



大会

第五十三届会议

正式记录

Distr.: General  
23 February 1999  
Chinese  
Original: Spanish

---

第二委员会

第 12 次会议简要记录

1998 年 10 月 14 日，星期三，下午 3 时，在纽约总部举行

主席： 阿萨迪先生.....(伊朗伊斯兰共和国)

目录

议程项目 95：发展方面的业务活动

关于“联合国发展援助框架”的小组讨论

---

本记录可以更正。请更正在一份印发的记录上，由代表团成员一人署名，在印发日期后一个星期内送交正式记录编辑科科长（联合国广场2号DC2-0750室）。

各项更正将在本届会议结束后按委员会分别汇编成单册。

下午 3 时零 5 分会议开始

议程项目 95：发展方面的业务活动 (A/53/85, A/53/154、A/53/186、A/53/226 和 Add.1-4 和 A/53/363)

1. **Desai 先生** (主管经济和社会事务的副秘书长) 在介绍关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的秘书长的报告 (A/53/226 和 Add.1-4) 时指出, 审查进程增加了一项重要和相对较新的内容, 即评价业务活动的影响。这些影响有三个方面: 第一是近几年以来最受关注的有关国家执行、方案办法、共同房地和协调方案规划周期等事项的决定; 第二是各组织通过各自的执行局对方案的评价; 第三是上面提到的对影响的评价, 包括各方案的活动, 共同的中心内容是能力建设。

2. 这些年来发展方面的业务活动的突出特点是部门之间的一体化, 由于这种一体化的存在, 在不同领域内开展的活动成为一个统一整体的组成部分, 各部分之间是相辅相成的。例如, 环境问题与贫困问题有联系, 贫困问题又同儿童或妇女利益的问题有联系; 而儿童或妇女的利益问题又同人权问题具有日益密切的联系。这就是一体化如此重要的原因, 它在国家一级和总部一级都是需要的, 并涉及方案各领域之间的联系。例如在国家一级, 所建立的主题小组实质上是协作小组。在总部一级, 建立方案和业务问题协商委员会就是为了确保协调充分一体化。

3. 近来造成宏观经济严重问题的金融市场危机的一个重要因素是, 如果过分注重长期发展, 而没有反映在短期决策上, 那么将适得其反。承认这一问题的存在将有助于联合国特别和布雷顿森林机构之间的某种对话。

4. 在有关发展方面的业务活动的政策方面, 另一个应该注重的问题是联合国工作的准则方面与

业务方面的关系。各基金、计划署和专门机构的根本职能的中心点是执行联合国各次主要会议上集体通过, 并代表各会员国巨大利益的决定。必须确保各国集体议定的目标在不同的国家执行时能反映各自的特性, 并以其需求为基础这一愿望, 联合国不可能凡事都考虑到每个国家的优先事项。联合国的总体能力日益符合 10 年来历次主要会议上确立的优先事项, 并尽其所能, 通过国家一级的方案规划机制——如最近成立的联合国发展援助框架——将其同国家一级的优先事项协调起来, 为协调工作奠定基础。

5. 最后, 值得一提的是, 如果不具备活动所必须的资源, 那么任何旨在改善联合国工作协调性与连贯性的努力都是毫无用处的。在供资战略方面, 执行局一级已经做了许多工作, 但要确保获得适应所托付于联合国的职能和联合国会议确定的宏伟目标, 以及发展中国家的需求的可预见和可靠资助方面, 还有许多工作要做。获得业务活动的资源及其使用方式需要政府间机构继续努力。

6. **Bellamy 女士** (联合国儿童基金会执行主任) 介绍题为《世界儿童问题首脑会议的世界宣言和行动计划的执行进度》(A/53/186) 的秘书长的报告, 她指出, 在这次历史性的会议上, 181 个国家承诺要保护儿童的生存和利益, 并推动其能力的全面发展。

7. 世界儿童问题首脑会议是在支持《儿童权利公约》的执行方面最重要的国际倡议, 该公约是 191 个国家批准的几乎得到全球公认的文书, 这 191 个国家也因此承认有义务保障儿童有获得保护、全面发展和参与的权利。

8. 在世界首脑会议召开和公约生效之后的这 8 年里, 在儿童问题上取得的进展超过了以往任何时期。在秘书长的报告中列出了关于在降低儿童死亡率、提高免疫力、控制呼吸道感染方案和减少缺碘造成的发育不良, 以及在提倡母乳喂养、照料幼儿、

提供安全饮用水、降低维生素 A 摄入不足和减少在入学方面的性别差异等方面所取得成绩的统计数据。这些进度是相当可观的，如果没有政府、捐助国、国际机构和社会各部门的合作是不可能取得这些成就的；公约缔约国提交的报告提到了这一点，并得到了儿童权利委员会的审议。

9. 不过，在许多情况下工作几乎还未开始，因为在不同的国家和地区所取得的成就是不均衡的：据估计，每年有 1200 万 5 岁以下的儿童死于可以预防的原因；约 1.3 亿儿童没有接受小学教育，其中 60%是女童；约 1.6 亿儿童严重营养不良；14 亿人得不到安全饮用水；27 亿人没有适当的卫生设施。与此同时，大约有 2.5 亿童工，数百万儿童在战争中成为士兵。

10. 由于贫困，特别是目前的世界经济危机的加剧造成的贫困的加剧、官方发展援助的减少、涉及到儿童的人道主义危机的日益增多、艾滋病毒/艾滋病的蔓延所造成的毁灭性后果威胁了在儿童问题上取得的艰难成果，解决这些问题的前景变得更加暗淡。尽管由于新医疗手段的运用，富国艾滋病死亡率有所下降，但这一灾祸仍在摧毁着撒哈拉以南非洲和东亚和南亚的广大地区，那里的居民得不到新的治疗。

11. 解决这些灾难的办法已众所周知，其估计成本还不到世界总产值的 1%，这无疑是国际社会可以做得到的。要实现世界首脑会议确定的十年终期目标，要求各国政府郑重重申在这方面的承诺，为加强国家能力不断努力，改革国内法制，使其关注妇女和儿童的权利，并建立有关机构，加强这些权利的实施。这些活动应该得到国际社会的支持。

