



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1994/39
23 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1994年度会议

1994年6月6日至17日,日内瓦

临时议程项目3

联合国开发计划署的前景

改革倡议

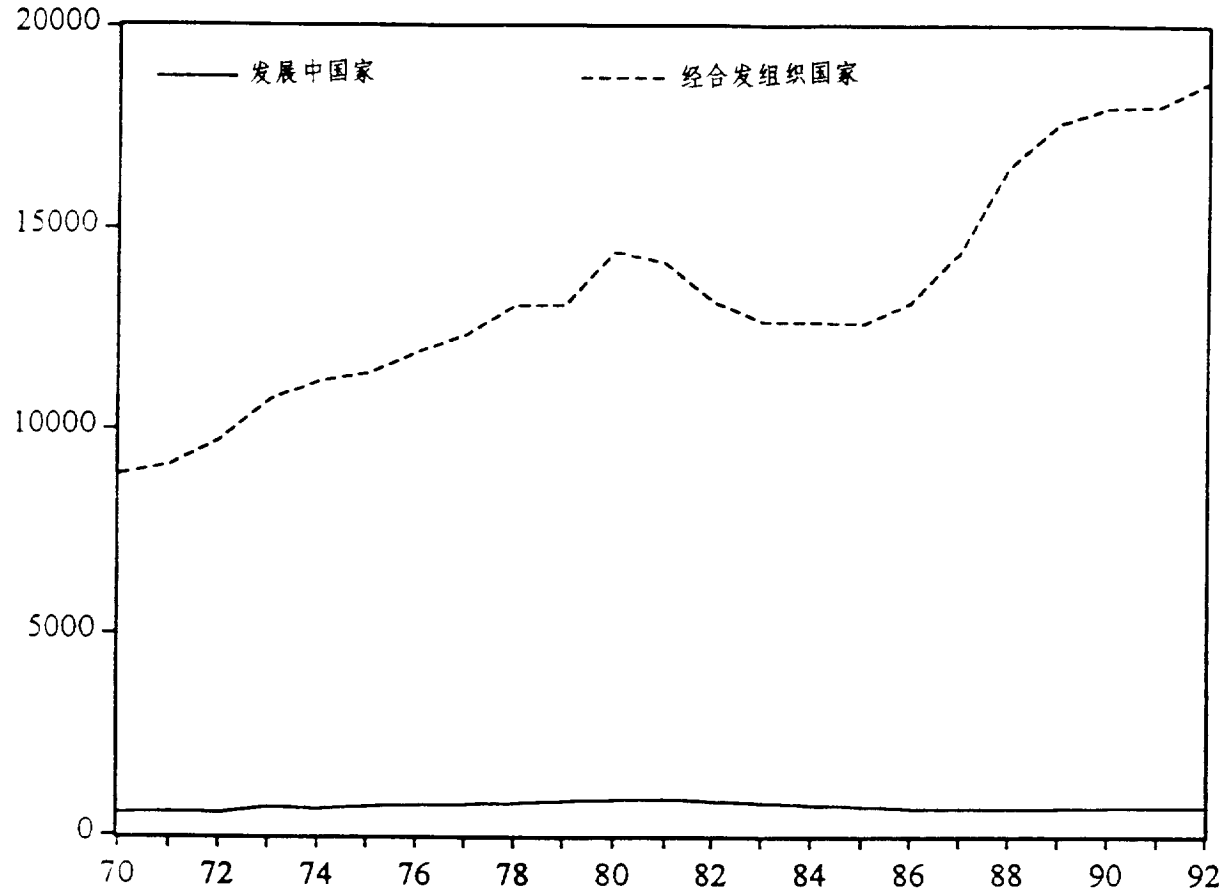
署长的报告

目 录

<u>章次</u>	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、导言	1 - 8	3
二、方案重点	9 - 35	5
三、财政参数	36 - 46	12
四、实质性伙伴关系	47 - 48	15
五、对大会第47/199号决议的响应和加强驻地协调员制度	49 - 56	17
六、技术合作的手段	57 - 59	18
七、管理	60 - 68	19
八、体制调整	69 - 79	21
九、治理工作	80	25
十、结论提要	81 - 83	25

94-22576 (c) 010694 010694 02/06/94

1970-1992年人均国民生产总值的趋势
(1987年不变美元)



资料来源

《世界资源:1994-1995年全球环境指南,纽约,牛津大学出版社》,根据下列数据:

1. 世界银行,《1993年世界图表》,软盘(世界银行,华盛顿特区,1993年)。
2. 联合国人口司,用插值法计算的国家人口,1950-2025年,1992年修订本,软盘(联合国,纽约,1993年)。

一、导 言

1. 1994年2月,我在执行局第一次会议上向你们提出“建立一个新开发计划署:改革议程”的文件。该文件基本上由四个部分组成。它试图分析为什么需要改革的理由。它叙述了六项改革标记。它确定了开发计划署的任务和业务目标。最后,它试图刻划新开发计划署的特点。

2. 我在不到四个月向你们提出的“改革议程”,是以广泛的协商和我在过去九个月来收到的意见为依据的。这些协商是同政府、联合国各机构、非政府组织工作人员以及外部顾问进行的;这些协商会议举行了多次,议题各不相同,而且不断举行。我欢迎这些协商--我认为协商程序不但有用而且是必不可少的。只有所有国家都对执行局的讨论所产生的改革倡议各项原则承担国家责任,这些倡议才会有效。在这些讨论结束时,我们大家必须团结一致,支持一项改革方案。这项方案必须是执行局的改革方案,也是开发计划署高级管理人员和工作人员的改革方案。

3. 自从我在二月向你们作了报告以来,我同所有开发计划署驻地代表举行了一次重要协商会议。《拉伊报告》已经提供给你们了。我极其认真地看待《拉伊报告》提出的各项建议--它们是在我们的方案执行国里搞发展的人的集体智慧结晶,这些人富有实际经验,很有天份。你们将在本报告里找到《拉伊报告》已强调过的许多要素。为了将改革承诺变为实践,变为每一天的实际行动,这项协商不仅是适当的,而且是必要的。

4. 我现在的目的不是重复我在二月会议上所作的报告。该报告将提交执行局讨论。我今天的目的是从议程走向具体的行动纲领。具体地说,我要提出一套初步改革倡议供你们审查。

