



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/47/419
29 September 1992
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
四十七届会议
议程项目83

发展方面的业务活动

联合国系统业务活动的三年期

全面政策审查

秘书长的说明

1. 秘书长仅借本文提出联合国系统业务活动的三年期全面政策审查报告。本报告是依照大会1989年12月22日第44/211号决议和1991年12月20日第46/219决议编写。

2. 大会在第46/219号决议中,确定了1992年联合国系统业务活动的三年期全面政策审查的题目。该决议要求一份载有关于大会第44/211号决议提出的改革评价和建设的报告。还必须包括业务活动在科学技术和人力发展中的作用以及关于全面培训战略等问题。根据上述决议,制定了一项综合全面的方法在一份单一的报告中包括大会第46/219号决议中的所有要素,这份报告包括本份主要文件、增编1,载有一项关于科学和技术的分析和建设;增编2,提供统计资料。报告编写的主要重点是对第44/211号决议的执行情况和未来的需要取得一种实地的看法。特别重视取得受援国对业务活动的目前改革现状和未来需要作出的评价。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言和摘要.....	1 - 30	3
A. 不断变化的业务活动.....	1 - 11	3
B. 方法.....	12 - 14	6
C. 摘要.....	15 - 30	7
二、 用于发展的资源.....	31 - 36	11
三、 人文发展.....	37 - 44	16
四、 方案拟订.....	45 - 94	18
A. 改变中的环境.....	45 - 59	18
B. 综合性的业务反应.....	60 - 66	22
C. 方案办法.....	67 - 71	24
D. 方案拟订周期的统一和配合.....	72 - 73	25
E. 多边非紧急粮食援助同国家方案的结合.....	74 - 76	26
F. 方案执行情况、审计和评价.....	77 - 83	27
G. 关于方案拟订的建议.....	84 - 94	29
五、 驻地协调员制度与国别代表.....	95 - 146	32
A. 驻地协调员制度.....	95 - 115	32
B. 共同房舍.....	116 - 122	37
C. 权力分散.....	123 - 132	39
D. 关于驻地协调员制度的建议.....	133 - 146	43
六、 国家执行.....	147 - 160	46
七、 协调的培训战略和国家能力.....	161 - 182	49
A. 使用国家能力.....	161 - 167	49
B. 培训需要.....	168 - 172	51
C. 协调问题讲习班.....	173 - 177	52
D. 有关培训的建議.....	178 - 182	55

一、导言和摘要

A. 不断变化的业务活动

1. 业务活动的三年期全面政策审查是在发展中国家和国际发展合作的关键时刻进行的。根本的经济政策改革正在横扫世界上很多地区。虽然有些发展中国家能够取得了惊人的经济增长和就业水平,另一些国家却继续受到债务、不利的贸易差额、通货膨胀偏高和普遍贫穷的压迫。非常贫穷的国家情况特别艰苦,他们的经济增长常常仅能跟上人口增长速度而已¹。

2. 如《1992年世界经济概览》指出,继1990年非常弱的经济业绩之后,世界人均产出在1991年下降2%以上。²这种缺少经济增长的情况在世界上很多地区产生严重后果,因为正当需要创造大量新的职位吸收青年人进入劳动大军之时,失业率却增加。这些情况和有关的情况产生的社会和政治后果在全世界发展中国家产生回应,造成了不稳定条件、大量移民、饥饿和营养不良。业务活动的使命很明确:支持发展中国家进行他们艰苦的任务,为其人民创造经济和社会机会和向最脆弱群体提供基本社会服务。涉及的利益至关重要:成功意味着劳动人口积极参与经济和社会进程;不采取行动或失败后果是暴力、不稳定和极端艰苦。

3. 联合国系统的业务活动是实行联合国系统在经济及社会领域的实际手段,这些活动正在发生重要变化,使联合国发展系统适应1990年代的情况。正在发生的变化包括大会第44/211号决议³推行的业务活动改革,其中确认1990年代的特点是发展的各方面相互依存性加强,因此联合国系统所有部门需要采取更加协调一致的行动,对业务活动的方案拟定采取新的办法,更加重视综合和多学科的支助和咨询。另一方面,联合国系统在外地的机构必须在国家一级体现这些新方案要求。

4. 因此,联合国系统业务活动正在适应影响世界上很多地区的彻底和迅速的变化所产生的新使命和机会。该决议指导进行中的改革,要求对联合国系统的合作采取更综合和协调一致的方案拟定;在国家一级协调联合国系统方案的方案拟定进

程；逐步减少小型项目、采取更专门和综合的方案；加强驻地协调员制度；改进联合国系统在国家一级的机构的结构和构成，以体现实际的方案要求而不是体现联合国系统的体制结构；使联合国系统在国家一级的能力更为分散和加强、包括权力下放；采取集中注意一个国家的办法和尽量利用国家能力；和采取措施使各国政府能够充分负起执行联合国系统支助的方案和项目的责任（参看第44/211号决议第15、17、18和23段）。

5. 联合国系统为了执行第44/211号决议在各方面采取了行动。在政府间一级，几乎联合国系统所有有关发展合作的机构都对该决议的各方面采取了行动。在联合国提供经费的计划署和机构一级，由联合国开发计划署（开发计划署）、联合国人口基金（人口基金）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食规划署（粮食规划署）和国际农业发展基金（农发基金）组成的政策联合协商小组为执行第44/211号决议采取了一系列具体措施，该小组的领导机构每年在审议业务活动时以声明方式每年向大会汇报。在机构间一级，行政协调委员会在1990年通过的一项决定中确认第44/211号决议对于系统的业务活动具有重大意义，并承诺在1990-1992年时期处理这些问题。审议执行该决议的措施此后成为行政协调会处理业务活动的协商委员会的议程上的一项主要重点。

6. 通过这些机制，对于该决议处理的很多领域正在作出进展，包括加强驻地协调员制度；在国家一级建立更加协调一致的联合国机构；增加权力下放；对于方案办法取得更好的理解以及扩大国家执行。⁴关于业务活动的年度报告对于联合国系统采取的措施提供了一项概览，其中包括颁布关于加强驻地协调员制度的准则以及拟定准则草案加强联合国系统业务活动的方案拟定进程。

7. 在个别组织一级，尽管资源有限，还是采取了一些措施进一步分散联合国系统业务活动和执行第44/211号决议其他方面。处理业务活动的各种理事机构在有关执行第44/211号决议的领域作出了决定。特别是开发计划署理事会，它对支助费用、国家执行和方案办法的后继安排作出了重大决定，这些决定对开发计划署和人

口基金的业务影响很大,而且对执行的机构有重大影响。理事会关于机构支助费用的决定提出了实际措施区分三种主要的方案和项目支助因素:方案一级的技术支助,这种支助涉及非方案服务;项目一级的技术支助;项目的行政和业务支助。⁶执行一项新的支助费用制度和扩大国家执行对于执行机构在技术合作中的未来作用产生了一套特别的使命,需要持续不断的监测。对于国家执行也作出了重大的决定鼓励更多地使用这项方式,同时考虑到国家的具体情况。⁷其他的政府间机构也对大会第44/211号决议的其他一些方面采取了重大行动。

8. 1992年秘书长展开了联合国经济和社会部门的第一阶段改革,其中包括成立一个新的经济和社会发展部。他曾经指出将采取进一步措施加强联合国的经济和社会部门。他目前正在就联合国发展活动的未来方向与一个独立的高级顾问小组进行协商。此外,秘书长在他向经社理事会1992年实质性会议提出的报告中概括了他加强国际合作促进发展的办法以及联合国系统的作用。在这份报告中,他强调对国际合作采取综合办法的概念,并强调发展是《联合国宪章》核心。秘书长认为把发展的理想变成以人民为中心、平等和持久的现实是联合国经济及社会作用的一项指导目标。他又表示:

“我坚决认为联合国的注意仍必须集中在“实地”,即实行经济、社会和政治的决定的现场。同时,为了使实地行动有效,就必须采取此一级别上更为有利的协调措施以支援各国的行动。”

在这方面,秘书长又表示他一定积极争取能够在国家一级上采用统一的联合国单一的办事处机关,作为加强联合国提供的总体支助、包括其方案的影响和连贯性以及作为促进更大的全系统合作的手段。⁸

9. 如主席摘要第16段中所说明,这些概念得到了经社理事会1992年实质性会议高级部门的坚决支持:

“大家广泛接受必须审查联合国在经济、社会和有关领域各部门职能之间的关系,以及尽量扩大其影响、效率和功效。又强调必须更好地协调联合国在

这些领域的活动,特别是提到跨部门问题,包括外地一级统一办法构架,加强驻地代表的作用和功效”。

10. 经社理事会这届会议设立的一个不限成员名额的特设工作组拟定关于加强国际合作促进发展的建议和阐明联合国系统的作用。这个过程的结果将对联合国系统内部的业务活动未来方向产生重大和直接的影响。在联合国发展和环境会议上通过的决定、特别是《21世纪议程》也会对业务活动的未来方向产生重大影响。

11. 依照关于联合国系统业务活动的第46/219号决议,本报告评价第44/211号决议执行进展并指出联合国系统业务活动的未来方向,同时考虑到在该领域最新的发展情况。报告着重通过联合国系统更有效地提供发展合作的方法以及实现这项目标的手段和机制。

B. 方法

12. 评价第44/211号决议的这些和有关方面的实施情况是一项艰巨的任务。在整个进程中都执行了第46/219号确立的优先事项。重点放在评价大会所确定领域内联合国系统国家一级业务活动的成绩和确定在何种程度上需要政策指导。

13. 全球范围发展合作的一个基本事实是发展中国家的形势和需求各不相同。因此,任何概括必然会受到国家环境的多样性和复杂性以及对联合国系统业务活动不同的国别要求的影响。为编写本报告所载评价审查了大量实例。虽然不可能写出这些实例进展的具体环境,但是不妨指出在审查的115个国家之中,27国当前正处于特殊环境之中,包括重大的动荡或自然灾害的影响。无须说得,这种情况下的业务活动必然首先是满足当前需要,尽管可能还可以进行一些中期规划。三分之二的国家正处于特别困难的经济状况中,有30个国家正在进行结构调整方案,对进行业务活动的宏观政策框架有重大影响。虽然不能深入探讨这些因素同本报告所涉问题的关系,但是在编写过程中从来也没有忘记过这些因素。

14. 本报告内分析所根据的资料来源如下:

(a) 1992年2月8日至3月11日派往12个发展中国家的专家组的结论。各专家组都由有经验的高级顾问率领。成员中有一些机构代表。专家组同政府主管当局、驻地协调员、其他联合国机构的代表,包括国际金融机构和双边捐赠国的代表进行了讨论。

(b) 向所有联合国驻地协调员并通过他们向其他联合国组织国别代表发出的101份调查问题单的答复。

(c) 从联合国系统各组织收到的对问题单的答复以及实质问题协商会(业务活动)同所有联合国组织直接协商的结果。

(d) 对送往发展中国家和发达国家政府的一套问题的71份答复。

C. 摘要

主要审查结果

15. 本报告所载审查主要结果可概括如下:

(a) 大会第44/211号决议的规定仍然有效。该决议的主要思想构成改革方案规划的坚实基础,通过国家执行、下放权利和加强驻地协调员制度来充分利用国家能力,并制定一项联合国驻国家一级代表制度来满足方案的需求;为全面实施方案规定所需采取的其他措施。

(b) 联合国系统采取许多步骤并通过秘书处个别和集体行动在政府间一级实施该决议。对业务概念,如方案办法的理解和适用还有不同意见,正使用不同方法实行如权力下放等业务措施。

(c) 现在联合国系统面前的任务是如何能最好地更充分地实施决议的中心思想,进一步采取步骤,通过联合国系统内外最好的来源提供技术支助,满足发展中国家的需要。强调了各接受国政府为使联合国系统业务活动有效发挥作用所应起的作用和应负的责任。

16. 第二章审查了对能否得到发展资源有影响的历史和国际经济因素,包括国

际债务、国际贸易、环境可持续发展、人的基本需要、国际投资流动--包括技术转让和管理多边机构的国际框架。该章审查了官方发展援助流量仍然停留在大会规定指标的半数上,并提供了1981年至1991年间业务活动捐款概况。

17. 以人为中心的发展的重要性,并不是最近才认识到的,但是要更加注意将这概念变为行动。第三章简短审查了业务活动当前在人文发展领域的作用。这一概念对将业务活动在方案规划和实施阶段有效结合具有重要意义。支持人文发展包括由联合国的大量组织共同努力协助国家和国际促进消除贫穷和保证全体人民最基本需要以及总的给人民以权利的工作。

18. 第四章叙述最近在方案规划方面作出努力以改进联合国系统业务活动的效益。联合国组织正根据多种情况,包括结构调整方案的苛刻条件,努力对国家的优先事项和战略作出统一的业务反应。采用方案办法而不是项目办法正在改变各国政府、联合国系统和所有发展伙伴(包括国际金融机构和非政府组织)对待协调的态度,以实现国家目标,不论是部门性的、跨部门的、多学科的或专题性的。在使联合国系统方案规划周期同各国政府方案规划周期相配合方面,在将多边非紧急粮食援助同国家方案相结合方面,以及在审查评价方案成绩方面,已取得一些进步,但是仍有取得更多进展的余地,第84至94段提出了建议。

