



联合国开发计划署  
理事会

Distr.  
GENERAL

DP/1993/23  
27 January 1993  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十届会议

1993年6月1日至22日, 纽约

临时议程项目4(d)

方案规划和实施

国家能力建设

署长的报告

提 要

能力建设涉及人力资源的开发, 牵涉组织的发展以及需要有一种有利于发展的政策环境。由于过去捐助国的努力结果, 一些宝贵的能力业已建立。不过, 有几种原因使发展界非常关心为能力建设求取更协调一致的战略和工具。他们最重要的一项关切是: 这些活动对核心国家目的的实际意义; 这些活动的政策背景; 在非政府组织和政府组织建立起这种能力的程度; 能力建设的协调机制; 能力是否能够持续耐久。国家能力建设的框架是由国家规划和管理体系及其转化为政策和方案所提供的。开发计划署支持这方面的工作的基本构成部分有: 方案办法、国家执行和援助过程。机构支助费用后继安排的目的之一是促进联合国机构的上游作用, 支持制订部门和分部门的方案框架。开发计划署可以支持国家能力建设的主要领域包括: 界定和管理长期发展概念的能力; 拟订政策和方案的能力; 实施方案的能力; 监测和评价国别方案的能力。

## 一、 引言

1. 在1993年6月21日第91/27号决定,理事会请署长制定一些准则,协助各国政府拟订和实施关于方案/项目周期所有阶段的国家能力建设战略。在1992年的其他决定,理事会请署长每年汇报国家能力建设的情况(92/2);协助建立或加强拟订和实施促进可持续发展的政策和方案的国家能力(92/16);制订协助各国政府拟订和实施促进国家执行的国家能力建设战略(92/22);并继续拟订方案办法的指导原则,包括协助评价和加强方案一级的技术和管理能力(92/23)。

2. 已采取了各种各样的步骤去满足这些决定的要求。关于国家执行的能力建设准则已在编制中,同时还正在修订《方案和项目便览》,以纳入这些准则。中央评价处也正在编制评价开发计划署第五周期能力建设活动的准则。此外,环境和自然资源管理小组已编制了一份题为《21世纪能力:方案准则和指导方针》的文件草稿。这是联合国环境与发展会议(环发会议)的后续工作之一。

3. 在理事会第三十九届会议(1992),曾分发了一份关于能力建设的会议室文件(DP/1992/CRP.1,只有英文本)。后来各个论坛包括实质性问题(业务活动)协商委员会都讨论了这份文件。本文件从这些讨论中得益不少。本文件也是为了满足第92/2号决定的要求而编制的。理事会在该决定请署长每年提出关于能力建设的报告。

## 二、 背景和概念框架

4. 大会和理事会近年来已根据1989年12月22日大会第44/211号决议制订了一个能力建设框架。这个框架的基本构成部分是机构支助费用后继安排、国家执行和方案办法。这个框架承认所有发展方案都是由国家拥有、指挥和控制的。制订优先次序、争取发展成绩及实现可持续能力都是政府的责任。

5. 能力建设并不是开发计划署新的活动。多年以来,促进加强发展中国家在拟订和实施发展计划和政策方面的管理、技术、行政和研究能力都是开发计划署的

任务。因此,虽然最近才提出正式用‘能力建设’这个名词,不过,自开发计划署成立以来,促进自力更生的能力建设一向是开发计划署资助的技术合作的目的。

6. 在不同时期不同阶段曾用过不同的名词去形容有关能力建设的活动。过去最常用的名词是‘体制建设’。虽然体制建设和能力建设指的是不同的活动,但两者之间有相当多重重复的地方。体制建设是指发展某一类体制、其人力资源、设备、组织、管理和行政。能力建设涉及范围更广的一套活动,包括支持人力资源的开发、加强组织和促成有利于发展的总政策环境。

7. 根据能力建设的这个定义,促进发展的能力有三个构成部分:教育和训练管理人员、专业人员、行政人员和技术人员;在以冲击发展为目的的公私部门的组织中使用这些受过训练的人;以及‘发展文化’,即支配着人与人之间和组织与组织之间的交往和关系的规则、规范和期望。

8. 受到全球关注的能力建设的一个领域就是可持续发展。要促进可持续发展,就要对能力建设进行整体全面的规划,其中参与性的发展是必要的组成部分。这就是说要超越具体的训练,要确保社会大众了解什么是可持续发展,使他们作出促进可持续发展的承诺。同时还需要建立或加强决策方面的机构和机制,促进不同社会力量的参与。

