

联合国



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1995/17
14 February 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1995年第二届常会

1995年4月3日至7日, 纽约

临时议程项目3

国别方案及有关问题

中期审查报告: 概况

署长的报告

一、宗旨

1. 本报告是响应理事会1992年5月26日第92/28号决定提出的系列报告的第三次报告, 提供了1994年就16个国别方案进行的中期审查的概况。报告内容包括审查提出的主要实质问题和管理问题, 特别提到国家执行、国家能力建设、支助费用安排和方案办法。

2. 附件一载列指示性规划数字(指规数)的财政承付摘要, 附件二载列将于1995年进行的中期审查的时间表。

3. 本文件附录1至5载列以下国别方案中期审查的报告: 孟加拉国(DP/1995/17/Add.1); 乍得(DP/1995/17/Add.2); 危地马拉(DP/1995/17/Add.3); 马拉维(DP/1995/17/Add.4); 突尼斯(DP/1995/17/Add.5)。

二、1994年中期审查进程

4. 1994年中期审查进程从1994年1月散发增订的审查准则开始。这一年中,开发计划署总部经由特别方案资源设施对十五个国别方案和两个国家间方案的中期审查提供了额外的支助。额外的资源用来支助国家和国际顾问编写部门和主题审查文件,以供审查进程中审议。

5. 署长在其DP/1994/6号的报告中预定于1994年期间将进行审查约六十个强制执行(即,大于1 000万美元以上的方案)和非强制执行的国家方案以及国家间方案。但是,这项工作由于以下各种原因没有完成:

(a) 新方案及项目的制定开始迟缓及步调缓慢;

(b) 国家一级忙于其他的联合国主持的工作,诸如各种圆桌会议,顾问团体会议和编写国家战略说明;

(c) 方案国家内出现不利于执行中期审查的情况,如国家大选和内乱;

(d) 开发计划署国家办事处因定期更调工作人员造成的管理变更。

6. 1994年进行的十六次审查总值为3.452亿美元,占目前第五周期指示性规划数字应有数额约10%(即,第四周期转入下期数额加上以70%计算的第五周期指规数资源)。

7. 署长指出有必要加强中期审查进程的规划和管理,以免再造成延误。

三、一般意见

8. 1994年进行的中期审查进一步证实了以前的意见(DP/1994/6),即方案国家和开发计划署管理方面均认为中期审查是一个良好机会,可以评估方案是否仍然切合实际、能否达到期望的成果、解除可能的业务限制、奠定下一方案实施的基础工作。

9. 中期审查的重要性可由参加审查会议者的级别和部门的多样看出来。一般

而言,虽然会议由政府协调部门任东道主,而技术部门和驻地的双边和多边捐助者的特派团也在会议中有高级别的参与。开发计划署总部通过特别方案资源设施支持中期审查,并通过各局项目评估委员会和方案审查委员会就共同的主题文件和会议向各国家办事处提供指导。开发计划署总部的资深工作人员参与了1994年一半的审查会议。

10. 若干情况下,中期审查是作为较大型活动的一部分而进行的。在中非共和国,它是应政府要求,作为联合国在该国业务活动总审查的一部分而进行的,在突尼斯,审查是与人口基金方案审查一同举行的。博茨瓦纳的中期审查与该国政府对七个国家发展计划的审查同时进行。但在越南,按一个顾问团体的作法而将审查延期了。审查工作的广泛参与和出现联合审查的作法,虽还只是有限和临时性的,却提供了良好机会促进外部合作方案与活动更大的协调和集中。

11. 审查显示国别方案大体上仍然切合国家优先事项的需要,并且尚无任何必须重新提交执行局的必要的重大修订。一般而言,这似乎可以证明,国别方案是经过深思熟虑,针对关键的中期到长期的国家发展优先事项而制定的。即使自1992年批准了乍得第5次国别方案以来,乍得面临了重大的社会经济挑战,但中期审查重新肯定了其国别方案大体是切合需要的,充其量只需作一些重点的改动。由于国内出现民主政体,现在国别方案强调,在三个原先的重点领域即人力发展、农村和次级部门的发展以及支助发展管理中施政是压倒一切的考虑。

12. 尽管有上述意见,但同样明显的是,国别方案可以随变动的情况而调整。过去三年来,中非共和国经历了内乱,选出新的政府,1994年1月法语系非洲国家法郎贬值50%,同其他国家一样,指示性规划数字和联合国资本发展基金的拨款降低。由于这些发展的结果,同时根据1994年8月中期审查和联合国业务活动总审查,第五个国别方案经过调整,把开发计划署合作重点放在两个集中领域(原为三个领域),即社会发展和加强国家在经济管理中的能力。

13. 完成的审查也显示,大多数方案仍以项目为重点,但自从第四周期以来,在

制订更有中心的方案,以较少领域和项目为重点方面已有很大进展。审查仍然被视为是进一步削减扩大活动的时机,借此削去一些项目,合并小项目,环绕一些主题和部门重新分类以加强方案的影响。在孟加拉的经验显示,当地审查的项目多至100个,会议通过的指导标准是:集中开发计划署项目、筛选新建议和终止在此方案中若干已批准但暂停的项目等。