19. 驻地协调员制度负责提供集体领导,将联合国系统的回应同发展中国家的需要相结合和协调。第五章除了评估驻地协调员在为国家服务和对联合国系统所负的许多责任之外,还讨论了可以进一步加强联合国系统的协调和提高在国家一级影响的各种倡议。审查表明需要在联合国系统和总部一级采取进一步行动,支持驻地协调员制度。以此为背景,讨论了为协调合用办事处和权力下放而采取行政和方案规划程序的简化和协调问题。第133至146段提出了各种建议。

20. 在所有区域和国家,国家执行已经开始巩固。第六章审查了为便利扩大这种方法采取的措施。对各种当前需要注意的问题也进行了讨论,使规则和程序简化和实用以及必须确保负责制。

21. 在必须提高和使用国家能力方面花费了许多精力。联合国系统有效的培训工作对便利各国国民进一步参与方案规划和国家执行是必不可少的。第七章除了指出许多发展中国家仍然缺乏训练有素的人员,还概述了联合国系统协调培训各国国民和联合国系统工作人员的潜力。各国国民正在接受关于联合国系统的程序和需求的培训;项目设计和方案拟订的培训;国家执行和方案管理的培训;以及涉及各国政府实质性专项题目的培训。

22. 还特别注意了科技对实现发展中国家目标的重要作用。增编一讨论了最新进步以及如何将科学技术纳入联合国系统方案规划来满足发展中国家的需要。

各国政府的看法

23. 各个国家对联合国系统支助发展的长处和弱点的看法反映出各个国家的优先事项、能力和状况很不相同。但是,透过各种各样的观点还可以看到若干共同点,一些积极方面和需要更加注意的方面。后者表明联合国系统必须探索变化的方向,以便保证联合国系统对各国政府的发展需要发挥有效作用。

24. 作出答复的各国政府的共同看法是联合国系统通过其业务活动提供独特的服务。联合国系统的相对优势来自其非政治化、不偏不倚和能够带着敏感性在各种各样的国家环境中运作。联合国系统在调动世界舆论支持发展中国家方面可以发挥重要作用。另一个普遍表示的积极看法是联合国系统提供了比较灵活的反应,尤其是在紧急情况下或是在遇到未曾料到的国家需要,因而必须迅速改变优先事项和方法的方向时作出比较灵活的反应。有些国家政府特别赞赏在协调援助以及从政府和非政府来源调动非联合国系统资源方面从联合国得到的协助。

25. 各国政府大力支持转向方案办法。但是这种办法必须适合国情并且得到联合国系统业务机制的灵活支持。指定管理方案的国家机构可能需要得到技术有时是行政支助,来管理跨部门和部门方案以及取得其他联系。

26. 一些国家政府继续对联合国系统各组织对待它们方案规划作法的态度感到

关切。它们认为联合国系统有必要作出比较连贯的反应和协调行动来满足国家的需要。许多政府和国家一级的联合国系统官员都认为国家一级代表有必要得到更大和更统一的权利来核准和调整方案预算,并为联合国系统对国家方案优先事项作出连贯反应而合作。

27. 各国普遍支持加强驻地协调员制度和联合国系统的驻地代表更具连续性。各国经常强调联合国系统支持驻地协调员的有效领导的重要性。各国政府还提出有必要使驻地协调员具有明确的协调权力,增加联合国系统指导原则的明晰性,扩大核准责任和拨款资格以及联合国系统有必要协调支助驻地协调员作为团队领袖。除此而外,在最近一届经社理事会上提出了关于联合国在国家一级采取更加统一的办法的若干想法,并得到了表示。

28. 绝大多数国家都需要及时和有关的外部资料。各国政府特别需要关于技术进步和趋势的资料以及可能影响他们建立能力工作的国际发展资料。

29. 各组织的行政条例繁琐,而又很不相同,被认为是另一重要缺陷。各国政府都认为联合国系统的总的效率必须提高,减少拖延提供关键服务。因而大力支持在联合国系统内简化和协调程序,较大的行政灵活性和使方案规划同接受国政府的方案规划更加协调一致。

30. 最后,各国的答复显示有各种各样的需求,反映了接受国的国家能力。普遍要求援助人力开发来加强国家管理及社会和经济发展的能力。尤其是最不发达国家和实行结构调整方案的国家,要求联合国援助拟订发展经济政策和机制,满足人的基本需要和减少贫穷。一些国家政府特别重视联合国系统提供客观意见、有时是在敏感的政策级别提供意见的能力,以及援助它们安排圆桌会议、国别技术合作评价和方案以及其他进程来阐明国家优先事项和确定对外需求。有意见认为必须更加充分利用联合国各机构的技术能力,并且为此目的采取更加统一的态度。另一极端则是有些国家政府设法要求将最新技术纳入其国民发展方案,主要需要联合国系统作有选择的技术投入。

二、用于发展的资源

31. 当大会宣布第一个联合国发展十年(1960年代)时,它没有规定指标。在该十年结束之前,大家普遍支持需要有一些标准来衡量所取得的成就,而当大会宣布第二个发展十年时,它通过了一套指标,包括关于官方发展援助适当数额的指标。大会促请每一个发达国家提供其国民生产总值的百分之0.7作为官方发展援助。虽然援助水平仍然远低于所定的百分比,但是国民生产总值的百分之0.7这个数字仍是衡量捐助国的成绩的指标。若干较小的发达国家达到甚至超过了这个指标。总的来说,官方发展援助流量等于大会所定的国民生产总值的百分之0.7的一半。

32. 对于最不发达国家,也规定了关于官方发展援助数额的其他目标。若干捐助国承诺向最不发达国家提供等于国民生产总值百分之0.15的官方发展援助。那些超过这个数字的捐助国都被要求提供等于其国民生产总值百分之0.20的援助。

33. 各国就用于发展的资源数额所进行的辩论远远超出对官方发展援助适当水平的讨论。这项辩论现在集中在下列几项主要问题:

(a) 国家债务:根据最近的数字(1990年),发展中国家作为一个集体欠发达国家、商业银行和多边金融机构的钱共达13 000亿。

(b) 贸易:由于国际市场进行的歧视性业务活动,发展中国家损失了大量资源。保护主义政策限制和阻止一些发展中国家产品的出口,而它们的这些产品有决定性竞争优势。属于这一类的产品是纺织品和若干农业产品。发展中国家的劳力出口也受到严厉的限制。

(c) 环境:随着对重大环境问题的了解与日俱增,目前的资源使用型式如持续下去,就必须会对地球生态系统造成不可逆转的和灾难性的破坏。据联合国环境与发展会议收到的文件估计,在下一个十年,发展中国家如果要过渡到无害环境的持续发展,那么每年就必须花6 000亿美元。其中1 250亿美元每年要从外部来源获取。

(d) 最近国际事态发展

(一) 最近国际事态发展开劈了新的前景,即世界各国每年花在军事用途的大约10 000亿美元可转为发展资金,而这对发达国家和发展中国家均适用。目前,双边和多边官方发展援助每年共达500亿美元左右。

(二) 随着大多数发展中国家现在越来越多地采取面向市场的方针政策,若干发展中国家放弃了中央计划经济模式,采取立法和其他步骤来吸收外国投资。健全的管理这个问题现在已被认为是经济发展的中心问题。这些变化加在一起提供了很大的潜力,可增加用于发展的资金流量和提高这些资金的使用效率。

(e) 人口:在联合国的头三个发展十年里,发展中国家的人口增加了一倍,1960年为20亿,1990年增加到40亿。在第四个发展十年期间,还会继续迅速增加。如联合国第四个发展十年国际发展战略所指出那样,在1990年代,发展中国家的人口增长将比历史上任何十年都要多,将增加百分之20以上。

(f) 发展援助和基本需要:1988-1989年,全部官方发展援助只有百分之6.5用于基本教育、初级保健、提供安全饮用水、卫生、计划生育和营养等“人类优先领域”的方案。同一期间,多边援助有百分之9.9用于这些方案领域。有人指出,占世界穷人人口百分之70多的10个国家所获得的全球援助只占四分之一。

(g) 投资流量:

(一) 世界外国直接投资总额在1980年代增加了三倍,1980年为5 000亿美元,1990年增加到超过15 000亿美元。自1984年以来,流向发展中国家的投资额增加了百分之16左右。在流向发展中国家的投资额中,亚洲吸收了百分之61左右;拉丁美洲和加勒比吸收大约百分之32;而流向非洲的投资额仍然很低,只占百分之7。据《1991年世界投资报告》说,自1980年代初以来,全球流出量以前所未有的每年百分之30的速率增加,比世界出口额增加快三倍,比世界产量增加快四倍。发展中地区以及中欧和东欧的30个经济国家为了吸收这些主要的新增长来源,于1990年放宽它们的外国投资制度。

(c) 外国投资包括技术转让和专门诀窍转让,以及管理技术和技艺的开发。过去五十年来,采矿、种植农业和公用事业让位给劳动密集的轻工业生产和劳务,这种广泛的部门性转移为就业和技术革新,包括新技术的发明和吸收利用,提供了巨大的机会。正是在这个领域里,联合国系统一向注意的人力建设政策可发挥战略性作用,促进和改进用于发展的资源的质量。

(h) 体制结构:如若干研究报告所指出,体制结构特别是管理目前的发展合作多边系统的体制结构,尽管在提供多部门和无政治附带条件的援助用于发展方面有明显的优点,但是它需要进一步加强,经济及社会理事会最近一次会议初步审议了这个问题,以后除其他外,将会根据经社理事会的不限成员名额的特设工作组的研究结果来审议。

34. 就发展合作新方针达成真正的国际共识,是联合国在经济和社会领域进行的结构改革和振兴过程的一个不可分割的部分。这个过程应有助于提高业务活动的效率,有助于在更大程度上调动现有用于发展的资源。随着越来越多的资源通过联合国系统来提供和随着业务活动改革逐步深入,这些新资源将有很大一部分可更有效地使用。

35. 下表说明过去10年联合国系统业务活动获得的捐款。其他统计数据载于增编二。

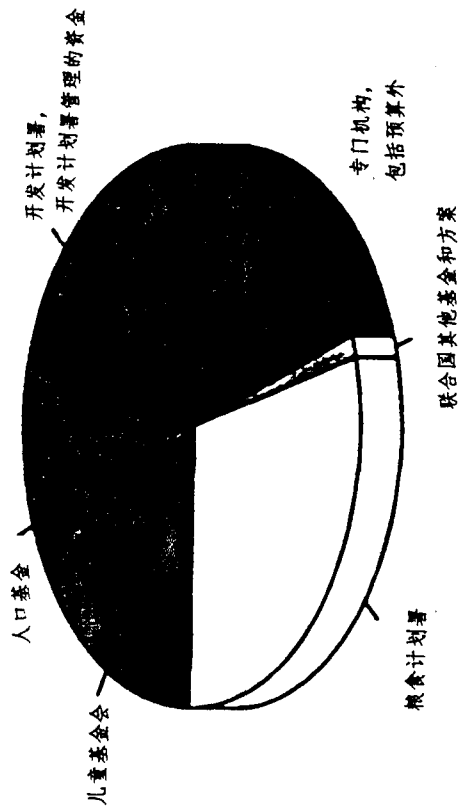
表. 按名义价值开列的各国政府和其他来源向联合国系统
业务活动提供的捐款和与上一年比较的百分比变化, 1982-1991年

(百万美元)

