



联合国



Distr.  
GENERAL

经济及社会理事会

E/1995/98  
23 June 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

经济及社会理事会  
1995年实质性会议  
临时议程\* 项目4

联合国国际发展合作方面的业务活动

联合国系统内发展方面业务活动的三年期政策审查

秘书处的说明

1. 大会第47/199号决议,第55段请秘书长通过经济及社会理事会向大会第五十届会议提出一份关于本决议执行情况的综合分析报告,并提出适当建议。
2. 本说明附件是响应这项要求采取的第一步骤,其中传达经由各种调查表和少数几个国家审查特派团收集的资料。
3. 在与经济及社会理事会主席团和成员协商后,鉴于很迟才收到重要来源,特别是受援国的答复,决定本说明是临时性质的,在1995年理事会实质性会议的业务活动部分后再予定稿。秘书长的最后报告将及时印发,以供大会第五十届会议进行三年期全面政策审查。报告将载有秘书长的建议,并将考虑到理事会对此事项的初步审议,以从各国收到的新的答复。
4. 在编写本审查时,特别注意到所使用的方法能对大会第47/199号决议的执行作出客观、实际和确切的说明。为确保内容尽量广泛,使所有主要伙伴提出意见,主要采用了邮寄调查表的方法。从大会第47/199号决议规定开始,同联合国系统各

\* E/1995/100。

组织协商后,编制了针对不同对象的调查表,预定的四个不同来源是:受援国、主要捐助国、国家一级的驻地协调员系统、以及联合国系统各总部的组织。根据本审查取得的经验,今后的审查最好在工作开始时就能筹得充分资金,以便能够安排更多独立、深入的国家特派团。

5. 就本分析而言,收到的答复如下:驻地协调员系统109份(强调确保答复是与联合国系统驻地代表协商编制的);受援国15份;主要捐助国8份;联合国系统各组织26份。此外,还在14个国家内进行了国家审查。联合国系统所有组织均被邀请参加这些审查。除了联合国以外,参加各审查特派团的还有下列组织的代表:粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国工业发展组织、联合国开发计划署、以及世界卫生组织。

6. 附件中所载资料包括联合国系统在大会第47/199号决议及其前身大会第44/211号决议所载业务活动领域内在国家一级取得的进展。在这方面,可回顾1993年提交经济及社会理事会的报告(E/1993/73)和1994年提交的报告(E/1994/64),以及报告的增编,其中载有关于许多方面进展情况的资料,包括联合国系统几乎所有涉及发展合作的机构在政府间一级的进展。这些报告述及全系统各级别的执行大会第47/199号决议作出的努力。

7. 作为这项努力的一部分,秘书长在1994年7月决定请联合国开发计划署(开发计划署)署长协助他确保政策的一贯性,并加强联合国内在经济及社会和有关领域的协调。他还决定委托署长全面负责协助改进发展方面业务活动的协调,包括加强驻地协调员系统。

8. 在机构间一级上,方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)代表行政协调委员会(行政协调会),采取了许多步骤,解决大会第47/199号决议的执行问题,详情载述于附件D节。在联合国各筹资计划和机构一级,政策问题联合协商小组(政策联合协商组),其中包括开发计划署、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国人口基金(人口基金)和国际农业发展基金(农发基

金),就每年报告的一些特定问题采取了具体行动,附件C节有综合介绍。

9. 对实质上涉及业务活动的特定领域也作出其他协商安排,这类领域包括可持续发展、艾滋病毒/艾滋病、营养以及支援非洲和最不发达国家的行动纲领。在个别组织一级,已采取若干主动行动,按照大会第47/199号决议第51和54段每年作有报告国家一级行动的成效按照上述的方法加以审查。

10. 按照大会第47/199号决议第55段的规定,秘书长将向大会第五十届会议提交最后报告。报告也将载有政策建议。

附件

目录

	段 次	页 次
A. 发展方面业务活动趋势的变化 .....	1 - 36	5
B. 方案发展和执行.....	37 - 105	17
1. 国别战略说明 .....	37 - 62	17
2. 方案拟订周期的统一 .....	63 - 66	28
3. 方案方式 .....	67 - 86	30
4. 国家执行 .....	87 - 105	34
C. 联合国系统在全球一级支助国家行动的协调机制 .	106 - 125	40
1. 方案和业务问题协调委员会(方案业务协商会)	106 - 117	40
2. 政策问题联合协商小组 .....	118 - 125	43
D. 驻地协调员制度.....	127 - 155	45
E. 方案支助 .....	156 - 193	52
1. 权力下放和赋予权力 .....	156 - 163	52
2. 简化和统一程序 .....	164 - 168	54
3. 责任制:监测、评价和审计 .....	169 - 185	54
4. 共同房地和共同事务 .....	186 - 193	57

## A. 发展方面业务活动趋势的变化

### 变化的背景

1. 联合国内发展方面业务活动正处于过渡状态。各国政府和联合国各组织提出的答复颇详细地讨论了变化的背景,因为它不仅对所作的进展,而且对今后的前景具有重要影响。广泛的一致意见是,发展中国家的能力仍需要有选择地加强,以实现更大程度的自力更生。联合国系统认识到,这将需要采取新的和更有效的作法,以促进一种协调的回应,并充分纳入国家优先方案。目前的改革基于所有受援国内业务活动的能力和比较优势。这些改革继续注意针对国家需求,并具有普遍、自愿和同意的特点,它们具有中立性,采用多边作法,能够以灵活方式回应发展中国家的需要。

### 业务活动的区域和范围

2. 过去五年内,联合国系统业务活动的地理区域延伸至独立国家联合体和中欧。以联合国开发计划署(开发计划署)为例,现正在170个国家运作,设有130多个办事处。业务活动的职能范围应受援国的要求已经扩大,除了业务活动的传统事务外,还涉及更多支助国家重建,救济和发展结合,公共行政改革,应付灾难,管制毒品,人权和支持体制改革。业务活动区域和范围的变化是受援国需求变化的反映。

### 新方针和新需求: 职能的变化

3. 发展中国家日益将它们对联合国援助的要求从个别项目的技术援助转移至强调联合国系统支助国家目标和战略的方案模式。联合国系统要围绕这种模式灵活地提供投入。新的要求也将决策、规范分析和技术援助合并在一起。它们需要资本和技术合作,模糊了经济、社会和环境因素之间的界限。

### 业务活动最近的变化

4. 联合国系统许多组织和驻地协调员说,现在更多提出的要求是前期政策咨询意见、加强人力资源的使用、便利取得外国技能和技术、协助拟订和执行方案,以及同各国政府共同确定的各领域内的项目。在下述领域内对前期措施的要求有显著增加:治理、公共部门改革、选举进程、外部合作的管理与协调、加强关键发展机构、以及支助紧急或救济情况。

5. 近三分之二驻地协调员的答复中特别提出治理和改革公共行政是最经常要求联合国系统提供支助的领域。这方面的要求包括建立公共部门内的体制能力、公共行政的权力下放、法律改革和司法改革。关于较少提及的领域,40%的驻地协调员确定是社会发展,其中包括人力资源发展,保护脆弱群体的措施、减轻贫困、发展社会服务以及艾滋病毒/艾滋病。几乎同样比例的驻地协调员提到人权的保护,包括警察培训和协助制定立法。这补充了业务活动较传统的领域。

6. 愈来愈多的国家要求联合国系统协助各国政府解决远超过其财务能力的重大问题。就业务活动而言,期望与现实之间的差距很大而且仍在扩大之中。这种情形一方面导致资助业务活动的会员国要求定出优先事项;另一方面导致需要和从业务活动直接受益的国家要求提供更多资源,和在分配资源时保持灵活性,以使联合国系统的援助符合国家的优先事项。

7. 要求联合国系统承担的新任务中几乎没有纯属“部门性的”,因此都超过联合国系统任何一部门的能力。这些新任务往往要求至少在国家一级作出更多的协调。

8. 驻地协调员说,虽然技术合作仍是业务活动的最重要组成部分,但已相对减少,从1990年的56%减至1993-1994年的53%。作为全部业务活动一部分的技术活动目前在各区域所占百分比如下:拉丁美洲,占70%以上;非洲,占40%;亚洲和东欧,分别占58%和53%。

9. 表1根据对驻地协调员提供的资料的分析,列出业务活动的预期趋势。

表1. 发展方面业务活动各项主要目的的趋势  
 (对特定趋势提出期望的驻地协调员的百分比)

业务活动的主要目的	可能保持		
	可能增加	不变	可能减少
提供前期技术和政策咨询意见	73.3	24.8	1.9
在调动发展合作资源方面的催化作用	78.1	16.2	5.7
提供紧急粮食和其他救济援助	14.3	43.9	41.8
加强关键政治机构	55.3	40.8	3.9
加强关键经济和社会机构	77.4	22.6	0.00
加强和使用国家人力资源	75.2	22.9	1.9
对国家方案提供直接的和预算上的支助	24.8	33.7	41.6
便利取得外国技术和服	33.7	50.0	16.3
便利取得技术	50.5	45.6	3.9
加强发展方面的方案编制和管理办法	77.4	17.4	4.7
拟订和执行与政府共同查明领域内的方案和项目	66.3	29.8	3.8
提供分析性和评估资料(统计数据、研究等)	64.4	31.7	3.8

10. 驻地协调员也查明了各国政府自1990年以来要求联合国系统提供支助的一些新领域。下文的表2列有有关数据。

表2. 自1990年以来各国政府对联合国系统提出的支助要求  
 (按区域和全世界开列的提出相应领域的驻地协调员所占百分比)

联合国可能支助的领域	非洲	亚洲	拉丁美洲	东欧	共计
社会发展方面的新行动	35.6	38.2	45.0	37.5	39.4
公共行政改革	57.8	55.9	90.0	62.5	63.3
人权	31.1	32.4	60.0	62.5	38.5
选举进程	24.4	2.9	30.0	25.0	18.3
环境	11.1	11.8	30.0	12.5	14.7
经济改革和管理能力	33.3	26.5	40.0	12.5	30.3

11. 驻地协调员也评估了继续需要联合国系统支助的当前主要问题。有关数据见表3。

表3. 需要联合国系统支助的当前主要问题  
 (与相应问题有关的国家数)

问题	非洲	亚洲	拉丁美洲	东欧	其他区域	共计
有限的生产能力和需要经济改革	25	22	9	7	1	64
贫穷和社会发展需求	36	31	19	5	2	93
环境退化	9	14	8	2	0	33
体制能力不足	31	18	14	5	1	69
政治不稳定	8	7	5	3	0	23
其他		1	3	0	0	4
各区域的国家总数	45	34	20	8	2	109



## 最不发达国家

12. 按照各政府间机构制订的标准,业务活动的一大部分是以最不发达国家为对象。例如,开发计划署理事会第90/34号决定规定,55%的可列入方案资源用于这类国家。在数据分析中特别注意最不发达国家的需求;因此,在全报告的有关各节中,所有数据均按最不发达国家和非最不发达国家分类。

## 转型经济体

13. 转型经济体的出现,成为新的技术合作受援国,特别是在政策咨询意见、体制支助和人力资源发展领域,要求采用适合其特殊发展情况的新办法。超过62%的东欧驻地协调员(比其他区域都多)认定公共行政和人权问题是需要联合国系统支助的领域,12.5%认定经济改革;25%的选择支助选举进程。

## 人道主义援助

14. 复杂的紧急情况是发展合作所遇到挑战的一部分。按照经济合作和发展组织(经合发组织)发展援助委员会的数据,紧急援助和救灾在1980年代用掉不到3%(3亿美元)的双边援助,1993年则用掉8%(32亿美元)。据估计,在通过联合国系统渠道筹集的官方发展援助中,有近40%用于人道主义紧急情况。据驻地协调员报告,紧急援助在业务活动支出中所占比例,从1990年的20%增至1994年的25%,主要的增加发生在非洲。据发展中国家报告,联合国系统协助制订和推行国家监测和预防灾害系统;在联合国系统的赞助下举办的关于应付自然灾害的讲习班和讨论会也是有用的。一些报告说,联合国系统协助建立国家能力,把救济、恢复、重建和发展结合在一起,和利用这方面的外援。

### 与布雷顿森林机构的关系

15. 一项重要的发展是朝向加强布雷顿森林机构与联合国系统其他组织之间合作的趋势,特别是在社会发展、环境和消灭贫困领域。世界银行的业务活动现在更集中消灭贫穷和增加对社会部门的贷款。开发计划署和国际货币基金组织(货币基金组织)在能力建设方面进行合作。

