



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1994/10
14 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1994年年会

1994年6月6日至17日,日内瓦

临时议程项目2

署长1993年和方案一级活动的年度报告

署长的导言

一、目标

1. 本报告是按照理事会1992年2月14日第92/2号决定提出的。
2. 以往署长的年度报告包含了导言、主要方案记录、统计附件和理事会要求的若干文件。按照习惯,年度报告的导言提供了本组织的活动概况及其对大会和联合国系统其他组织立法倡议的反应。它也是署长提供理事会审议一般发展活动有关政策或其他主题性问题的渠道。
3. 根据执行局1994年2月18日第94/4号决定有关要求执行局审议的所有文件力求节约的精神,本导言只对1993年开发计划署活动的提供简单的一般性概况。关于方案资源、国别和国家间方案、特别方案资源、开发计划署经管资金、其他主要资金和方案的详细情况载于DP/1994/10/Add.1号文件。

4. 署长1993年年度报告导言不打算成为政策辩论的根据。本届会议的这个辩论是按照临时议程项目3引起的。兹提议,此后所有政策有关的问题都以单独的议程项目,与具体文件一起,而不是作为署长年度报告的导言一部分提交执行局。

二、1993年概况

A. 发展:动态过程

5. 发展一词的概念和理解不是静止的。国际社会脱离冷战考虑和限制,已在形成其发展思想和措施。联合国各种会议对强权对峙和后殖民时代的发展的政治问题经常讨论不足。东西紧张已经松弛,国家和国际两方面努力之后也承认1960年代和1970年代得到独立的国家的社会经济进展不佳,其后应进行更公开而坦诚的辩论。大家都必须承认集中于经济问题是必要,但也是不够的:政治和文化范围以及国家管理对达成发展目标都是很紧要的,而且也必须作为发展工作的一部分来处理和审议。

6. 国际社会也重申发展的中心原则:必须由国家和地方的可能受益者掌握过程。首先,它意味着必须培养和加强各级能力。没有使发展活动完成明示目标的真正承诺和能力,没有已做工作受益者的自愿参与,目标完成的可能性不大,长期维持利益的可能性更小。这项原则不是新的,但是实际上它常常被忽略,因而造成大部分的发展和发展的记录好坏参半。

B. 开发计划署的反应

7. 设立技术合作援助方案(技援扩大方案)和特别基金—这些组织于1966年合并为开发计划署,协助达成自力更生一直是这些国际组织的主要任务。这主要是出于培养和增强人力资源和体制。过去四年内,成千上万的人已直接和通过开发计划署支助的机构接受和继续接受培训;新技能和技术也已引进150多个国家和领土。必须指出,目前这种贡献可能会为审查和辩论发展合作效率及其影响所忽略,从性质

看,这次辩论的重点是缺点而非成绩。毫无疑问还有改进的余地,但是与花在武器上的数10亿美元不同,这些资源已在全世界产生重要的积极成果。开发计划署的挑战是依然适切、负责,和经常寻求更有效支持演变中各国的方法。

8. 开发计划署对发展的概念辩论的主要和最新贡献是浓缩为可持续人力发展一词,它是合并了“人力发展”和“可持续发展”的概念。它的关键性问题包括除贫、制造就业、授权社会中的情况不佳群体和公平及环境再生。

9. 应该指出,可持续发展是全球目标,适用于不论穷国或富国的所有国家。它也载于《联合国宪章》的综合任务,而且多年来也得到各国际协定的支持,其中包括1992年地球问题首脑会议所通过的协定。

10. 开发计划署已积极开始促进可持续人力发展的概念,并调整其全球、国家和低于国家等各级的合作,以确保其对可持续人力发展的支持。由于开发计划署和一家瑞典信托基金的支持,可持续人力发展倡议现在已在14个国家试行。目标是支持国家努力以达成和维持经济、社会文化、环境、政治和其他方面的人力发展。可以预期,后来的可持续人力发展国家进度报告将提交1995年3月的社会发展问题世界首脑会议。

11. 开发计划署依然支持技能和技术转让,但是处理方式、这种支持目标和干预程度方面已有显著转变。按照理事会第90/34号决定和理事会对加强注意和集中开发计划署干预的一再呼吁(最近的是1992年5月26日第92/28号决定),开发计划署的资源目前已初步针对第90/34号决定所查明的六个重点领域的国家能力培养。(第7段)

12. 为了促进国家掌管和管理发展过程,鼓励开发计划署遵照大会第47/199号决议的要求,使用开发计划署协助方案的国家执行模式。1993年开发计划署方案开支中约有40%(\$41 100万)是通过国家执行。这比前一年增加23%。联合国专门机构在方案拟订期间通过第一期方案一级的技术服务支助办法,并在执行期间作为合作和执行机构,通过第二期方案一级的技术服务支助办法,提供实质和技术支持,以支