9. 由于开发计划署和其他捐助国的努力结果,在基础建设(包括研究)、职业训练、保健、统计、民航和气象学等领域已建立起和维持了一些宝贵的能力。不过,在好多其他领域,开发计划署和其他捐助国的能力建设努力不一定完全成功。目前发展界所关心的是澄清能力建设的意义,列举推行能力建设的手段方法。其原因有多种,头四个原因是所有能力建设活动所共有的,后两个是与支持能力建设的工具即技术合作具体有关的。

10. 首先,虽然开发计划署支持政府进行能力建设,不过许多这些活动都没有对发展产生重大影响。有时这些活动是在经济和社会发展过程的旁支领域中进行的。另外在例如发展规划等其他情况,由于大多数发展中国家的经济决策日益受短期应

急工作所支配,这些活动已不再是主要的工作。还有另外一些情况是,这些活动已被集中在下游领域,接触面不广,没有人理会它们能否对作出影响全国人民的决定的政策层面产生冲击作用。

11. 第二,已建立好的能力并不是全部都得到持续维持。过去十年来,特别是在最不发达国家,许多已建立好的能力通过下列过程都一一销声匿迹:技术工人从非常缺乏技术人才的国家移民外国、公共部门体制普遍一蹶不振、没有实施公务员制度所需要的改革。持续保留已建立好的能力是能力建设的一个重要方面,过去没有加以充分强调。

12. 第三,大多数能力建设努力的重点都是支持人力资源的开发以及建立和加强体制,没有充分注意拟订和分析各种政策选择的能力,也没有创造一种扶持性的环境,使各种能力都能够负担得起,都能够有效地加以利用。

13. 第四,能力建设集中支持各国政府,很少支持非政府组织、私营部门、或是最广义的公民社会。即使是在政策能力这个关键领域,其重点一向是中央政府而不是有效政策发展所需要的各种各样的机构体制。

14. 第五,能力建设并没有导致受援国制订出协调一致的技术合作框架。部分原因是,大多数技术合作都是作为各别互不关联的项目进行的;部分原因是,每一个捐助国都把自己本国的能力建设经验移植给受援国,各捐助国之间没有协调,又没有把技术合作同其他资源流动统筹处理。

15. 第六,技术合作作为能力建设的工具不是没有问题。现在人们日益公认技术合作并不是很有效,不是因为某一个项目没有成功,而是因为钱是大笔大笔的花了,却没有提到各项优先发展目的,也没有提到相关的方案。因此,需要重新评估作为支持能力建设的一个办法的技术合作。需要修订技术合作的实践,以适应发展中国家变化中的人力资源需要以及体制能力方面的问题。

16. 这些来自经验教训的关切事项指出,在规划拟订一切关于能力建设的活动时,必须明确处理一些互相关联的重要问题如下:

- (a) 有关活动对核心国家发展目的的现实意义；
- (b) 推行方案活动的国家政策背景；
- (c) 建立非政府体制和政府体制能力的程度范围；
- (d) 协调能力建设活动的机制；
- (e) 能力的可持续性；
- (f) 提供支持能力建设的技术合作方式吸收以往经验教训的程度。

17. 这些问题是多方面互相关联的。在每一个国家，国家能力发展的战略必须首先反映本国的优先次序，必须举例一套本国认为是有用的体制机构。不过，这个战略也必须反映有关社会持续不断地维持这些机构体制的能力。因此，制订优先次序的过程必须考虑到目前存在的而且在中期可以预见的经济和财政上的限制因素。故此制订优先次序的过程和经济可持续能力问题是相互密切关联的。必须从环境、文化和政治各方面看可持续能力。

18. 同时也必须从日益相互依存的世界中看可持续能力，因为高技术劳工和专业人才国际流动性非常大，对国家能力建设战略提出了重大的挑战。

19. 另一个相互关系涉及制订优先次序过程的参与者。在发展国家能力时，虽然政府肯定要起关键的作用，但是非政府机构、公民社会的参与对战略能否为社会所接受和在政治上能否持续耐久是非常重要的。由于许多国家重新考虑政府的作用，结果大大减少了政府活动的范围，但这样做需要同样大幅度地加强政策发展的能力，加强各种各样的非政府机构开展新活动的的能力。因此，国家能力建设的战略和优先次序必须从一开始就包括政府和非政府方面的能力。

20. 政策背景是可持续能力的另一个关键因素，特别是不断修订政策以适应变化中的环境、进行改革和结构调整以及有效地利用和培养技术人才的能力。例如，许多国家没有充分利用当地的技术人才的原因是政府无法就公共部门的规模、薪酬比额、奖励办法和职责功能多方面拟订和实施可持续的政策，更一般地说，是因为它们没有平衡资源的供应和需求。

