家政策和目标的信誉是取得同样可信的国际支助和国别一级上联合国组织更有力的合作的必要先决条件之一。

128. 在外地的协调与合作提出了已有长久历史的一套不同的问题。在世界银行主持下的协商小组和开发计划署组织的圆桌会议均已改进了捐助协调,并打算以驻地协调员促进国家一级的协调。为了增加联合国各组织的效力,行政协调会最近颁布了《驻地协调员制度的作用和效力准则》及《改进方案拟订过程准则》草案,由发展和国际经济合作总干事于1990年10月16日转发给驻地协调员。这些文件要求驻地协调员和驻国家小组:

“在国别一级”调动“联合国的能力,以确保作出综合反应,支助各国政府;在这样做时应特别考虑到调动在国别一级上未设有代表的各金融和技术组

织的重大能力”；

“按需要”建立“实质性主题的机构间咨询小组，由最直接参与的机构领导”；

审查“为各个国家设定的部门目标所涉部门间问题。为使目标能获重大执行，重要的是使部门目标数量化，尤其是未来两、三年的目标”；

确保“为实现这些目标在需求‘最稀少的资源’方面各个部门之间有相互的连贯一致性，这一资源可能是指(国内和国外)资金或‘储蓄’的有无”；以及

拨出并在必要时调动更多的资源从事上述各项所涉及的工作，尤其是关于部门研究、分析和使指标数量化方面”。³¹

129. 行政协调会加强联合国系统各项活动的协调工作的以上各项努力和其他努力说明了为满足总的改进协调工作的公认需要而作出的现行长期努力，这也适用于人力资源开发活动。³²

130. 很自然的，每一个机构都优先考虑其特别关心的问题，并力求人们更多地确认其目标。这有时是一种令人鼓舞的竞争方式，即使它会造成某种明显的重复，也应当予以欢迎。

131. 大部分会员国都同时是几个联合国组织的理事机构的成员，它们的责任是确保共同朝向一个目标，确保联合国各组织之间合作开展事业和进行合作性的看法和资料交流。

132. 在联合国系统内最好进一步发展联系网，使方案管理员能迅速而直接地保持接触。现在已经有了从事快速电子邮递和其他通讯手段的新的技术；近几年已通过资料系统协调咨询委员会取得了一些进展。

133. 通讯领域的快速进展只不过是快速的技术进展的一面而已。不同的专门机构有最好的设施去赶上这种进展，并调整它们的方案和项目去满足涌现中的需要。当前的需要并非要过度去针对某种理想化的统一协调和规划联合国系统的活动，这

会造成中央规划所与生俱来的问题，而是要使联合国系统更具弹性和更能对出现中的需要作出反应。最佳的协调程度是能在时间和精力方面以最低代价达成并能使联合国系统在人力开发领域的各种工作更具效果和效力的协调。它应该是针对某一领域并极度灵活的协调。

注

¹ 见荷兰外交部，发展合作资料司，《不同的世界：1990年代发展合作的新构架》（海牙，1990年3月），第40页。

² 大会第A/45/199号决议，附件，第7和15段。

³ 例子见《联合国与发展：经济和社会领域的改革问题，北欧的见解》，（联合国北欧项目最后报告），1991年。

⁴ 斯德哥尔摩全球安全与治理倡议，《1990年代的共同责任》，（瑞典，斯德哥尔摩，首相办公室，1991年4月）。

⁵ 同上，第22页。

⁶ 报告称，“有证据显示，在某一时期和某一人均收入类别内增长最快的国家，在时期开端都典型地具有较高的平均人力资源开发水平（尤其是在教育方面）。对人力资源的大量投资同投资之前的各时期相较也典型地倾向于加速增长成效（《南方的挑战》，南方委员会的报告（牛津，牛津大学出版社，1990年）第101页）。

⁷ 同上，第264页。

⁸ 关于各国更广泛接受市场发展模式后的影响的最近分析，见《不一样的世界……》，第57-58页。

⁹ 同上，第140页。

¹⁰ （集个人之力，为改善自身状况而作出的全面不停不懈努力）在法律保护之下和在自由的许可之下，为谋最大利益而尽其力，从而推动英格兰走向富裕向上（亚当·史密斯，《国富论》（1776年），卷二，第三章）。

¹¹ “大国从未因私而穷……但有时因公共挥霍和行为失当而致穷……。大部分国家均把整个公共收入或几乎所有的公共收入用于维持不具生产力的人手。这些是构成无数壮观的官庭……大的舰队和军队的人手”（同上，卷二，第三章）。“商人与君王之不相容无任何两者可比”（同上，卷五，第二章第一篇）。

¹² 政策声明载于经合发组织，《1990年代的发展合作：1989年发展援助委员会的报告》（巴黎1989年）

¹³ 经合发组织，《1990年度发展合作报告》（发展援助委员会成员的努力和政策）（巴黎，1990年），第143页。

¹⁴ 同上，144页。

¹⁵ 《不一样的世界……》，第145页和283页。

¹⁶ 见《1990年代的亚洲开发银行》，1989年1月。

¹⁷ 在将来，教育领域的优先事项将包括：扩大和加强成人识字和小学教育方案，尤其是妇女方面；发展技术和职业教育的必要结构性改革；扩大和提升高中和大专教育；协助改正教育系统中资源分配极度不平衡的情况和协助审查整个教育系统的成本效益；制订适合于小岛和群岛国家包括岛屿内陆小国的教育政策和战略。

¹⁸ 开发计划署，《1990年人力开发报告》（纽约和牛津，牛津大学出版社，1990年）第14-16页，109页和128至129页。

¹⁹ 开发计划署，《1991年人力开发报告》（纽约和牛津，牛津大学出版社，1991年）第8至9页。

²⁰ 同上，第70至74页。

²¹ 世界银行，《1990年世界发展报告，贫穷》（华盛顿特区，牛津大学印刷社，1990）第51页。

²² 世界银行，《1991年世界发展报告，对发展的挑战》（华盛顿特区，牛津大学出版社，1991年）。

²³ 世界银行,《1990年世界发展报告,贫穷……》第56至74页。

²⁴ 请参看例如《1989年世界社会情况报告》(联合国出版物,出售品编号E.89.IV.1)。

²⁵ 这一资料是国际经济和社会事务部联合国秘书处统计厅所提供的。

²⁶ 《经济及社会理事会正式记录,1989年,补编第3号(E/1989/21)》,第129段以及E/CN.3/1991/20,第4段。

²⁷ 开发计划署,《人类发展报告》(牛津大学出版社,纽约和牛津,1990年5月和1991年5月)。

²⁸ 开发计划署,《1990年年度报告》,由开发计划署新闻司编写(1991年5月),第11页和第17至18页。

²⁹ 同上,第13至15页。

³⁰ 开发计划署《1990年年度报告》,第1页。

³¹ 行政协调会《驻地协调员的作用和效力准则》已由发展和国际经济合作总干事于1990年10月16日转发给驻地协调员。有关的《改进方案拟订过程准则》草案则于1991年4月转发给驻地协调员。

³² 1991年4月25日总干事发给所有驻地协调员/代表的信,“关于1990年代发展目标和战略的驻地协调员和驻地国家小组资料和初步准则”,据实质问题(业务活动)协商委员会的报告“1990年代的目标和战略:第四个国际发展战略所涉业务问题”(ACC/1991/OP/CRP.1,1991年3月1日,后经儿童基金会内的实质问题协商委员会秘书处订正)编写。