这些倡议覆盖下列领域:

方案重点和业务改变;

财政参数;

实质性伙伴关系;

响应大会第47/199号决议和加强驻地协调员制度;

技术合作工具；
管理；
体制调整；以及
开发计划署管理方式。

5. 我在二月提出的报告里一开始就列出为什么需要改革的五项理由。在审议这些倡议时务需分析和了解这些改革力量。在每一个情况下，我认为我们都是在响应你们已经查明的挑战和事实。在几乎每一个情况下，理事会都已采取步骤推动所设想的改革。因此，实质上，我的建议是不过是阐述你们自己的倡议而已。

6. 在开始论述之前，值得停顿一下来考虑这些倡议的背景：

首先，我们所说的国际合作促进发展这项总事业需要重新思考和修改；

其次，在这个框架内，联合国在发展合作方面的任务需要更加清楚地定义，更充分地予以支持，特别是关于联合国、布雷顿森林机构和各区域发展银行以及双边援助机构相互补充的作用；

第三，联合国需要自我改造，以便履行其发展任务和充分发挥其作为促进全球人类安全和可持续人力开发的一个业务力量的潜力；以及

第四，开发计划署如果要发挥其应有的作用以帮助联合国实现这项潜力，就必须改革和加强，而且在某种程度上需要重新定义。

7. 如这项叙述所说明的，开发计划署的前景以及为改革开发计划署而作出的各项努力，必须同仍在解决中的更广泛的问题密切关联起来。我自己对这些问题的看法可摘述如下：

(a) 经改革和恢复活力的国际发展合作现在比以往任何时候都更为需要，同样地，官方发展援助本身也是这样；

(b) 联合国在国际发展合作方面必须发挥重要的政策领导和业务作用；以及

(c) 开发计划署在联合国结合得更紧密和组织得更完善的努力中必须起着中心作用，以便通过可持续人力开发实现全球人类安全。

8. 这里所述的各项倡议应视为这个总框架的第一期行动。

二、方案重点

9. 理事会通过立法规定开发计划署应突出其方案重点。理事会第90/34号决定确定了六个优先主题。后来,理事会第92/28号决定请开发计划署继续强化国家方案的重点。后面所说的是对这些倡议的回应。

10. 在1992年7月经社理事会高级别会议上,国际货币基金管理主任米歇尔·康德苏先生提及“一种正在形成的看法,即发展应以人为中心、公平以及在社会和环境上可持续”。国际社会通过无数的会议和决议,采取并促进这种可持续发展和人力开发概念。理事会授权开发计划署去追求这两项目标。理事会第90/34号决定说,开发计划署“应促进人力开发”。联合国环发会议授权开发计划署建立能力以促进可持续发展,这项授权在大会第47/194号决议和理事会第93/2号决定中重新得到确认。因此,你们已经通过了“可持续人力开发”的关键组成部分。

11. 当然,发展必须是一项综合过程,一种将“人力开发”和“可持续发展”这两项术语所反映的了解和愿望结合在一起的过程。这种熔为一体的想法必须在理论上和业务上实现,它必须有一个名称,而且甚至在我上任之前,开发计划署已称之为“可持续人力开发”,也就是两项术语的自然结合。

12. 二月,我对可持续人力开发叙述如下:

“可持续人力开发是不仅能够促进经济增长而且能将其利益公平分配的发展,是恢复环境而不是毁坏环境的发展;是使人拥有力量而不是使他们处于社会边缘的发展。它优先考虑穷人,扩大他们的选择和机会,使他们能参与影响到他们的决定。它是为穷人的、珍惜自然的、支持工作的、拥挤民主的、为妇女和为儿童的发展。”

13. 我高兴地看到,儿童基金会执行主任詹姆斯·格兰特在最近向儿童基金会执行局作报告时核可这个概念。

14. 秘书长在向我们的驻地代表拉伊会议作报告时说,“通向可持续人力开发的道路是《联合国宪章》的综合授权任务--和平、安全、发展、民主和人权的授权任务所规定的”。

15. 在拉伊会议上,驻地代表同意:

“可持续人力开发是适用于所有国家,南北国家的全球目标。它是《联合国宪章》所体现的一个概念,之后为在联合国赞助下达成的无数国际协定,包括最近在1992年地球首脑会议通过的国际协定所扩大。”

16. 可持续人力开发是以人为中心的。这是一个增长过程,为人民创造机会来行使其选择权利,充分实现其经济潜力。它促进公平发展、社会一体化和健全管理。它保护和恢复环境,并为子孙后代保障各种备选办法。

17. 可持续人力开发有各种方面,说明其在促进和平与全球人类安全方面的中心作用。这些方面包括:

致力于消除贫穷,建立人类安全作为国家安全的基础;

促进生产性就业和可持续生活;

提高妇女地位,使她们成为人的生命的所有方面--政治、经济和社会--的正式伙伴;

保护社会最脆弱群体并使他们拥有力量;

保护和恢复环境并增强资源的长期生产力;

促进可持续经济增长及其利益的公平分配;

对文化多样性敏感并具有适当当地条件的灵活性;以及

转让无害环境的尖端技术。

因此,可持续人力开发提供极需的可协助统一联合国发展工作的包罗一切的框架,前景似乎不错。

18. 可持续人力开发不是一件紧身衣;它不是有条件的。它强调政府和人民的自力更生和自决。当我们说到诸如可持续人力开发的“新发展范式”时,它可能听

起来来象本末倒置。但是可持续人力开发绝不是本末倒置。的确,它刚好与此相反。正如我说过的,“世界在向我们怒吼,它在饥饿中、痛苦中向我们怒吼,怒吼声越过废地和死水。只有故意装聋的人才听不到。”现在是回应的时候了。

19. 为了这一切理由,开发计划署必须全力支持可持续人力开发。我们今后的核心任务应极其简单而极其有力地表达如下:协助方案国家努力实现可持续人力开发。

20. 对于那些说“可持续人力开发就是一切”的人,我们必须回答说,“与此相反,它是世界直今仍很少见的一种发展形式”。但是对于那些说可持续人力开发过于空泛使开发计划署不能充分集中使用其核心和非核心资源的人,让我们说,“是的,你说得对!”理事会已承认必须进一步集中于例如具体说明开发计划署工作的六个主题。开发计划署必须在可持续人力开发框架中集中做某些事,而且必须要做得好。这项集中工作必须有几个层次,象延伸望远镜那样。