12. 加快实现世界首脑会议确立的十年终期目标的进度应该由审查从目前到 2000 年期间国家一级的进展情况开始。在这方面，还应该仔细审查秘书长关于促进联合国大型会议和首脑会议的后续行动的倡议。2001 年审查实现世界儿童问题首脑会议

的目标所得成果的大会特别会议将提供一个极好的机会，在儿童问题方面采取尽可能广泛的举动，为新世纪的第一个十年确定新的目标。现在是履行所作承诺和保障所有儿童获得完全健康的生活的权利的时候了。

13. **Ohiorhcnuan 先生** (联合国开发计划署) 在介绍《加强将发展中国家间经济及技术合作纳入联合国系统业务活动》的秘书长的报告 (A/53/226/Add. 4) 时说，报告的撰写过程中秘书长参照了同会员国和联合国系统各组织之间的协商结果。

14. 在列举了报告的 5 个部分之后，他强调说，尽管各组织和机构作出了努力，但受某些因素的限制，发展中国家间经济及技术合作并没有以乐观的方式融入联合国系统业务活动中去，其中包括抵制这种合作的精神壁垒，缺乏对这种合作形式潜力的认识和缺乏为这种合作提供的资金。

15. 旨在进一步加强将发展中国家间经济及技术合作纳入联合国系统业务活动的具体建议包括：应设法使发展中国家间技术合作和经济合作主流化和体制化，办法是将这些方式纳入其组织政策、业务手册和指示以及纳入其方案制定安排；应设法寻找适当机会，促进联合合作安排，汇集其各种部门能力，支持多部门倡议；应设法执行经济及社会理事会第 1992/41 号决议，确保在设计、制定、执行和评价其业务活动时，首先考虑到发展中国家间技术合作和发展中国家间经济合作；也需要加倍努力将发展中国家间技术合作和经济合作纳入方案和协调框架，例如国家战略说明，联合国发展援助框架、开发计划署国家合作框架以及联合国各组织和机构在执行其方案方面采用的其他手段和机制；应同发展中世界的组织密切接触；应设法促使发展中国家私营部门更多地参与经济和技术合作活动；应以一贯的方式，应用开发计划署内的技术合作特别股在同各组织和机构协商下编制的发展中国家间技术合作订正准则，但需符合大会提出的任何意见或

修正案。

16. **Heyzer 女士** (联合国妇女发展基金执行主任) 在介绍秘书长关于联合国妇女发展基金活动的报告(A/53/363)时说, 在过去的一年里, 基金的工作是以秘书长提出的联合国系统改革方案和人权议程为中心的, 以基金的两个方面任务为基础: 一是发挥它的创新作用, 由于这一作用的存在, 可以关注新问题或对男女平等具有重要意义的观点, 二是发挥促进作用, 凭借这一职能, 它致力于建立每个伙伴都将其相对优势用于支持赋予妇女权力的伙伴关系。

17. 改革议程对联合国妇女发展基金的工作是有益处的。基金的国别办事处参与的在支助《北京行动纲要》的执行、国家一级数据库的建立、特别是在经济世界化和经济危机的形势下发现妇女的贫困问题并与之作斗争, 和为妇女参与政治开辟新空间等方面的活动大大增加了。这些努力汇集了民间社会、政府、捐助国和联合国机构, 以便开展政策对话和制定有效战略, 政府和社会在这方面协调的益处日益明显。

18. 政府和民间社会对人权领域表现出日益浓厚的兴趣, 基金希望最大限度地利用这种兴趣, 来确立消除对妇女的暴力行为的革新战略。在这方面, 基金已经在拉美、非洲和亚洲开展了消除对妇女的暴力行为的斗争。

19. 在将性别问题纳入国家一级努力的主流中, 基金学到了许多宝贵的经验。在秘书长提出的总体改革措施宣布之前几个月内讨论的所有问题在基金提供合作的活动中都体现出来。基金面临的问题同试验新方法和吸引它的伙伴参与这些努力有部分的关系。为此正在发展两个主要机制, 即扩大基金的外地网络以提高驻地协调员系统在性别问题上的技术知识水平, 以及基金会参与联合国发展援助框架的工作和联合国发展工作小组内部负责性别问题的分组活动。

20. 她认为, 性别问题技术知识网的扩大有助于支持联合国改革和援助框架和推动将性别观点纳入联合国国家一级世界会议后续工作的良好实践中去。最终目的是在履行联合国关于赋予妇女权力和性别平等问题的世界会议上的承诺方面向各国提供更大的支持。在未来两年内, 对这一扩大网络向联合国国家一级的基金、方案和机构工作所提供支持进行监督和评价方面取得的经验将成为妇发基金工作的重要组成部分。

21. 基金在援助框架方面的任务是保障性别观点成为联系活动各个方面的关键问题。这方面的所有性别问题顾问一经设立, 基金会将推动建立国家一级性别问题审计缺席的观念。基金会建议召开一次已经制定了一项与援助框架有关的战略的联合国发展工作小组负责性别问题的分组会议。基金目前正在与分组成员合作, 调查每个机构拥有的资源情况, 以便基金能够确定在某个时期可以在哪里得到何种关于性别问题的技术知识。这样, 联合国在各国的机构可以迅速得到这些技术知识, 性别问题方面的顾问也可以得益于观点和经济的交流。

22. 性别平等从来没有像现在这样成为一个可以实现的目标, 但这一目标的实现与从整个联合国系统、从各国政府和从民间社会那里得到的支持是密不可分的。

23. **Ouedraogo 先生** (联合检查组) 介绍联检组题为《联合国系统内的研究金》(A/53/154) 的报告, 其目标是查明同执行联合国研究金方案有关的管理和协调问题和这些方案对能力建设的贡献, 他指出, 已经在努力提出一个关于“研究金”的共同定义, 以便利撰写报告。尽管在这方面提出的建议也许不能使所有的利害攸关者满意, 但应该明确的是, 这项任务遇到的困难也许可以解释为什么各秘书处从来未能在这方面达成一致。