21. 应当从最广义的角度看能力建设的政策背景,即应当根据发展方面的总资源供应量,包括国内投资和外国投资、变化中的国际贸易和技术转让模式以及援助的流量,来看这种政策背景。由赠款资助的技术合作方案的设计需要能够尽量扩大总资源流量所能提供的潜在利益。例如,由技术改革和外国投资带来的生产模式的改变为曾经投资在适当的人力资源的发展中国家创造了新的就业机会和收入的增长。

### 三、对能力的评价

22. 能力评价涉及两个方面,事后评价和事前评价。能力建设的过程需要有事后评价其成就和影响的手段办法。这个过程的结果应当是可持续的、花费得起的、有用的、实际有意义的,最终目的是改善人民生活的经济和社会进步。事前评价必须评估各种援助能否对发展产生积极和可持续的影响。

23. DP/1990/18号文件初步讨论了国家能力建设的指标。为了计量的目的,曾区别开三种层次的能力:一个国家的社会制度和规范;发展取向机构的复合总体;任何一个机构的个别能力。该文件指出,评价个别机构的能力和有效性是有可能的。不过,把个别不同机构的能力‘累加起来’不能看出一个国家的总能力。部分总国家能力必须通过下列各方面加以评价:不同机构的产出被用于积极的社会和经济目的的程度;以有效的和花费得起的方式生产对社会有用的产出的程度;政府机构和非政府机构两者在政策分析和政策取向研究领域的相互影响程度。

24. 已着重指出一些需要进一步研究的领域,例如不同国家在提供公共物品方面的经验,包括下列各种形式的不同组合:国营、私营商业、私人非政府/非商业形式。目的是研究各种不同的体制安排对公共物品质量的性质、运作和影响,以及人民大众能够取用这些物品的程度。

25. 现已打算在特别方案资源资助的第五周期研究方案中进一步研究这些问题。第五周期研究方案同世界银行联合在六个国家开展了一项能力建设研究。有关

进一步发展的讨论必须在国家一级上进行。正如DP/1990/18号文件所提出的,对能力建设的评价涉及社会、体制、政治、技术、环境和人力资源各方面。其中一些需要用数量指标衡量,另外一些则需要作质量方面的判断。

26. 现正在制订能力建设的监测系统,包括设置基线数据,加上数量和质量方面的基准,据以评价各种能力建设努力的影响。在第五周期的初期阶段,将使用‘过程’指标来衡量和监测进展情况;例如:国家政府决心处理问题的程度;指定一个组或单位负责管理能力建设过程和协调捐助国的投入;设置功能性工作组;创造一个资料系统。在第五周期的稍后阶段,随着具体部门的战略已更加详细地拟订和加以实施,则将采用‘影响’指标。

27. 从方法学的观点看,能力建设方面的评价工作是非常复杂的。评价工作很复杂的另一个原因是,许多决定成功的因素都是外部的因素,或者是无法预见的因素。这些现象的例子是自然灾害以及经济独立所产生的不利的外部冲击,例如突然大批难民涌进,或者是工人从外国归来,同时产生了外汇损失和失业增加的结果。另一个例子是HIV/AIDS传染病,目前它正在威胁着许多国家经济的生产基础,而且又对社会服务强加了难以抵受的压力。再另一个例子是东欧和独立国家联合体的转型过程,其中社会经济体制到处分崩离析。这些情况要求能力建设的方案办法支持国家当局满足即时的需要,同时又要为改善中期和长期的资源管理打好基础。

28. 若干成功的因素只能在长期评价。例如,对于支持可持续发展方案的一些活动来说,这些努力的效果只能在很长一段时间才能评价。

29. 能力的评价也必须在事前进行。使用国家能力同国别发展方案和项目以及开发计划署资助的技术合作的国家执行过程之间有直接的联系。在指定开发计划署资助项目的执行机构时,必须首先研究哪些国家实体有能力完成这些任务。

30. 评价一个组织有没有能力和是否适合执行和实施一个项目或方案,就要考虑该组织的法律地位和财政情况,它的任务和结构,它的管理人员和技术人员的经验和资格,它的项目规划能力,它对项目的管理、监测和评价能力。

31. 事前能力评价也将成为拟订能力建设战略过程的一部分。在这方面,将需要仔细研究非政府和政府机构现有的人力资源和组织能力,以及有效利用现有能力的种种限制因素。

#### 四、国家能力建设框架

32. 国家能力建设的框架是国家规划和管理体系及其转化为政策和方案所提供的。例如,对于环境和可持续发展来说,由联合国环境与发展会议产生的国家战略将提供重要的框架。