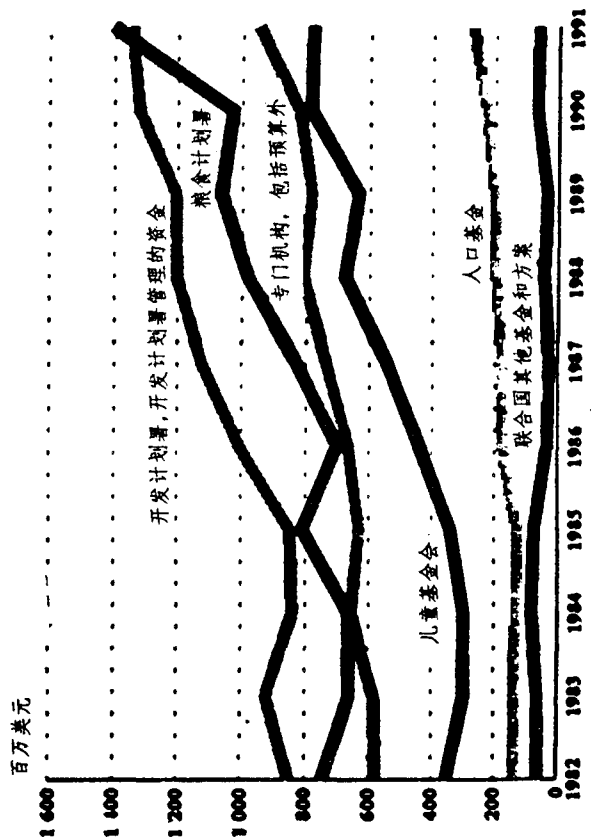
	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
1. 向开发计划署和开发计划署管理的资金的捐款	847.6	12	921.1	9	840.5	(9)	847.9	1	1 006.8	19	1 125.8	12	1 201.9	7	1 205.1	0	1 321.4	10	1 345.3	2
2. 向人口基金的捐款	134.4	6	136.0	1	131.2	(4)	128.2	(2)	174.3	36	175.0	0	195.8	12	203.7	4	227.8	12	272.6	20
3. 向儿童基金会的捐款	352.1	35	296.8	(16)	297.9	0	340	14	440.2	29	547.5	24	676.8	24	635.8	(6)	785.7	24	781.6	(1)
4. 向联合国其他基金和方案的捐款	59.7	86	62.4	5	81.9	31	73.8	(10)	33.9	(54)	29.4	(13)	43.9	49	35.7	(19)	66.8	87	63.1	(6)
5. 向粮食计划署的捐款	745.0	10	661.1	(11)	663.5	0	809.4	22	701.1	(13)	832.1	19	981.3	18	1 064.6	8	1 029.1	(3)	1 404.6	36
6. 向各专门机构的业务活动, 包括预算外业务活动的捐款	577.9	17	583.7	1	656.1	12	630.9	(4)	665.4	5	736.3	11	808.8	10	783.3	(3)	821.4	5	948.6	15
共计	2 716.7	16	2 661.1	(2)	2 671.1	0	2 830.2	6	3 021.7	7	3 446.1	14	3 908.5	13	3 928.2	1	4 252.2	8	4 815.8	13

资料来源: 1991年发展业务活动的综合统计数据(A/46/206/Add.4-E/1991/93/Add.4)和1992年报告统计增编(A/47/419/Add.2)所列数据。

各国政府和其他来源向联合国系统的
 业务活动提供的捐款, 1991年



各国政府和其他来源向联合国
 系统的业务活动提供的捐款



36. 通过联合国系统对业务活动提供的赠款是按名义价格开列的。上表没有全面展示通过联合国系统向业务活动提供的捐款情况。除所示的与发展有关的赠款外,这些捐款包括世界银行、区域银行和有关金融机构提供的非减让性贷款,以及难民、人道主义和特别经济援助及救灾款额。粮食计划署所获捐款和预算外捐款在1990年和1991年期间增加很多,这种异常情况是由于国际非政府机构为了应付紧急情况提供的大量额外资源所引起的。

三、人文发展

37. 大会第46/219号决议第27重申人文发展的重要性,并要求在本报告里评价联合国系统的业务活动对人文发展至关重要的部门所给予的支持,并提出如何加强这些支持的适当建议。本章简要分析了业务活动在人文发展方面的作用。

38. 认识人文发展的重要性不是什么新闻了。所有发展努力无论是国家一级的还是双边或多边一级的,其合理性在传统上都是以它能改善人民的生活来说明的。但是,这个理论在政策和实践上并非常常那么清楚的。在国家和国际一级,对人文发展的注意仍然很不足。正如在制定全球经济优先项目时发展中国家不能使它们的需要被认为是至关重要的,在国家一级,人口中最穷的阶层也同样做不到这一点。

39. 任何社区的最富裕阶层,无论是在国家之间或在本国内,都有技术和机构来保证他们的福利。穷人则没有。联合国系统对人文发展的新努力的实质是向穷人提供一些办法来改善他们的状况。在最基本一级,这意味着使他们有更多机会获得充足的粮食、水、住房和基本服务例如教育和保健,包括计划生育。除此之外,还意味着使他们有能力加强自己的技术,保护环境,扩大自己的知识面,保护自己的人权和保证良好的管理。

40. 人文发展这个问题涉及联合国系统许多组织的授权任务和职务。许多组织对人文发展的支持都有很长的记录。应当提及国际劳工组织、世界卫生组织、联合国教育、联合国粮食及农业组织、科学及文化组织、联合国儿童基金会、联合国开

发计划署、联合国人口基金、国际农业发展基金、各区域委员会和世界银行的工作。支持发展中国家建立能力来发展人力和体制结构是联合国系统发展活动的主要特点。

41. 对联合国系统来说,人文发展的概念还重新提供了一个基础,以便将各部门投入结合起来,为了共同的目标和战略,支持国家政策。系统内的横向联系和跨部门联系可在公认的理论范围内来加强。此外,私营和公营部门之间也可建立联系。这样,在可预测的基础上获得用于发展的资源这个问题便可全面地和有实质意义地加予解决。

42. 人文发展的概念也增加了跨部门方面,联合国系统的业务活动越来越反映了这一点。例如,开发计划署和儿童基金会同其他机构(特别是教科文组织、劳工组织和人口基金)合作,帮助各国政府制定把社会问题和经济增长问题放在同等地位的国家人文发展战略。儿童基金会还帮助大批国家设计儿童综合行动方案,作为1991年世界儿童问题首脑会议的后续行动。卫生组织支持若干国家关于审查卫生战略的宏观发展方面的倡议。人口基金在通过阿姆斯特丹宣言之后,也在机构间基础上帮助若干国家设计综合人口方案和战略,包括例如关于人口计划和产妇安全的战略。政策问题联合协商小组就人文发展问题开了两次高级别会议,一次讨论关于更多地以人为中心的发展的总问题,另一次讨论贫穷问题。也进行了一些机构间努力,研究如何切实地加强国家在人力开发统计方面的能力,以促使关于规划、编制预算和监测经济和社会目标的工作更加统一。

43. 由于重新强调人文发展,因此有更多机会开展业务活动,特别是考虑到转而采用编制方案的办法和由国家来执行。联合国系统现在可以集中注意诸如卫生、教育、人口、营养和住房等各部门间相互有关的问题,这涉及一大批机构。联合国系统越来越多地采取方案办法来支持国家战略。按照以人为中心的目标和战略来进行机构间合作,就有一个坚实的基础来执行更为协调的和前后一致的方针政策。

44. 此外,采取这个关于人文发展的新方针政策,加强国家安全,富国和穷国建

立较为平等的经济关系,就有可能就一系列关键的优先项目,包括减轻贫困、建立技术能力和促进无害环境的生长等项目,进行真正的合作。这样一个协定可以是经社理事会第1991/30号决定提议的世界社会问题首脑会议的目标之一。

四、方案拟订

A. 改变中的环境

45. 各国政府要对发展合作的设计和管理负主要的责任(见大会第44/211号决议第2段)。联合国系统的任务是要帮助各国有关当局阐明各项战略和调动资源。由于各国政府与联合国系统伙伴关系正在改变,而各国政府、筹资机构与执行机构之间的三方关系也正在改变,因此联合国系统提供的援助也正在发生重大的改变,即从执行项目转向在战略拟订初期提供政策咨询支助和技术支助。由于国家一级的需要和国家一级能力的加强,联合国系统的作用也正在改变。

46. 目前对关于各项业务活动多学科性的政策考虑的日益重视对今后系统的业务有重大的影响。这将有需要从国家和国际来源对整个社会和经济领域的大量技术人才和能力作有协调的调动。此外,这也将有需要熟悉当地的情况和机构并与它们密切合作。

47. 总的说来,由于对在发展方面的因素的注重而导致日益趋向于联合国系统的多学科性政策的工作。它所反映出的意见是:发展是连续性的,即从扫除贫穷和满足各种基本的需要到发展最高的技能和社会的实现其充分的潜力。为促进这个过程,该过程的方向和速度是由国家战略和政策决定的,而业务活动则以《联合国宪章》和其他世界文书的不变性标准作为指导方针。

48. 联合国系统的独特实力是通过为支助国家在下列方面的战略所作出的合作反应而调动起来的:人力发展、扫除贫穷、持续性发展、人口和其他社会经济的优先次序。经济及社会理事会在最近一次会议上审查了协调和业务活动部分内与合作活动有关的问题。理事会主席在结束这个关于在扫除贫穷和联合国系统对人体免疫

机能丧失病毒/艾滋病的传染病的反应方面的合作活动的协调部分的声明中载有下列若干具体的建议：

(a) 就联合国系统如何合作帮助减轻贫穷的办法编制一个共同的具体战略；这一个战略应当在驻地协调员的全盘领导下予以制定；

(b) 布雷顿森林机构与联合国系统其他机构应密切合作以保证将减轻贫穷问题结合到结构调整方案的设计和執行中去；

(c) 联合国系统内的分析能力必须与系统的国家一级业务能力密切挂钩；

(d) 在对人体免疫机能丧失病毒/艾滋病传染病作出反应时，联合国组织应就有助于加强东道国政府协调能力的国家一级协调办法制订详细的提案；

(e) 在国内对技术合作的有效协调应当作为对人体免疫机能丧失病毒/艾滋病活动提供援助的所有基金和机构的优先目标。驻地协调员在这方面的作用应当加强。

联合国系统必须在国家一级上对这些和其他的优先问题制定有效的合作方式。

49. 在许多国家进行结构调整方案期间采取的严格政策对联合国系统在诸如人力发展方面的方案拟订经验的结果具有重大的影响。在实行结构调整方案或作出类似安排的国家政府通常要求联合国系统对诸如针对最脆弱人群、妇幼、穷人和处境不利的人的方案的社会方面提供支助。

全球、区域和国家战略的挂钩

50. 联合国系统具有独特的实力以供帮助调动对面向贫穷的战略的支助、通过评价国家经验的办法来拟订全球性战略和促进全球、区域和国家的目标和指标之间的挂钩以加强在国家一级上作出的努力。在国家一级上作出的努力包括促进：联合国第四个发展十年国际发展战略的全球目标、联合国环境与发展会议的各项决定和诸如大会第十八届特别会议通过的宣言、最不发达国家行动计划、第八届联合国贸

易和发展会议的结果、联合国促进1990年代非洲发展的新议程和儿童行动计划世界首脑会议的国际议定战略的后续行动。在经济和社会部门的国际战略也日益纳入人力发展的以人为中心的概念。

51. 在国家一级上通过联合国系统的业务活动酌情适用的并经国际授权的战略包括在驻地协调员的领导下适应各国的具体地方战略、条件和问题。联合国系统的国家一级方案拟订经验说明如果要保证使国家、区域和全球的挂钩增加到最大限度便有需要促进合作。

52. 发展中国家政府有时候根据具体的国家方案结构决定那一种外部资源将有助于满足国家的需要。一些对其宏观经济政策作出重大改变的国家政府指出它们预期联合国系统发挥关键性作用,帮助它们完成拟订和应用各项具体的发展战略。在这个情况下,联合国系统可以帮助制定特别的宏观经济和/或部门研究、区域和/或地方性的总计划和协助拟订或修订各项国家方案。这些努力包括与全球性战略挂钩和与国际金融机构进行有促进作用的沟通活动以及筹备和组织圆桌会议以调动外部资源来协助协调工作。

53. 同时,方案发展过程也是用来作为在联合国系统推动工作领域或在国家一级上为国家的专门需要调动资源的促进因素。这些工作可能需要专门机构利用自己的资源、新的支助费用安排或特别的开发计划署或多边双边筹资办法。如果要将全球性的工作与国家的需要结合起来,联合国各组织便可能与该国政府合作编制战略文件和方案拟订期间的业务计划,包括外部筹资的需要。

54. 驻地协调员指出通过在联合国系统内召开经常会议和进行对话并在国家一级上进行各种不同的资料和方案拟订数据交换方式使实质性的合作有所增加。就一般性的方案拟订问题——贫穷、公平、人口、环境持续性、人力发展和其他国家主题优先次序——进行讨论,有时并由政府直接参与和/或协商,是有助于联合国系统探讨国家对方案拟订、执行、训练和其他合作行动的不断在改变的需要。

合作办法和多学科性意见

55. 目前正在作出几种努力以便实现较大的合作,其中包括合作性方案拟订、周期性协调和就新的或进行中的方案和项目进行协商以便导致进行有用的共同活动。除其他外,在救灾、紧急援助、人口和农村发展的领域,在国家一级上有许多关于成功的合作例子。通常有采用各种计划以加强联合国系统在国家一级上的日常工作:通常举行作正式会议和实习班以促使联合国的各项援助更为一致和全面,有时则利用带头机构来进行具体的专题性活动或多部门性活动。

56. 为编制本报告而与其磋商过的大多数受援国政府认为为了能更好地满足它们的需要便需要进行较多的协调以使联合国系统在该领域具有代表性。它们认为经常不能得所需的多学科性的意见。它们欢迎驻地协调员代表联合国系统所发挥的领导作用,并表示它们愿意与作为联合国领导人的驻地协调员打交道。各国政府的意见各有不同,即取决于该国政府认为目前相对于援助协调的不同集中程度,驻地协调员制度是如何运作的。极少数国家指出驻地协调员的任务不应妨碍他们与个别机构保持直接的通讯渠道。