助国家执行。此外,开发计划署也寻求在其与中央政府传统伙伴之外,扩大其支持目标,以包括非政府、私营部门和公民社会的其他组织。非政府组织特别参加这种开发计划署协助的方案成为发展方案伙伴,同时也参加《非洲2000年网络》和全球环境基金。

13. 除了开发计划署在少数重点领域的资源规划之外,它同样也诚心诚意努力把资源集中于政策、方案拟订和管理各级,即把开发计划署相当微薄捐款往上移动,以便发挥最大效果,和利用其客观比较优势,并吸取全球经验。

14. 从主题、多方面目标和加强调整政策方针的观点,按照大会1989年12月22日第44/211号决议的要求,采用方案处理办法。它颁布指导方针,并介绍方案支助文件作为促进有关国家实施方案措施和将开发计划署贡献并入国家方案。方案支助文件目前正用于拟订新合作企业的开发计划署合作,并将逐步成为说明和证明开发计划署支持国家发展方案的主要文书。

15. 开发计划署在政策方面的加强参与会促进开发计划署任务所包含领域内的的实质权力和能力。这些特别涉及理事会第90/34号决定所规定的六个重点领域,并涉及有效安排多方面贡献,使其能够满足可持人力发展目标。同时,也应有诸如管理和重建与发展相互关系等新出现领域方面能力,以供开发计划署逐步取用。必须小心充分使用联合国系统的现有能力,而不应在开发计划署内部重复。但是,综合技术和组织多部门工作小组是别处所无,而为更整体处理发展所迫切需要的。开发计划署必须加强其国家办事处及其总部的这类能力。这将需要重新部署工作人员和广泛培训。

16. 开发计划署提供实质能力形态的例子就是培养能力。它可能有各种专长,但是有些因素和关怀是一般性而涉及费用效率、优先选择、利用、保存甚至取用。培养能力包括培训和机构建立,但也扩及改善环境,包括诸如公务员制度改革和财政制度,这些可能是发展工作的持续性的关键。

17. 走向方案措施、国家执行、援助集中在少数领域和向上干预需要下放开发

计划署的决策权。因此,开发计划署按照大会第47/199号决议和DP/1993/24号文件的说明,已逐渐把人事、行政和方案事务权下放驻地代表。此外,1993年12月,DP/1994/22号文件指出,开发计划署通过了一项十个部分的权力下放一揽子办法,以求驻地代表权力日益加大与增强报告和责任机制之间的平衡。这项一揽子办法将于1994年期间在15个方案国家实地试行。

C. 协调

18. 援助协调长期以来都受援国和捐助国所关怀。受援国认为必须协调才能继续控制其发展过程。捐助国比较关心避免重复和与其他捐助国的不必要竞争。开发计划署已被认为是政府在支持有效协调的天然伙伴:它在130多个国家设置办事处及其保持中立是一项比较性优点;同时受援国本身是联合国成员,因此不适用通常的捐助国/受援国关系。开发计划署是在两个不同但是相互有关的方面支持援助协调。

19. 首先,中央政府的宏观方面,它在那里提供诸如国家技术合作评价和方案(技合评价和方案)和发展合作分析系统软件等工具。技合评价和方案在30多个国家执行,为技术合作的决策提供了资料、政策和方案编制范围。开发计划署也资助各国国民对债务管理和其他有关技术的培训。

20. 开发计划署通过圆桌会议的程序,至少与27个最不发达国家合作。这项工作旨在促进受援和捐助伙伴之间的对话,以调动外来资源。最初是想以其所募集的紧急认捐来判断正式圆桌会议的。逐渐地判断不是根据活动而是根据程序和伙伴之间的谅解。

21. 次之,在微观方面,开发计划署通过协助拟订有关执行国家方案的范围和管理系统,鼓励和支持方案措施,已对改进发展合作作了贡献。范围和协调包含国内和外来的所有的资金来源,促使其合并以追求商定的国家优先目标。开发计划署也参与其他各方试用单一会计和报告系统的模式,以期大幅度减轻目前分歧捐助者措施加在受援者的负担。

22. 国际社会的长期关怀是改进联合国系统内各组织和专门机构之间的协调。许多决议都表示了一种意见,并试图进行结构改革。大会第44/211号和第47/199号决议是有关加强联合国系统合作和协调的两项最新和最详尽呼吁。开发计划署与其联合国系统的伙伴的集体努力和斟酌情况单独地响应这些呼吁。DP/1994/22号文件提供了详细的最近资料。