21. 望远镜的第一次延伸是可持续人力开发本身。第二次延伸是定义开发计划署在该框架内的目标。开发计划署的三个主要目标可叙述为:

(a) 加强国际合作促进可持续人力开发,并作为主要的实质性资源如何实现它;

(b) 协助联合国大家庭成为促进可持续人力开发的统一和强大的力量;以及

(c) 从资源方面来说最为重要的是,将开发计划署本身的资源集中于为我们为之服务的国家可持续人力开发的某些关键方面作出最大的贡献。

22. 我在二月向理事会作的报告里以及3月21日向拉伊会议作的报告里,用了不少篇幅讨论了这三个目标,这些讨论载于拉伊会议报告里。第一个目标的实现与人力开发报告处以及方案政策和评价局的加强有关联,有关情况在下文第八章中讨论。第二个目标的实现与驻地协调员职责的加强有关联,有关情况也在下文第五章里讨论。由于第三个目标在开发计划署为理事会关于加强方案重点的指示而作出的努力中起着关键作用,现在这里讨论。

23. 开发计划署必须毫不含糊地面向成果：我们必须利用我们的资产和力量来为我们为之服务的国家的可持续人力开发作出最大的贡献。我们的方案国家面对着众多挑战。我们必须同每一个方案国家进行对话：

(a) 查明该国在实现可持续人力开发方面的优先需要；

(b) 查明开发计划署为帮助该国满足这些需要而可能采取的最有效的强有力的行动，同时认识到我们的力量和限制；以及

(c) 查明在开发计划署无能为力的领域里能帮助方案国家追求其发展目标的其他伙伴和其他资源。

24. 理事会已认识到开发计划署不能凡事都做，也不能企图凡事都做。它指示开发计划署侧重建立和加强在六个领域的国家能力。有些是目标：消除贫穷、恢复环境、提高妇女地位。有些是这些目标的手段：建立能力、发展管理、基层发展、促进对技术和资金的取得和发展中国家间技术合作。这些理事会决定特别重要；开发计划署必须予以认真对待。

25. 总的来说，开发计划署从理事会和大会得到的任务正在告诉我们，在可持续人文发展构架内，开发计划署应注重促进对下列予以优先的发展：穷人、制造就业（因为没有就业，就不能可持续地消除贫穷），提高妇女地位、保护和恢复环境。这是全世界受到忽略的领域，然而，也是最必要的领域。这些全部是我们能够与我们的联合国合伙人协力工作的领域。如果我们侧重这些领域，这是开发计划署能够作出最大贡献、帮助国家实现可持续人力发展的领域。这是望远镜的第三节延伸。

26. 我们从经验知道，这四个重点目标——消除贫穷、恢复环境、制造就业和提高妇女地位——在不同程度上是我们每一个方案国家的优先目标之一。这些也是在一再重复的国际协议（很多是以联合国名义赞助）中拟订、改进和通过的目标，而且象《21世纪议程》那样，有些目标几乎是每个国家所奉行的。

27. 这些任务每一项都很复杂，举例说，消除贫穷意味到：(a) 取得社会服务，

例如教育和保健；(b) 取得资源，例如可持续的生计、就业、信贷、土地；(c) 取得决策，例如参与和授权。消除贫穷也需要作出重大进展，以保护社区所依靠的资源基地，提高妇女地位和创造所需的就业的经济政策。因此，在实行方面，四个专题领域必须密切相联。

28. 为健全的治理建立能力是所有这些目标的支柱。开发计划署以其国民所有权的相对优势、公正和广泛获得的经验，在该领域能够提供一项独特的服务。

29. 政府的效率及其与公民社会的关系是一个国家能否为其所有人民建立和维持平等机会的关键确定因素。如果某个政府不能有效切实地运作，就会浪费宝贵的资源。如果它在人民的心目中缺乏合法性，它就不能够达到自己的目标或人民的目标。如果无法就这些目标建立国家协商一致意见，任何外来援助都不能够帮助实现这些目标。如果政府不能巩固强大的社会结构，社会就可能瓦解和混乱。

30. 同样重要的是，如果不授权人民在政府提供的一个可行构架内为他们本身的发展负责，发展就不能持续。政府不能为他们一手包办。

31. 这项讨论强调，开发计划署(以及其他发展组织)与别的不同之处可能是，对贫穷和失业等挑战所带来的特别活力，因为对这些问题的关切是普遍的。手段和目标一样重要。开发计划署必须成为某类行动的好手--这些行动利用我们的优势和我们的实力，在我们的职权范围内，并且能够为促进我们协助方案国家达到的目标产生重大、收获丰富的影响。

32. 幸好联合国机构的各项决定就手段的选择以及目标的选择给予了我们指导。我们具备了自己的实际经验指导我们认识到什么可行、什么不可行。以下是这些手段的清单--我们的任务和我们的实际经验所产生的十项开发计划署行动形式：

第一，帮助政府建立以下的能力：

- (a) 管理发展、政策执行和公共部门改革；
- (b) 援助协调和效率；

(c) 经济管理和市场改革,包括为私人部门建立一个可行的环境,特别是在转型期国家;

(d) 保护人权、选举和其他民主进程,包括独立的司法机关;

(e) 与公民社会机构对话与合作;

第二,支助方案国家为建立可持续人文发展的行动框架所做的努力。这些框架能够帮助国家确定发展目标,使全球专题和资源与国家优先事项挂钩并确定外来资金供应和技术需要;

第三,支助政府确定、拟订和实施长期发展方案,包括战略和行动计划,有意义和可持续地满足国家发展目标;

第四,筹集、集中和促进取得必需的额外财政资源。如果有人提出要求,开发计划署在世界银行、区域开发银行和双边机构的密切合作下,将提供支助实施优先的可持续的人力发展方案。为了确保可持续性,促进筹集国内资源对可持续人力发展投资的政策将是一个特别重要的着重点;

第五,促进技术转让和改装以及对最有效技术的取得。发展中国家必须跨越工业国家的技术错误,而不是重复这些错误。我希望开发计划署用心地想一想,我们用什么方法能够达到这项目的?并同时动员私人部门的参与;