16. 几年来,世界银行对技术合作活动的参与一直稳定增加,1993年共达31亿美元,其中独立的贷款从1989年的2 200万美元增至6 460万美元。由行政预算资助的技术援助从4 700万美元增至1993年的6 600万美元。世界银行作为开发计划署的一个执行机构,其所支助的技术援助从1989年的5 600万美元增至1993年的6 400万美元。

17. 布雷顿森林机构与特别是世界银行以及联合国系统其他组织之间密切合作的重要性获得发达国家和发展中国家的一致强调。发达国家认为,这项合作的关键是互相补充,由联合国系统通过技术援助使国际金融机构可以提供的主要资源增加价值。联合国系统结构完善、经验丰富的驻地机构对国际金融机构在规划和执行其方案方面可给予宝贵的帮助。

18. 发展中国家的意见差异较多。虽然所有国家愿意也鼓励较密切的合作,但一些国家对联合国系统与布雷顿森林机构之间的方案合作有较多怀疑,担心可能导致“新的条件限制”,使联合国系统赠款资源更易受到通常附加于贷款的政策限制。其他国家赞成加强世界银行与联合国系统方案和资源之间的合作。它们认为这是互相补充和互利的。在一些国家内,联合国系统与布雷顿森林机构之间关系密切,在能力建设和消灭贫穷等重要领域起到互相补充的作用。

19. 一些国家政府提议在技术合作与财政援助之间建立更密切联系,可制订一项模式,联合国系统据此参与基本设施项目的技术合作需要。它们也认为,布雷顿森林机构代表与驻地协调员之间的密切合作,可以导致对发展问题采取一种比较多学

科的办法。在它们的答复中,15个发展中国家中有9个说,要将联合国系统的技术合作与世界银行的技术援助更密切地结合,特别是与特定资本投资项目无关的独立技术援助。关于布雷顿森林机构与联合国系统之间更实质性合作的问题,一个国家认为至关重要,七个国家认为是有用的,五国则认为用处不大。

20. 超过60%的驻地协调员强调,应更充分利用联合国系统在布雷顿森林机构活动中的投入以及这些机构在方案编制业务活动中的投入。62%的驻地协调员说,布雷顿森林机构与联合国系统之间在国家一级上应有更密切的协商;50%赞成合办估计和评价特派团;54%赞成与各国政府的联席会议;43%支持各组织间的正式了解备忘录。

表4. 驻地协调员系统与布雷顿森林机构之间的接合  
 (驻地协调员表示有重要性的国家数目和频率百分比)

接合领域	相关性		
	高	中	低
政策咨询意见(公共行政)	24 (25.8%)	39 (41.9%)	30 (32.3%)
政策咨询意见(经济和社会问题)	37 (38.9%)	39 (41.1%)	19 (20%)
外援的协调	33 (34.4%)	43 (44.8%)	20 (20.8%)
方案和项目的拟订	14 (14.6%)	51 (53.1%)	31 (32.3%)
资源的调动	14 (15.9%)	34 (38.6%)	40 (45.5%)
安全问题	34 (42%)	18 (22.2%)	29 (35.8%)
紧急救济和人道主义援助	5 (6.8%)	19 (25.7%)	50 (67.5%)
技术合作	26 (28%)	54 (58.1%)	13 (14%)
方案和项目的执行 (包括付款问题)	15 (17.2%)	39 (44.8%)	33 (37.9%)

21 世界银行说,它已做好准备与联合国系统合作共同编写国别战略说明。据驻地协调员系统提出的答复,近60%确认在国别战略说明和政策纲领报告方面的密切合作:77%来自非洲、47%来自亚洲、55%来自拉丁美洲、以及25%来自东欧。

22 联合国系统一些组织提出了一个问题,即在世界银行协助的技术援助中如何最好地利用它们的技术专门知识。在这方面,26%的驻地协调员认为布雷顿森林机构与驻地协调员系统之间在技术合作方面的接合“非常重要”,53%认为“比较重要”,14%认为“不太重要”。

#### 上游作用

23. 有些国家政府正在寻求联合国系统针对上游问题提供支助,拉丁美洲、非洲和东欧国家特别明显。这种趋势似乎是受到下述认识的影响:在政策和技术援助方案之间相互有关,并且正确的项目离不开正确的的架构。在政策,标准分析和技术合作之间存在密切的关系,这些问题以前被认为是彼此无关的。这些国家争取联合国系统支持它们更积极地参与全球经济进程,以解决它们特定的经济和社会问题。其中一些国家因进行制度转型而面临很多问题。它们把联合国系统看作一个本身没有议程的多边的中立的合作伙伴,联合国可以向它们提供适合需要的政策协助。

24. 联合国系统对其他国家,特别是亚洲和国家工业比较先进的国家所作的贡献仍然集中在技术合作方面,并越来越多地集中在生产技术的合作。这些国家把联合国系统视为满足其战略需要,加速经济增长和加强其在全球市场竞争力的一条途径。

25. 在联合国系统的合作支助下,这些国家政府已经将一些全球性目标转化为国家的指标和目标。发展中国家指出,它们正在其部门性政策中列入了全球性目标和计划,并且联合国有关组织在这方面可以提供协助。有些国家和联合国系统的代表指出,一些行动计划载有相同的的条款,若要有协调地执行这些行动计划,便必须取得更大的协调并安排其优先顺序。联合国机构驻某些国家的代表认为驻地协调员系统的集体的责任就是有协调支持地执行所有这些行动计划并将其纳入全国的重点

工作。

### 科学和技术的作用

26. 有一些发展中国家和大多数联合国组织指出,科学和技术对发展合作的重要性日益增加,特别是咨询技术和新材料的之类的制造技术。它们认为技术作为可持续发展的工具具有的全部潜力尚未被挖掘,并且技术作为工具有助于克服贫穷、文盲和健康不良之类的长期问题。驻地协调员指出,预期对于通过联合国系统加速取得技术资料的需求会小量增加;亚洲在这方面的前景最看好,其次是非洲。有些联合国机构,特别是小型的技术机构已经注意到,它们逐步采用方案解决办法和国家执行的模式,因而减少了它们协助这些国家建立技术基础结构的机会,而这种基础结构又是这些国家所需要并且又得不到其他外部来源的支持。

### 调整方案产生的影响

27. 许多受援国都在进行某些形式的结构性调整,因此影响到业务活动产生的作用。30%以上的驻地协调员指出,它们的地主国已经进行了综合性政策改革。在收到的答复当中,51.3%认为全球性业务活动的方向受到结构性调整政策和类似改革的极大影响。从这些活动产生的影响来看,62%的驻地协调员认为业务活动可以作为调整性方案的补充,有58%认为业务活动可以减轻这些政策和方案产生的副作用。有些联合国系统机构指出,它们应所驻国政府的请求,制定出特定方案来抵消应结构性调整和其他类似改革所产生的一些影响。

### 建立能力

28. 人们越来越认为到效率,效益以及发展合作和业务活动产生的影响在很大程度上与一个国家管理发展进程以及将发展援助纳入国家重点工作的能力有关。联合国系统在许多国家开展的业务活动包括各种建立能力的方案和项目,内容从公共

部门改革到项目执行。

29. 联合国系统在一些国家协助组建功能性政府和有秩序的民间社会。联合国系统在其他一些国家协助加强其协调援助的能力,并加强协调部门和一些类似组织的管理能力。

30. 关于对业务活动的新需求问题,在不同种类的政策、经济、社会和环境因素之间建立政策性联系的能力也变得很重要。联合国系统在建立能力方面所做的努力把目标主要放在由个别组织根据其各自的任务,主要针对各国内部的对口单位来加强其公共行政能力和培养文明的社会。联合国系统有许多部门目前都参与了建立社区能力的工作,以促使社区广泛参与各项发展活动。

### 资源情况

31. 官方发展援助在过去20年来一直维持不变,但是最近却首度急剧下降,从1992年的608亿美元减少到1993年的559亿美元。预期这个趋势会持续到1994年,因此对一般的发展合作,特别是对联合国的发展系统产生了严重影响。在这方面,虽然一方面对联合国系统的援助的需求量大量增加,但是用来支助发展合作活动,特别是技术合作活动的经费却不断减少。正如秘书长在关于为业务活动筹资的报告(A/48/940)中说,过去20年来向开发计划署提供的核心捐款数额一直没有增加。理事会在其第90/34号决定中呼吁在1991-1995年期间将捐赠给开发计划署的核心资源每年增加8%。虽然这些目标在1992年,第5个周期的第一年几乎已经实现,但是在以后各年认捐的资源数额却大量下降,因此1991-1995年这个周期的欠缺数额估计为14亿美元。由于捐款减少,第5个周期的方案拨款不得不减少30%,从4.16亿美元减至2.972亿美元。

32. 实现“核心”目标的经费减少同时捐赠国很明显的将捐赠重点改为它们认为符合其特殊利益的特定主题领域。1994年开发计划署的非核心资源为8.665亿美元,相比之下,用于核心经费的数额为9.204亿美元。来自开发计划署的预算外资

源是以费用分担和信托基金捐款的形式提供的。在这方面,一个值得注意的事实是,1994年增加的费用分担捐款大部分来自发展中国家。在4.92亿美元的费用分担总额中,发展中国家捐助了4.03亿美元(占80%)。信托基金捐款在1994年增加到2.23亿美元。1994年向开发计划署提供的捐款总额增加,其中一部分是因为美元相对于其他主要货币贬值之故。

33 由于开发计划署在预算外筹资方面发挥了重要作用,因此核心资源减少对整个系统都会产生不利的影响。联合国系统的执行机构一般依靠开发计划署作为主要的筹资组织来资助和支持其技术合作活动(还请参看大会第44/211号决议,第12段)。由于最近出现的资源来源趋势以及许多国家改为由国家负责执行,因此开发计划署的作用便打了折扣。各专门机构的业务资源大约40%来自开发计划署和人口基金。联合国系统各执行机构说,开发计划署的经费减少,同时国家执行的次数又增加,这对它们的技术合作活动产生了剧烈的影响,在某些情况下,近年来活动大约减少了50%。它们认为这个趋势有害于它们为国家发展作出贡献的能力。在来自开发计划署的经费减少的时候,向各专门机构的业务活动提供的分摊缴款和来自其他来源的预算外捐款则增加,已从1987年的7.83亿美元增加到1993年的10.52亿美元。

34. 1993年官方发展援助减少反映在向儿童基金会提供的捐款数额从1992年9.185亿美元减至1993年7.937亿美元,1994年则上升为10.06亿美元,其中5.35亿美元为一般资源,4.71亿美元为补充经费。向人口基金提供捐助数额从1992年的2.338亿美元减少到1993年2.16亿美元,在1994年则上升为2.552亿美元。

35. 向世界粮食规划署提供的捐款从1992年17.224亿美元下降至1993年的14.211亿美元,在1994年则增加至14.998亿美元。但是向粮食规划署提供捐助的重要趋势是向发展和紧急救济活动提供的援助所占的比例正好对换。1990年的救济活动经费为2.58亿美元(占粮食援助的34%)。1993年的紧急救济活动则为8.65亿美元(占68%)。

36. 捐款数额变化无常使得实际可行的长期规则工作变得更加困难,因而减低



了所订计划的效益和产生的影响。例如,在过去五年期间,人口基金的收入虽然增长,从5.6%至20.8%,平均每年增长8%,但有一年却减少了7.8%。

## B. 方案发展和执行

### 1. 国别战略说明

#### 背景

37. 大会第47/199号决议第9段介绍了国别战略说明的概念国别战略说明程序的主要成分是:

(a) 国别战略说明应该是一种政策说明,它确定了将由联合国系统支持的国家优先事项,并代表了联合国系统发展业务活动的一般参照基准;

(b) 国别战略说明应概要说明联合国发展系统在对各受援国在其计划、战略和优先事项中确定的各项要求作出反应时所能作出的贡献;

(c) 国别战略说明应该是在联合国系统各组织的协助和合作之下编写的一份政府文件;

(d) 在驻地协调员领导之下的驻地协调员制度应协助并促进国别战略说明程序;

(e) 国别战略说明应该是政府与联合国系统、联合国系统内部以及联合国系统和其他国际捐赠组织之间所进行的协商和合作程序的结果。它通常的期限应为4-5年;