23. 驻地协调员的作用和职权已在大会第47/199号决议详细说明:这些明显是国家一级有效协调的中心。该决议具体要求秘书长扩大有资格任命开发计划署驻地代表/驻地协调员的合格发展专业人员库,以包含政策问题联合协商小组(政策联合协商组)的成员,同时也增加征选过程的透明度。开发计划署与其政策联合协商组伙伴商定充分满足该决议要求的程序。1994年中以前,将有五个驻地代表/驻地协调员来自政策联合协商组,而非开发计划署,而且以后这种人数还会增加。因为这方面没有新的员额,工作人员相互交流将是必要的。正在进行的讨论探索如何加强在实质和后勤方面支持驻地协调员的在国家一级的作用。

24. 驻地代表/驻地协调员枢纽作用也在第48/209号决议再度说明,它重申驻地代表普通被指定驻地协调员,而且按照大会第46/182号决议,驻地协调员通常将在国家一级协调联合国系统的人道主义援助。

25. 开发计划署按照大会第47/199号决议的主张,与其系统伙伴合作制订国家战略说明准则。约有40个国家已表示有意编写这种说明,驻地协调员以小组组长的身份协调本系统对它的投入。编写国家战略说明的国家必须确定这项作业和编制国别方案对联合国系统各机构的正确关系和工作量影响。或许可以把国家战略说明作为国别方案的一个组成的共同部分,而非考虑把它当作背景文件编入,并在若干国别方案重复其内容。这项处理办法突出了不同任务的汇合,而非反映其分歧。

26. 虽然开发计划署的重点是发展,它依然被拖入紧急和人道主义行动,一方面是因为它的任务,另一方面是因为它设有国家办事处及其驻地代表/驻地协调员的作用。它参与从救济至发展统一体,视情况而异。阿富汗、海地、索马里和利比里亚

的重点还没有恢复发展,而柬埔寨和萨尔瓦多的救济和重建已逐步为培养能力和其他面向发展的合作所取代。后一类国家的经验强调,即使在重大破坏期间,也应注意发展考虑,以防止丧失焦点和方针,并及时促使恢复正常活动。

D. 资源

27. 开发计划署处理委托它的各种任务的能力主要依赖其成员所提供的财务资源。理事会第90/34号决定规定了第五个周期基本方案活动的财务参数。DP/1994/18号文件支出,这个周期自愿捐款和杂项收入的资源总额估计为\$650 100万。但是,目前的预测显示这个周期的自愿捐款总额不足24%。因此,1993年开发计划署国家办事处通知说,1994年6月理事会中期审查第五周期和正式修正当时的指规数之前,方案编制应按照已定指示性规划数字(指规数)的75%的水平执行。开发计划署尽管其核心资源基数减少,还正加强要求在其经常发展活动之外,负担更大的责任。

E. 联合国和开发计划署

28. 联合国成立以来49年是重大变动的时期。全球人口已经加倍——甚至比以前更快。强大的新技术已在空前昂扬的创造性中纷纷出现。经济以空前记录的速率增长。公共卫生、研究和教育已延长了平均寿命。殖民主义已经结束。人民参与政治和经济决策已以空前的规模扩充。通讯方面的改进已以1945年不能想象的方式集中人民、观念和资源。

29. 联合国已在这些活动方面起了重要作用。它在危机时提供了人道主义援助,并在悲惨现实经常与希望不符时,维护了正义和和平的国际社会的期望。

30. 开发计划署是联合国对过去四十年积极改变的贡献的一部分。开发计划署,象联合国本身一样,并非常常能够提出其成就;其中一部分原因是内在无法系统掌握,而向全球对象提出,另一部分原因是不容易挑出开发计划署对复杂多方面的发展工作的特别贡献。

31. 随着全球情况的改变,开发计划署也企图保持对新条件和挑战的关系。它已严肃对待大会第44/211号和第47/199号决议指示,以及理事会的决定和个别成员国的审查。按照理事会的要求,它正把其实质和业务能力集中于着手培养和加强可持续发展所需关键领域的能力。它已编制文件和程序,根据合伙而非援助,以加强更好地使用和综合国内外发展资源。它开始支持其驻地代表以整个联合国系统业务活动的驻地协调员的身份,更有效地执行工作。它已迎接天然和人为的紧急情况 and 中央计划转型为市场经济以及独裁转型为参与管理所出现的挑战。而且它进一步将其业务分散到国家一级,使它们更能应付当地需要。

三、执行局的行动

32. 执行局不妨注意本报告。