57. 在几个国家内,一些联合国组织已重新安排其工作人员的能力以更好地配合方案的需要。一些联合国组织的总部正在重新安排各种能力以便更好地符合多学科方面的需要。各国政府在宏观经济和多部门政策一级上可能需要关于下列各方面的政策意见:经济和社会改革、人力发展、管理方面的改革、宏观经济规划、长期战略的制定、经济管理、经济结构改革和/或社会经济方案。

58. 为符合国家的需要,联合国系统应当方便提供重要的研究和分析资料。联合国的外勤系统需要制定办法使发展中国家能取得联合国组织关于当地需要的数据库和其他资料系统。各国政府也指出有需要减少联合国系统所提供书面资料的重复。

支助费用

59. 虽然现在还不能对各项新的支助费用安排作出评价;但是,由于新的开发计划署支助费用设施(TSS-1)与有关的机构经常方案活动的计划挂钩以及由于这些合办活动与若干计划在开发计划署特别方案资源下进行的方案发展活动的挂钩,方案拟订工作预期会取得有效的成绩。虽然这个新的制度才于1991年6月开始实施;但是,各执行机构注意到关于在国家一级上涉及为方案拟订和特定项目工作提供技术咨询服务的支助费用的各项新的广泛安排实际上可能因缺乏资源而使各机构今后为发展中国家提供咨询意见的能力受到了限制。这个事项必然将由开发计划署理事会根据其第1992/22号决定第24段在预期进行的评价范围内予以审查。

B. 综合性的业务反应

60. 一个国家的宏观经济结构和/或发展战略是确定其部门优先次序和方案的根据。目前只有极少数国家按照第44/211号决议第17(a)段的规定制订综合国家方案大纲,其中列明联合国系统各组织的合作条件。大多数国家政府的战略反而体现于中期国家发展大纲或有时体现于政策大纲文件。与国际货币基金组织和世界银行合作编制的结构调整方案有时是政府的唯一方案大纲。政策文件(如果有编制的话)的内容、细节和时期各有不同。圆桌会议、协商小组和国家技术合作评价和方案都是目前促进国家一级的综合业务反应的机制,特别是联合国系统各组织,包括世界银行,能提供它们的技术能力。

61. 方案发展的协调安排必须如同各国政府所表示的那样特别照顾到发展中国家的情况和需要的多样性。在一些国家,特别的内部情况需要联合国系统的支助,主要是为满足直接的人道主义需要。在其他地方,部门或分部门性的利益、结构调整方案或特别项目则可能占优势。联合国对国家优先次序作出反应的性质各有不同,即从单一的机构工作以至专题、多部门和多机构的方案拟订工作,包括圆桌会议或协商小组,战略发展文件或咨询说明。

62. 联合国已有几年成功地协助若干发展中国家制定援助协调的计划和管理办法。由各捐助国代表参与的圆桌会议,有参与编制各项技术研究报告以帮助拟订部门性计划,可能还研拟所需的外国援助。国家技术合作评价和方案是旨在加强国家的援助管理机构,该方案需要国家有关当局确定管理国家经济所需要的重要人力资源、加强国家的能力、提高国家避免过渡的捐助国利益和提供今后技术合作(不论援助来源)应当提供的国家大纲和战略性优先次序。

63. 实际上,所有联合国组织都在进行某些方案发展工作,而目前在各个方案拟订阶段有若干正面的系统协作例子。为了在国家一级上达到使对国家需要的“综合反应”得到协调的目标,便需要有全系统的协商一致意见,特别是总部在国家一级上对联合国方案拟订工作的协调作出有效的指示。

方案拟订的反应

64. 如上面所述的,各国政府对改进一些方案拟订工作的协调的需要表示关切,并希望对其国家优先次序有较为一致的系统反应。但是,联合国系统有许多合作性的方案拟订工作的例子可作为模范或适用于其他国家。

65. 使用领导机构的概念,即组织一群或一组的机构来响应具体的主题需要¹⁰通常使联合国系统方案拟订的合作能在大多数发展中国家有所发展。在征得国家有关当局的同意并有时在它们的参与下,这些安排的组织和管理工作通常归于驻地协调员。这项过程包括进行诸如需要的评价、编制关于联合国对具体优先次序的反映的综合说明以至于拟订方案的构成部分的一系列合作方案拟订活动。该过程通常由一个具有特别专业和技术能力的人来领导。如果有一个有魄力的驻地协调员、政府领导人和自愿的联合国伙伴便能协调地将该系统调动起来。

66. 在驻地协调员系统范围内适用的领导机构的概念需要各个由联合国有关组织或驻地协调员召开或主持的专题多学科小组的参与。机构间小组的工作包括:

(a) 共用资料和鉴定有类似专题兴趣的政府官员和双边和非政府组织的有关

官员；

- (b) 发展部门性的战略；
- (c) 确定机构间的关系和多边、双边和非政府组织的供资可能性；
- (d) 选择供联合国系统集中的领域；
- (e) 为联合国各项活动编制专题战略文件或下一阶段共同行动的联合说明；
- (f) 为联合国的方案拟订工作进行合作。

C. 方案办法

67. 从项目办法改为方案办法已取得进展，受到接受国和捐助国的广泛欢迎。联合国系统有丰富的经验，有使用方案办法的长期传统，也有粮食计划署使用项目办法的法律根据。配合国家特定需要的方案办法，是增加协调与成效的有效手段，可以大大减少大量项目造成的官僚程序。然而，仍需要澄清一些概念，并采取步骤进一步加强协调联合国系统的行动。

68. 关于大会第44/211和第46/219号决议，理事会第39届会议(1992年5月)鼓励开发计划署继续同各国政府和专门机构就制订指导原则问题进行协商，这将支持方案一级的国家组织评估和加强能力，制订和执行跨部门、部门和分部门的发展方案。¹⁰ 在1992年实质问题(业务活动)协商委员会下届会议上，将就方案办法进行联合国系统的进一步协商。

69. 根据个别国家的情况，联合国系统可以协助进行需要评估和形势分析，从而导至制订一项明确的战略。一些组织的经验表明，需要评估工作基本上按照下列原则，但各原则之间并不是完全割裂的：

(a) 国家发展计划或优先事项一般制订得比较概括，并按经济部门或主题分类；政府首先需要事先确定需要国外合作的全国优先事项；

(b) 然后对这些概括的设想作出比较详细的限定和解释，以便明确所存在的困难和弱点；

(c) 参照过去的经验概要提出现有安排需要的改进或补充之处, 包括提出新的倡议;

(d) 然后进一步选择可以最好开展业务活动的优先领域;

(e) 根据优先需要制订出具体的援助方案。

70. 方案办法的效果表现在同政府目标和结构结合的程度。方案办法需要突出参加规划的概念, 并要便利联合国系统部门和分部门单位之间的横向合作。经验表明, 方案办法需要下放权利并使外地一级有足够的技术能力。联合国系统对方案办法的援助必须全面响应国家的努力, 评估如何最好地使用联合国的能力以解决国家一级需要。

71. 对国家一级的数据的审查表明, 得到联合国系统技术能力支持的驻地协调员的实务能力和领导, 将日益重要, 他将保证该系统能够成功地协调利用方案办法。为落实方案办法, 在一些分集团中建立的联合国系统国家工作队, 有时根据国家方案主题利用上文叙述的领导机构概念。国家和国际技术专家的经费, 可以根据新的支助费用安排或通过联合国系统其他筹资安排解决, 或用其他办法补充国家工作队的资源。对若干工作队, 联合国组织已掌握广泛的技术能力, 可能需要加以组织以满足国家一级方案的需要。

D. 方案拟订周期的统一和配合

72. 在政策问题联合协商小组的支持下, 开发计划署、儿童基金会和人口基金的方案拟订周期, 同某些国家政府的规划期间取得了一定的统一和配合。在30个国家做到了完全的配合。至少在18个国家内无法配合政府的周期, 因为这些国家政府没有一个正式的规划期间, 在至少另外的6个国家, 政府实行一年预算周期。因此, 在几乎四分之一的国家内, 不可能立即配合国家周期。在另一批国家内, 由于考虑到不能修改总部确定的现有规划周期, 因此没有使方案拟订周期配合国家周期。各国政府和联合国系统的许多国家级官员指出, 政策问题联合协商小组和其他联合国组织

对方案制订周期政策的进一步协调一致,应能导致国家一级的更多进展。虽然在方案拟订周期的配合与同步方面已取得进展,但通过该小组的努力很有可能取得更多进展。在此方面,约有60%的驻地协调员报告说,已制订同政府周期进一步配合的计划(包括同联合国系统其他组织和某些双边组织)。

73. 其他国家的业务活动是按照包括一个三年滚转周期的结构调整框架。第44/211号决议还要求考虑在滚转周期的基础上采用预算周期。至少一个联合国组织和近三分之一的国家报告说,已采用在滚转周期基础上的筹资周期。其中约80%的国家称,这些努力为在联合国系统更广范围的使用打下基础。

E. 多边非紧急粮食援助同国家方案的结合

74. 大会第44/211号决议第17(e)段建议经由联合国系统管道提供的非紧急粮食援助应有统一的方案,以确保其能与国家政府的发展方案充分结合。作为该系统中处理大量非紧急粮食援助的唯一机构,粮食计划署应提出步骤使粮食援助同联合国各机构提供的其他援助更好地结合。

75. 粮食计划署的发展项目粮食援助有若干值得指出的特点。近几年来,每年援助价值超过5.3亿美元,援助对象是低收入、缺粮国家的穷人,其办法是向具体的受益人转让额外的资源或补充特定国家政府发展活动的预算。奖励提高学校入学率,鼓励植树造林,减轻结构调整的社会成本,是项目粮食援助所进行的一系列发展活动的三项活动。然而,由于这些援助的特有性质,除粮食计划署和它所支持的政府的资源外,还要求补充大量的财政、管理、后勤和技术投入。在项目粮食援助上必须增加联合国系统和双边捐助者其他来源的财政和技术援助,才能使粮食计划署项目粮食援助同政府方案适当结合。

76. 根据粮食计划署就此问题所做的专题审查,粮食计划署在1992年5月粮食援助、政策和方案委员会第33届会议上提出了若干建议。为使粮食计划署发展援助纳入发展援助规划的主流,建议采取下列行动:

(a) 粮食计划署在不断改进其国家战略大纲的内容和形式的基础上,逐渐采用国别方案制订程序。各国政府、联合国和各双边组织更多参与制订国家战略,是经订正的程序的一项重要内容。粮食计划署目前制订和执行其发展活动的办法已包含有方案办法的主要特点,这种办法已在联合国系统内得到普遍的接受。

(b) 粮食计划署和开发计划署将研究各种机会,更多设立开发计划署资助的技术援助“综合项目”,支持粮食计划署在个别国家的援助项目。

(c) 粮食计划署将扩大使用现行办法,将现金拨款纳入项目预算,以加强项目的拟订、监测、报告和评价。

(d) 将作出努力加强粮食计划署制订粮食援助发展项目的官员同其他组织的对应官员之间的个人接触。

(e) 为解决普遍存在的对项目粮食援助的误解和缺乏了解,粮食计划署将散发项目粮食援助在各国成功实施的资料,并指出其他国家存在的各种机会。为此可以在接受国和政策协商组与实质问题(业务活动)协商委员会等机构间组织举办定期研讨会。开发计划署主持的圆桌会议和世界银行主持的协商组会议(粮食计划署被邀请参加),也是介绍使用项目粮食援助具体想法的论坛。

F. 方案执行情况、审计和评价

77. 根据国家一级的数据,约有80%的政府系统地审查、评估和协调联合国系统的方案和项目,以减少重叠和确保互相的补充。

78. 一般认为,方案的责任性应更集中于成果,而不是投入。一些驻地协调员认为,联合国的目前审计程序无法充分评估方案和项目的效益、影响和持久性。此外,所审查的各种来源的资料表明,联合国系统经常依赖财务报告来评估方案的执行情况和责任性。

79. 对于持久性概念的应用,持有不同的意见。在驻地一级的许多人认为,对持久性的评估应是制订和执行的一项先决条件,其他人认为这是项目后的后续活动、

审计和审查的必要条件。大家认为,持久性取决于联合国系统对国家活动的响应和结合,也取决于在执行期间国家承诺资源的能力和决心。

80. 许多国家政府认为,联合国系统应当协助预测在方案执行阶段以后如何保持持续的影响。此外,一些人认为,历来过多依赖短期措施,特别是联合国系统对投入的资助,这些应当是政府参与的正常部分。遭到经济困难的接受国政府认为,国家经常缺乏资金,联合国系统应有更多灵活性。

81. 方案的责任性是联合国系统业务活动的一个固有特点,大会的这一规定是为了保证联合国系统的影响能够符合国家的需要。目前已将更多的权利和责任下放到国家一级,下放到国家办事处和接受国政府(特别是国家执行的项目),实际执行情况的责任心对于下述方案职责仍具有第一位的重要性:

- (a) 定期审查业务执行情况以评估影响;
- (b) 监测和评价,包括通过后继者安排支持各项费用;
- (c) 更多注意非财务方面;
- (d) 查明和使用数量目标、基准尺度和其他执行情况标准;
- (e) 进行项目后评价以评估影响,包括执行情况标准。