(f) 联合国系统每一个供资机构的具体活动,应该在由受援国政府在供资机构和协助下编制的国别战略说明大框架内具体国别方案中予以概述。

(g) 应将国别战略说明送交每个供资机构的理事机构,供其审议具体国别方案时参考。

#### 指导方针

38. 为了协助政府和驻地协调员制度,方案业务协商会制定了指导方针,于1993

年5月颁布。为了将基本观念和原则付诸实施,并支持已开始执行国别战略说明的国家所作出的努力,1993年10月11日至14日在意大利都灵举行了一次国别战略讲习班。参加讲习班的有来自11个国家的国家官员、驻地协调员和联合国系统的其他官员。讲习班介绍了各国的经验并澄清一些实际问题。举办讲习班后,与联合国系统协商编写了“编制、设计和执行国别战略说明的指导要素”,并于1994年3月以英文、法文和西班牙文印发。这些指导要素澄清了国别战略说明的目的和主要特点;提出了关于国别战略说明文件的可能结构或概要的建议;提出了关于组织编写程序的适当办法。后来,应一些国家和驻地协调员的要求,组织了若干次国家讲习班。

39. 根据在具体的国家业务中实际使用联合国系统指导要素的情况以及驻地协调员对这次审查的问卷所作的回答,现有的指导要素看来对联合国系统国家工作队和各国政府编写国别战略说明有很大帮助。详尽的业务指导方针,全球和国家一级旨在支持其发展和应用的各促讲习班,这两者相结合在很多情况下成为发起程序的一个重要步骤。

#### 国别战略说明的状况

40. 到1995年5月为止的国别战略说明执行状况见表5A和B。因此,在提供资料的131个国家中有84个国家(占64.1%)的政府已正式表明它们有兴趣实施国别战略说明。有6个国家(占国家总数的4.6%),政府已明确宣布它们在现阶段不希望实施国别战略说明程序。另外41个国家(即占国家总数的31.3%),政府还没有作出正式决定。

表 5A  
 国别战略说明: 情况总汇

国家类型	国家数目
已表示打算实施或正在实施的国家	
(a) 国别战略说明已完成并已由政府通过	5
(b) 政府正在审核国别战略说明最后草案	7
(c) 正在编制国别战略说明初稿	7
(d) 预计在1995年年底可完成国别战略说明的其他国家	22
1995年年底之前预计有国别战略说明的国家(a至d小计)	41
国别战略说明程序处于最初阶段的国家	43
国别战略说明正在进行中的国家	84
政府不打算实施国别战略说明的国家	6
政府尚未作出最后决定的国家	41
国家总数	131

表 5B  
 国别战略说明--按国家分列的状况

国家类型	国家数目
国别战略说明已完成或到1995年12月可完成的国家	
(a) 国别战略说明已完成并已由政府通过： 1. 加纳、2. 印度尼西亚、3. 毛里求斯、4. 泰国、5. 土耳其	5
(b) 政府正在审核国别战略说明最后草案： 1. 肯尼亚、2. 莫桑比克、3. 叙利亚、4. 菲律宾、5. 乌克兰、 6. 越南、7. 赞比亚	7
(c) 正在编制国别战略说明初稿： 1. 乍得、2. 吉布提、3. 洪都拉斯、4. 纳米比亚、 5. 尼加拉瓜、6. 尼日尔、7. 巴基斯坦	7
(d) 预计到1995年12月可完成国别战略说明的其他国家： -- 已制订国别战略说明大纲并正在编写初稿的国家： 1. 贝宁、2. 博茨瓦纳、3. 科摩罗、4. 哥斯达黎加、 5. 厄瓜多尔、6. 苏丹 -- 已设立专题小组但只限联合国成员国参加的国家： 1. 柬埔寨、2. 萨尔瓦多、3. 乌兹别克斯坦 -- 已有议定的工作方案并设立了联合起草委员会和/或专题 工作组的国家： 1. 巴巴多斯、2. 玻利维亚、3. 布基纳法索、 4. 科特迪瓦、5. 冈比亚、6. 约旦、7. 黎巴嫩、 8. 马拉维、9. 马尔代夫、10. 毛里塔尼亚、 11. 摩尔多瓦共和国、12. 坦桑尼亚联合共和国、 13. 津巴布韦	22
小计(a至d)	41

表 5B(续)  
 国别战略说明--按国家分列的状况

国家类型	国家数目
国别战略说明程序处于初级阶段的国家： 1. 安哥拉、2. 亚美尼亚、3. 阿塞拜疆、4. 白俄罗斯、 5. 巴西、6. 布隆迪、7. 喀麦隆、8. 佛得角、9. 中非共和国、 10. 智利、11. 哥伦比亚、12. 多米尼加共和国、13. 埃及、 14. 赤道几内亚、15. 斐济、16. 加蓬、17. 危地马拉、 18. 几内亚比绍、19. 圭亚那、20. 牙买加、21. 老挝、 22. 莱索托、23. 马达加斯加、24. 马里、25. 墨西哥、 26. 蒙古、27. 摩洛哥、28. 尼日利亚、29. 巴拿马、 30. 巴布亚新几内亚、31. 巴拉圭、32. 萨摩亚、 33. 圣多美和普林西比、34. 塞内加尔、35. 塞拉利昂、 36. 斯里兰卡、37. 多哥、38. 特立尼达和多巴哥、 39. 突尼斯、40. 乌干达、41. 委内瑞拉、42. 也门、 43. 扎伊尔。	43
国别战略说明正在进行中的国家	84
政府不打算实施国别战略说明的国家： 1. 不丹、2. 古巴、3. 朝鲜民主主义人民共和国、 4. 阿拉伯利比亚民众国、5. 沙特阿拉伯、6. 乌拉圭	6

表 5B(续)  
国别战略说明--按国家分列的状况

国家类型	国家数目
<p>政府尚未就国别战略说明作出最后决定的国家：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 阿富汗、</li><li>2. 阿尔巴尼亚、</li><li>3. 阿尔及利亚、</li><li>4. 阿根廷、</li><li>5. 巴林、</li><li>6. 孟加拉国、</li><li>7. 保加利亚、</li><li>8. 中国、</li><li>9. 刚果、</li><li>10. 塞浦路斯、</li><li>11. 厄立特里亚、</li><li>12. 爱沙尼亚、</li><li>13. 埃塞俄比亚、</li><li>14. 格鲁吉亚、</li><li>15. 加纳、</li><li>16. 海地、</li><li>17. 印度、</li><li>18. 伊朗共和国、</li><li>19. 伊拉克、</li><li>20. 哈萨克斯坦、</li><li>21. 科威特、</li><li>22. 吉尔吉斯斯坦、</li><li>23. 拉脱维亚、</li><li>24. 利比里亚、</li><li>25. 立陶宛、</li><li>26. 马来西亚、</li><li>27. 缅甸、</li><li>28. 尼日尔、</li><li>29. 秘鲁、</li><li>30. 波兰、</li><li>31. 卡塔尔、</li><li>32. 大韩民国、</li><li>33. 罗马尼亚、</li><li>34. 俄罗斯联邦、</li><li>35. 卢旺达、</li><li>36. 索马里、</li><li>37. 南非、</li><li>38. 斯威士兰、</li><li>39. 阿拉伯联合酋长国、</li><li>40. 塔吉克斯坦、</li><li>41. 土库曼斯坦。</li></ol>	41
有资料可查的国家总数	131

## 程 序

41. 国别战略说明程序处于某个执行阶段的84个国家中的大多数国家政府决定于1993年开始这一程序,但有三分之一决定在1994年开始,而有少数国家决定在1995年开始。经验表明,程序需要有一个准备时期,以确保所有有关方面广泛有效地参加。在这一开始时期之后,国别战略说明的编制工作正在加速进行。国别战略说明已经完成并获得通过的有5个国家,已提交最后草案供政府批准的有7个国家,另外在至少29个国家之中(政府/联合国系统)联合小组目前正在十分紧张地进行工作,以期将各节最后定稿,或编写国别战略说明的第一份综合草案。在这些国家中正在举行部门讲习班,并已编写和讨论了背景文件。因此,预料在1995年年底之前,这些国家可完成国别战略说明的最后草案。

42. 有效分享有关国别战略说明程序的目的、价值和性质的资料,包括总部给国家一级的资料,对于发起这项新的倡议是至关重要的。

## 对程序的支持

43. 联合国系统各组织在各国的代表通过各种来源收到关于国家战略说明的资料:除了收到各自总部的指示之外,还举办了有联合国驻各国的组织参加的讲习班。通过各种讲习班、专题讨论会和与主管外援的高级官员举行大小会议,向高级国家官员解释目的和附加价值。在都灵劳工组织国际培训中心的支持下,在联合国的大力支持下在非洲和亚洲许多国家举办了一些国家讲习班。还排定在一些国家再次举办讲习班。其他一些倡议由联合国系统驻国家代表和政府在当地实施。

44. 编制国别战略说明最经常采用的模式是设立专题工作组,通常由政府官员和联合国系统的代表共同参加。在一些情况下,工作组由政策官员领导,或由一名政府官员和一名联合国系统的官员共同领导。在另一些情况下,联合国各机构的代表根据驻地协调员制度领导专题工作组,并根据该组织的任务规定和职权承担任务。在一些情况下,各工作委员会在指导委员会或联合工作队的授权下履行职能由政府

官员负责协调外部援助。这些工作组收集基本文件进行形势分析,编写讨论文件,制订大纲,起草文件,并参加国别战略说明的定稿工作。驻地协调员在若干国家中设立专题工作组并编写初步背景文件。为了确保政府在整个程序中发挥领导作用,在一些情况下有必要延长准备阶段。

45. 注意利用现有的机制。在一些情况下,将各项任务交付给与政府和联合国系统各种组织共同工作的国家顾问。

46. 经验表明,国别战略说明的起草工作是复杂而耗时的,因为它涉及许多组织和官员。曾力求简化这一任务,由顾问负责编写国别战略说明初稿。虽然这有时加速了这一程序,但果在一些情况下却妨碍了政府官员和/或联合国系统官员的充分参加。有些国家进展速度较慢,但所有有关人员能更充分地参与。

47. 六个国家政府提出的决定不开始国别战略说明程序的理由各不相同。它们认为国别战略说明不适用于本国,或已存在着类似的国家发展战略。此外,有些国家认为,国别战略说明并不能比现有规划手段产生重大的额外利益。

48. 有一个国家的政府表明,它不开始这一程序的原因是公共部门缺乏人力资源。虽然利用外聘顾问或更多依靠联合国组织的支持可以减轻这些困难,但这些措施被认为可能会放弃政府对程序的必要领导。

49. 在一些情况下,由联合国系统支持采取了一些替代作法,---例如国家技术合作评价和方案(技合评价和方案)---这也是不实施程序的一个理由。一些国家原则上接受了国别战略说明,但却要推延到其他的工作能够最后完成时才真正开始执行。在这些情况下,提到的与之进行竞争的工作如下:技合评价和方案(由开发计划署支助推动),国别援助战略(世界银行),以及国家发展政策计划。虽然国别战略说明和这些工作之间必要的协调会引起延误,但这样做似乎是有理由的。各国政府和联合国国家工作队已建议采用协调一致的方法,勾通这些类似的工作,特别是技合评价和方案与国别战略说明程序。

50. 对国别战略说明尚未作出正式答复的国家的一些驻地协调员所表示的看法



是,政府对这一概念的态度依然冷淡。已正式接受国别战略说明但尚未给予必要支持的国家也有这种情况。应该指出的是,这种冷淡的态度似乎只限于人均收入较高而联合国系统的财政发展支助作用很小的那些国家。相当多的其他国家,特别是非洲的最不发达国家,已对这一手段可能作出的贡献表示很大的兴趣,特别是在官方发展援助日渐减少的时候更是如此。

### 国别战略说明进程中的国家领导能力

51. 有效的国家领导能力是该进程成功和确保随之产生文件具有权威性的关键所在。至今所取得的经验表明,在许多情况下,国家当局可在国别战略说明进程中发挥重要作用。关于国家作用的数据表明,在78%的非洲国家、64%的亚洲国家和40%的拉丁美洲国家中,参与国别战略说明工作的官员级别不等,有政治级(部长级)也有技术级,后者包括协调当局的或部门性的部级单级。国家参与该进程还包括非政府部门的参与,例如私营部门、私营志愿组织、非政府组织、学术团体和特殊目标组织和其他组织。