第六,支援发展中国家间技术合作。目前正在发展中国家的某些地方和常常在很多地方找到正确的答案。我们必须帮助这些答案传播到南-南去;

第七,促进公民社会建立能力、基层发展、参与性的做法和授权人民,并与非政府组织、以社区为基础的组织 and 公民社会其他群体密切合作;

第八,斟酌需要,支助一定数目的高效率的下游项目,以证明政策思想,示范基层的成功或圆满地展开重大的方案措施;联合国资本发展基金(资发基金)、联合国志愿工作人员和联合国妇女发展基金(妇发基金)以及其他机构在这方面可以发挥重大作用。可是,我们必须在与政府和公民社会一般向上游工作转移的环境下,进行这项工作,而且我们必须避免大量毫不相关的小型项目;

第九,帮助巩固南-北合伙关系,和达成必要的国际协议(与可持续发展委员会和在开罗、哥本哈根、北京和伊斯坦堡即将举行的联合国会议合作)。就象只有联合国组织才能够做到那样,我们必须提倡南北分担带有相互责任的国际目标。我认为,我们必须逐步使用在国家、区域和国际一级商定的数量指标技术。这些指标能够帮助筹集资源,在某些情况下为我们自己的经管责任确定根据;

第十,通过使复员军人、返回的难民和流离失所的人重新生活,向国家和区域的民族统一、和解及建立和平进程提供支助。

33. 最后,还有一个固定下来的形式可以帮助我们更有效和更专心一致。将来会要求开发计划署展开一些我们能够发展更大的专门知识的、千变万化的特别措施,以及筹集大批的额外资源,主要是非核心资源。这些特别措施可能是由于很多方案国家向我们提出相同的要求所产生,也可能是由于支助国家设法实现国际商定的目标的需要所产生,或可能由于你们、我们的执行局给予我们的任务所产生。希望参与的国家将可以得到这些特别资源。一般来说,如果开发计划署打算采取这些措施,应当是为了跨部门目的,因为开发计划署在这方面具备战略优势,并且我们能够集中不同的行动者。例子是:广泛的人力发展投资战略;无害环境的技术转让和改装;可持续农业和粮食安全;加强公民社会应付HIV/艾滋病的悲惨后果;治沙防沙行动计划;能源、气候和森林的综合处理办法。这是对准焦点的望远镜的第四节延伸。

34. 这项方案框架为调整开发计划署的地位提供了一个坚固的基础,以便筹集更多的资源、动员开发计划署的执行机构和其他发展援助组织参与积极的合伙关系,特别是尽量提高开发计划署的能力,使它能够真正协助一批差异极大的方案国家。

35. 变得更加专心一致并没有降低国民发展优先事项的首要地位;相反,它应增加效率和资源。如下文所讨论的,更加专心一致并不威胁到开发计划署的普及性;也不会使开发计划署成为一个专门机构,因为开发计划署的真正精神是维持它对支

持可持续人力发展采取的全面、部门间和综合的办法。同样地,更具实质性不会使开发计划署处于与专门机构竞争的地位;相反的是,它为根据互相充实实力的新合伙关系提供了根据--这种合伙关系能够带来更有效的方案、捐助者更大的信任,因而更多的资源。

三、财政参数

36. 我们的求变方案的第二部分是拟订方案的财政参数。关于第五周期的中期审查报告(DP/1994/18)和关于第六方案拟订周期问题的概念文件(DP/1994/20),为执行局审议备选办法提供了两个重大机会。

37. 我坚信执行局不能利用的唯一选择是否决求变的力量。这些力量至少来自三个无疑是相互有关的因素。第一是缺乏发展资源。协商一致意见、事实上相继的方案周期决定是以关于方案总体的大小的假设为根据。遗憾的是,关于资源增长的假设并没有实现。1980年,开发计划署执行了核心指示性规划数字(指规数)5.9亿美元。1995年,预计这个数字为5.55亿美元。诚然,幸得有预算外资源,开发计划署方案总体的规模继续增长。然而,开发计划署可得的、按实值计算的核心资源大量减少是执行局必须解决的一个现实问题。此外,虽然需要不断增加,可是官援总的来说没有增加。

38. 第二个因素是,捐助国今天的发展预算的用语谈到优先事项和专题。举例说,核准的发展预算用于人道主义援助、环境、人口活动和其他全球优先事项。同时,重大的新资源正在用于维持和平活动,前苏联及东欧的过渡需要。多边发展银行可以获得大量财政资源,可是发觉本身面临各种困难(例如,不履约的贷款),有些困难开发计划署可以帮助解决。开发计划署的使命是在不断变化的资源供应领域与方案国家的迫切需要之间提供一道稳定的、可靠的桥梁。

39. 最后,很多发展中国家的成功表明,需要在方案国家与非方案捐助国之间确定一种相当新的关系。据估计,到第六个周期开始时,根据目前的标准,37个方案国

家将有资格取得净捐助国的身份。在这种背景下,新的财政参数必须研究现有的定义,必须保证方案的普及性、必须加强而不是削弱合伙关系。

40. 这些财务现实需要多方面行动。我认为,这些现实需要重大的重新调整重点、发展合伙关系、加强驻地协调员制度、有效管理、一些机构调整和有效的治理。只有圆满地实施一套完整的改革措施,才能逐步恢复开发计划署资源基础的活力。这项改革的一个组成部分也关联到主导开发计划署的资源分配和管理原则。

41. 缺乏资源、需要实质性的着重点和加强国家之间的区分,一致证明需要新的财政参数。在文件DP/1994/18中,我对第五个周期方案资源的管理提出了一些调整建议。这些建议是改革方案的一个组成部分,它们的目的是为了提供新的机会进行可持续的人力发展措施和加强开发计划署与各机构的实质性合伙关系。通过特别方案资源支助的可持续人力发展措施必须:

(a) 通过定期订正可持续人文发展国家简介,确定可持续人力发展的国家环境;

(b) 建立或加强可持续人文发展数据库,加强国家搜集和分析分散数据的能力,确定差距和优先事项和拟订应对政策;

(c) 支持关于目标、优先事项和政策备选办法的国家对话,以建立关于国家战略的协商一致意见;