24. 实际上, 本报告得出了与另一份联检组报

告(JIU/REP/1976/1)相同的结论：关于“研究金”的普遍概念包含了训练和学习活动的广泛领域，没有标准的名称，但一致认为有关资料应该以议定的统一方式进行介绍，特别是向联合国机构间采购事务处介绍关于年度统计报告中整个系统一级研究金数据时。

25. 联检组认为，更重要的是确保系统内的所有组织一致接受任何研究金方案的要求和目标，其中应该包括：为提供研究金进行的活动应该符合接受国通过的人力资源的发展计划和政策；甄选过程应该保证研究金分配给符合所提要求的候选人；所有利害关系者应努力确保有关的培训活动是适当的，并产生预期效果。

26. 各组织提供的 1990—1995 年的数据显示出研究金方案的新趋势，例如越来越倾向于中短期培训，培训地点从发达国家转移至发展中国家，培训地点区域化的加强，以及对性别观点更加敏感，尽管采取偏向妇女申请者的更积极政策可以在这方面获得更大的进展。

27. 其他的事态发展同国家执行对实施研究金方案的影响和同这些方案的经费来源有关。几乎所有的机构都有具有说服力的证据，说明由于大会通过了第 47/199 号决议，国家执行项目下所给予的研究金数目有所增加并将继续增加。有些组织，如国际原子能机构、国际电信联盟和世界卫生组织等主要是通过经常预算来资助研究金方案，另一些机构则可以找到其他的经费来源。研究金方案水平的维持日益取决于各机构找到新经费来源的能力。

28. 尽管所有的组织都相信，研究金方案有助于促进接受国的能力建设，但往往很难评价这些计划的真正效果。除了众所周知的“人才外流”现象以外，报告还指出了限制研究金促进能力的另一项因素，检查专员称之为“人才浪费”，其结果是不能有效利用在国家发展方案中的有能力，有知识的专业人才。

29. 一言以蔽之，研究金方案对能力建设的影响是各利害关系者的共同责任。提名候选人的国家应该力图运用研究学员新获得的知识和技能，联合国系统内各组织可以通过保持和更新当地专门知识的数据库来协助这种努力，发展方面的其他伙伴也会有机会进入这一数据库。在这方面，评价应被看作是一个重要工具，没有它就只能间接地衡量研究金方案的成果。

30. 行政协调会同意报告中提出的大部分建议，这些建议面向行动，如获认可能帮助提高研究金方案的效率。关于联合国南部非洲教育和训练方案的未来存在着观点分歧，有些人认为，在 1999 年 4 月这一期期满之后该方案应该加入到联合国开发计划署在南非的日常计划中。但是，联检组认为，在东道国的同意下，联合国南部非洲教育和训练方案应该成为驻地协调员管辖下、共同制度内的研究金分配与监督机构，这将是最大限度地利用计划署的丰富经验和在南非已经建立以来的关系网。这对于秘书长推动的共同事务政策也是一项重要贡献。

31. 联检组认为，报告中两个重要方面：一是联合国在研究金方案方面应该扮演的角色，二是在这方面的机构间协调问题。关于最后一点，联检组建议保持位于日内瓦的机构间秘书处和每两年举行一次的负责研究金方案的高级官员会议。

32. **Hidayat** 先生(印度尼西亚)代表 77 国集团和中国发言，他说，联合国发展方面业务活动的三年期政策审查不能脱离世界经济的不稳定局势来孤立地看待，全球化和市场自由化力量正在无情地改变着经济进程。遗憾的是，全球化能带来普遍繁荣的希望日益受到怀疑。全球化使发展中国家处于严重的危险当中，遭受了从经济活动速度降低到直线崩溃的巨大灾难，这是 30 年来最严重的金融和经济危机。

33. 在这场灾难当中，需要与需求增加了，而提供给发展中国家的优惠资源大大减少了。官员发展援助远远低于 0.7% 的既定目标，并在日益减少，向发展中国家提供的资金总额中所占比例从 1994 年的 64% 减少到 1996 年的 22%。

34. 与此相反的是，私人资本流动迅速增加了。发展中国家常被告知应该求助于私人资本的流动，而官方发展援助应该只是这种资本流动的补充，但问题是大部分低收入发展中国家不可能吸收到足够的外国直接投资，私人商业贷款就更少了，因此它们所依赖的官方发展援助的减少对它们造成了严重的影响。

35. 对发展中国家，特别是私人资本流动较少的发展中国家来说，联合国发展方面的业务活动具有更大的重要性。三年期全面政策审查可以对这些活动在困难时期的成绩进行评估，并力图寻求履行联合国业务活动职能，并进一步改善其效率和效力的最佳实践。必须保持这些活动的普遍、自愿和捐赠的性质，以其中立性和多边性，并应发展中国家的要求，根据其发展的政策优先事项行事。因此，必须帮助发展中国家承担起在促进和管理自身发展进程中的主要角色。业务活动是外部发展投资的重要组成部分，三年期全面审查进程对于加强联合国在这方面的作用提供了良好机会。三年期审查应该被用来审查影响到联合国的严重资源匮乏问题，并促使未来对发展方面的业务活动的投资更具有预见性、持续性和安全性。

36. 联合国各基金和计划署执行局已采取的措施应建立在遏制和扭转核心资源的减少、通过大大增加投资来满足发展中国家日益增长的需要以提高业务活动效率的基础上。如果不纠正目前糟糕的局势，联合国业务活动将大大缩减，这与联合国的根本原则和宗旨是背道而驰的，对发展中国家的发展努力将造成灾难性的影响。向这些努力提供协助是业务活动的目标，不应偏离这一目标。三年期审查应该加强这些目标，并防止与国家推动的传统活