### 联合国各组织参加并支持国别战略说明进程

52. 据认为,联合国整个系统参与国别战略说明进程各阶段的工作对确保国别战略说明赢得充分支持,从而成为主要活动参照基准而言是至关重要的。联合国系统的许多组织对它们参与该进程的问题表示关注。有些组织表示有些不安的是,并非在进程伊始,而只是在草案第一稿完稿后才征求联合国系统各合作单位的意见和贡献。

53. 51份来自驻地协调员系统的答卷证实,联合国系统各组织为国别战略说明进程提供了适当支助,但在国别战略说明进程已经开始的12个国家中,联合国各组织的参与很有限。

## 区域范围

54. 各区域委员会和若干较小的技术机构强调需要评估在编制国别战略说明过程中所积累的经验,以便查明至今尚未得到充分注意的各种范围。它们认为,国家当局应当把国别战略说明作为可使其有机会利用一些比较专门机构潜力的一种工具,并还可采纳区域性的观点,而不只限于纯粹的国家方式。由于国别战略说明具有国家一级工具的性质,因此可能没有适当考虑同区域合作有关的一些问题。

## 国别战略说明和联合国系统方案

55. 国别战略说明进程可通过提供一种战略参照基准的方式联合国系统在一国方案和活动的某些方面产生影响。因此,44%的驻地协调员在答卷中证实,国别战略说明进程为制订新的方案提供了参照基准。22份答卷指出,国别战略说明为中期审查提供了一种参照基准。只有11%的答卷指出,目前正在修改现有国别方案和源于国别战略说明进程的其他活动。在已经完成或预期在95年年底前完成国别战略说明的41个国家中,已经完全统一或计划在不久将来完全统一方案拟订周期的国家已达31个(76%)。

## 国别战略说明的价值

56. 由于国别战略说明进程在许多国家处于早期执行阶段,因此无法充分评估其价值。至今所积累的经验表明,国别战略说明的成功在很大程度上取决于国家当局的兴趣。此外,与联合国系统专门机构相比,国别战略说明似乎在联合国各基金和方案占有更中心的地位。

57. 有些捐助国对国别战略说明推行缓慢表示关注。因此,它们建议努力协助已决定开始国别战略说明进程的国家,以期为筹备和加速该进程的完成提供便利。

58. 驻地协调员和联合国系统同事的答复含有以下建议:

(a) 49%建议修改国别战略说明,以便根据各理事会的规则将国别战略说明同联合国系统提供给某一国家的财政资源水平联系起来。来自非洲(64.4%)和东欧(62.5%)的答卷尤其支持这种观点,而支持这种观点的答卷占来自拉丁美洲的50%,但只占亚洲答卷的23.5%。

(b) 将国别战略说明进程同世界银行和货币基金组织的活动更好地联系起来。40%的答卷提到了这一点,其中占非洲答卷的51%、东欧答卷的50%和拉丁美洲答卷的40%提到了这一点,但亚洲答卷只有21%提到这一点。

(c) 36.7%的驻地协调员在回答问题时支持修改国别战略说明的想法,以便使国别战略说明能更好地表述其与联合国系统各组织现有方案和项目的联系。这特别反映了非洲答卷(46.7%)和东欧答卷(50%)的观点,30%的拉丁美洲答卷和23.5%的亚洲答卷表达了这种观点。

(d) 22%的驻地协调员支持将国别战略说明同所有外部援助,而不只同联合国的援助有联系的想法。

59. 其他人士提出了改进国别战略说明作为一种文件和进程的质量的建议。有些人士表示关注的是,国别战略说明作为政府文件,其编写进度因此受制于承诺的程度、现有资源以及对有限资源相互矛盾的要求。他们敦促经常全科关注许多紧迫任务的高级官员注意这个问题。另一方面,如联合国若干组织称,有人认为国别战略说明进程未能充分反映国家的优先顺序,因为这一进程受到驻地协调员,有时还受到开发计划署优先顺序过多的促动。

60. 联合国某些机构认为,国别战略说明的范围在许多国家只限于技术合作活动,应当扩大国别战略说明的范围,使其包括其他领域,例如救灾、恢复、重建和布雷顿森林会议设立机构的工作。他们认为,需要大幅度增强联合国系统许多组织实质性参加筹备进程的程度。

61. 已就国别战略说明进程的价值问题在所有受援国征求了驻地协调员系统的

观点。他们的答复表明：

(a) 73%指出，国别战略说明进程为联合国系统提供了与国家优先顺序协调一致的国家一级支助战略框架；

(b) 63%支持以下观点，即国别战略说明进程增强了政府和联合国系统之间以及联合国各组织之间在优先顺序问题上的实质性协商过程；

(c) 57%指出，国别战略说明进程可增强政府协调联合国支助的能力；

(d) 56%确认，国别战略说明提高了联合国系统国别方案的互补性。

62. 会员国和联合国系统都广泛地认识到，国别战略说明的概念是更好地协调开展联合国系统业务活动以支助国家计划、战略和优先事项的有前途的新发展。捐助国希望国别战略说明成为联合国系统业务活动更具有相关性，更协调并发挥更大影响的重要工具。联合国系统各组织欢迎以国别战略说明作为战略工具将国家优先顺序和联合国系统的相对优势协调起来。

## 2. 方案拟订周期的统一

63. 大会第47/199号决议第10段重申，联合国各基金和方案应统一各自的周期，并与国家预算周期、计划和战略相适应。政策问题联合协商小组统一问题分组通过以某一指定机构(负责非洲的开发计划署、负责亚洲的儿童基金会、负责拉丁美洲和中东的人口基金)为首的区域工作组指导这项规定的实施。

64. 作为大会第47/199号决议执行进程的一部分，政策问题联合协商小组三个成员组织(开发计划署、儿童基金会和人口基金)的执行主任已联名写信给全体驻地协调员、国家主任和代表，提出实现方案周期统一所需采取的步骤。为统一非洲方案拟订周期，颁布了由人口基金、儿童基金会和开发计划署联名签署的补充备忘录，其中要求其驻非洲代表就其所希望的统一时机问题达成协议。

65. 据提交给经社理事会1994年实质性会议的报告称“现已订有计划，以统一除了当地情况不适于这样做的国家以外的所有国家的方案拟订周期，将在新方案周

期开始时予以实施”(E/1994/64,第21段)现将统一方案周期的最新情况介绍如下。

66. 由三个组织的地理科/局代表组成的工作组正在监测这一进程,并提出了协调和加速统一步骤的建议。每个区域都出现了四类国家。A类指的是已经完成方案周期统一的国家;B类指的是已商定在下个周期实现统一的国家;C类指的是有可能做到统一的国家;D类指的是实际上属于紧急型,并不可能在不久的将来实现统一的国家。现有资料表明,80%的国家已统一其方案周期,或准备在编制下个方案时这么做。现将每个区域和类别的数字列举如下:

类别

区域	(一)	(二)	(三)	(四)
非洲	11	22	10	2
南北美洲	4	17	1	1
亚洲	11	6	2	4
中东和北非(或阿拉伯局)	2	7	2	1
共计	28(27%)	52(50%)	15(15%)	8(8%)

### 3. 方案方式

#### 背景

67. 在向经社理事会1993年和1994年实质性会议报告第47/199号决议执行情况时提供了有关联合国系统按照决议规定执行方案方式的详尽资料。

68. 1993年,向经社理事会转交了方案业务协商会就方案方式共同解释达成的一致意见(见E/1993/73,第37至41段以及附件三)。附件三载有对方案方式的一套议定定义。第二年,报告了在国家一级适用共同解释的进展,其中包括在这一方式下就如何最好地进行监测和评价达成共同谅解所取得的进展(见E/1994/64,第22至45段)。在这方面,报告指出“所有各级都大力支持采用方案方式;在对国家一级适用的基本原则已达成协议;已形成方案方式的理论,与采用项目方式同时存在,特别是在那些最近采取这种方式的组织之中:正在使用各种不同的技术使该方案方式得到有系统和普遍的使用;如果加以有效的适用,该方式将是改进联合国系统各组织间的实质性合作的有效工具。”(E/1994/64,第23段)此外还指出了必须采取进一步的步骤以便在国家一级取得进一步的进展。

69. 方案方式的核心意味着以最适用于支持国家方案目标的形式来利用外来资金。联合国系统的支持应该与国家和其他外来的支持融为一体,这些支持不应再安排在不同的项目之中,而应针对国家的目标。这些以及与它们有关的概念在上述的报告中得到了审查,它们在联合国系统中获得广泛的支持。这种模式有利于联合国系统对上游活动的支持。

#### 状况

70. 目前的审查对这一方法的使用情况有新的深入了解。对驻地协调员问卷的回答表明,关于联合国系统各组织与各国政府在对这一概念的共同理解方面,近55%的答卷人认为在这方面存在着困难。因此可以理解的是,几乎有80%的答卷人建议对

政府官员进行培训,以帮助传播方案方式的概念和方法,有70%的答卷人要求对联合国系统的人员进行类似的培训。54%的答卷人建议发展更明确和更协调一致的指导方针。多数答案称,方案作法的使用迅速增加,几个同样数目的答案称,增长情况是适度的。少数答案称,各组织在国家一级没有使用方案方式。

71. 由于业务背景不同,使用方案方式的形式也不同。来自驻地协调员制度的41%答案认为,方案方式用于大致界定的全球发展政策或战略,其中包括没有充分纳入方案的各种联系松散的项目。57%的答案表明方案方式涉及参与各项国家方案,这些方案有国家目标、时限指标,以及用以实现这些目标和指标的各类项目和活动。39%的答卷人表明,方案方式的执行工作是通过综合项目或集群项目进行的,是将个别的项目在共同框架内重新组合。

72. 在评估通过方案方式所取得的成绩时,64%的答卷人说实施的结果是联合国系统各组织日益从事提供战略咨询、援助协调和上游政策支助,并说联合国国别业务的方向更为合理,更符合各项发展目标。57%的答卷人认为由于使用了方案方式,大量独立的项目正采用新的综合的方式。另有38%的答卷人报告说,正在对编制新的和现有的活动方案进行评估,依据是对发展的效用,而不是对这些活动的投入(控制付款)作为采用这种方式的好处。22%的答卷人认为,由于财务管理因方案方式有更大的灵活性,资源分配更容易对变化的情况作出反应。

73. 在问道监测和评价是否成为执行方案方式的特殊问题时,60%的人作了否定的回答,而22%的人认为有时这是一个问题。至于为监测和评价所作的安排,44%的人表示政府利用联合国系统各组织的程序,而不到20%的人报告说国家正在作出努力以确定一种在这方面的监测和评价办法。

74. 有84份答卷显示需要增强联合国系统各组织的实地能力以便有效地采用这一方式。(答卷中非洲34份、亚洲24份、拉丁美洲和其余地区18份。)

## 评估

75. 联合国系统内的一种普遍看法是,联合国系统在执行方案方式方面已取得了重大的进展。上文提到的由方案业务协商会所制订的指导方针已提供给联合国系统作为参考之用。鉴于任务规定的多样性以及国家一级各不相同的活动,对方式和指导方针的业务解释也可能不同。联合国的一些组织同意来自各国的报告,认为在如何采用和适用方案方式方面需要有更实际的指导方针。此外,有些组织认为对构成“国家方案”的内容需要有更明确和一致的意见。

76. 换言之,联合国系统已编制了“方案”而不是“项目”,但还没有按方案方式的设想,完全变成由政府拥有或管理的协调一致的国家方案的具体成分或投入。大会第47/199号决议设想在没有这种方案的国家,联合国系统应该帮助制订这些方案。在一些国家内,联合国系统已开始支持制订此类方案。

77. 在许多国家中,开发计划署已取得了重大的进展,将大量的资源从大量的小型项目转到少得多国别方案的方案中。影响这一转变的,是开发计划署执行局决定在可持续人力发展的框架内将其资源集中用于四个领域:(1) 根除贫困;(2) 环境;(3) 妇女;(4) 创造工作机会。

78. 儿童基金会的政策是,它的援助都应该通过方案方式予以提供。几乎它所有的方案都已经得到评价,从而使它更加确信方案方式是提供发展援助最有效而可持续的方法。它所有的投入都是在方案编制周期内由儿童基金会和政府共同查明和决定的,而这就是方案方式的首要长处。