(d) 为可持续人文发展目标和指标制定切合实际的长期战略,包括确定优先事项、资源和投资需要以及政策备选办法;

(e) 根据当地的特殊情况,确定最适当的专题起点并以这个作基础拟订宏观一级的可持续人文发展行动方案。

42. 我认为非常重要,开发计划署应大力支持有价值的可持续人文开发活动,并通过现有的指定用于此项用途的资源来资助--至少部分资助--这些活动。这些资源将纯粹从调用现有的指定用途款项来提供。因此,我提议采取下列相互关连

的一组措施:

(a) 从现有的特别方案资源分类的剩余资源将大约500万美元指定用于可持续人文开发活动;

(b) 授权将特别方案资源调用于各主要方案(不包括某些指定用于某些区域的款项);

(c) 按照以往各周期的惯例,授权从可能指定用于下一个方案制订周期的款项借用资源,从指定用于特别方案资源借用的款项可在适当情况下用于可持续人文开发活动。

(d) 授权将TSS-2设施未使用的资源调来用于TSS-1设施。这种调用的TSS-1资源将补充可用于可持续人文开发活动。由于TSS-1资源只可通过五个较大的机构提供,因此它是开发计划署同这些机构合作支助方案国家所进行的可持续人文开发活动的有效工具。

(e) 设立一个最高可达500万美元的指定为较小技术机构而设的TSS设施。这些资源可用来促进较小技术机构联合参与支助方案国家的可持续人文开发活动;

(f) 提供给可持续人文开发活动的资源将分配给地区,并按照某些方案和财务准则将批准权给予国别办事处(见下面g);

(g) 将在“对应”基础上提供资源给国家/方案,以便使有限的可用资源起杠杆作用。还需要调动更多的资源来促使释放资金。在必要时,可将指规数资源视为对应资金,但是这些资金最好是在仔细审查现有方案以便在整体上突出重点和配合可持续人文开发后提供(见第43(a)段)

43. 为了为有效使用这些资源作出准备,我展开了下列管理行动:

(a) 我要求各驻地代表同各国政府协商以便对正在进行中的方案进行审查,使其作为理事会规定的中期审查工作的一部分。这项审查的目的是(一)查明已纳入可持续人文开发概念的活动,这些活动可吸引更多的非核心资源来扩大或仿效这些活动;(二)确保同可持续人文开发准则一致,并通过减少项目数目来集中力量;和(三)如

第42段(f)所述,准许将由于审查而释放的资源用于可持续人文开发活动;

(b) 我已要求方案政策和评价局和区域局对全球、区域间和区域方案进行类似的审查。

44. 我在要求驻地代表、区域局和方案政策和评价局进行上述审查时指出,从这些审查产生的任何建议都应考虑到执行局在这届会议上制订的政策指示。

45. 在DP/1994/20号文件中,我提出了一份关于第六个方案制定周期的概念性文件。很明显的是关于该文件的讨论结果对形成我们的求变活动是非常重要的。虽然在目前,要预测这项结果还言之过早,我认为有可能而且有必要指出一些因素,我认为若要落实我们的求变活动,就必须反映出这些因素。我认为任何最后的一揽子办法必须考虑到下列因素:

- (a) 对方案的未来作出有力的财政承诺;
- (b) 在一定程度上集中方案活动;
- (c) 方案的普遍性;
- (d) 全球和区域方案的重要性;
- (e) 特别方案资源的重要性和分散其管理权必要性;
- (f) 同方案国家发展新的伙伴关系,并使方案国家之间发展这种关系;
- (g) 加强联合国系统内的实质性伙伴关系;
- (h) 加强同私营部门、非政府组织和其他民间社团的实质性伙伴关系;
- (i) 制订可以吸引更多资源的协定;
- (j) 维持开发计划署的全球外地办事处网络;

46. 你们将在1995年6月对第六个周期作出最后决定。你们届时的决定将成为形成你们正在本届会议讨论的求变方案的决定性因素。

四、实质性伙伴关系

47. 在拉伊最强烈地呈现出来的观点是开发计划署必须在联合国大家庭里起充

分的作用。在这种背景下,我们的求变活动包括:

(a) 同各机构,包括同粮农组织、劳工组织、教科文组织、工发组织、卫生组织、发展支助和管理事务部(发展支管部)和各区域委员会设立实质性工作组。这些工作组的任务是重建实质性伙伴关系和确定可以支助的新活动。联合国伙伴只有通过实质性伙伴关系才能一起凝聚出临界质量和显示出支助新生的协定和吸引更多资源的能力;

(b) 将进一步审查有效利用项目事务厅来发展国家能力和提供执行服务的问题;

(c) 正在重新建立开发计划署/世界银行工作组以审查现有关系和发展新的活动。在这方面,我打算在华盛顿派驻一名高级联络员来加强关系;

(d) 如上面以及在DP/1994/18号文件中所述,我提议灵活管理TSS设施以便开发计划署能够通过扩大TSS设施的使用来加强实质性伙伴关系。我的建议包括为小机构再建立一个TSS设施;

(e) 目前正在同我们的政策问题联合协商小组(政策协商组)伙伴草拟一项联合方案声明。该声明将提供一个政策协商组伙伴可在其基础上团结一致的新共同纲领;

(f) 已在拟订一项开发计划署/环境规划署合作声明。该声明将指导开发计划署与环境规划署之间的今后关系,并将确定今后合作的优先领域;

(g) 已最后制订了一份关于今后同非政府组织和其他民间社团合作的内部战略文件。我决心着手制订必要的安排,使非政府组织能够直接执行开发计划署资助的活动;

(h) 进一步利用联合国志愿人员(作为各国政府可以使用的一个具成本效益的工具)、社区组织和整个联合国系统;

(i) 已同私营部门,尤其是在环境管理和建立能力方面,加强接触和合作。

48. 开发计划署求变方案的一个组成部分是发展一个更向外看的文化。加强各

种实质性伙伴关系是面对这种挑战的重要部分。开发计划署已在这方面采取了一些行动。目前的挑战是确保能贯彻这些行动,并使其产生具体结果。

五、对大会第47/199号决议的响应和加强驻地协调员制度

49. 大会第47/199号决议本身就是改变联合国业务系统的一个主要促进者。开发计划署的任何可行的求变方案都必须包括第47/199号决议的关键部分,并且必须处理需要加强驻地协调员的问题。在这种背景下,我正在采取一些新的行动,同时贯彻一些目前的行动,来面对这项挑战。