动无关的观念的介入。

37. 77 国集团和中国赞扬了近三年来联合国系统所取得的进展，特别是驻地协调员系统，但应该指出的是，对以国家战略和优先事项为基础、包括多边机构提供的援助在内的所有形式外部援助的协调的主要责任落到了受援国身上，这一点应该在三年期全面审查中突出强调。在这方面，在联合国发展援助框架的试点阶段应该寻求通过受援国自身根据国别战略说明或相关发展计划的优先事项的促进活动产生大的反响。另一方面，从 18 个国家正在试行和将在 1998 年进行评估的援助框架中只能得到进行三年期审查的初步经验。最后，只有调动更多的资源，才能使受援国真正受益。

38. 重要的是强调指出将区域动态纳入发展方面的业务活动和驻地协调员使区域动态更多地参与援助框架的日益必要性。

39. 在这个全球化的时代，必须推动南南合作，在《布宜诺斯艾利斯行动计划》通过 20 周年之际，77 国集团和中国欢迎设立一个联合国南南合作日的建议，以及秘书长在关于加强将发展中国家间经济及技术合作纳入联合国系统业务活动的报告中提出的建议。与此同时，联合国开发计划署应大大增加核心资源的调拨，使发展中国家间技合特别股能够履行大会赋予的任务。三年期全面审查应该对这一问题给予应有的重视。还必须扩大来自发展中国家联合国业务活动服务的使用和设备的采购。这是在三年期全面审查中应该适当审议的问题，对于促进作为联合国发展活动支柱的南南合作和国家执行具有极重要意义。

下午 4 时 10 分会议暂停，4 时 20 分复会。

#### 关于“联合国发展援助框架”的小组讨论

40. **Sadik 女士** (联合国人口基金执行主任) 感谢能够有机会同第二委员会成员就联合国发展援

助框架和与联合国系统发展方面的业务活动有关的三年期全面政策审查交换意见，这些问题之间是相互联系着的。

41. 她重申了联合国人口基金对联合国改革的全力支持和与其他组织和民间社会密切合作，以满足人口基金成员国需求的意愿。她说，她将只谈及所审议主题中的几个问题，主要谈谈方案周期的协调问题。她指出，虽然在这方面已经取得了一些进展，但必须进行一些调整，还有许多工作要做。联合国发展工作小组已经认真研究了形势，并正在制定旨在实现协调的最终计划的明确方针。

42. 为取得更加共同的方案制订办法协调是必不可少的，无论在共同国别分析、国别战略说明、援助框架还是监督与评价等方面都是如此。所有这些都是从方案编制周期的协调中获益匪浅的进程，更重要的是从政策规划编制周期中获益。

43. 简化与协调可能还会要求取消方案拟定中的某些程序。例如联合国人口基金已经决定，如果基金认为共同国别评价得到了正确的执行，应该简化或取消对一国人口状况的评价。

44. 还应该帮助各国建立所需的数据库，这不仅仅是为了联合国的方案，也为了旨在一方面减轻工作负担和对国家一级有关方面和联合国各办事处的要求，另一方面提供更有效的援助以满足国家需要和优先事项的方案管理。这些目标有时被忽视，没有获得所期待的结果。重要的是所有这些进程是否能够简化，所设计的机制是否能减少工作人员花费在有关改革进程方面的时间。

45. 关于共同国别评价制度，应该指出的是，这是政策问题联合协商小组 1997 年提出的倡议。它包括选出共同的重要指数组合，建立共同的数据库和经与政府协商，对国家的需要和优先事项进行共同评价。这些是应该在援助框架之前采取的基本步骤，对每个国家的战略说明也有用。

46. 外地办事处正在进行共同国别评价的工作，尽管工作质量不同，但却在向着正确方向前进。应该限制共同指数的数量，以便建立一个适当易于管理的数据库，特别是必须建立和加强在收集、分析和使用这些数据方面的国家能力。

47. 国别共同评价应该是联合国国别小组和各国有关方面的集体工作，也就是说，应该有各国政府、国家各有关机构和包括区域委员会在内的联合国系统各机构，以及布雷顿森林机构的参与。将来，国别共同评价将成为统一方案拟定周期的一个正常组成部分和制定援助框架及国别方案的先期活动。

48. 在提出国别共同评价、国别战略说明和援助框架时，应该更多考虑各届会议的后续行动，以及联合国系统和整个捐助社会能够如何援助力图实现会议上商定目标的国家。这意味着各国别办事处和政府工作人员更积极地利用作为会议后续行动的行政协调会工作队生产的各种物资。联合国国别小组和联合国系统各级组织有时不能对各届会议充分了解，因此需要进行简况介绍和培训工作，以便促进根据各国的需要和优先目标实现会议议定的目标。

49. 驻地协调员制度的运转、透明度和公正也是至关重要的问题，这样才能确保他们赢得各方的信任，公正地维护所有组织的利益。

50. 集中管理供资和资金是各计划署和捐助国的共同责任。这要求更好地利用现有资金以及必须调动追加资金。必须确保资金更加可以预见、持久和不断的增加。在这方面，荷兰发展和合作部长 Eveline Herfkens 女士最近在第二委员会的讲话是值得称赞的，希望其他捐助国也能这样做。

51. **Bellamy 女士** (联合国儿童基金会执行主任) 说，为了节省时间，她将只谈联合国发展援助框

架。

52. 在援助框架的实验阶段，选择了 18 个国家，并邀请专门机构和布雷顿森林机构参与。几乎在所有情况下，驻地协调员系统也进行了参与。另外，还议定把马里和越南作为试点国，以审查援助框架和世界银行的国家援助战略之间的关系。

53. 在近 2 个月内，由联合国和 4 个机构即联合国开发计划署、联合国人口基金、世界粮食计划署和联合国儿童基金会代表组成的评价小组审查了迄今为止在援助框架内取得的经验。另外，联合国发展小组已委托有三名外部高级专家组成的小组进行了独立的审查。他们不属于联合国但熟悉这一问题。这两次评价是各组织和机构间组织、三个国别小组和各国政府对援助框架进行重大审查的一个组成部分。另外，联合国儿童基金会也在内部同试点国代表对援助框架实验阶段进行了评价。