79. 粮食计划署已制定了具体的建议,从现有的项目方式改变为方案方式,而粮食援助政策和方案委员会在1994年12月的届会上原则上同意,从定于1995年11月向粮食援助委员会提交的数量有限的方案开始,逐步采用方案方式。人口基金指示其国家援助组扩大方案方式的适用范围,并将很快将附加的逐步实际程序送到所有的外地办事处。各专门机构普遍的态度是,尽管它们完全赞同方案方式的概念和要点,但实际执行工作在很大程度上受到这样一个事实的制约:在教科文组织等一些机构



中,业务活动的大部分(90%以上)资源来自预算外来源,因此在很大程度上受到供资机构政策的影响。

80. 在评价根据这一方式制定的方案方面,许多组织和机构表示进行这种评价为时过早,因为这些方案大多数处于编制过程或是在执行的早期阶段。开发计划署在其对方案方式的指导方针中已提出了监督和评价的原则,它们已由机构间评价工作组使用,并在其后获得方案业务协商会的认可。联合国系统各组织也努力在业务活动中增加使用本地资源、专门知识和能力,特别是通过方案方式和国家执行等模式。粮农组织建议需要更加努力有系统地利用各机构在评价方案方面的经验,在计划和批准的各个阶段都应借鉴这些经验。

81. 较小的专门机构如国际海事组织(海事组织)和国际电信联盟(电信联盟)以及劳工组织国际贸易中心等组织指出,方案方式往往将重点放在大的专题问题之上,而它们更为关心的是为比较集中的分部门问题发展政策和技术备选办法,并指出援助应该保持其灵活性以满足具体领域的各种需求。国际原子能机构(原子能机构)已采用了新的程序模式,在1994年开始执行的12个“样板项目”中纳入方案方式的特点和可持续人力发展的目标。1995-1996年方案包括了另外11个样板项目,这些项目显示了从国家发展核基技术中获得的各种社会经济效益。

82. 大多数国家的政府对从项目方式转变为方案方式表示欢迎,它是将更多的资源集中用于少数优先方案的一种手段。一些国家的政府认为,虽然它们完全赞同方案方式和国家执行,但不应该刻板的应用这些模式,并认为应逐个作出决定,而首要的目标是取得最佳的成果。此外,一些国家的政府和联合国的一些机构,特别是较小的技术机构,也表示关切,认为旨在突出重点和集中不同构成部分的方案方式不应该导致忽视各种专门部门,因为这些方面的活动按照其本身的性质,可以通过较小但重点更加突出的“项目方式”而得到更好的执行。如果有足够的资源,就可能将这种专门投入纳入更广泛的方案方式之中。

83. 捐助国政府指出,方案方式模式是使联合国系统的发展活动集中在关键领

域的一种主要手段,它有助于促进更为明确的作用分工,并将发展活动纳入国家发展方案。因此,必须确保充分实施方案方式,将其作为业务活动方案编制和执行方面的一项真正的改革,它不仅是将个别的项目集合在一起而已。捐助国政府强调,方案方式与国别战略说明的编制工作有着密切的联系。

84. 捐助国政府表示支持更多采用方案方式,它是确保联合国机构的投入更好地纳入国家方案的一种手段。其他双边和多边捐助者最好也能参加。这些国家政府认为,使用方案方式可有助于加强联合国系统许多方案的重点,并克服项目和方案缺乏协调和重叠的现象。它们强调指出,应该强调有效的指导方针和训练,以确保充分而共司的理解和应用方案方式的概念。

85. 各国家审查特派团证实,方案方式已开始被接受。在所访问的许多国家中尚未得到充分执行,通常由于采用这种方式需要一些时间,也由于许多机构方案已经获得批准。有一个国家的政府已系统地采用方案方式,使用联合国系统的概念性方法来处理国际发展合作。已经围绕定义明确的目标群和优先项目制定了综合国家方案。在另一个国家内,这一方式帮助将许多农业项目纳入一种协调的框架之中。在另一国家,它提供了一种全面框架,使加强经济管理的政府行动和捐助国的支持不断得到合理化。

86. 国家特派团认为,采用这种方式尚未导致联合国系统内加强合作。还需要进一步的技术专门知识,这对在地方一级更多地使用方案方式至关重要。在一些国家中特派团和来自驻地协调员的答复表明,联合国系统尚未达成一种完全共同的理解,联合国系统机构的一些外地工作人员批评其总部对诸如方案方式等问题没有切实的准则。

#### 4. 国家执行

##### 背景和状况

87. 在向经济及社会理事会1993年和1994年实质性会议报告关于大会第47/199

号决议执行情况时,提供了大量有关国家执行的情况。1993年向理事会转送了方案业务协商会关于国家执行的共同框架的协定结果(见E/1993/73,第42至47段和附件四)。1994年,向理事会报告了在采用国家执行模式方面所取得的进展情况(E/1994/64,第22至45段)。报告指出,联合国系统根据方案业务协商会拟订的共同解释实施国家执行方式的特点是,它为大家普遍接受,虽然在程度上有很大的差别(5%至100%)和在做法上有很大的不同。自那时起,尤其是开发计划署和人口基金在国家执行的趋势和进程中已有重大的发展和提供了更多的资料。

88. 现在,在国家执行的实施过程中,已经有了越来越多的经验和证明。已初步做出一些努力来调查和核实这些经验,其中包括联合国向选择性国家派出特派团;联合国发出调查表,由各国政府和联合国驻地协调员作出答复;由开发计划署尤其是对国家执行情况进行调查;联合国联合检查组就国家执行情况提出报告以及联合国系统各专门机构提出意见。

89. 联合国业务活动采用国家执行的模式使开发计划署的作用发生了重大变化(在较低程度也指人口基金会),而在过去,开发计划署主要依靠联合国系统内的机构承担项目和方案的执行,现在这一职能已转交给政府实体。儿童基金会和粮食计划署在任何情况下都已符合国家执行的定义,它们还与各国政府建立常设执行关系,因此最近几年它们在实际做法上并没有任何重大改变。专门机构坚持认为,它们的活动在实际做法上符合共同框架所确定的国家执行定义,而制定和管理方案的全部面职责和责任则由政府来承担。它们广泛利用当地技术资源,通过技术和管理投入支持政府制定执行安排。世界银行也普遍遵守国家执行的共同框架。

90. 已有的统计表明,国家执行正日益成为执行联合国系统业务活动的准则。人们可以看到,通过国家执行的项目和方案输送的资源量发生了重大的变化。就开发计划署来说,1990年,共计有60个国家的驻地协调员指出,至多有10%的资源是通过国家执行项目和方案输送的,有19个国家根本没有采用国家执行模式。人口基金在1990年提出报告的68个国家中,有32个国家通过国家执行项目输送了不超过20%的资

源,其中有20个国家根本没有采用国家执行模式。只有24个国家报告说有50%以上的项目是由国家执行的。

91. 这种状况已经发生重大变化:到1994年开发计划署可以报告说在95个提出报告的国家中,只有24个国家通过国家执行输送的资源不足20%,有18个国家的份额是在20%至50%之间。50个国家的份额超过了50%,其中18个国家的国家执行份额占80%以上。人口基金报告说在74个报告国中,有31个国家的80%以上的项目都是国家执行的,其中13个国家的国家执行比例占100%。在另外13个国家中,国家执行的份额在50%至80%之间,只有17个国家不到20%。

92. 如果将最不发达国家和非最不发达国家及在区域基础上提出的1994年的数字单独考虑,则出现了一些重要的变数。开发计划署在1994年的情况是,30个提交报告的最不发达国家的数字如下:国家执行10个国家;20%至50%11个国家;50%以上9个国家。非最不发达国家的相应数字是:20%以下14个国家;20%至50%8个国家;50%以上43个国家。只有三分之一的最不发达国家报告说有50%以上的国家执行项目,而在非最不发达国家中,则有三分之二的国家达到了这一水平。人口基金的情况是,在27个最不发达国家中,有11个国家报告说有50%以上的国家执行项目,而在47个非最不发达国家中有31个国家报告说达到了这一水平,这一比率与开发计划署的比率很接近。

93. 开发计划署在1994年的情况是,提出报告的国家通过国家执行输送不到50%资源的情况是,非洲40个国家中有20个国家,亚洲28个国家中有19个国家,拉丁美洲19个国家中有1个国家,东欧6个国家中有3个国家。亚洲地区,就国家总数而言,似乎国家执行的范围最小,而拉丁美洲则远远超过其他地区。人口基金的相应数字是,非洲提出报告的33个国家中有19个国家、亚洲22个国家中有11个国家、拉丁美洲无,东欧5个国家中有2个国家。拉丁美洲的国家执行水平在区域范围是最高的,亚洲则超过非洲。

94. 开发计划署最近的分析也证实了已经发生的重大变化。1983年,国家执行

在核准的全部价值中所占份额是10%左右,到1990年则接近25%。而到1991年这一份额则进一步增长到将近44%,1992年和1993年则超过50%。如果只看国家指示规划数字,按核准价值百分比计算,国家执行的份额从1982年的4.5%增长到1986年的18%、1990年的30%、1991年的53%、1992年的73%和1993年的77%。1993年,在核准项目的总数中(将近800个),有76%是由国家执行的。核准的项目价值和数量已趋于更多地服从国家执行。

95. 很明显的一点是在国家执行的做法上体现了很大的多样性。产生了针对具体国家的安排以及有益的无标准化,以便能够考虑各国的情况。可以看到,由于更多的项目和方案由国家执行而使开发计划署国别办事处与各国政府之间产生了新型关系。已至少在28个国家(16个非最不发达国家,12个最不发达国家)设立了协助国家执行的国家支助事务股。国别办事处在80个国家(55个非最不发达国家,25个最不发达国家)延长了对负责国家执行的实体的支助。政府本身也作出各种不同的安排,以便国家执行各个项目和方案。举例说有一个国家设有一个中央组织,是开发计划署的对应机构,它也履行所有开发计划署项目和方案的执行机构职能并协助各执行机构。在其他一些国家政府行政内部也设有支持国家执行的由开发计划署提供资金的中央单位。在另一些国家,也有各种中央支助单位和方案和项目支助单位。

96. 国家执行使开发计划署国别办事处产生了新的职能,这些职能主要是在政府要求下承担的。因此,在很多最不发达和非最不发达国家,开发计划署国别办事处在行政和财政管理领域向国家项目主任提供必要的支助,这些主任仍然负责这些领域,这便要求国别办事处掌握各种新技能,也需要重新安排职能。

97. 对开发计划署支助的活动越来越多地使用国家执行的模式显然主要是因为开发计划署有政策方面的规定和开发计划署对国家执行所作宣传的结果,不过更多的证据证明,各国政府也致力于国家执行。在109份答复中,有50%表示强烈致力于国家执行,其中作出最坚定承诺的是拉丁美洲(74%)、非洲(51%)和亚洲(45%)。东欧并未看出作出同样程度的承诺,在被调查的各国政府中,有43%的政府表示了更低的承

诺。在对有关各国政府最否制订了加强国家执行的系统政策的问题作出答复时,54%在非最不发达国家和81%在最不发达国家服务的驻地协调员的回答是肯定的。多数驻地协调员认为联合国的一些组织一直在积极的通过训练和宣传促进国家执行。

98. 随着国家执行的方案和项目的增多,联合国系统专门和技术机构在国家一级业务活动的参与程度也下降。在答复在国家执行的活动中利用联合国技术专门知识的问题时,95个驻地协调员中只有15人认为利用的很多。另有50名驻地协调员指出正在利用联合国系统的一些技术专门知识,30名驻地协调员则认为很少利用。所出现的趋势似乎是更选择性地获取联合国机构的技术服务,其方法是利用短期专门知识、避免管理和行政投入。联合国专门机构曾多次发现很难调整执行机构的作用以适应于更加选择性地支持活动执行的新形势。

99. 联合国很多机构对通过国家执行实施方案和项目的办法以及通过系统支助项目和方案提供技术贡献的机会减少表示严重关注。它们尤其感到关注的是不顾国家能力加快实施速度、使执行、实施和技术咨询脱节和在正常的政府结构之外设立单位从而使联合国系统内的机构边缘化和使项目厅更多地参与。八型技术机构更感到它们被抛弃了,因为它们没有驻地代表。它们还感到关注的是外界机构参与联合国系统内的机构具有相对优势的高度专业化领域(民航、电信、运输和核技术以及发展中国家利用这些机构技术能力的机会也受到限制。往往需要广泛加强机构能力方有能力开展这类技术活动。