50. 我在五月的时候向高级管理人员发了一份关于加强驻地协调员制度的全面行动计划,所设想的措施源自一个内部工作组的工作,该工作组从拉伊讨论会获益良多。一个工作组将监测这个议程的执行。

51. 已经展开了两项具体活动。在第一阶段,已从特别方案资源的一个适当的预算中指定200万美元作为一种促进资金提供给驻地协调员用来支助和发展地方的援助-协调活动。这些资源将在区域的基础上指定用途,并授权区域局主任按照政策协商组正在制定的准则将资金分配给驻地代表。每个国家最多能分到\$75 000,由特别方案资源资助的数额不应超过50%。这项快速行动措施预期将促进地方援助-协调活动的执行。

52. 第二,正在采取行动来加强开发计划署支助人道主义事务部的能力,并使其在紧急情况和人道主义危机情况下成为一个有效的伙伴。正在建立一个预先审核通过的在人道主义和紧急行动方面有经验的工作人员和顾问名单,并由人事司维持这份名单。人道主义事务部和其他伙伴将共用这份名单。将要求有关办事处作出计划,在被要求时立即紧急释放名单上的工作人员。从7月1日起,这些新的安排将一切就绪。

53. 执行第47/199号决议第38段对任何旨在加强驻地协调员制度的努力是极其重要的。该段提到增加驻地协调员人选的透明度和扩大人选的人数。在1994年2月

的高级别政策协商组会议上,就执行新安排的问题达成了协议。该协议规定建立各个国家的出缺人选库。开发计划署向政策协商组的伙伴及人道主义事务部提供即将出缺员额的资料。所有的候选人都经过审查,开发计划署在署长最后选出向秘书长提名的人选前同政策协商组伙伴进行协商。我认为这是迈向使驻地代表的选择具有透明度和将选择过程向最佳的候选人开放的一个重要步骤。预期这项措施加上下面所述的开发计划署采取的内部管理措施会对驻地代表制度的效能产生重要影响,并会得到所有伙伴的接受。

54. 开发计划署目前正在同人道主义事务部讨论一个问题,即通过确保驻地代表作好准备好根据情况的需要承负起人道主义协调员的责任来加强该制度的反应能力。预期这些讨论会导致开发计划署与人道主义事务部和其他有关机构进行更加密切的合作,以确保提高效能和作出更快的反应。已设立了一个内部工作组来贯彻同难民事务高级专员进行的讨论。

55. 秘书长已要求开发计划署主持一个工作组,就第48/209号决议的执行采取后续行动。这涉及今后为前苏联各国和厄立特里亚安排临时办事。开发计划署将同新闻部和政策协商组的同事密切合作,以确保有效执行第48/209号决议。秘书长也已要求新闻部和开发计划署密切合作以促使联合国新闻中心各办事处同开发计划署结合。已建立了密切的合作,驻地协调员已在18个办事处担负起新闻中心主任的职能,从而确保更具成本效益和更加精减开发计划署将寻求机会同联合国其他部门密切合作以增加在国家一级的效能。

56. 开发计划署加强驻地协调员制度的行动计划是开发计划署求变方案的一个极其重要的部分。归根结蒂,开发计划署、人道主义事务部、新闻部和政策协商组伙伴们面临的主要挑战是人力资源的管理。要圆满解决所涉的各种错综复杂的问题将至少需要共同的决心、良好的意愿以及一心一意和有效的管理。

六、技术合作的手段

57. 强力推动改变的一个因素是技术合作本身正面临着根本改变的挑战。有迫

切需要重新审查各项实际假设和寻找新的和远比目前更为有效的建立能力的手段。开发计划署最近的一本书《重新思考技术合作：在非洲进行改革和建立能力》对这些问题进行了全面分析。我们需要将注意力放在促进真正改革的实际和实用的措施。

58. 开发计划署最近在技术合作方面的创新是朝着这个方向的重大进步。从方案着手的想法、将国家执行列为优先和更多地利用本国专门知识等这些均为大会所规定的做法同过去的做法明显不同。开发计划署决心采用这些做法,DP/1994/22号文件报告了到目前为止所完成的工作。一个内部工作组正在努力按照这些想法往前推进。我将在六月底举行的发展援助委员会/世界银行/开发计划署高级别讨论会上期待着这些努力的结果。

59. 虽然在这个时候就演变中的技术合作手段进行一场重大讨论是不合适的,但是很明显的是,在不充分考虑到这些手段的情况下讨论求变方案最终仍是无法实现这种方案。决定一个组织是否有能力将“概念”转化为实际往往要看技术方式的质量、机制和做法。自1950年代以来,技术合作的变化很少;在独立了和对人力资源进行了大量投资几十年后的今天,对这种合作的需要有了巨大的变化。技术合作必须变化,而我们必须站在这项全球改革努力的前面。

七、管 理

60. 实施任何改革方案,有效管理是在所必需的。在一个复杂的、在130多个国家设有办事处的多文化组织实施求变方案,需要有战略方向,需要实行分散管理。改革是不能靠中央控管的,也不能自上而下进行。必须由整个组织一起查明、一起同意如何改革,必须集体下此决心。这个求变方案的管理工作要靠无数管理人员进行。关键的一点是,这些管理人员要一方面有能力,有工具,可以协助工作人员充分实现其潜能,另一方面他们要对由其管理的人力资源和财政资源负责。成功地实施改革需要有一系列管理上的倡议,有些倡议目前已在推行。

61. 我在1993年年底发出了两份关于人力资源和财政资源责任制的通知。开发计划署一直在大力推行财政责任个人负责的制度。关于人力资源管理,开发计划署有80%以上的中、高级管理人员接受了管理技能训练,其重点是让工作人员广泛参与规划和业务工作,确保对话和反馈。从1994年开始,所有管理人员,不管职等高低,都要遵守业绩评价审查制度;所有驻地代表均接受了由我主持的、并由我的高级管理小组出席的管理审查小组详细审核。