54. 应该记住，援助框架的引进是符合以往三年期政策决议中所表明 的各国政府关于联合国各机构间更加合作、团结和相互补充的要求的。关于三年期政策全面审查的文件对此也进行了明确的阐述。援助框架中考虑到了在各国发展计划、国际公约、首脑会议和国际会议行动计划中所列举的优先目标和国家的承诺。援助框架应该继续成为在国家一级起草和通过的一个进程和文件。

55. 在评价活动中得出的惊人的类似的总体结论和建议中，拥有以下内容：援助框架应该成为联合国满足各国发展的优先目标和问题的战略工具和主要工具，必须通过各国政府全面和积极的参与和同意来制定；包括国际会议后续行动和根除贫困在内的联合国全球议程应该成为始终以各国的需求和优先目标为依据的发展框架的轴心；援助框架应该加强受援国政府执行本国发展方案的能力，并加强联合国与受援国政府之间的关系；援助框架应该有依据商定的指数进行监测和评价的规定；援助框架要求各受援国政府通过国别战略说明或类似文件

发表明确的优先目标声明；援助框架应在各国共同评价的基础上制定。

56. 援助框架的试验在巩固和加强机构间合作的许多方面起到巨大作用。援助框架是开发计划署、人口基金和儿童基金会执行局首次历史性联合会议的基础。经济和社会理事会同联合国国别小组在危地马拉和莫桑比克进行的一系列关于业务活动的讨论也是围绕这一援助框架进行的。

57. 作为联合国进行有效和有收益协调的主要机制，援助框架对世界儿童问题首脑会议十年最终目标的实现和《儿童权利公约》的彻底实施也起着重要的作用。在联合国人权事务中心和联合国儿童基金会联合领导的联合国发展工作小组内的发展权利特别小组拥有前所未有的机会促进各国在发展进程中的动力。这一动力是靠人权要求指引，同时也是面向加强人权的实施的。

58. 这些目标的实现——业务活动的成功、三年期政策全面审查中列举的措施的快速实施和秘书长改革计划的全面实施——取决于一个关键的因素，即充足的资金。这要求快速扭转用于发展的资金减少的趋势。在这方面，大会必须支持旨在确保来自体现多边主义本质的自愿捐助的供资充足、可预见、可持久和增长，特别是为总资金的供资所采取的行动。

59. Speth 先生(联合国开发计划署署长、联合国发展工作小组主席)说，在有关发展业务活动三年期政策全面审查工作中，联合国发展工作小组遵循了大会第 47/199 号和第 50/120 号决议所载目标和任务以及秘书长改革建议中提出的原则。

60. 根据在小组内部规定的任务分工，联合国开发计划署负责驻地协调员制度的管理和运转。1997 年 8 月，发布了明确的方针，要求驻地协调员注意使所有机构在国家一级有充分而平等的代表性；将其时间用于协调工作，并一直优先于驻地协

调员制度，尽管这与为包括联合国开发计划署在内其他机构担负的使命有冲突；在其他类别的工作过重的情况下，要进行通报，以便任命副驻地协调员承担这些工作（在 12 个国家正在这样做）。

61. 驻地协调员制度的某些方面已有所改进：驻地协调员要在联合国系统内多种类的候选人中选拔（5 年前，仅有 1 名驻地协调员不是出自联合国开发计划署；1998 年，有 30% 的新任驻地协调员来自开发计划署以外的机构）；正在增加妇女所占比例；已商定更有参与性、透明度和协商性的新的选拔方法，并将于 1999 年付诸实施；将对驻地协调员的工作进行评价，随后驻地协调员领导的国别小组也将参与评价工作；联合国整个系统的投入和驻地协调员的自我评价已载入驻地协调员制度年度报告，根据大会第 50/227 号和第 51/240 号决议以及秘书长 A/51/950 号报告，正在加强同布雷顿森林机构的合作，并将计划划分该机构和联合国的责任。

62. 还有一些问题有待解决：寻求加强驻地协调员办事处能力的其他成本效益高的办法；改善报告制度，使国别小组和总部间能够进行更富有成果的信息和经验交流；促进建立传播协调方面最终做法的程序；研究帮助驻地协调员和国别小组确定人道主义危机来临和应付危机的途径。

63. 联合国发展工作小组的忧虑是捐助国，特别是 7 国集团中的大部分国家，已经减少了官方发展援助。联合国进行的所有工作（和平与安全、人道主义事务、毒品、人权和民主化）都建立在已在全世界形成并已赢得受益者对联合国的信誉和爱戴的发展基础上。如果没有必要的资金建立这个基础的话，其他一切都不会存在。

64. Powell 先生（世界粮食计划署战略和政策司司长）说，根据秘书长改革建议的总目标，联合国已开始以更据战略性的标准制订和执行人道主义和发展方面的业务活动。对处于复杂的紧急形势国家和区域，正在研究把发布统一呼吁的作法变为机

构间更有效的拟定计划的进程，以确定人道主义方面的优先目标，拟定行动计划和要求提供必要的资金。行动协调会正在制订和实施战略框架，指导对正在和刚刚结束危机形势国家所进行的分析和活动。在这些国家，联合国的职责是解决冲突和缔造和平。

65. 根据联合国发展工作小组规定的责任划分，世界粮食计划署已着重从事援助框架中的某些工作，其中之一是解决在救济和发展之间的关系。往往发展援助和应急援助是在同一个国家同时存在。例如在苏丹，世界粮食计划署某国一个地区小学的学生提供粮食援助，同时又要处理另一地区与内战和连续不断的自然灾害有联系的人道主义危机。世界粮食计划署承认自然灾害对人民的生命和生活方式带来广泛的危害，因此力图更系统地在其发展活动中采取防灾、备灾和救灾的措施。尽管把救援活动和发展活动中积累的经验 and 所需的能力结合起来是重要的，但有些因素为其实施造成了困难，例如救援工作的紧急特点与发展援助更具前瞻性观点之间的冲突；人道主义组织和发展组织通常不愿协调其在外地的工作，也不愿使其战略一体化；不可能预见隔年的用于救援的援助；用于发展的供资大大减少和难以获得用于修复、重建和复苏阶段的资源。许多人认为，应该在易受灾区域开展发展活动，并认为，在灾害来临时，上述活动将有助于减少影响。但是，自然灾害的力量和灾害对人民造成的形势的多样性要求制定具体的目标，增强预防措施的效率。预防贫困比减轻饥饿更好些：提供援助的时机可能是至关重要的。用于紧急救援、复苏和发展的援助的划分不像人们通常想象的那么明显，形势会很快发生变化。尽管不能否认备灾和防灾的重要性，但援助方提出的条件会使事物变得复杂，因为捐助国是将资金分配给某个项目或机构。