### 国家能力

100. 国家执行导致更多地发挥国家能力,尤其是更多地利用本国专家和本国机构资源。在作出答复的95个驻地协调员(30个最不发达国家的驻地协调员、65个非最不发达国家的驻地协调员中,51人认为国家执行对发挥国家能力很有帮助。44名驻地协调员认为国家执行只有一些用处或用处不大。利用本国能力的各种原因无法清楚确定。收入较高的国家往往比其他国家能更多利用本国能力。在外地作出的答

复的中,许多人认为国家执行比机构执行创造更多的机会以发挥国家能力。

101. 虽然没有看到非政府组织执行项目和方案的许多例子,但有证据表明在各种执行工作中广泛利用这些组织,尤其是通过分包合同。根据驻地协调员的答复,90%的拉丁美洲国家、83%的非洲国家、73%的亚洲国家和43%的东欧国家利用非政府组织的服务来执行或实施业务活动。联合国系统一些机构比其他机构更加倾向于利用非政府组织的服务。这与机构的部门重点更有关系。社会部门的机构比其他一些机构有更多的机会利用非政府组织的能力。

### 责任制

102. 更多地采用国家执行方式对财政和实务方面的责任制具有重大影响。这对政府来说,也是一个相对较新的领域,在技术合作方面尤其如此。驻地协调员表示,大约有三分之一的国家认为责任制问题已得到充分重视,而多数国家认为这个问题只得到部分注意。约15%至20%的国家觉得责任制问题没有得到充分注意。据驻地协调员报告,责任制安排困难的原因主要是政府程序和联合国系统的程序不一致,财务责任方面缺乏透明度,会计工作能力不足,过分重视财务责任而不够重视实务责任等等。

103. 目前在许多国家,开发计划署国家办事处协助国家项目主任进行行政和财务管理。实践表明,这些做法对财务责任制和一种联合责任制具有重要影响,当政府和国家办事处已设立机制以便利财务会计和报告时尤其如此。在许多国家,实务方面的责任制很不健全。在大家看来,现行确保实务方面负责的机制,例如三方审查和方案审查委员会,主要关注的是行政和管理问题以及提供投入情况。

104. 在对问题单的国别答复中列出了关于国家执行方面的许多困难。非洲、亚洲和东欧有90%的驻地协调员回答说,在这方面遇到困难,但拉丁美洲只有50%的驻地协调员答复说遇到这种困难。驻地协调员报告的困难包括:由于国家能力造成的限制(65);责任制(52);财务规则和审计(50);联合国规则和程序复杂性(49);政府的国

家执行政策(29)以及国家执行指导方针不适当(20)。在提出报告的109个国家中,许多国家提出了不只一种的困难。三分之二的答复者具体指出,联合国各组织的规则和程序的多样复杂是造成困难的一个原因。

105. 总之,目前国家执行正在成为联合国系统技术合作的规范,而机构执行已经减少,在多数国家已成为例外。但在少数国家,开发计划署供资的活动仍然主要通过机构执行。根据目前的证据无法对这些变化所涉的质量方面作出正确判断。方案业务协商会制定的共同框架指出,转让的实质是技术、而不是财政资源。其他目标还包括需要提高业务活动的效益,同时确保使受援国家充分利用联合国系统的相对优势。至于国家执行在何程度上达到上述目标的问题,仍需进一步加以探讨。

### C. 联合国系统在全球一级支助国家行动的协调机制

#### 1. 方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)

106. 在本报告所述时期,行政协调会方案和业务问题协调委员会(方案业务协商会)继续优先注意提高联合国系统发展方面业务活动的效益和效率,尤其重视大会第47/199号和第44/211号决议。

#### 驻地协调员制度

107. 1995年方案业务协商会以行政协调会名义通过了关于驻地协商员制度的作用和工作的订正综合说明。参考行政协调会在1961年、1967年、1979年和1989-1990年通过的关于这方面协调的原则,该说明中包括第47/119号决议的规定,以加强驻地协调员制度。

108. 现已采取行动使联合国系统更好地响应驻地协调员及其同事提出的问题和建议,尤其是由方案业务协商会分析和审查驻地协调员的年度报告,并改进驻地协调员来访时在总部地点作出的情况简报安排。



## 国别战略说明

109. 方案业务协商会1993年第一届常会通过了基本原则和程序,以协助各国政府编写国别战略说明。此后在1993年10月举办了一个讨论会。选定的国家小组和国家政府代表参加了会议,以更加实质性地确定国别战略说明的可能结构和内容。1994年初,方案业务协商会审查了这次会议制订的关于编制、设计和执行国别战略说明的指导说明,并将指导说明分发给所有驻地协调员和国家小组。

## 方案方式

110. 方案业务协商会1993年第一届常会商定了一项对方案方式的全系统统一解释,并提出了执行方案方式的一系列值得考虑的事项。此后在1994年4月召开了一次机构间讨论会,以根据派往8个发展中国家的特派团的报告评价采用方案方式和国家执行的情况。随后,方案业务协商会1994年第一届常会的审查证实注所有各级使用方案方式方面的进展,并确定了进一步发展方案方式的一些模式,尤其是培训。

111. 根据第47/199号决议第13段,方案业务协商会1995年第一届常会还在方案方式的准架内核可了监测和评价方法指导原则。这些原则是同评价问题机构间工作组密切协商拟订的。这些原则是为了确保将监测和评价纳入方案方式,确保政府和联合国系统共同负责执行联合国系统的部分,并确保采取行动加强国家监测和评价的能力。

112. 根据从上述工作中获得的经验教训,计划在1995年底举办另一次讨论会,以澄清方案方式的某些概念,拟订适用监测和评价原则及其同责任制约关系的业务指示,并制定有关培训模型。

## 国家执行

113. 根据第47/199号决议第22段,方案业务协商会1993年第一届常会拟订并核

可了联合国系统适用的对国家执行和执行安排的统一解释。1994年4月的机构间协商会强调指出,国家执行方式已经得到广泛适用,已成为执行联合国业务活动的规范。方案业务协商会正在进行的审查重点注意确保各专门机构和技术机构通过驻地协调员制度的有效运作和提供相应资源等途径参与规划、编制、执行和评价阶段工作的方式。方案业务协商会的审查发现,必须加强国家执行的能力,认为这是业务活动培训方案的一个关键目标。

### 业务活动培训

114. 业务方案协商会一直重视进一步拟订和执行业务活动培训方案。在这方面,委员会得到其业务活动咨询小组的协助。该咨询小组成员不仅有方案业务协商会成员,而且还有行政问题协商委员会(人事和一般行政问题)(行政协商会(人事))培训问题小组委员会和政策问题联合协商小组培训问题分组的代表,以及个人专家。

115. 为联合国系统高级代表举办的外勤协调管理方案一直得到积极执行。在1991年3月至1995年3月期间已组织了14次讨论会,66个国家小组和400多名人员参加了这些讨论会。讨论会的结构和内容不断得到审查和改进,以反映联合国系统面临的最新挑战,例如关于人道主义和紧急救济情况的协调等问题。1994年9月咨询小组进行的一次广泛评价突出表明这些讨论会大大有助于确保在外勤协调方面取得重大进展,从而提高联合国系统支持国家发展活动的效力和效率。

116. 咨询小组的评价还强调必须在国家一级开展更多的后续活动,特别是在都林讨论会结束后尽快举行有联合国国家小组和本国官员参加的国家讨论会。采用国别战略说明使这一进程特别重要:1994年在叙利亚、加纳、巴基斯坦和毛里塔尼亚举行了讨论会。

117. 业务活动培训的主要创新是根据业务方案协商会1992年的要求拟订了国家能力培训方案。该方案是为了对培训人员进行方案编制和管理方面的培训。该方案

包括政策分析和规划、预算编制、采购、工作人员管理、同捐助者的关系等领域的培训模型。在1993年9月至1995年3月期间,在都林举行了6次讨论会,每次讨论会为期4星期,21个国家小组和135名人员参加了讨论会,其中大部分来自国家机构。

## 2. 政策问题联合协商小组

118. 在本报告所述的整个时期,政策问题联合协商小组及其若干工作组和小组委员会十分注意执行大会第47/199号决议。本报告各实务章节中审查了所取得的具体成果。在统一方案中期和统一联合国系统发展活动关键词汇等领域已经取得重大进展。根据第47/199号决议第39(d)段,驻地协调员的候补队伍已经扩大,同时采用了一个经修订的系统,以甄选和任命驻地协调员。

119. 政策问题联合协商小组继续进行其监测和评价、援助责任制和管理审计制度、共同房舍和事务方面的工作。

### 统一联合国发展活动关键词汇

120. 对联合国发展援助系统内部所用的方案词汇的统一解释是进一步统一和简化联合国系统业务活动程序的一个重要步骤。政策问题联合协商小组的这项工作的结果载于关于统一联合国发展活动关键词汇的一份报告。该报告已发给所有国家代表和政策问题联合协商小组工作人员。

### 援助责任制度

121. 根据大会第44/211号和第47/199号决议关于加强责任制度的要求,政策问题联合协商小组通过其统一问题分组,开始了一项比较研究,探讨开发计划署、人口基金和儿童基金会的财务责任制度的要求。这项在仍然在进行之中。

## 监察和评估

122. 政策协商组监察和评估协调小组工作组印发了一份“监察和评估的协调”的报告,作为制订共同准则和政策的一个步骤。报告承认,政策协商组各成员的评估系统之间已有相当程度的协调。报告列举了一些共同准则和定义,以及协调监察和评估工作的其他方式。报告还强调,工作开始时应协调用语和产品格式,这将确保各种概念得到共同理解,并促进信息交流。

123. 工作的下一阶段包括:

- (a) 项目评估政策、程序和产品。
- (b) 方案评估政策、概念、用语和产品。
- (c) 监察项目和国别方案的产品。

124. 此外还列出正在落实的一系列具体明确的措施,其中包括

- (a) 设立一个系统,让每个机构都能够通过电脑连接其他机构的评估数据库;
- (b) 制订一份联合顾问名单;
- (c) 联合培训评估技能;
- (d) 联合派遣评估考察团。

## 管理审计系统

125. 政策协商组协调小组管理审计系统(由内部审计系统组成)工作组审查了第47/199号决议的实施情况。

在此方面,工作组

- (a) 再度强调审计标准。
- (b) 交流了电脑审计技能信息。
- (c) 呼吁聘请承包人员进行内部审计。讨论了开发计划署和人口基金的工作经验,其中发现聘请商业承包者可作为加强审计范围和频率的方法之一。
- (d) 援助的责任:各机构程序的协调被认为是一重要因素,可加强各国政府的能力,使其有效行使职能和承担责任。

(e) 计划联合审计各方案和项目。(一方面承认这很有必要,同时也认为,这一问题需要进一步讨论审议)。

126. 工作组与联合国其他组织和多边金融机构的代表一道讨论了制订共同审计手册的优点和短处。讨论后得到的共识认为,这并不可行:审计原则可以标准化,但审计实践却各不相同,因为工作任务、概况和内容各不相同。同时应指出,所有有关组织正在运一套共同的审计标准。

#### D. 驻地协调员制度

##### 全球一级的行动

127. 大会第47/199号决议制订了驻地协调员制度现在借以开展工作的一些方法。其中一些方法以前就已存在,但这是首次相互连接起来,支助更为有效的业务活动。主要的方法有方案方式、国家执行和国别战略说明,本报告其他章节评价了这些方法的运用情况。

128. 全球一级有关驻地协调员制度的主要行动包括行政协调会及其各附属机构开展工作落实大会第47/199号和第44/211号决议以及秘书长的一项决定。这项决定赋予开发计划署署长通盘负责秘书长改善发展业务方面的协调,其中包括加强驻地协调员制度。随后,开发计划署署长成立了联合国系统支助和联合国系统办事处服务办公厅,其中一项职能是负责向驻地协调员的工作提供管理和支助。

129. D节已经提到,方案业务协商会代表行政协商会已经通过了关于驻地协调员制度行使职能的一项声明,其中反映了机构间讨论加强驻地协调员作用的结果。1995年2月,方案业务协商会在一项声明中同意了关于驻地协调员作用和职能,这份声明目前正得到应用。