62. 开发计划署有史以来第一次查明了工作表现不令人满意的高级管理人员,并向这些管理人员反馈这种讯息。如工作表现继续不令人满意,对他们的职业前途将有直接的、持久的影响。在1994年的人员调动中,有些在现职工作中表现不如理想的驻地代表和其他管理人员都没有再分配到同等的责任水平。这些措施是用来处理任何组织中一定会有的百分比很小的表现不佳的工作人员。大部分工作人员都仍然是真心诚意、能力很高的,他们往往要而且日益要忍受相当大的困难。与扩大驻地协调员人才库加在一起,这些措施随着时间的推移将有助于加强驻地协调员制度。

63. 开发计划署推行预算紧缩政策已有好几年。我们目前正在实施理事会1993年核可的1994-1995年预算裁减决定。因此,预算方面仍然非常紧张。我会继续密切注视预算情况,维持开发计划署审慎制订预算的声誉。

64. 理事会决定(第93/35号决定)划拨资源以支付削减预算所产生的解雇和离职费用,这使开发计划署能够非常成功地实施缩小规模战略。虽然对于缩小规模对业务能力的影晌仍须全面加以评价,不过这种做法已使我们能够从预算实力相当稳定的地位出发去实施改革。

65. 理事会另一项决定--让开发计划署利用新的短期合同来执行时间不长的活动--为短期聘用高度专门的人才提供了非常有用的工具。这种专业支助是对实施现在向大家提出的求变方案所不可缺少的。

66. 考虑到这种种因素,我请人事主任主持一个负责拟订以后三年的征聘政策

的工作队。由于员额减少,再加上需要为某些具体时间进行有选择的、专门的征聘,以后好几年对通才多面手的延聘将会大大减少。必须根据对有限任期的专门征聘需要所作的准确预测,以透明的方式,提出清楚明确的政策。执行这项政策将是改革的工作的一个关键内容。

67. 最后,我决心扩大我们的区域服务概念。在亚洲开始的实验已有成效,现在应该将这个概念介绍给其他地方,首先是非洲。将审计和核帐服务分包出去大大增加了覆盖范围,取得了高度专业的服务,还大大增强了责任制。若干新的伙伴,包括联合国人口基金(人口基金)和联合国难民高级专员办事处(难民专员办事处)已表示原意照办。开发计划署开创的新办法是抛开一贯做法,重新进行策划的典型例子。我已经请所有高级管理人员审查当前的职能和过程,以期取消重复多余的做法。我又请管理人员不断进行这些审查,每季向我报告重新策划的成功消息。

68. 有效管理是实施变革的关键。我建议在执行局常会上向大家报告全盘管理倡议的实施情况,包括报告尚未解决的瓶颈障碍,以及成功的事例。

八、体制调整

69. 改革往往是与重新改组联系在一起的;实际上,重新改组往往就是改革的代名词。无论如何,我相信现在就需要进行一些重新组合和调整;以后还需要其他的改组和调整。现在所需要进行的改革和调整将利用现有的预算资源实施,对组织的总结构影响不大。它们的目的是给予某些职能新的重点地位,重新排列其他职能,总的来说是以支持求变方案的方式,更清楚地订明各组织性职能之间的关系。

A. 政策和方案支助局

70. 政策和方案评价局将改名为政策和方案支助局。这是重新规定该局的核心任务的一种反映,也是对该局内部各种职能已获改组和合并的一种说明。改换该局局名强调了它支持开发计划署国别方案的作用,并确认中央评价厅自此应直接向署

长报告。政策和方案支助局的任务有二。其一是支持开发计划署的国别方案和区域方案,使开发计划署及其联系基金随时得到世界级知识、政策指导、以及如何在方案国家中实现可持续的人文发展的业务工具。其二,它将提供国际领导,制定在方案国家实施可持续的人文发展所需要的政策和方案。政策和方案支助局与政策和方案评价局不一样,它不需要独立的全球和区域间方案司,因为政策和方案支助局每一个司都有自己本身的全球和区域间倡议。这些倡议将由局长室按照一个总框架加以协调。虽然政策和方案支助局是在全球一级运作,但对于国家一级和区域一级的工作,它是通过各区域局进行的。政策和方案支助局提供了与这个组织所设法实现的目标有关的实质性专业知识库,但必须强调的是,政策和方案支助局的责任并不是将专门知识集中起来,而是负责将专门知识散发传播。让我再重申我在2月讲过的话。开发计划署的目的不是,也不妄求与各专门组织和其他现有来源机构有同样水平的专门知识。这完全不是我们的真正希望。不过,我们却需要有足够的实质能力,使我们能够从横切的可持续的人文发展角度、综合各部门的观点,研究各种问题,同时考虑到它们之间的相互关系和联系。开发计划署必须有足够的实质能力,使它能够知其所以然,能够辨别好的产品,好的伙伴。鉴于员额方面的限制,开发计划署所拥有的必然不会是深入全面的专门知识。

71. 改组后的政策和方案支助局需要重新规定一套同各区域局和国家办事处的关系。对于业务活动和目前集中于中央的资金的管理工作,政策和方案支助局的任务规定将与目前的政策和方案评价局大不相同。对于这些资金,政策和方案支助局仍将负责阐明主题方案,订立使用这些资金的准则,同时提供技术支助和监测,但这些资金的方案拟订工作和管理工作的责任已交给各区域局和国家办事处。我请政策和方案支助局主任设置一个起草委员会,提出新的安排建议。

72. 新的政策和方案支助局将包括下列单位:

(a) 局长室将负责通盘管理整个局的工作,保证政策和方案支助局的任务顺利成功,发展和酝酿可持续的人文发展概念和业务框架;

(b) 消除贫穷和争取平等司将支持开发计划署促进发展的努力,真正优先满足穷人的需要,提高妇女和其他处境不利群组的地位。这个司的责任包括男女参与发展、非政府组织的参与、HIV/AIDS、人力资源开发战略;

(c) 环境、能源和自然资源司将支持开发计划署促进发展的努力,保存和恢复地方和全球资源基础,保护地方和全球的环境。这个司将设有具体和独立的组织单位,处理有关的问题,例如联合国苏丹-萨赫勒办事处和全球环境融资设施;

(d) 管理发展和治理工作司将支持开发计划署努力在各国政府建立下面(e)和(f)所具体说明的能力,支持和维持可持续的人文发展倡议;