66. 通过联合国发展援助框架解决的问题与各国政府所面临的问题相类似。在采纳援助框架时，联合国系统已掌握能使其真正解决问题和随着援助进程的推进，区分正确与错误的手段。

67. 关于资金和供资,在捐助国趋于克扣资金的同时,联合国已开始改革进程。因此,援助框架应该明确排列联合国各机构预计进行的业务活动的优先目标,并根据各机构的相对优势分派任务。必须使联合国系统、各国政府和国际捐助国确信,为援助框架活动计划投入的所有资金都将带来好处。但任何东西都不能取代发展业务活动适当的供水水平。除资金减少外,还有拥有资金的时间不预定和捐助国为捐款提出条件的现象越来越司空见惯的问题。还应该承认,在实施更加统一的拟定计划标准时,如援助框架和统一呼吁程序,各机构业务活动的效力更加受到可获得方案资金总额的限制。一个组织对另一个从事补充活动的组织的依赖程度越高,该组织因资金或能力缺乏而在活动中受阻的风险越大。在联合国系统内为解决这些问题而进行的协调不总是很容易的。

68. 另一方面,在联合国系统内更加协调的拟定计划为在发展业务活动和各人道主义组织内将性别问题纳入主流提供了机会。例如,世界粮食计划署和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)合作,向处于危机中的妇女提供援助;同儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)合作,增加女童入小学的人数;同联合国妇女发展基金(妇发基金)合作,提高有关人员处理性别问题的能力。联合国发展工作小组力图使援助框架拥有协调性别问题的前景,这具体表现在援助框架的方针和监督与责任制的指标中。

69. 还有许多工作有待进行,首先是研究援助框架、统一呼吁程序和战略框架之间的联系,以确保所采取的行动的可持续性和找到解决日常实际问题的方式。在评价方面,工作主要集中在对战略进程的评价上,但转入其实质的和业务方面的时机已经到来。联合国发展工作小组和人道主义事务执行委员会和和平与安全执行委员会正在讨论上述以及其他悬而未决的问题。

70. 主席邀请各国代表团提出问题和意见。

71. **Worgetter 女士**(奥地利)问,联合国各基金会和计划署在协调国别方案和权力下放到外地以便外地实施的进程如联合国发展援助框架的进程一样方面取得了什么进展。

72. **Verbeek 先生**(荷兰)在谈到世界粮食计划署代表所说的应该强调各种战略的本质和业务方面时说,他的问题与协调的本质方面有关系。鉴于援助框架的主要目标之一是保证联合国大型会议后有后续行动,他想知道援助框架的协调活动是否也在各组织总部一级进行,也就是说,各基金会和计划署是否要在总部一级共同审查工作方案和年度报告;是否要共同援助外地的工作以便确定、评价和选择会议后续行动的优先项目。他还问,在各组织总部是否存在类似外地一级那样的专题小组,两级专题小组的关系如何。

73. **Kvalheim 先生**(挪威)根据小组讨论代表的发言,他谈到维持援助框架运转的可支配资源的重要性。他也认为利用自愿捐助的方式是重要的。他补充说,初步评价好像出现了两个问题:缺乏各国政府对这一进程的参与和作为前几年提出的业务倡议的结果,工作量有所增加。因此援助框架应该合理化并使其中的一些倡议得到加强。他认为应指出阻碍各国更大的参与和采取有力方针的主要障碍。

74. **Cabactulan 先生**(菲律宾)问,根据联合国发展援助框架在一些国家已经进行的试验项目,设想通过国别战略说明就可以加快或便于取得成果是否合乎情理;放弃直接和自愿提供的资金,以有助于与发展进程关系更密切的措施是否适宜。鉴于已对协调的代价进行过统计,他问,在不能获得所需资金的情况下,冒着使其效力面临危险的风险继续实施援助框架是否值得。

75. **Perez 先生**(多米尼加共和国)对多米尼加共和国为减轻乔治飓风的影响而得到的国际社会的援助表示感谢。他还问发言者联合国各人道主义

方案对受飓风影响的国家作出了何种反应。

76. **Speth 先生** (联合国开发计划署署长) 在回答问题时说, 小组讨论成员认为, 权力下放是极其重要的, 但在实施这一措施方面还存在困难, 特别是在专门机构中。关于拟定方案周期的协调, 联合国发展工作小组已提出一项在三年期内实现这一目标的计划。目前这一目标已在近 32% 的国家内实现。他极重视这一进程。加上国别共同评价的实施, 这一进程将成为有利于援助框架获得成功的前奏。

77. 毫无疑问, 大型会议的后续行动是援助框架的中心目标和主要指导原则。问题是各国打算如何行事和如何进行已经开始的同各国政府和民间社会代表的对话, 以及未来年度报告的内容。联合国发展工作小组已研究了年度报告问题, 以确保将此问题列入报告。

78. 关于专题小组, 在总部一级有 4 个机构间工作队向国别小组提供有关会议后续行动方面的指导。在联合国发展工作小组内部, 设立了负责性别问题、发展权利问题和人权问题的专题小组。因此, 也保持着在总部一级的协调。

79. 联合国发展援助框架应该有各国政府的全面参与。各国政府是联合国国别小组在整个进程中的重要伙伴。各国政府应该从一开始就参与筹备工作, 以及各国共同评价工作。因此, 应该在援助框架进程中建立磋商机制, 以保证得到政府的支持与合作。在刚刚完成的援助框架评价中, 强调了上述结论。