##### 候选部队

130. 根据第47/199号决议第39(d)段,政策协商组在1994年2月的高级别会议上

通过了各项程序,其中的详情已经以去年关于第47/199号决议落实情况的年度报告中向经济及社会理事会作了汇报。候选队伍中的候选人可以来自联合国系统其他组织。此外也拟订了一个程序,为这些职位物色候选人。在扩大选择方面正出现进展。截至1995年5月,在职的115名驻地协调员中,45名直接来自开发计划署以外的其他机构,或是在这些机构中工作时间较长。

#### 财政支助

131. 开发计划署在1994年5月拨出20万美元支助驻地协调员的工作,每个办事处8 000至1万美元。截至1995年5月,所有拨款已经到位。10月份,开发计划署又为1994-1996两年期认定了200万美元。开发计划署执行局将审议署长关于在下一个五年期大幅度增加拨款的提议。

#### 情况介绍

132. 已经于设在日内瓦的各组织协商,以改进驻地协调员的情况汇报。目前,民航组织和气象组织在此方面仍有问题。

#### 区域一级的行动

133. 区域一级在驻地协调员制度方面采取的行动仍不成熟。不过最近出现了一些倡议。各区域委员会和开发计划署成立了一支工作队,特别解决协调问题。他们预测驻地协调员与各区域委员会之间将就区域优先次序问题以及各区域委员会参与国别战略说明进程问题开展交往。

#### 国别一级的工作情况

134. 各国别特派团表示,各项问卷证实,大多数国家政府支持这一制度。各国别特派团还证实,驻地协调员制度有效开展职能在很大程度上使各国政府更清楚地看

到联合国系统在国家一级的工作越来越协调一致。

### 作用的增强

135. 双方都表示,在过去三年内,驻地协调员不仅在方案事务上,而且还在安全、人道主义事务、共同行政和礼宾问题上日益增强作用。驻地协调员/驻地代表汇报说,他们39%的时间从事驻地协调员的工作,41%的时间从事开发计划署的工作;其余的20%时间用于联合国其他基金和方案,如联合国粮食计划署、人口基金、联合国药物管制规划署和工发组织的工作。

136. 作用增强的大部分都是实质性的。通过驻地协调员制度提供的工作方法帮助了作用的增强。例如,在某些国家,编写国别战略说明的工作成为实质性工作的运转中心。在其他一些国家,工作中心是方案方法,在另一些国家,工作中心中筹备国家向全球性会议作出的贡献。驻地协调员制度基本上提供了一种共同追求目标和落实工作的机制。

### 按照大会第47/199号决议第49段制订的统一方法

137. 对于新设办事处所产生的长久影响现在判断还过早,但这些办事处在设立后都工作良好。各国别特派团所提供的有效资料确实表明,办公地点越综合,这一系统越有效益。

138. 视察了三个新办事处,其中每个办事处都运用了方案方式。判断其影响还有些过早,但看来每个办事处都在此方面先于其他办事处。这些国家在国别一级方案工作中加强合作的趋势并没有削弱任何机构的方案规划,落实或业务灵活性,其责任安排或其宣传能力。

### 外地一级的委员会

139. 大会第47/199号决议第40和41段呼吁驻地协调员与东道国政府协商设立适

当的外地一级的委员会,执行咨询职责。在回答问题的102名驻地协调员中拉丁美洲给予肯定答复的协调员比其他地方多出一半以上。大约有五分之一表示,联合国系统各组织之间定期协调会议定期召开讨论具体工作,尽管“外地一级委员会”还未正式成立。

140. 给予答复的59名驻地协调员中,四分之三认为这些委员会能确保联合国系统各组织的主要方案和项目得到定期审查,以保障其相辅相成,确保机构部门战略和评估得到审查,确保向方案草案提供指导和建议,确保这些机制能选定联合国系统各组织的方案和项目以得到补助资金和协调落实。

141. 将近百分之十的驻地协调员强调,外地委员会没有找出有可能得到共同资助和协调落实的联合国方案和项目,主要原因是其国家正面临关键阶段。政府还无法提供此种协调,联合国系统只在紧急援助方案进行内部协调等等。

#### 主题工作组

142. 百分之七十二的驻地协调员证实成立了主题工作组:反应最多的来自拉丁美洲(89.5%),然后是亚洲(70%),非洲(69%)和东欧(57.1%)。75%的非最不发达国家中的驻地协调员证实成立了这些小组,而最不发达国家中的比例为65.7%。

143. 表示仍未成立工作组的驻地协调员中,约4.6%汇报说已经打算在适当时间成立这些小组。11名驻地协调员(非洲7名和亚洲4名)表示没有必要成立正式的主题工作组,同时按照要求正召开一次或多次非正式主题机构会议。最后,另有8名驻地协调员(7.3%)报告说捐助一方对成立主题工作组没有兴趣,这是因该国发展合作过程性质所致。

144. 各种资料表明,而且特派团的工作经验也证实,外地方案委员会和主题工作组的记录情况并不平均。在有具体工作或活动需要配合进行时,如圆桌会议后续工作或涉及若干机构和国家专员的具体问题。为此召集的小组似乎能够一道务实工作,而且小组工作也加强了整个系统的产出。而当召集这些会议没有共同点时,工作人



员则很少聚会而且也不太重视。

### 联合国各组织之间的合作

145. 要求驻地协调员和其他国别代表评价联合国各组织在国别一级的合作情况。汇报每种合作程度的国家数目如下：

	高	中	低	共计
事后交换资料 .....	47	51	6	104
采取行动前交换资料 .....	39	51	14	104
合作式方案编制 .....	26	56	22	104
协调地筹措政府方案和项目资金 .....	19	46	34	99
协调地执行政府方案和项目 .....	14	54	33	101
其他 .....	11	5	2	18

146. 所列资料在所有区域一般是一致的，但有一些例外，例如：联合国系统各组织间在采取行动前交换资料一项，对三分之一以上的答复者而言是重要的。但是，方案和项目的资金筹措和执行方面的重要协调次数较少，只有不到20%的驻地协调员加以报告。

147. 驻地协调员按1至10的比例分列联合国系统内不同预编模式机构间合作的效力等级。下表开列全球结果，其中注明这些等级的平均价值。

	非洲	亚洲	拉丁美洲	东欧	共计
备有已拟定议程和后续行动的正式协调会议 .....	7.80	7.33	6.20	3.00	7.25
在工作一级上的非正式日常联系 .....	7.30	7.56	7.15	3.00	7.41
联合国与政府合办会议 .....	5.66	5.78	4.21	5.33	5.39
有不同领导机构参与的主题工作组 .....	6.76	6.48	7.11	3.17	6.69
交换文件 .....	6.69	6.72	6.00	5.25	6.49
其他 .....	6.15	7.67	7.00	10.00	6.75

143. 所有区域一致将联合国系统各组织间在工作一级上的非正式日常联系列于高等级。联合国与各国政府合办会议获得较低评价,在某种程度上,交换文件也是一样。参与非正式协调会议在非洲和亚洲似乎比在拉丁美洲和东欧获列较高等级。主题工作组在拉丁美洲比在发展中世界其他国家获列较高等级。

149. 驻地协调员采取了以下数项措施:

- (a) 设立机构间委员会,其中包括布雷顿森林机构的代表;
- (b) 与机构外地代表就给予圆桌会议、协商组和国家技术合作和援助方案的共同支助进行协商;
- (c) 执行共同的情况分析和需求估计,为国别战略说明、国家方案和部门审查提供共同、一致的数据。

150. 最近,药物管制规划署与开发计划署达成一项协议,按照这项协议,开发计划署驻地代表也将作为药物管制规划署代表,与药物管制规划署国家主任密切合作,以便在外地一级上达到一致的办法。同样的,药物管制规划署与儿童基金会作出了安排,在方案活动方面合作。

## 其他利害关系方面对驻地协调员系统的反映

### 各机构

151. 联合国系统在国家一级上的代表关注到其各别组织的许多做法和程序未获充分的协调。他们往往认为自己除了本身机构的责任外,还对联合国系统业务负有共同责任;因此,日益注意到在联合国各方案之间建立部门间联系。

152. 许多机构总部也强调需要使义务、资源、任务规定和方法之间更均衡。它们注意到,既无足够的工作人员也无充分的资源来进行与开发计划署既定任务有所区分的全系统职务。

### 捐助者

153. 自从大会第44/211 和 47/199号决议提出联合国系统内业务活动的改革以来,虽然已作出良好进展,但仍有许多待做的事。挑选驻地协调员这个新系统开放得多,并使其他基金会和规划署与驻地协调员系统有明白的利害关系。旨在加强驻地协调员权力的其他措施,其效力难以定论。有人对联合国某些机构无意全面参与驻地协调员系统表示关注。

### 驻地协调员系统内的改善

154. 驻地协调员系统对联合国系统在国家一级上的效率和效力是重要的。驻地协调员继续是使全系统活动对受益国更有关和有用的关键人物。一名驻地协调员可发挥的作用仍然在极大程度上须视他(或)她本身的能力而定。在这一领域内,对于应包括何种协调似乎有不同的解释。协调工作有时由有双边和多边捐助者参与的庞大捐助者集团接管。

155. 驻地协调员最多建议的具体行动(80%)是给予驻地协调员系统更多的财力和人力支助。70%的寻求更明确的任务规定,以及更多的实质性支助。

## E. 方案支助

### 1. 权力下放和赋予权力

156. 过去三年期间,答复的联合国系统各组织之中多数(23个)已对其组织和管理结构及作法进行改变,这样作不仅是响应大会各项决议,也是按其本身理事机构的指示,作为一项精良化、简单化和加强其活动所产生影响及效用的持续进程。权力下放和赋予外地官员权力是这些努力的关键组成部分。不过,改革的步伐和范围因组织而异,模式与模式之间也互不相同。关于所作改变和所取得结果的详情载于下文。

### 结构和管理改变

157. 审查发现,一直在将实质性、财务和行政领域内的权力赋予外地。半数的联合国在非最不发达国家的外地代表和近65%的在最不发达国家的外地代表报告说,在审议期间,他们获得愈来愈多的权力。赋予权力的比率则因机构而异。

158. 开发计划署加强了它的国家办事处能力,其方法是在一些国家内设置选定领域的专家职位,诸如在非洲的可持续发展、艾滋病毒/艾滋病和宏观经济等。在其总部也引进了组织改变,对国家和区域方面提供政策指导和支助。儿童基金会已将国别方案编制周期从18个月缩短至12个月,其国家办事处也作出努力让其他机构参与方案编制和审查进程。一个大型国际顾问公司最近进行的管理研究有助于该组织迈向进一步修订其管理进程以便更有能力支助此一权力下放结构的过程。人口基金的国家主任数目从1990年的53名增至1994年的60名。它已加强其专业工作人员,采用的方式是组织8个国家支助小队、使外地更易接近多部门人口咨询意见和技术后援,正在着手一项重大的方案程序订正工作,并已对发展合作的模式进行改变。粮食

计划署已重组其业务,集中注意管理和方案编制、政策和支助、运输和后勤,并赋予其国家办事处进行项目重订、粮食采购和人事行政的权力。

159. 数个专门机构(教科文组织、工发组织、劳工组织和卫生组织)改变了它们的管理结构和业务程序。教科文组织新设了一个部门方案评价股,以监测和评价业务活动,并新设了一个政策和部门分析司,以便向会员国提供政策、体制改革和管理、规划和资源划拨等领域内的技术咨询意见。还新设立了一个私营部门筹资来源股。在卫生组织,正在努力简化结构,并使程序更透明。劳工组织采取了数个步骤,保持和加强其技术能力、资源基和比较优势。

160. 工发组织在1993年底开始的,并经其大会第五届会议核可的一个重要组织改革和重组的范围内,引进了一个新的方案和项目管理进程。这个新进程,除其他外,强调经由特定国家、部门和主题的工发组织支助战略,制订一项连续的方案编制范围;引进一项早期筛检方案和项目机制;将不同资金来源包括在内的一致核可程序;以及将质量保证职务的权力下放。已将方法改良,并多加应用,以期确保相关性、成本效益、以及方案和项目的持续性。

161. 较小的技术机构(万国邮政联盟、国际电联和民航组织)也引进了数项革新,诸如方案预算系统、战略规划进程和新的方案评价办事处、以及一个技术合作局。一个机构也加强了它的区域机构,导致在四个区域设立12个新的外地办事处(国际电联)。

162. 各区域委员会也着手重要的改革,并加强其业务活动办法,其方式是设立一个多学科区域咨询小组。发展支助和管理事务部已重组其内部结构,并设立一个方案和项目审查委员会,以一种较实质性和整体性的方式来审查其活动,并将评价职务放在较中心的位置。