(e) 科学、技术和私营部门司支持开发计划署努力将最好的科学、最新的技术以及私营部门的力量为方案国家的可持续人文发展服务;

(f) 业务政策和程序司增强开发计划署履行可持续的人文发展实质工作的能力,制订适当的方案拟订工具、机制、准则和指导方针,同时改革开发计划署的程序。

73. 我仍然在研究联合国资本发展基金(资发基金)、联合国志愿人员方案和人道主义方案应同政策和方案支助局保持何种关系。我在5月执行局的会议已向大家报告,现已设法大力加强和恢复资发基金。

B. 资源和对外政策局

74. 对外关系局改名为资源和对外关系局。这反映出一种决心,就是要加强这个局,重新设计和合并它的职能,使它能够在求变方案中充分发挥作用。资源和对外关系局需要在发动新的更加向外的开发计划署中起关键的作用,这个新的开发计划署要能够通过新的契约和高质产品调动额外的资源。在这方面,资源和对外关系局将需要同政策和方案支助司密切合作。这个局也将合并秘书处同执行局联络接口的所有职能,包括负责监督为执行局编印的一切文件。采取这种比较精简的方法非常重要,精简行事才能确保该局能高度灵活地响应执行局不断在发展的工作方法。该局又将调动资源、协调和规划职能合并。随着总的资源情况不断发展,随着预算外

资源日益重要,合并这些职能就更加重要。在这方面,前规划和协调厅的任务将重新规定,归入这个局。以前的任务分配曾导致这方面的责任分工不明确,不协调。

C. 评价和战略规划厅

75. 我在2月曾宣布应采取何种步骤创设战略规划职能,将它放在一个与中央评价厅协作的单位,并让这个新的合并评价和战略规划厅直接向我即署长负责。我认为这种安排将可以加强开发计划署的评价职能,因为这种职能具有最优先的地位,尤其是贯彻执行中央评价局的建议方面。除了评价职能外,新的厅将按照开发计划署的主题和方案着手进行战略指导和选择办法的分析和发展。战略分析职能将有助于促进组织性目标、战略和计划,并将有助于发展组织规划。它将为改革的管理提供基本概念框架,并将充当战略和管理委员会的秘书处。为了确保改革的管理获得成功,必须进行一些调整挪动,创设这种战略规划功能是必不可少的内容。

D. 人文发展报告厅

76. 人文发展报告厅将改名为发展政策分析厅。这个扩大了厅将继续负责编制《人文发展报告》,它将有能力进行其他以国际合作促进发展为重点的政策分析。这个厅将分析当前国际上促进发展和发展援助的政策,在可持续的人文发展的基础上建议国际发展战略和契约,扩大开发计划署参与学术界网络和政策分析界的程度,并编制关于若干发展问题的报告。在这个结构下,人文发展报告组将继续负责印发《人文发展报告》,这份报告仍将有编辑上的独立性。必须参照技术合作资源流动方面新出现的情况以及重新为官方发展援助摆明理由的迫切需要来了解发展政策分析司的作用。在这方面,为发展政策分析司设想这些职能和作用是我努力调整改变开发计划署,使它具有知识领导能力,同时有能力加强国际合作促进可持续的人文发展的一个组成部分。

77. 其他局和单位虽然目前不在改组之列,但对于总的努力仍然是非常关键

的。我相信改组方案政策和评价局将有助于加强各区域局的关键作用。在同方案国家进行协商时,我清楚了解到各区域局所发挥的作用的重要性。因此,我不赞成合并各区域局的想法。我认为各区域局可以发挥非常重要的作用,为此,必须让他们有能力履行所有各种业务责任和管理责任。

78. 我也反对缩减发展中国家间技术合作特别工作股或将它的职能纳入各区域局的想法。我深信,发展中国家间技术合作特别工作股尚未能充分发挥潜力,我打算给予该工作股我个人的全力支持,保证它能够把全部能量施展出来。

79. 我在上面已讲过,现正在采取措施,加强开发计划署对驻地协调员制度的支持。将需要采取进一步的措施,以加强国家办事处支持可持续人文发展倡议的能力。现在,让我稍为提醒大家,开发计划署85%的工作人员都是在方案国家工作,总的来说,开发计划署是一个以国家为基础的组织。归根结蒂,测试重新组合的价值的尺度是改组后能不能向开发计划署各国家办事处提供更好的和更有效的支持。将来的倡议将包括进一步从实质上加强各国家办事处,分散事权,精简程序,减少文牍工作。开发计划署有了更清楚、更有重点的任务,对事权分散和明确责任制将大有补益。长期来说,还必须进一步研究和设想开发计划署将来的国家办事处应当是如何的机构,它们在联合国的发展系统内应起何种作用。

九、治理工作

80. 求变方案如果与大会第48/162号决议规定的新治理安排所明确指出的求变力量无关,那求变方案就是个不完全的方案。治理工作是理事们独有的权利。需要大家了解的是,执行局想要改变开发计划署的工作作风,使它更为专业化,使它的工作方法更加透明。我决心支持这个行动方向,而振兴治理工作就是任何成功的求变方案所不可或缺的另一内容。

十、结论提要

81. 这个初步的求变方案并不需要任何具体任务规定。这里扼要列出的倡议和

调整都根源自现存的立法和任务规定,根源自大家的行动呼吁。我不要求增加任何新的行政资源来实施这个方案。我热切希望这个求变方案将能说服大家继续支持同时增加支持开发计划署。当然,这种支持是要赚取的,我认为,对于我向大家扼要说明的方案的实施任务,我本人要向大家负责。在这方面,我建议定期向各位提供最新的进展情况。

82. 在大家面前的求变倡议将需要各位的指导,将需要各位大力支持才能成功。实行变革时,将通过所有伙伴--工作人员、各国政府、各机构和其他方面--的充分参与,不断予以调整。这些倡议本身都是广泛协商的结果,都是许多投入所造成的产出。

83. 我期待着在执行局年度会议上积极讨论这些倡议,希望执行局新的工作作风将能促使建设性的意见交流。我请执行局赞同变革。以后还陆续有新的倡议,但现在我需要大家指导和支持执行上述第一批倡议。

- - - - -