82. 认识到联合国系统对技术监测和支持负有特别责任,因此开发计划署已订出新的支助费用安排(TSS-2)。人口基金也确定了新的支助费用安排以改进执行情况和透明度。联合国系统五个最大的执行机构在经社理事会最近届会(业务活动部分)上指出,在新的项目中很少列入TSS-2规定。开发计划署强调目前需要考虑两项主要因素:新的系统在1992年6月才开始生效,1992年向第五个方案拟订周期的过度使得起始阶段所批准的项目有预期的减少。因此需要密切监测这些安排对改进执行情况的作用。

83. 联合国系统必须使程序进一步简化和统一,才能使发展中国家政府集中资源用于实际的援助协调任务。约三分之二的联合国组织报告说,已采取初步步骤简化程序并使其配合各国情况,但国家一级的大量数据表明,联合国系统的目前的程序

无助于统一和各国的更多参与。联合国系统和管理审计方面的各种程序需要作到进一步的统一。政策协商组和经济社会发展部为简化和统一财务责任制所作的工作可以提供一项基础。国家级的联合国系统官员认为,需要有训练良好的、客观的外部专家参加项目和方案的评价,以保证公正和共同办法。此外,使用方案办法和国家执行,就必须重新认识现有的程序。例如,大家日益承认,在实施期间方案办法需要特别注意监测和有效的责任制。

G. 关于方案拟订的建议

联合国系统国别战略说明

84. 1990年代的各种需要要求增加机构间的合作和把联合国系统的方案同各国的国家战略结合起来,这些战略越来越具有跨部门性质。联合国系统应采行更有效的综合性方案拟订方式,以便能够提供多部门的支助,满足发展中国家所选定的优先次序。

85. 当当地的情况有需要时应在强化的驻地协调员系统的领导下对一国优先次序作出联合国系统综合作业反应。在合作性方案拟订工作方面的成功倡议,可作为在别处施行的基础。应编写联合国系统国别战略说明,指出联合国系统在支助一国政府所设定的国家优先次序方面所能作出的贡献,重点特别放在能力建议方面。这么一种说明内所包含的因素包括有:扼要评价受到关心的领域,包括体制和人力资源的局限在内;分析技术合作和能力建设问题;以及设定广泛的构架,以供制订联合国系统未来的方案。它将提供给政府挑选的各种选择。重点应放在联合国系统的协作努力可能会产生影响的优先战略和目标上。编写这一说明时应与政府充分协商,并考虑到政府的主要责任是什么。实质问题(业务活动)协商委员会在1991年考虑到国别一级上所取得的经验,制订了可作为起点的一套初步准则。

86. 国别战略说明应作为联合国系统各组织国别方案和项目的参考,充分利用个别组织的现有方案拟订过程和所有有关的数据和研究。当审查国别方案时,这份

说明应提供给有关的理事机构。从分析国别战略说明得出的趋势可由大会、经济及社会理事会和其他合适的中央机构定期审查,同时要考虑到目前有关业务活动的管理的讨论。

87. 虽然联合国系统各组织将就其所支配的资源对各自的政府间机构充分负责,但是它们的国别方案和项目将在战略文件的范畴内加以协调,它们的方案拟订周期应与国家需要统一,并作出调整。

88. 联合国的分析和研究能力应根据具体的国别需要更有系统地提供给国别一级的业务活动,包括用于编写国别战略文件。此外,联合国系统各组织间应有更有效的交流系统和协调机制,并要加强使用联合国系统数据库,以支助国别一级的综合努力。

89. 在加强方案拟订工作的合作时,应使用成功的倡议,以便更集中和有重点地使用联合国系统的资源及产生更大的影响。

方案处理方法

90. 方案处理方法正在形成,以作为一个集中方式就国家的优先次序把联合国系统的合作综合集中起来。从评价得出的主要因素为:

(a) 方案处理方法是国家努力的组成部分。

(b) 负责管理方案的国家组织须有能力制订和执行跨部门的方案,联合国系统可能需要在在这方面提供支助。

(c) 联合国系统的支助须集中于明确查明代表受援国的优先次序的各项需要和目标,可围绕着这些需要和目标组织、监测和评价联合国的援助。

(d) 新的业务手段和机制须针对国别的需要,包括能够按照方案需要快速而灵活地获得技术能力。受援国政府须能掌握从广泛不同的国家和国际来源,包括通过发展中国家间技术合作和其他手段取得经过良好协调的意见咨询。

91. 为了确保系统而有效地应用方案处理方法,须考虑到下列事项:

(a) 在联合国系统一级,应更好地了解建议在联合国各组织的经验之上已经在促进合作方面成功实践过的方案处理方法各种不同的概念和实际要求。为此,应就将在政策问题联合协商小组和实质问题(业务活动)协商委员会进行的工作的范围内制订的名词、概念和做法达成更充分的协议。

(b) 在国别一级,方案处理方法首先必须是国家管理的工作;为便利综合方案的制订和执行,必须有明确的战略和目标,并有广泛的国家支助和适当的国家结构;必要时联合国系统可提供制订国家战略方面的支助。

(c) 必须通过各种来源灵活地向各国政府提供支助,以帮助制订和执行方案处理方法。联合国各组织的专业知识是特别重要的。联合国志愿人员、发展中国家间技术合作、非政府组织、国家或国际私营部门的公司和各大学提供的支助可作为其补充。必须通过在当地制订名册和数据基而向各国政府提供关于这些来源的资料。

方案拟订周期的统一和调整

92. 在使联合国各基金和计划署的所有方案拟订周期相互配合时间并使其适应各国的需要方面已取得了一些进展。特别是因为政策问题联合协商小组所取得的经验,应通过制定一项议定的计划和强调主题性的实质合作而取得进一步的进展。在政策问题联合协商小组周期统一问题分组之下应使方案期间的配合快速扩大实行,目标是在近期内把国家数从三分之一增加到三分之二。此外,将通过召集所有负责的官员议定一项合作行动计划而在少数国家内由政策问题联合协商小组各组织和其他有关组织进行消除贫穷的实质性的合作。这项倡议将作为一个基础以供未来更广泛地应用所取得的教训。

93. 大部分国家正在采行国家战略而不是传统的规划做法。这些战略是按较长的远景定期修订。系统的方案拟订周期将需据此调整。在这方面,联合国各组织将设法确保它们的方案和项目考虑到各国政府的偏好,围绕着共同的主题协调统一起来。此外,联合国的支助往往须要采取灵活的方式,以满足快速出现的各种需要。

在这些变动中的环境下,建议可能时进一步使用滚转预算周期的概念,以作为在对当地的需要作出调整时注入灵活性的一种手段。¹⁰

方案的执行、审计和评价

94. 应采取进一步的步骤,以便在评价方案和项目执行情况时改进对影响、可持续性和自力更生的评估。这包括:

(a) 在进行监测、审计和评价工作时应以一国的某一方案或各种方案而不是以某一项目的执行情况为其准则。

(b) 在评价执行情况时应更多地着重于评价能力建设、影响和可持续性的完成情况。订正准则考虑到这些要求,应制订和执行方案处理方法、国家执行工作和技术专家的利用,尽可能反映整个系统的做法。

(c) 联合国系统不同组织的方案和项目如是在国别一级相互补充的,应对这些方案和项目采取协调做法。

(d) 在所有的监测、报告和评价工作中,应由国际机构的评价工作小组审查有无必要建立国家能力以处理这些事项。

(e) 应在使联合国系统管理审计工作的程序达成更大的统一协调方面取得进展。

(f) 管理审计工作应涉及财务审计和方案审计这两个截然不同的活动,确保能作出完全充分的评价,因为目前的综合做法只能导致不充分的评价。

五、驻地协调员制度与国别代表

A. 驻地协调员制度

不同的情况和职务

95. 驻地协调员在不同的国家面对极不相同的要求下工作。评价驻地协调员制

度的运作时必须考虑到这些因地制宜的差别。尽管存在着这些重要的国别差异,但所有驻地协调员均须发挥领导联合国系统活动的作用,包括作为没有代表在有关国家的组织的领队。驻地协调员也与多边和双边捐助者合作,而且逐渐多与政府组织和私营部门合作。

96. 驻地协调员的工作日趋复杂,因为专门基金的数目增加,倡导工作和全球性的优先事项越来越受到重视,在国家一级通过加强联合国系统协作以合理利用资源的问题日益受到关注。此外,必须就国家方案架构,协助拟订方案办法,和支助国家执行等问题制定联合国系统的统一对策也加重了驻地协调员的责任。有的时候,人道主义和紧急工作的需要优先于发展工作。驻地协调员不一定有办法和足够的支持去执行对他们提出的众多困难要求。

97. 联合国系统派驻国家一级的人员数目和组成有重大的差异。大多数国家平均有5至10个联合国组织派驻了代表,他们往往共用房地。¹²其他一些国家有多至15个或以上的组织(有的包括区域中心),而少数几个则只有一个组织存在。有的情况没有当地代表,因为有些国家由其所属分区域的区域办事处负责。

98. 在驻地协调员制度的运作和促进联合国系统采取统一做法方面,受援国政府发挥重要的作用。受援国政府与驻地协调员的工作关系存在着很大的差异。发展中国家必须自行负责协调外援,有一些国家备有资源发展这样的系统,但另一些则需要这方面的支助。多数国家,包括许多拥有国家援助协调能力的国家,都希望联合国系统可以在驻地协调员的领导下实现较大程度的协作和效率。多数发展中国家和捐助国政府要求驻地协调员发挥更积极的领导作用,促进联合国系统的一致性,以提高联合国系统活动的方案编制工作的效率。各国政府一般都建议适当加强驻地协调员制度和将权力下放给驻地协调员和其他国别代表。

99. 有些政府为更好地利用驻地代表制度作出了一些调整。受援国政府要求驻地协调员在下列具体领域发挥领导作用。

(a) 建议能力;

- (b) 支持资源调动;
- (c) 将所有联合国系统伙伴、国际金融机构和其他多边和双边方案带到方案编程序;
- (d) 紧急情况、自然灾害救援和人道主义援助;
- (e) 减少援助协调方面的行政和报告程序的重复和统一这些程序。

100. 驻地协调员显然不仅需要联合国系统有全面的了解,而且必须获得必要的政策和技术支助,以便在这个复杂的多中心系统内有效工作。联合国系统仍有必要确定一个更系统化的方法,在国家一级支持驻地协调员制度的工作。必须更注重改进驻地协调员制度的运作,视它为导致向发展中国家提供有效的分析性和技术性支助的综合进程。

101. 联合国系统的同事一般在国家一级顺利合作。在有的情况下,体制因素妨碍充分的整体协作。有几次合作则有赖于在国家一级协同工作和驻地协调员的领导。应根据这些协作例子定期修订驻地协调员制度的准则。

102. 驻地协调员在几次紧急情况中有效地协调了联合国系统的行动。在这些情况中,联合国系统和驻地协调员都得到明确指示,知道要实现的目标,并且获得较多的资源和技术支助。

103. 过去几年,有几名驻地协调员,特别是在非洲的协调员,参与了人道主义援助方案。在多数情况下,他们根据请求帮助计划、支助和协调联合国系统(联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、粮食计划署、开发计划署、儿童基金会,等等,以及双边和其他多边捐助者提供的援助。在大约12个国家,这几乎成为全时的责任。

104. 除了直接代表几个组织以外,驻地协调员还是秘书长指派的安全事务官员。以此身分,他们负责安排联合国人员及其家属的应变工作和在出现安全问题时采取适当措施。在若干情况下,这个职务越来越重要并占用很大一部分时间。

105. 一般来说,联合国系统多数机构认为驻地协调员的工作是加强接触和交流

信息和促进行动。他们表示必须加强驻地协调员制度,以加强支助,推动其各自负责的领域的优先事项和促进协作。

106. 世界银行集团与联合国组织保持扩大中的关系,并且大有进一步协作的余地。开发计划署和世界银行是系统内具有全球性多部门任务的两个主要机构,它们长期以来广泛合作。一个相对新的联合国系统协作领域是“调整贷款”。此种贷款是世界银行和许多撒南非洲和拉丁美洲国家间关系的主要内容。此外,联合国系统参与世界银行在几个国家主办的协商组和对这些协商组作出了贡献,世界银行则参加了许多开发计划署在其他国家主办的圆桌会议。

联合国系统支助

107. 明显需要进行更高级别的协作,这可以从总部一级开始,以便:

(a) 尽量发挥联合国援助的潜力,在各专门机构的发展业务活动和研究与标准制定工作之间促成相辅相成的关系;

(b) 根据需要向受援国政府提供政策、方案拟订、执行和评价方面的多学科和多部门综合意见和能力建立的支助;

(c) 与各国政府和适当机关对话,将多边和双边援助与联合国系统援助结合,以满足国家优先次序的要求。

108. 驻地协调员制度在共同的行政、安全和礼宾事务上运作良好,但必须加强促进联合国系统内部方案规划的协作的工作,包括制定协作方案的目标和战略,组织多学科工作队和在统一程序方面取得进展,利用联合国系统一切有关的能力。