163. 上述行动指出,个别组织如何响应受援国提出的新的要求,所加强其在方案编制和资源使用方面的一致性。

## 2. 简化和统一程序

164. 多数国家对过多的细则和程序和没有透明度表示关切,也对不向政府有效转达新程序资料表示关切。不同的程序限制了当地资源和技术的利用,减少了援助的效果。各组织的细则、程序和方案周期不断变化,但用户却时常不知道。

165. 有些政府对国家执行财政程序的复杂性表示关注。他们发现,必须满足每个机构的不同要求。在这方面,它们建议联合国每个机构确定最佳最简易的作法,并商定以此作为行动的基础。报告格式和程序很复杂,并且耗费时间。它们还指出,缺乏统一使它们无法在国家一级确立更综合协调的安排。

166. 捐助国同意,为了便利国家一级的协调,使联合国系统对受援国和捐助国具有更高的透明度,需要简化和统一程序。这一领域的进展具有重要意义,并应具有优先地位;尤其应为国家专家/项目工作人员制订共同薪金/津贴方式以期避免当地人才外流、不健康的竞争和国家工作人员的不平等待遇。

167. 据国家特派团报告称,很难估量过去三年在简化和统一细则和程序方面所取得的进展。在访问的一些国家中,政府和联合国系统官员均指出,联合国系统的细则和程序严重阻碍了政府官员和国家机构更快执行项目的步伐。联合国系统众多不同的细则和程序增加了政府的工作负担。联合国系统有些代表指出,必须在总部一级简化和统一细则和程序。

168. 政策问题联合协商小组方案拟订政策和程序问题分组目前在人口基金的领导下集中注意趋势分析、国别战略说明、以及监测和审查程序领域统一的问题。

## 3. 责任制: 监测、评价和审计

### 在评价的组织和报告现况和管理审核职能方面的变化

169. 评价办公厅或评价股向高级管理部门直接报告,或构成政策或战略规划办公厅的一部分。在大多数组织中,审计办公厅同评价办公厅是分开的。联检组在最

近的一份报告中建议每个组织在其执行主任下设统一的联络股，专门处理战略规划、工作成绩管理和最有效的责任制以及监督问题”。报告还建议各组织考虑合并其监督股、审计和评价部门。

### 系统内的评价和有关的行动

170. 卫生组织1995年根据其对全球变化的响应，并按照优先顺序所商定的目标、成果和资源的重新调配更新了其战略。卫生组织的预算细则和程序现已着重产量/工作成绩。

171. 劳工组织推行了旨在确保其方案集中注意关键目标的新报告 and 评价制度。目前正在编制适当的数据后续制度。劳工组织正在审查注重效果的评价，但尚未作出任何具体的变动。劳工组织正在注意联合国其他机构的经验，以便评价方案方式对监测和评价程序的影响。

172. 开发计划署的方案方式使用产量预算战略和格式，开发计划署方案支助执行安排一书对此作了概述。1993年10月实行了评价员新准则，以便根据相关性、工作成绩、产量、成果和效果明确影响、可持续性、机构建立和评价共同框架的各种概念。

173. 儿童基金会在统一该组织方案制订、执行和评价方面的程序，并使其具有更高透明度方面采取了具体步骤，并推行了反馈机制，从而提高了该组织支助更能持续的方案和评价方案效果方面的能力。

174. 粮食计划署指出，粮食计划署集中注意于效果评价、可持续性和相对优势的评价程序。评价办公厅成立了“相对记忆设施”，以便确保获得更好的方案拟订反馈。

175. 人口基金正在方案方式范围内审查和修订监测和评价准则以期精简准则，并使其同其他机构的准则统一起来。还在监测和评价过程中努力强调产量和成绩。

176. 农发基金实行了新的项目周期，从而使项目概念得以灵活地开始，并将方案

和战略考虑进去。在外聘评价后,该组织更新了其评价职能,目前更注重产量和效果。

177. 民航组织新近成立了方案评价、审核和管理审查办公室,负责提供战略规划和责任制,并作为合适的机制判断新方案和即将结束的方案的潜在价值。民航组织目前正在改组技术合作局,以使该局更能响应受援国的需要。

#### 简化联合国系统内部的程序和作法并使其合理化

173. 评价问题机构间工作组是作为行政协调会的附属机构成立的。该工作组起初协助为项目监测和评价制订共同程序;作为补充,最近该工作组编制了监测和评价方案方式准则。方案业务协商会统一问题小组发现,政策问题联合协商小组各成员的评价制度在很大程度上已经实现统一。差异主要体现在术语、细节、重点或机构框架方面。

179. 工作组还在研究更积极地分享数据基以及评价报告和提高制度对如何在发展中国家建立评价能力的理解方面的各种机制。通过行政协调会农村发展问题小组,评价问题专家组在农发基金的领导下着手制订了监测和评价性别问题的指导原则。他们今后的工作将集中评估参加评价的程度以及减缓农村贫困现象的问题。由于这些行动,统一工作在以下领域:概念、方法、方案和专题,得到了增强。

#### 国家一级的责任制实现合理化

180. 政策问题联合协商小组统一问题分组在继续探讨援助责任制的问题。该小组正在编制统一格式,以为受援国政府编写报告提供便利。

181. 在全体驻地协调员中,有一半以上报告说,政府在会计和监测与评价财政和方案拟订职能方面的能力有所增强,结果使政府的责任制也有所提高。他们的记录表明,联合国各组织在支助政府的审核能力以及增强责任制方面开展了大量的活动。下列各国报告获得了这样的支助:



182. 接近60%的驻地协调员指出,联合国各组织很少在国家一级统一满足增强责任制的标准。他们敦促(a)更多地培训政府官员或负责向政府提供技术支助的联合国工作人员;(b)简化程序和制订更好的准则;(c)在政府内部设立支助股;(d)提供额外资源和人员和(e)更有机会获得称职评价员。

#### 对业务活动的全球和国家一级评价

183. 事实上,联合国整个系统没有对业务活动联合开展全球性评价。但在国家一级已着手采取行动。已完成国别战略说明的某国驻地协调员建议该国政府把国别战略说明作为审查所有业务活动的基础。另一国在完成国别战略说明前展开了类似的审查,该国政府让世界银行方案参加了这项工作。联合国系统(开发计划署、人口基金、儿童基金会、卫生组织)已在该国着手让各捐助国评价国家艾滋病方案,并将此作为制定下一个艾滋病中期计划的素材。

#### 联合国系统利用评价结果

184. 过去三年期间对以下五个机构进行了外聘评价:农发基金、贸发会议、儿童基金会、人口基金和粮食计划署。评价报告提出了一系列实质性和管理方面的结论和建议,其中有些结论和建议承认体制内部存在着压力。

185. 为了目前的审查,应当指出,根据系统某部分的要求由外聘评价敦促采取的行动很可能会同大会的各项决定发生冲突,因为大会决定在业务活动中努力采纳比较统一、成本效率较高和比较综合的方式。

#### 4. 共同房地和共同事务

186. 政策协商组已表示热烈支持使联合国各组织和事务都设在同一地点的提议。此外,大会通过第47/199号决议第49段请秘书长确保在新的受援国执行的联合国发展系统的业务活动能够从一开始就在对有关国家的发展合作和参与采取综合

的、统一的、符合成本效益和创新的方式的基础上执行。

187. 虽然大会欢迎政策协商组决定为这个工作订立一个指标日期,但在它的第47/199号决议中强调应同东道国政府合作以增加效率的方式实现该进程,诸如通过合并各有关组织的行政基础结构,并且不可以增加联合国系统或东道国的发展中国家的业务费。政策协商组及其共同房地和共同事务次小组已带头发展和扩大共同房地和共同事务。

188. 在实现共同房地方面缺乏进展是一些捐助者在回答这项审查时表示的关切。虽然他们认识到把联合国所有办公室放在单独一个房地有实际和后勤上的困难,但他们指出在一些情况下有不成道理的不情愿。他们指出共同房地的长期益处远超过个别机构和整个联合国系统独立的明显的优点。他们指出东道国对于该目标应同联合国系统采取较坚定的路线。他们同时了解房地事务的进展将取决于能否获得财政资源。

189. 驻地协调员所报告目前使用共同房地的情况显示联合国系统各组织使用共同房地的情形在亚洲各国是47%,东欧是33%,拉丁美洲是21%,非洲是28%。政策协商组各组织使用共同房地情况只是稍微不同:已经在92个国家中的33个实现了共同房地(36%)。关于区域分配,政策协调组各组织的数字在拉丁美洲是5%,其他区域的数字大约同上述联合国系统各组织使用共同房地的数字一样。

190. 此外,驻地协调员的答复显示分担共同事务比分担共同房地普遍,因为在56%的国家存在某种分担事务的安排有很强的地域差异:在亚洲是73%,非洲是60%,东欧是40%,拉丁美洲是20%)。这些答复可能不如关于共同房地的答复可靠,因为所分担事务的性质可能每个国家有很大的不同。

191. 被问及是否有证据证明共同房地增加联合国系统执行的效率和一致,以及导致财政上的节省,驻地协调员的答复的26%报告说分担共同房地和事务会减少通讯费;65%期望会产生规模经济;18%认为联合国机构间的接触会比较容易;但是只有10%认为会增加安全。关于这点,应当指出,1994年1月政策协商组进行的分析表明联合国

房地费用同分开租赁外地办事处有关的费用相比较节省了很多。该分析显示政策协商组各机构可以在二十年期间(1996-2013)约节省\$13亿,如果联合国系统共同房地是在所有权/租赁权方式下成立的(东道国政府为建筑这种房地免费捐赠土地,定期租给开发商,以及在租赁期满;房地的所有权归联合国系统)。1994年秘书长在给经济及社会理事会关于大会第47/199号决议执行情况的进度报告中通知理事会(E/1994/64/第105段),1994年2月6日至8日在孟加拉国大卡举行的政策协商组高级会议已议定联合国系统共同房地将在该所有权/租赁权方式下建筑。

192. 作为一种最初的办法,政策协商组已同意设立一个联合出资的单位。开发计划署将确保这个单位每日的作业政策协商组次小组将提供监督。该单位的员额编制和开办费最初将由开发计划署、人口基金和儿童基金会提供。预料其他机构在参加时将支付其按比例分摊的建筑费,包括开办费,诸如空间方案报告的编制,及场地和土壤调查。

193. 大会在其1993年12月第48/209号决议中规定联合国发展系统各组织应继续建立共同房地,但不应增加东道国政府或联合国各组织的费用。政策协商组次小组因而决定将改革集中于在费用高的国家建立共同房地,在那些地方,新的房地能降低每月的费用,及促进合并行政的基本设施。为了计划次小组的活动,已拟订了1995-1997年优先国家清单。清单包括下列:(a) 非洲:莫桑比克、纳米比亚、塞内加尔和南非;(b) 拉丁美洲、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔和海地;(c) 阿拉伯区域:阿拉伯叙利亚共和国和摩洛哥;(d) 亚洲和太平洋:孟加拉国、巴基斯坦、老挝人民民主共和国和柬埔寨;(e) 欧洲和独立国家联合体(联合体):哈萨克斯坦。在其他地点,将寻求规模经济的机会,只要可行将在逐个案例基础上执行。所有项目将联合筹资,也要征求私人部门的资助,将使用所有权/租赁权方式来建筑新的联合国系统共同房地或恢复/变更政府提供的建筑。

194. 在独立国家联合体的国家,各国政府根据签署的标准基本协定的规定,每个已同意免除记租提供并已指定一间大楼来容纳联合国系统;但是,将这种大楼翻修或

可使用的办公室的费用将由各参加机构根据将占用的办公室面积负担。开发计划署作为执行机构将监督每个项目的执行。

195. 此外,开发计划署、人口基金和儿童基金会已为办公室房地设立了资本准备金。政策协商组成员有选择权评价每个案例由其可利用的国际资源资助或私人部门资助较有利。粮食计划署因为没有这种基金,因此无法向资本支出捐献,但是将通过支付租金参与支付其分配到的费用。

196. 一机构已指出,它们目前在其东道国享有免房租的房舍,这种房舍时常坐落在有关部门的房地:共同房地因而会引起额外费用。因此正在审查任何迈向共同房地的行动,以确保潜在较高的费用同时产生较多效率和其他好处。