80. **Lundborg 先生** (瑞典) 说, 整个援助框架进程是面向加强各受益国推动的联合国系统的反应。但是, 77 国集团和中国代表的发言对此问题表明了某种保留态度。他的代表团认为, 一些国家已欢迎援助框架进程, 因为它们认为它能够对它们的需求作全面的反应。他了解其他国家是否在各国内共同评价的审查和联合国发展援助框架进程的建立

方面遇到了困难。尽管他知道辨别遇到困难的国家是困难的, 但他认为对他提出的问题的答复对为作出决议所进行的讨论和谈判是极其重要的。

81. **Amaziane 先生** (摩洛哥) 在谈到参加小组讨论的组织小组时问道, 所提出的关于外地的问题是否真正具有代表性。他认为, 在主席台上就座的是联合国系统遇有问题的其他机构的成员, 所以讨论可能是针对没有很好运转的方面。

82. 在联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查报告 (A/53/226) 中, 没有陈述明确的立场。给人的印象是一份经商谈后写成的报告, 是一份各种立场的表述极为谨慎的商定的文件。而在第三个千年来临前夕, 人们等待的是一份不同的文件。例如, 根据报告, 在计划拟定程序的合理化方面取得的进展很少; 鉴于拟定计划的复杂程序是国家一级实施的业务活动的棘手问题, 最好就在这方面取得进展少的原因作出解释。同样, 在报告中还有谈及官方发展援助问题的一小段。文章说, 官方发展援助资源已经减少, 但没有解释减少的原因。

83. 在三年期审查报告中, 谈到了用于国别战略说明的新概念, 他希望可以获得实施这些新办法所需的资金。

84. **Chowdhury 先生** (孟加拉国) 说, 孟加拉国赞成与联合国发展援助框架的进程, 但认为小组讨论与会者的兴奋过早了, 应该等待该进程取得成果。他赞成摩洛哥代表关于必须告知会员国面前存在的困难。发展进程逐步推进也是重要的。他的代表团所担心的是在下次三年期审查会议上可能开始谈到另外一个框架、计划或战略, 而不是加强援助框架进程。

85. 另外, 援助框架不应仅帮助协调国别方案, 而且还应促进外地发展伙伴之间正常的对话。如果这种对话已经进行, 他想知道进行的规模如何? 取得了什么成果?

86. 在谈到联合国开发计划署署长的讲话时，他问道，国家一级的会议后续行动与国际一级的后续行动有何联系，因为必须在这两组之间实现协调和统一。

87. **Blackburne 女士** (大不列颠及北爱尔兰联合王国) 在谈到援助框架试验阶段取得的经验教训时，关于人的因素和各机构对框架的参与，她指出，良好结果的取得需要在总部和外地进行一场真正的变革，而不是现有方案的简单汇集。她希望发言者谈谈为使援助框架活动得到彻底实施在人员培训方面预计进行的工作。另外，她还希望了解有关专业机构参与的信息和援助框架在选择的试点国家越南和马里的进程中取得的经验，特别是有关将来世界银行可能参与的信息。

88. **Hidayat 先生** (印度尼西亚) 在代表 77 国集团和中国发表讲话时说，援助框架好像已变成业务活动问题中的一剂灵丹妙药，但鉴于问题的复杂性，对这一问题必须极其小心。尽管人们了解协调的重要性，但驻地代表耗费人力和财政资源，过分注重协调而影响其实施联合国各项计划方案使命的危险仍是存在的。而且，如果结果表明 5 年或 10 年内援助框架不能取得预期的成果，对业务活动将是有害的。对此，应该记住，国别战略说明引起的兴奋也许是过分的，而且还不是所有国家都有国别战略说明。

89. 必须正确地看待援助框架；最重要的是，各国政府应发挥作用和通过框架为业务活动调动资源。还应该提到的问题是，考虑到援助框架要在 137 个国家进行工作，并且各国的援助框架也有所不同，在某一个国家提出发展框架需要多长时间。另外，他希望了解是否已采取措施使援助框架在所有受援国具有社会特点。

90. **Rohner 先生** (瑞士观察员) 说，他对国别共同评价被认为是制定援助框架必不可少的工具感

到高兴。鉴于目前正在分析在 18 个国家取得的经验，他要问在共同评价中取得了什么具体好处。

91. 援助框架确实不是灵丹妙药。援助框架是应该适应各国标准，适应外地小组取得的具体经验的有益工具。因此，不能够以同样的方式为所有国家制定援助框架。力图使联合国所有组织从一开始就参与援助框架也确实过于雄心勃勃了，但应该邀请所有组织参与，允许各组织在愿意和有条件又不致使进程停顿的情况下参与。

92. **Prendergast 先生** (牙买加) 强调各国政府起的作用和考虑各国特点的必要性。鉴于试验阶段取得经验的局限性，应该了解小组讨论发言者对援助框架前景和实施的意见，以及援助框架在建立阶段遇到的障碍。

93. **Tomasi 先生** (法国) 说，必须首先讨论援助框架进程和驻地协调员制度的费用问题。援助框架费用的统计费时费工是可以理解的，但必须认识到其费用产生于体制的分散。各基金会、计划署或机构都制定了自己的拟定计划方法和项目，因此协调工作需要极大的努力。此外，应做成本效用分析，希望援助框架能够以低费用产生越来越大的好处。

94. 参与试验阶段的 18 个国家中的大多数都起草了一份文件，相信这些文件都已受到联合国发展工作小组的分析。法国代表团希望了解是否已从分析中产生共同的目标、明确的优先目标和更大的分工，以便为共同计划的拟定打下基础。

95. **Khare 先生** (印度) 在赞扬了援助框架进程之后说，鉴于印度是被列入试验阶段的国家之一，显然在某种程度上参与了这一进程。他认为，援助框架是为避免重复和援助发展中国家的发展优先目标而制定的。考虑到协调发展活动和外部援助是各国政府的责任，必须保证各国政府控制援助框架，这又需要各国政府应从开始就全面参与整个进程。

96. 他希望了解在援助框架中如何处理不属于某个组织的问题和有关在某国没有设代表的组织的问题。他希望了解援助框架为联合国系统提供何种附加值。

97. 另一个问题是,在力图建立单一的合作机制时,援助框架如何确保某国政府已同联合国的某个计划署或组织建立的关系不受影响。在大量计划署和组织在一些大国运作的情况下,这一问题特别重要。