109. 为了使驻地协调员制度可适当运作,它必须可更容易地利用联合国系统的技术能力,包括使它能够有效地进行发展协调工作的技术咨询人员和支助人员。这应包括可随时利用国家专门人材和获授权与联合国有关组织合作在当地为多学科工作队征聘技术人员。

110. 1991年年度业务活动报告提议了另一个驻地协调员可利用的经费来源,以

聘请顾问和支助人员,帮助他们更有效地履行其全系统范围的工作。几乎所有驻地协调员都认为此一额外经费来源具有优先重要性。一些协调员获得开发计划署的财政支助(平均大约是每国\$65 000),但大多数表示他们每年平均需要\$50 000的额外经费。

实质问题(业务活动)协商委员会的准则

111. 大会第46/219号决议第23(a)段要求评价现行的驻地协调员团队领导作用准则的影响。那些准则实质问题(业务活动)协商委员会所制订,并于1990年10月在加强驻地协调员制度的报告(见A/45/273/Add.3)内公布。该委员会在加强驻地协调员制度的准则内所反映的主张很有用,但仍需更全面和更有系统地适用。随着国家一级的协作行动经验的增加,必须谨慎地以在国家一级取得成果的人的参与下定期审查上述准则。多数联合国组织表示它们依照准则行事以加强驻地协调员制度。必须更有系统地监测这些准则的执行和以其他手段加强驻地协调员制度。

112. 多数驻地协调员表示他们已开始执行准则,与其他国别代表创造一个较着重团队精神的事方法和交流方案规划资料。评价团指出,系统在这方面加强总部一级的支助应有助于驻地协调员的努力。自准则颁发后,外地一级的联合国系统会议数目增加,有的获得政府方面的参与。多数情况下举行了面向方案的跨部门会议,但有系统的后续机制则不一定存在。实质性资料的交流也有所增加:多种通讯和其他书面资料都在交流之列。

113. 在本评价过程中指出的,影响到驻地协调员制度的运作,因而在加强今后的准则时必须考虑到的重要因素为:

- (a) 各国政府对驻地协调员制度的好处的认识和在政府各级利用制度;
- (b) 驻地协调员与各国政府的工作关系;
- (c) 准则的明确性,包括驻地协调员和联合国系统代表各自的职责;
- (d) 联合国系统所有外地代表之间良好人际关系和工作关系;

(e) 驻地协调员与捐助群体的关系。

工作量

114. 驻地协调员的职务范围广泛;在国家一级协调联合国系统行动;监督大量特别用途基金和开发计划署以外的经费来源(包括开发计划署信托基金和特别基金);在方案编制方面推动全球性优先事项和提供实质性团队领导作用;在外地一级与联合国系统各种代表联络;在安全事务上充当秘书长指派的官员;通过联合国系统及其他来源的救灾和紧急人道主义援助。对于没有独立的外地代表的机构,驻地协调员发挥关键作用,调动其技术专门知识协助各国政府。

115. 目前,驻地协调员的工作量很高而且包括多种不同的工作。各国情况有差别,但根据一项对驻地协调员的调查,全球的总平均显示,驻地协调员的时间平均50%用于开发计划署事项(根据理事会第92/37号决定和为了1994-1995年预算的编制,开发计划署正在对驻地代表的工作量进行全面研究)。其余50%时间分散于一系列其它职责:作为驻地协调员协调全系统工作(14%);代表联合国组织和实体(如人口基金、粮食计划署、经济和社会发展部、联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)、难民专员办事处、联合国工业发展组织(工发组织),等等)(23%);行政、安全和礼宾方面的共同制度问题(9%);防灾和人道主义援助(6%)。各类别比例当然因地制宜。在面对特殊情况因而需要大量人道主义援助的国家,开发计划署所占百分比平均低于40%。在若干情况下,人道主义需要占用最大部分时间。其他事情如举行联合国会议(区域会议、大型会议,等等)和各种到访的联合国和非联合国特派团都占用他们的时间和可能在相当长一段时间内严重打断他们的日常工作。

B. 共同房舍

116. 大会第44/211号决议第15(d)段请联合国系统的所有机关、组织和机构作出必要安排,在国家一级建立共同的房舍。1991年的业务活动报告包括了有关当前

情况的详细资料(A/46/206/Add.3,第29-39段)。

117. 后来大会第46/219号决议第25段要求在三年期政策审查报告中评估在达成共同房舍方面取得的进展,并于可行和不导致发展中国家付出任何其它费用的情况下提出一个充分达成这个目标的计划。

118. 一个关于共同房舍和服务的政策协商组常设小组监督每一共同房舍项目,包括规划、设计、经费筹措、建筑和管理。为了取得一项新颖的办法,该小组与一个私人发展商开展了谈判,根据租用/购回的选择在扎伊尔建造共同房舍。已制订计划在孟加拉国、贝宁、中非共和国、埃及、纳米比亚、巴基斯坦、塞内加尔和塞拉利昂重复这个模式。

119. 自1991年以来,政策问题联合协商小组对于向共同房舍提供经费采取了下列更多的措施:

(a) 授权开发计划署外地房舍储备金将3 500万美元列入计划,但一年的实际开支不得超过2 500万美元。开发计划署理事会第90/44号决定授权署长在万不得已时利用外地房舍储备金购买办公室房舍,但这些购买必须与政策问题联合协商小组的组织以及在可能情况下与外地的其它联合国组织分担。此外,开发计划署理事会1991年6月的会议设立了一个500万美元的循环基金负担联合国人口基金在建造联合国系统共同房舍方面的份额。

(b) 儿童基金会执行局核准授权一笔总额最高2 200万美元的储备基金作外地办事处房舍和工作人员住房使用,其中75%(1 650万美元)将留作外地办事处房舍之用,主要是儿童基金会与其它联合国组织参与共同房舍方面。

(c) 政策问题联合协商小组的另一个合伙人世界粮食规划署将通过预付租金继续资助它在共同房舍方面有关的资本费用份额。

120. 除了联合协商组外,实质问题(业务活动)协商委员会在1990年审议了共同房舍的问题,并赞成鼓励共用共同房舍和服务,特殊需要和物质条件对这种共用造成限制者除外。委员会要求所有外地代表与驻地协调员充分合作设法尽量共用共同房

舍和服务。自从采取了实质问题(业务活动)协商委员会的立场以后,教科文组织参加了四个国家的共同房舍。教科文组织在外地的单位使用的房舍几乎有半数是由东道国政府免费提供,因此要教科文组织搬到必须偿付租金的共同房舍是不花算的。粮农组织和卫生组织的立场是尽可能把其外地办事处地点接近农业部和卫生部。卫生组织目前所用的房舍几乎全部由东道国政府免费提供。

121. 如果房舍是由东道国提供给专门机构,搬进共同房舍将会引起额外费用。似乎可以进行选择性的、逐个国家的审查,以期取得最合乎经济效益的解决办法。目前正在为取得进一步的进展作出特别努力,联合协商组正在根据一项商定的行动计划和现有的资源审查该问题。特别注意波罗的海国家和独立国家联合体的需要。

122. 为了改进联合国系统合作的一致性,必须为取得共同房舍作出更多进展。如大会第46/219号决议第25段要求,必须在现有资源范围内为充分实现这项目标执行一项计划。为此,要求联合协商组共同房舍问题小组制订一项计划在今后两年内把共同房舍增加5倍。将在1992年下半年审查这项计划,以便商定执行该项计划的具体措施。

C. 权力分散

123. 权力分散和权力下放到外地是大会第44/211号决议和以前一些决议的主要关注事项。在这个商定政策范围内,预计办事处能够在尽量减少总部对业务问题的控制和干预的情况下执行业务;总部的作用基本上是为提供战略性指导和支助。然而,这些决议尚未产生一项前后一致和精简的联合国办法。下文分析了其中的一些因素。

124. 受援国要求进行更多的权力分散和权力下放到外地一级,这样技术合作活动、特别是其执行就能够更接近国家现实情况并使国民更多地参与。他们又要求尽量的协调和简化联合国系统的程序,并希望更加重视受援国政府的程序。一些政府非常关心联合国系统的政策和程序得到简化,以改进协调和国家一级的管理。他们

认为使用方案办法和国家执行是这方面应该采取的措施。

125. 有关这点的评价指出了以下问题：

(a) 必须使联合国系统在外地设立的机构合理化,以更好地提供多学科咨询满足各国的优先事项。外地办事处内部、区域办事处、联合国机构总部或国家和其它地方的其它来源可能需要技术顾问。根据联合国的三边制度,如果需要外来技术咨询,明显的优先选择是系统的机构。由于国家当局将越来越多地担当执行作用以及由于目前可以得到广泛的服务来源,国家当局也应能够利用其它来源。在这方面,有人认为联合国系统机构也要作出进展,把他们的专门知识设备、培训机构、来源名册的资料“国有化”和区域化。举例说,TCDC-INRES数据库应把国家和区域的技术专长来源列入他们的名册。

(b) 一个稍为不同但有关的问题是外地代表有些任务不是直接与业务活动有关,其中包括促进标准和公约的工作。每一组织的外地代表是为了行使各自组织的理事会机构和秘书处确定的任务而设立,这些任务可能超出业务活动的具体要求。

(c) 没有外地代表的组织对于不能分散权力的某些具体业务在总部保留权力。然而这些组织尽可能借助开发计划署驻地代表的服务。没有外地代表的组织的情况意味着需要特别的安排使这些组织能够作为联合国系统多学科对策的一部分向政府提供政策和技术咨询(参看第126(b)段)。

126. 由于国家当局更多地负起管理职责,联合国系统的作用正在转变。正在采取或考虑采取的具体措施包括:

- (a) 将技术和行政能力分散到国家办事处满足国家一级的需要;
- (b) 在各级拟订综合、部门间和多学科的办法满足国家一级的需要;
- (c) 对总部的主要技术部门进行实质性改组,以加强部门研究、政策咨询、发展研究、制订标准和执行业务活动、职能之间的相互作用;
- (d) 改组总部的单位以体现国家一级目前/不断变化的技术和实质性服务需

要。

127. 大家普遍承认要使国家代表和驻地协调员行使他们获得授权的职能,他们应该能够根据需要同联合国系统的机构和其它来源得到方案制订以及业务周期其它阶段必需的专门知识。所需的咨询种类取决于政府给予优先的专题或部门,也取决于政府本身的能力。

128. 关于权力从总部下放到国家一级的问题,一些组织已实行了相当多的通盘的权力下放,而另一些组织仅采取了一些具体的措施,例如提高外地办事处批准方案/项目的权力和增加他们处理预算订正的灵活性。总部一级的批准程序常常引起延误,并且可能剥夺了最了解国家需要和情况的一级的决策。仍然碰到的一些程序问题包括:

(a) 方案/项目批准权方面的权力下放不足或不平等;

(b) 除了某些例外情况(例如儿童基金会)没有充分把权力下放给国家代表执行项目。研究金的分配、设备的购买(有一定最高金钱限额者除外)顾问的征聘(包括国家征聘)和所有重要的预算调整仍需呈交总部采取行动或批准。

129. 经管责任仍然是权力下放的一个不可缺少的条件。不但需要财务上的经管责任,还需要保证管理或方案业绩、影响和国家一级的维持能力,不论是否涉及国家执行。

130. 业务活动不断变化的环境需要更多的把权力分散到国家一级。符合大会意图和发展中国家需要的权力分散办法的关键要素包括:

(a) 在一个国家战略说明和个别国家方案的范围内可以实现更大的权力分散。在方案得到总部一级批准后就要立即授权执行--某些联合国组织成功地采取这项做法。为了符合大会第44/211号决议的意图,先决条件是应用方案办法,以便在多部门、部门或分部门一级拟订周全的方案。只要遵守方案纲领,一般只应该对外地办事处的权力实行最基本的限制,这种限制也许是因为外来投入的水平(不管怎样,一个方案的重要性或复杂性并不取决于外来投入的规模),也许是因为国家执行。如果

涉及一项原则性或政策性的要点则属例外。只要总部能够预料到这些问题,就应该在方案阶段加以澄清。除了为制订一项良好的方案遵行方案办法外,为了执行这项安排必须采取下列主要措施:

(一) 方案或项目文件应当包括容许进行授权的资料。应当制订一项格式容许理事机构批准之后授权;

(二) 制订方案或项目文件格式时应当考虑到方案或项目的管理者是政府。由于技术合作不是一门精确的科学,太详细的规划可能造成太多的调整,文件应为预算方面的灵活充分地留有余地。

(b) 权力分散必须加强驻地协调员制度根据国家的方案需要提供充分支助的能力。因此,驻地协调员必须能够与有关机构协商后通过国内外的来源搜集和管理方案支助必要的技术专门知识。