33. 这里可以列出一些关键的能力,所有国家都需要这些能力来推进它们的社会和经济发展。这就是:界定和管理长期观点的能力,包括由各种不同的社会力量和非政府机构参与这个过程;拟订可持续发展政策和方案的能力;管理宏观经济政策和发展资源的能力;以及实施和评价可持续发展活动的的能力。

34. 开发计划署支持这些关键能力的基本构成部分包括方案办法、国家执行和援助协调过程。凭借它的中立性和多边观念,联合国系统的贡献应当日益在于上游领域,就是进行政策对话,支持政府拟订部门性和多部门性战略和方案。改为上游作业是必要的,这样才可以提高开发计划署有限资源的功效,同时可以处理各种能力是否有用和是否适当的问题。

35. 机构资助费用后继安排也可以促进联合国结构在制订部门和分部门方案框架方面所能起的上游作用。方案一级的技术支助服务(TSS-1)的资源特别包括用于政策对话和向政府提咨询意见的资源。

36. 列举关键的能力,评价它们的主要限制因素,即可指出开发计划署和联合国系统可以着手工作的起步点。这包括:关于总目标和政策、部门战略和方案的对话;加强修订和编制国别方案和政策的能力;将全球性优先次序和倡议,例如《世界普及教育宣言》和《21世纪议程》,纳入国家政策和方案。

37. 支持拟订和实施国家能力建设战略这个任务是非常巨大的,即使是集中提



供上游活动的资源,这种支持也不能光由开发计划署一家提供。必须采取由联合国系统、包括布雷顿森林机构等其他多边机构和双边捐助国协调合作的办法。许多捐助机构,包括世界银行在内,都在重新评价它们的能力建设方针办法,因此现在正好是制订一个更加协调一致的方案的时机。这是开发计划署可以起一些领导作用的领域,因为它是中立的,而且具有世界性能力建设活动的经验。此外,用来管理开发计划署技术合作活动的许多工具对协调办法日益重要,例如圆桌会议、国家技术合作评价和方案以及管理发展方案。

38. 开发计划署可以用来支持政府拟订和实施国家能力建设战略的手段可以按照方案周期的下列阶段加以审查:

(a) 长期发展观点:可以通过国家长期观点研究等主动行动,支持建立界定和管理长期社会和经济发展的看法的能力,使短期和长期目标更趋一致。这方面涉及支持政府和非政府的各种能力参与全国辩论。也可以通过援助民主、多元化过程支持这种能力;

(b) 发展战略和政策:制订短期和中期政策和实质性方针的能力是通过政策对话予以支持的(圆桌会议、协商小组、支持《21世纪议程》的可持续发展战略);将能力建设要求纳入宏观经济政策的拟订以及支助优先能力发展的技术合作的作用是通过国家技术合作评价和方案、部门协商、拟订国别方案框架及非洲能力建设倡议等具体活动予以支持的。方案一级的技术支助服务(TSS-1)设施提供资源让专门机构支持这个过程。联合国各机构也有它们本身的部门分析经常方案,可以处理能力建设的战略和政策拟订;

(c) 由公共和非政府机构实施国别方案:管理和实施国别方案的能力是通过在宏观、部门、国家和地方各级包括公共和非政府机构的能力评价予以支持的。能力评价将协助查明各项优先需要和必须进行的具体工作。在经济管理和协调、公务员制度的改革和权力分散等领域,实施能力也获得管理发展方案的支持。若要增加管理方案的国家责任,就必须通过现有的结构进行技术合作,同时优先照顾现有的国家

能力。不过体制支持往往很快取代了国家责任,成为了长存不废的事业。在方案办法的范围内有系统地加强国家执行,即加强管理和会计的总责任,既可以吸取经验,也可以提高业务活动的成本效益。

(d) 监测和评价:支持监测和评价国别方案影响能力的方法是制订评价国家能力的指标以及直接支持建立国家监测和评价能力的技术合作。这个过程应回馈到战略拟订和政策审查过程。

39. 在制订能力建设的战略性协调办法方面,上述手段工具构成了开发计划署在国家一级提供支持的主要内容。开发计划署国家战略文件(国别方案)讨论了能力建设的关键问题(优先次序、可持续能力、政策能力和能力的实际使用、非政府机构的能力),并列出具体的手段办法,可以通过这些手段办法,由开发计划署在有关国家支持该国的国家能力建设战略。

-----