98. 关于调动资金,印度同意印度尼西亚、孟加拉国和摩洛哥提出的观点。

99. 最后,应该指出,甚至实施援助框架处于试验阶段的国家,也只有一份文件,尽管这文件很重要。鉴于这份文件对业务活动特别是对受援国发展的影响要到若干年之后才能知道,最好现在不发表对援助框架评价的看法,而只表示希望结果会对受援国和受援国与联合国的关系有所助益。

100. **Kebede 先生**(埃塞俄比亚)说,像其他任何国家一样,埃塞俄比亚有在同联合国、世界银行、区域银行及在有关方案中起明显作用的机构磋商的基础上制定的自己的发展战略和部门间方案。因此,有拥有明确的发展战略和投资方案的国家,很难理解援助框架的具体作用。他怀疑这种情况下会造成工作重复。

101. **Bellamy 女士**(联合国儿童基金会执行主任)在答复印度尼西亚代表团关于援助框架不能被认为是灵丹妙药的看法时说,任何一位起草人都不认为框架是完美的。据说试验阶段取得的结果是积极的,因为援助框架在起草时得到相当广泛的参与。确实还有不足。例如,各国政府应该从进程的开始,甚至在起草国别共同评价时就更加积极地参与;可更好地利用时间和财政资金;应该找到使民间社会和非政府组织参加的方式;援助框架的引进应该逐步进行,以便随着进程的发展吸取经验并应

利用经验规划未来的活动。

102. 她还想指出,不要把援助框架混同于国别方案。援助框架是为使联合国在各国的业务活动方案更有连续性和一致而制定的工具;而国别方案是同有关计划署和基金会制定的方案,每项方案都得到有关执行局的通过。

103. 联合国发展工作小组对秘书长提出的改革方案提出了其他疑问。例如,关于战略框架和援助框架之间的关系,后者有可能取代前者,因为援助框架更适宜发展活动。应该记住,援助框架进程刚刚开始:在发布了初步方针之后,在秘书长的建议下开始实施,现在正在建立机构。关于同布雷顿森林机构合作问题,还没有做出最后的分析,但看来在马里和越南的合作是积极的。

104. 最后,关于多米尼加共和国代表的提问,答复是每个计划署都对受乔治飓风影响的国家采取了具体的援助措施。

105. **Sadik 女士**(联合国人口基金执行主任)说,联合国发展工作小组确实没有充足的时间发布国际会议后续行动的简况和提供指导。尽管这一项目近 2 年来已列入经社理事会议程,并得到行政协调会的处理,但没有提出建议,如如何行事,如何提出对一些会议适用的统一指标,或适用于其他会议的单独的指标。也许可以建立各种会议之间的联系,以发布总的方针。对发展援助框架试验阶段进行的评价指出,也没有提出如何利用会议材料的标准,也没有指出如何在同各国政府磋商的基础上制定计划。

106. 在简化和统一标准和程序方面还有很多工作要做。在工作小组内部,有一个工作队从事这方面的工作。可以期待的是,一旦援助框架得到采纳,将会取代现行的程序,从而可能减少过分的工作量。另一个问题是,援助某些国家的基金没有分配给援助框架,而是分配给驻地协调员系统。

107. 在评价中出现的缺陷之一是从各组织总部没有发出统一的信息，因而各国出现了不同的解释。应该为各国的小组制定培训计划并召开情况介绍会。

108. 实际上，一些国家的代表团已经在询问援助框架有何附加值。其好处之一是，有助于在各国，为各国和同各国建立统一的数据体系，这对于很好地分析形势是至关重要的工具，国别共同评价就是这样一种工具。另一个好处是，可通过援助框架帮助各国制定统一的办法，对形势进行分析或确定优先需求。形势分析可收集参与发展各方各自的观点，但使用的是统一的办法。

109. 鉴于在评价中发现各国政府没有充分参与援助框架，正在试图确定政府应起的作用。这一问题的工作小组已从情况交流论坛转为决策机构。这在某些国家是极有益的，特别是在教育部门，因为在该部门参与者已制定协调和统一的方案。如果能够克服在各基金会和计划署在责任制、资金和任务差别方面的困难的话，那么在卫生部门和跨部门方面要做的工作还多得很。

110. 专业机构参与问题已经得到解决，秘书长也参与了。她赞同瑞士观察员关于联合国系统所有实体全部参与是过分的观点。尽管各国政府和其他机构确立优先目标是重要的，但应由主管机构和联合国负责做出决策。最后，她没有了解到同参与试验阶段的 18 个国家的政府发生了问题。

111. **Powell 先生** (世界粮食计划署战略和政策司司长) 说，关于到目前为止吸取的教训，已得到援助框架制定者的指导。在这方面，他提到，关于援助框架在越南工作的报告阐述了在这一进程中取得的经验和遇到的困难。还应该指出，所有迹象都表明，世界银行的参与是极其积极的。

112. 关于在各执行委员会联合会议上将谈论实质性问题，应该交流想法，其总目标是尽快从对援助进行总分配的方式过渡到另一种有很大差别和以

对话为基础的方式。这种方式涉及对某些群体采取具体的行动。

113. 对返回的难民和在国内流离失所者的重新融入社会也是要谈论的实质性问题。此外，还有其他实质性的问题，如捍卫原则，特别在人权和妇女平等方面的原则的必要性；在同不是总是容易确定的国家当局合作方面的困难；社会参与决策和实施决定的问题；以及在适当的时机和适当的地点派遣适当的人员问题。还有一些考虑，包括监测人员的安全和为重建、应急或发展措施获取足够的资金。

114. 关于专业机构没有更多参与的原因，他说世界粮食计划署执行干事在经社理事会最近两届会议上已经提出这一问题。也许这一问题更属于委员会和执行局成员的职权范围。但是，应该考虑合作与协调方面的问题，特别是各国代表团关心的具体问题。

下午 6 时 20 分散会。