(c) 随着国家执行和方案办法的建立,需要进一步的权力下放,以及时地满足政府需要。此外,必须随时向国家执行实体提供技术和业务资助。

(d) 联合国系统的政策和程序必须实行更大的灵活性、简化和协调。政策、程序和格式必须更加协调和简化以及适应国家需要,以促进国家执行和增加对外地的权利下放。

131. 关于程序简化的问题,应当指出的是,在开发计划署本年初颁布的有关国家执行新准则得到执行时,也许能够减少该领域的一些主要问题。在某些情况下,更多的时间、进一步简化、培训和一致努力使政府和联合国系统为国家执行达成共识谅解被认为是必要的。第七章说明了为实行这些准则预计需要的培训资助。必须考虑到的另一要点是,根据国家执行,国家规则可对多数活动适用。在国家业务的实际环境下,每一国家应当有权选择尽可能使用其本国规则和规章。

132. 在外地一级的财务和实务经管责任必须通过更为分散的制度加以保障。这种责任取决于国家办事处的质素和取决于在方案拟订周期所有阶段遵行的程序。随着更多的权力分散,必要时正在加强技术和财务经管责任服务的质素。

D. 关于驻地协调员制度的建议

133. 驻地协调员制度过去三年中已有加强,但还需要取得更多进步。驻地协调员在很不相同的环境下进行工作,执行从发展服务和技术咨询到人道主义援助和资料工作等各种职责。必须利用迄今在回应各种条件和需要方面所取得的经验针对各别国家的需要进一步加强驻地协调员制度。

134. 审查中发现的几个重要因素是改进驻地协调员制度运作所必不可少的:

(a) 一个协议的进程和机制在国家一级转达联合国系统的共同目标和战略,配合各国政府的国家优先事项,并作为联合国系统协调行动的基础;

(b) 充分吸收成功的经验,制定一套驻地协调员制度运作的更清楚的指导方针,联合国支持驻地协调员制度的能力以及由有关组织参与的适当的监测机制;

(c) 通过驻地协调员向各国政府就实务、方案规划事项及时提供高质量支助的技术能力,包括提供多学科咨询意见,支助方案需要;

(d) 更好的机会来获取国家一级方案所需的有关数据和实质性资料;

(e) 将能力进一步分散到外地一级,授予权力,并更灵活地迅速作出反应和使程序适应各国政府的程序。

135. 为满足各国的不同需要和适应各国的环境,灵活性是必不可少的。一方面应当在所有国家加强驻地协调员制度,另一方面,某些类别国家的具体需要,如人道主义援助和对援助协调和资料调动的支助,需要尽早采取具体行动来改善该制度的运作。

136. 看来在遇到特别困难和紧急情况的国家内,联合国制度的行动比较有效,并且直接协调,主要因为具有明确的目标,而正规的发展活动却并非如此。这些情况,尽管在许多方面是独特的,但却提供了经验应可用于加强协调员制度,具有明确的目标尤其极为重要性。

137. 在另外一些国家,联合国系统发挥了特别重大的作用,加强驻地协调员制度十分重要。这些国家大多处于结构调整过程中,这对进行业务活动的宏观政策框架有重大影响。必须及时采取有效行动,要求联合国系统的行动具有最高的连贯性。

138. 波罗的海各国和独立国家联合体要求联合国系统和驻地协调员发挥新的职能。秘书长回应这些新的要求,决定在六个国家建立有联合国代表为首的联合国临时办事处,代表也作为驻地协调员发挥职能。开发计划署理事会第92/43号决定授权署长在该区域开设数量有限的临时国家和区域办事处,并请他同联合国和其他联合国有关机构合作,尽早取得协议,以便保证统一办法和统一办公。此外,经社理事会在其关于同一问题的第1992/40号决议中强调在该区域采取统一办法和统一外地办公的重要性,请有关机构,如行政协调会和政策协商组提出这样一种办法,并请秘书长在本报告后附上执行这种办法的方式。因此,在一个增编中提供了这一资料。

139. 驻地协调员制度取得的许多成就依靠临时倡议过多,对有系统的办法依靠不足。需要各总部就主要政策问题提供更连贯统一的指导。联合国各组织总部应当以行政协商会和其他联合国系统协调实体如政策协商组等协议的进程为基础,提供进一步支助。在经社理事会最近一次实务会议上,儿童基金会、开发计划署、人口基金和联合国系统其他组织提出若干提案以便加强该制度的这一方面,包括通过定期报告和审查会议加强对共同努力的监测和联合国加强对驻地协调员制度的监督能力。这一事项必须在政策协商组和行政协调会上得到优先注意。

140. 实质问题协商会(业务活动)的指导原则(见A/45/273/Add.2和大会第46/219号决议,第23段(a))是有帮助的。这些原则必须有效实施并参照经验定期调整。驻地协调员制度的运作需要得到进一步支持:

- (a) 各级政府和各政府间机构应更好理解该制度的价值;
- (b) 联合国和联合国系统其他总部一起和分别给驻地协调员和联合国系统其他代表明确指示,加强驻地协调员的作用;
- (c) 应当充分执行现行准则中的关键内容,如组织专题小组,驻地协调员应当

定期提出报告,供各有关组织高级官员审查和反馈;

(d) 正如上文已经提到的,应在驻地协调员制度内拟定国别战略说明的各方责任准则;

(e) 作出安排以便有更多机会获得实质性研究和分析性资料,包括使用联合国系统的数据库和其他资料系统;

(f) 鉴于有许多新要求,应确保挑选进程能选定高质量的驻地协调员。

141. 为了更有效地回应多学科咨询意见的要求,有必要采取以下步骤:

(a) 通过行政协调会和政策协商组以及关于具体战略问题的特设机制,加强联合国各组织政策的配合和协调,从而加强跨部门合作方案;

(b) 加强驻地协调员制度的运作,作为受援国内的联合国系统的团队领导来解决全系统问题,授予驻地协调员全面权利和手段来组成多学科小组,根据国家的方案要求由最适合的组织或个人主持。这些小组可以由联合国系统内合格专家和联合国系统国别小组组成或按需要由其他人士组成,包括:

(一) 由驻地协调员供资,便利技术专家就多学科需要提供咨询,并作出新的安排来迅速吸取技术机构或联合国的区域专门知识;

(二) 加强对参与业务活动的联合国工作人员的培训;

(三) 加强技术领域联合国国别小组支助人员,从别处提供有经验的技术工作人员,根据国别需要担任驻地协调员的顾问;

(四) 提高国家管理人员分析能力和技术能力,并为提高国家执行程度不断提供咨询。

142. 正如评价中已指出的,在有些情况下,驻地协调员的职责几乎已是全时工作。在考虑加强这一制度时需要考虑到这一事实,因为目前的工作量和多种职能影响到这一制度的有效发挥作用。此外,驻地协调员要求得到更综合有效地指导和支助。为了反映1990年代新的要求和各国政府以及联合国系统各组织表示的意见,并且考虑到对驻地协调员制度现有职能的评价,需要采取进一步步骤来加强驻地协调

员制度,包括考虑联合国系统有关组织更多参与。目前正在审查秘书长和联合国系统各组织首长最近几个月提出的提案,以便确定最有效的步骤。

143. 有必要根据已取得的经验来加强驻地协调员制度。目的是在国别一级创立更有效的制度提供联合国系统发展合作和人道主义援助,以及联合国任务范围内其他有关领域的统一实务领导。具体职能和责任范围需要在同受援国进行适当协商以后按照每个国家的要求作出调整。

144. 需要作出适当安排以统一的方式提供连贯的实务支助,反映联合国系统国家一级合作的各个层面。驻地协调员必须得到一组来自有关基金和署的合格工作人员的支助,他们是根据协议的工作计划任命的全时或短期工作人员。除此而外,需要有灵活的机制,根据国家的具体要求,提供多学科咨询意见和业务支助。

145. 需要同时采取行动来精简和加强国家一级的业务活动,其办法是在适当场合审查派往各国的人员组成和结构,以确保能反映国家的优先需要,并增加联合国系统合作的效率和影响以及减少行政费用。

146. 必须在共用办公地点方面取得进一步进展,以改善联合国系统合作的连贯性。为此目的,期望政策协商组根据协议的计划和现有资源大大加强共用办公地点。也将在行政协商会范围内进行协商。

六、国家执行

147. 在所有区域和各类国家内都在推广国家执行的常规。在儿童基金会、农发基金和粮食计划署,国家执行已成为规范。卫生组织大致也是如此。在人口基金,各地的比例不同,但远高于开发计划署。但开发计划署也在提高。虽然开发计划署已将国家执行作为开发计划署资助的项目和方案的一种常规,但一些国家政府和联合国机构提醒说,这应是一种逐渐的程序。当方案办法得到确立,新的支助费用安排就绪以后,将会便利进一步的实行国家执行。但仍表达了一些关切,即国家执行不应导致各专门机构技术和三方参加作用的丧失。

148. 大会第46/219号决议第8段强调国家执行方式应作为由联合国系统提供资金的方案和项目的常规。政府的分析和系统的资料表明,国家机构和能力的使用情况经常是积极的,但如果政府缺乏公共部门的资源、经过技术专门训练的人员和经费不足,也会出现各种问题。

149. 大会强调发展中国家负有确定其执行方案和项目能力的主要责任。多数国家政府与联合国各机构驻地人员协商评估这种能力。与此有关的是,开发计划署理事会第92/22号决定赞同署长的建议,授权驻地代表在现有授权批准的范围内,批准国家执行,并考虑到理事会第90/21号决定的有关规定。

150. 从1992年年中开始实行新的支助费用安排,这是加快实行国家执行开发计划署业务活动的另一个因素,特别是在国家执行项目比例比较低的国家。

151. 一些国家缺乏行政和财政管理的国家能力。为此原因,并为减轻满足联合国系统各种财政和报告要求的负担,许多国家政府已设立国家执行的支助部门,并经常得到国际资金和行政的支持。

152. 各机构在政策支持、方案拟订服务和监测与评价方面可能起到日益重要的作用。随着技术支助服务更接近国家一级,可望提高联合国系统支持国家执行的效率。

153. 有证据表明,各国政府和联合国系统在国家执行上取得预期的进展。数据表明:

(a) 目前国家执行项目比较少的地方,今后五年中将有大量增加;

(b) 国家执行项目比例比较高的地方,可望继续增加并包括今后同期间内的多数项目。

154. 各国政府和联合国系统的代表,特别是联合国系统驻地协调员对国家执行的支持,在其推广起到重要作用。然而,在有些情况下,由于缺乏人力资源或其他原因,无法实行国家执行。对国家执行目标的任何支持,都将受到各国政府特定选择和能力的影响。

155. 联合国系统各执行机构已提出下列几点,认为需要对此给于一定的注意,以便提高国家执行的效率:

- (a) 审查造成联合国机构技术支持未得到有效利用的因素,以及新的支助费用安排可能解决这一问题的情况;
- (b) 简化现有程序,并制定适当的法律文书;
- (c) 采取逐渐的办法,以确保保持联合国系统在实质和技术领域援助的三边性质,特别是技术复杂和经常变化的领域;
- (d) 在需要强大的外部技术援助时,应当有效地利用联合国的现有专门知识;
- (e) 需要进一步考虑确保联合国系统对方案责任制的技术参与;
- (f) 提高国家行政和财政管理能力以及技术技能。

简化规则和程序

156. 许多驻地协调员和接受国政府认为联合国系统的规则和程序复杂和众多,这是政府实行国家执行和充分利用本国能力的一项障碍。同时还必须指出,特派团的考察发现,复杂的政府规则,特别是对外汇的限制,也给愿意使用联合国系统进行特定采购和征聘活动的政府造成各种困难。

157. 关于联合国系统所要求的行政管理和方案和项目的查明、制定、评估、监测和评价的种类繁多的大量规则和程序,妨碍各国更多参与这些程序,或需要从更实质性的工作转移政府的稀有能力。普遍认为必须进一步统一和简化联合国业务活动的程序。普遍认为政策、规则和程序的简化,将会便利国家的参与,提高效率和更好使用各国政府和联合国系统的难得资源,进一步协调现有的作用和任务。

责任制:财政和实务

158. 责任制,从财务和方案两方面来说,都是成功运用国家执行方式的重要因素。财务责任制也取得很大进展。普遍对政府官员进行了培训,已提高其财务报告和审计的能力,随着程序要求的简化和一致,将会发挥更多效益。

159. 国家当局不仅需要责任制,而且需要监测执行情况和评价影响和持久性,这对国家执行事关重大。为充分履行对理事机构的责任,联合国系统也必须保证方案执行情况达到满意的水平。

160. 关于国家执行方面的“全面方案责任制”,联合国系统在国家一级的重点过多的放在责任制的财务方面。方案管理责任制的责任要求制定管理审计的执行情况指标。审查中所提出的一个有关问题是,由国家执行时,资金的发放是否根据财政责任,即是否按计划提供投入和执行各项活动,或是根据产出和成果预定目标的达成情况。

七、协调的培训战略和国家能力

A. 使用国家能力

161. 业务活动的中心目的仍是有效地利用和加强国家能力。方案办法、国家执行、权利下放和向驻地一级的授权,是达到利用和加强国家能力目标的根本办法。

162. 为实施与联合国活动有关的国家方案,政府提供和维持人力和财力资源的承诺和能力,关系到业务活动的影响和成败。各国政府指出,存在的缺陷表现为各种不同的形式,以下几点尤其有关:

(a) 公共部门缺乏合格的人力资源(影响管理、可以使用的时间、政府人员的数量);

(b) 特别缺乏法律、会计、审计和财政管理人员并缺乏这些活动的适当的规章制度(有关预算、报告的要求);

(c) 缺乏资金或对应的财政资源;

(d) 缺乏经过培训的人员或培训资源;

(e) 决策方面的延误、繁琐的国家官僚机构和缺乏权力的委托。

163. 联合国各机构认为,在联合国支助的项目中,更多的使用合格的国家人员不同于国家执行,国家执行是利用和加强国家能力的关键内容。所使用的方法包括指

定国家项目主任负责机构执行的项目,使用国家专业项目人员,开发计划署通过发展支助处征聘国民,增加当地分包合同和建立国民名册。分析驻地协调员的资料可以看出,通常利用各国国民担任所有方案和项目的查明、监测和评价职能。参与的程度表明,多数国家的国民经常或主要的参与所有的查明、监测和评价阶段。

164. 所报告的更多使用和提高国家能力的其他有效措施还有:

- (a) 驻地办事处工作人员对项目进行多次视察和监测,以提供必要的指导;
- (b) 国家官员到国外进行考察旅行,考察发展中国家内具有类似条件的其他国家业务部门;
- (c) 为参与国家执行的个人或机构经常举行简报会或培训讲习班;
- (d) 在逐个项目的基础上协助国家官员和审计员掌握财务报告要求;
- (e) 经常举行政府的国家执行和执行资料中心会议,加以提倡。

165. 一些国家指出,对使用和提高国家能力的任务,并没有给予足够的重视。专家服务和培训对国家能力的影响并不总是富有成效,他们对此表示关切。采取更系统和统一的提高能力的办法,显然是各国政府一项经常性的优先事项。在支助费用和国家执行方面最近实行的改革以及国家更多参与培训方案,是朝此方向的两个步骤。

166. 所出现的另外一些问题是关于在执行期间各国国民的地位,保留和薪酬以及项目结束后的继续就业。对被政府雇佣的国民支付的补充薪金存在有不一致的情况。国家人员的提供情况、专门知识、规则和薪酬经常影响到项目产出的影响和持久性。¹³

167. 仍需要作出重大努力,通过扩大国家执行和培训以提高国家能力。提高能力的系统和全面办法,应当列入所有国家战略文件。有关支助费用、国家执行、方案办法和发展准则、培训方案和监测制度相互有关的各项决定,应带来建立能力方面的重大新进展。

B. 培训需要

168. 联合国系统作为技术合作的一部分,在培训方面作出了很大的努力。实质问题协商会(业务活动)举行了联合国系统高级人员工作会议,到目前为止参加的人数仍旧很有限,但是许多联合国系统总部和国家一级的参加者都表示这些工作会议是很有益的。近些时候在许多国家进行了国家执行程序和要求方面的训练。联合国系统各组织并实施了项目设计和拟订及其执行和管理方面的培训和工作会议方案。

169. 在半数以上国家国家能力的利用方面取得了肯定的经验,但是各国政府和联合国系统驻地协调员表示,许多发展中国家缺乏公营部门和技术人力资源。多年来联合国系统鉴于这类需要,作为技术合作的一个主要部分,大力设法借着培训来建立能力。近些时候在70多个国家为国家官员实施了国家执行程序和要求方面的培训方案,并拟订了当地国家执行方面的方针以支助这一进程。联合国系统各组织采取了步骤,以培训和工作会议方案、一些达成协商一致意见的办法和促进国家对项目设计和拟订的进一步参与等方式来加强国家管理和实施方案和项目的的能力。培训预算中分配给这类培训的份额日渐增加。尽管进行了上述培训工作,有些接受审查的国家表示,联合国系统在这项重大的增进国家能力的任务的执行方面没有完全获得成功。

170. 目前已受过国家执行方面训练的国家官员为数很多,但是这类官员的人数从50名以下(大约半数国家)至5 000名(两个国家)不等。预计平均至少有同样数目的官员仍待培训和接受进一步的培训。这类培训工作应当包括方案拟订概念、战略实施办法、达成协商一致意见的方法的介绍、项目设计和拟订活动、监督和评价工作和方案责任制问题以增进未来的影响和可持续性构成部分。

171. 审查全系统正在进行的业务活动方面的培训的结果表明,已在各种各样的实质性领域进行有大量高质量的工作,其中包括(a) 进行方案和项目的设计、监督和评价方面的培训;(b) 为了尽可能促进执行工作,由政策问题联合协商小组各组织

实施大型方案,每年可能有1万人参加,以提供有关其政策、优先项目和程序的资料;
(c) 改由国家执行有关项目,这种方式可促进国家项目主任和类似的人员的培训;
(d) 进行有关性别、环境、难民和返回者和灾害管理等主题的训练工作;(e) 举办目前的一系列有关联合国系统代表外地工作的协调的课程。

172. 培训支助主要是为下列人员提供的:

(a) 负责外部资源管理工作的国家协调当局官员。这类办事处通常都同财政部、规划部或外交部有关或是设在这些部门内。在国家行政权力下放的进程中,由外部资助的发展合作在越来越大的程度上是由中央当局同主要部门,例如农业、工业、卫生和教育等各部,共同进行的。

(b) 联合国系统的工作人员:许多组织的总部结构分设拟订方案支助和外地业务的职务,担任两种职务的人员都需要培训;其中将包括直接从事有关业务活动的谈判的工作人员和提供有关技术和管理支助服务的人员。

(c) 在国家一级,将把重点放在方案和管理上。预期方案方式和国家执行方式都将迅速增加。在这同时,直接参与联合国系统业务活动的国民人数也将随着有所增加。

(d) 在国家一级,联合国系统多数组织的工作人员都从事业务活动,因此随着权力的下放,需要加强培训工作。但是在这方面应当注意的是,有些联合国系统的外地工作人员所担任的是同业务活动没有直接关系的任务。

C. 协调问题讲习班

173. 都灵的劳工组织国际培训中心在实质问题协商会(业务活动)赞助下主办了七次国家一级协调问题工作会议(见下文)。将在9月评价这些工作会议,届时将就未来的行动作出决定。这些工作会议得到以前参加过会议的人和联合国各组织的大力支持。

关于联合国系统高级代表协调问题的工作会议

课程	机构数	国家组	参加人数
区域间 1991年3月	12	孟加拉国、博茨瓦纳、加纳、 尼日利亚	25
区域间 1991年5月	12	巴西、喀麦隆、印度、印度尼西亚、 巴基斯坦	35
非洲区域 1991年7月	10	冈比亚、乌干达、塞拉利昂、斯威 士兰、津巴布韦	16
亚洲区域 1991年10月/11月	16	中国、老挝、尼泊尔、泰国	31
拉丁美洲 1992年2月/3月	12	玻利维亚、智利、哥伦比亚、哥斯达 黎加、古巴、多米尼加共和国	26
中东和阿拉伯 国家区域 1992年5月	14	埃及、约旦、黎巴嫩、苏丹、叙利亚、 土耳其	29
非洲区域 1992年6月	12	乍得、马里、尼日尔、卢旺达、塞内加 尔	27

174. 这些工作会议包括下列三个主要构成部门：1990年代的国际发展问题及其给联合国系统带来的挑战；联合国系统的任务和能力；和外地一级的合作和协调，包括有关没有外地代表的较小机构的活动的资料。工作会议是由参加者推动的，对于合作和实质性问题给予同等的重视，并以分工合作和实例个案研究为其重要特色。预期这类课程将推广到国家一级，主管外援协调工作的国家官员的参与也得到广泛

的支持。

175. 应当扩大方案的范围,使其包括国家一级的参与者,在讨论的主题中反映国家的需要。最好至少半数的方案有国家一级实际从事特定职务的人员参加--不仅有政府官员参加,适当时并有参与国家执行工作的非政府组织和私营部门的人员参加。政府工作人员除了政府既定协调当局的人员和通常参加该方案的财政部和规划部的人员外,还应包括政府各主要部门的人员。方案的目的是要同有关国家广大的从事发展工作的人建立联系。国家和国际二级的参与者都是“具有影响力”的人士,但是不应只限于少数高层人士。双边机构的有关人员也应当有资格参加。适当时应当请国家(甚至区域)发展机构提供咨询意见和(或)参加方案。

176. 在审议工作会议未来的发展时将考虑到下列因素:

(a) 工作会议应当将人文发展作为一个重点。应当向参加者提供有关如何针对所关切的人文发展问题拟订具体而实际的发展战略和如何审查有关的财政和管理问题的资料。

(b) 适当时工作会议应当特别注意在变动中的世界局势下日渐重要的问题,例如联合国系统针对过渡中的经济的需要采取的行动、灾害管理、难民和人道主义救济以及可持续发展与环境所涉各方面的问题。

(c) 应促使联合国系统在外地一级采取一致行动,因为仍旧应当将共同拟订方案的办法和方案方式作为主要目标。应当将个案研究作为标准训练方式。

(d) 必须建立适当的政府结构,以便能够协调一致地领导方案拟订工作和方案方式而运用典型的实例来进行培训,并且必须将有关安排纳入国家机构的运作而以真正的国家方案的方式接受援助。

(e) 工作会议应当将国家执行概念纳入国家结构。

(f) 工作会议应当设法使驻地协调员制度更为有效,并真正同政府进行有意义的对话的能力。

(g) 应当注意增进影响、可持续性和国家自力更生的能力并注意各国政府和联

联合国系统的任务。

177. 为国家和国际工作人员举行的工作会议形式的会议应当在关于联合国系统业务活动的改革的第44/211和第46/219号决议的范围内考虑如何使所确定的促进发展方面业务活动的方针和模式发挥最大的效力。这些工作会议还应设法简化繁复的援助程序。将把国家个案研究作为典型而不是根据假设来进行培训。如果在国家一级举行工作会议,就可以减少人均费用。

D. 有关培训的建议

178. 直接而实际的发展方面业务活动全面培训战略拟订方式应当是以经证实为可行的安排为根据的,并且应当是根据在实质问题协商会(业务活动)范围内进行的工作和许多联合国组织个别进行的工作的结果确定的,在这方面:

(a) 应当优先考虑为了增进国家执行和国家能力建设所需国家发展管理能力而进行的培训。作为机构间根据一些组织所进行的广泛工作作出的共同努力;

(b) 对于方案的拟订和协调,实质问题协调会(业务活动)通过劳工组织国际培训中心在都灵所举行的关于联合国高级代表外地协调管理问题的工作会议应当促进高级官员的参与,同包括国家官员在内的较广泛的工作对象建立联系,并讨论重大的发展问题。

179. 实质问题协商会(业务活动)内有人赞成至少实施两项共同的培训方案:一项为有关项目管理、另一项为有关方案和项目拟订的方案,两者皆为国家一级的方案。

180. 已依照大会第46/219号决议第15段研究了拟订协调一致的培训战略的可能性。结果提出了若干倡议,其中包括下列两项具有实质性意义的行动方针:

(a) 继续举办粮农组织、经社发展部和其他组织已经为国家项目主任开办的课程,费用出自个别预算项目。这些课程中有许多已在机构总部或机构总部以外的其他地点举办。

(b) 由于国家管理的项目日渐增加而国家项目管理人员又更替得很快,由各国建立本身的培训能力是很明智的。

181. 已将国家执行和国家能力建设所需项目管理能力的培训列为重要优先项目。这一点是符合大会第46/219号决议第22(d)段的规定的,其中提请注意必须“通过训练和培养国家监测能力,以及发展审计和财务报告制度,增强责任制”。这类培训如果作为多边机构共同方案来进行,可能会有助益。

182. 必须施行训练人员培训计划。应当继续实施按项目资助的培训计划,但是必须另行调动一项单一的基金来资助培训相当数目的国家训练人员的全球多机构训练人员方案所需的创始和维持费用。

注

¹ 参看人口基金,《1992年世界人口状况》,第3页。

² 《1992年世界经济概览,现有世界经济趋势和政策》,1992年,纽约联合国。

³ 1989年12月22日通过的联合国系统发展方面业务活动的三年期全面政策审查。

⁴ 参看1992年实质性协商会(业务活动)第一届会议的报告。

⁵ 参看1990年年度报告(A/45/273/Add.3)和1991年年度报告(A/46/206,第68段)。这些报告内载有最近采取的行动的详细说明。

⁶ 1990年6月22日第90/26号、1991年6月25日第91/25号和1992年5月26日第92/22号决定。

⁷ 1990年6月22日第90/21号、1991年6月21日第91/27号和第92/22号决定。

⁸ E/1992/82/Add.1,第38段。

⁹ 实质问题协商会(业务活动)方针中已预见了一点,有关举行高级外地代表工作会议的有效倡议也是据此提出的。

¹⁰ 1992年5月26日第92/23号决定。

¹¹ 参看大会第44/211号决议第17(c)段和第46/219号决议第18(a)段。

¹² 关于国家一级的详情,参看A/46/206/Add.3。

¹³ 另参看JIU/REP/91/1。