14. 从审查工作可清楚看到,过去几年在改善国家一级援助协调方面,特别是通过如中期审查、圆桌会议和其他的方式,作了许多努力。然而,没有多少迹象表明这些努力已超过例如,在不同实体间交流资料,共同拟订方案倡议等范围。在中非共和国(以及1993年在印度)和其他国家中,曾设想进行联合的方案审查,但不同机构间仍保持单独的方案。有效的援助协调的主要限制仍然在于,各机构、基金和方案间有单独、通常是不同的、方案拟订、程序和报告的要求。同时也曾设想通过政策问题共同咨询组和方案与业务问题咨询委员会(方案业务咨委会)协调各项程序以加强外部合作的协调与效率。

15. 此外,虽然中期审查已被接受作为基本管理工具,但仍有人表示关切到它所引起的工作负担,关切到与其他联合国主持的作业如国别战略说明,顾问组、圆桌会议、国家技术合作评价方案等之间没有具体联系。如将这些过程合理化将会使内部工作重复和作业负担大为减少;这个问题根据大会第47/199号决议,已经由方案业务咨委会和政策问题共同咨询组在开发计划署内部和各机构间积极审议中。

16. 但一般而言,中期审查期间,从主题和部门审查及其他报告显示,国别方案在其目标的总方向上取得了良好进展。

四、方案问题

A. 国家执行

17. 就原则而论,国家执行的模式仍然被广泛接受作为发展国家能力以拥有、管理和延续其发展进程的必要方式。同时还要提到,这个模式有可能使国内机构和

国外技术机构经由合作与执行安排而确立长期合作关系。然而,在审查的方案中发现,采取国家执行的进度却缓慢而且不平衡。国家执行对方案国造成了某些体制和程序的要求以保证实质、技术和财务的责任。由于这些原因,国家对其采取的模式是有选择性的。孟加拉国,虽然国家能力水平相对较高,在国家执行审查下得到其指规数资源的21%(代表项目的27%),在第五期国别方案结束时似将不能达到国别方案60%的原始目标,博茨瓦纳,1989年开始国家执行工作,由于严重的国家能力限制,其国家执行水平仍然相对较低(指规数资源的22%)。相反地,马拉维,审查期间其国家执行急剧上升到80%,预期在周期结束时可达100%。

18. 实际上,国家执行被当作政府执行的同义词,而且是在高度集中化的情况下进行,通常是由政府结构内或有时是结构外的一个特别设立和资助的国家执行支助单位或项目来进行。这些支助单位工作似乎很广泛,要负责拟订国家执行的地方准则、就国家执行程序培训专业部门、编写必要的国家执行报告、促进合作与执行机构的合同安排和一般地向担任国家执行方案的东道技术部门提供支助。

19. 对于当前国家执行程序和要求对国家执行支助单位或项目造成的复杂问题,这些单位对国家能力建设的不利的长远影响以及国家方案和体制中结合技术合作这些情况,已使某些方面表示关切。

20. 大多数国家执行的方案都有计划地利用专门机构和项目事务办事处提供的采购外国货物和服务,包括顾问和奖学金的服务。这些方案也不同程度地取得项目一级技术支助服务(TSS-2)的便利以加强实质的责任和确保执行期间专门机构的技术支助,但有一项广泛的认识,认为提供这种办法对持续的机构支助而言是不足够的。

B. 能力建立

21. 方案审查明确地显示,国家能力建立仍然是开发计划署支助方案的一项中心目标,但大多数支助是针对中央政府机构并趋于集中提高整个人技能水平(通过进一步训练和教育),而非机构的技能水平。国家能力建立是一项长期过程,通常很难

在两年期后见效。以马拉维的经验而论,在第五国别方案下的四个方案领域的每一个,设有一个政府/开发计划署方案联合队来拟订方案框架。联合队不仅加强政府对第五期国别方案的所有权,而且也在政策和方案拟订的领域内提供了在职训练和能力建立的独特机会。

22. 尽管有在中央政府一级提供对能力建立的支助,有些国别方案认识到能力建立活动还必须更加强技术合作活动的目标受益者,作为授予它们权力的一部分,这些努力由地方政府和社区团体的积极参与者推动。在马拉维可以看到地方影响的努力。在孟加拉则为削减贫穷方案下的努力。此外,对非政府组织和私人团体,通过它们参与执行某些方案组成部分,也给予了有限的能力建立的支助。

23. 总的说来,已经注意到,限制发展可持续的国家能力的主要因素有:(a)缺乏一个有能力的公共部门环境;(b)缺乏训练有素而意愿强烈的一批重要的对应机构;(c)高营业额和(d)不履行国家预算实物承担。同时又注意到,能力发展需要改革有关的国家法律和体制,以及国家政府对必要的长期投资作出政治承担。

24. 最近,开发计划署关于能力发展的工作对帮助国家办事处和政府有系统地评估国家能力需求和制定相应的适当战略,应该会特别有帮助。

C. 支助费用安排

25. 就审查中的国别方案而言,在新的支助费用安排方面的经验同一般情况一样,仍很有限(见外部独立评价人员小组关于机构支助费用安排的报告(DP/1994/23/Add.1))。目前在执行局中期审查中受到大家欢迎的特点是,制度的透明度增加,以及将技术支助服务方案一级技术支助服务和项目一级技术支助服务同业务和行政服务(业务行政服务)分开。因此,已作了相当努力根据新的安排编制新方案的预算。

D. 方案办法

26. 适用方案办法的进度缓慢,有两项根本的原因。第一,大部分第五周期国别

方案中有较多的继承自第四周期而来的单独项目。对于这些方案,作了许多努力减少集中领域的数目,对此,通过按主题和部门集合项目的方式减少扩散,有些情况下还结束了一些孤立的项目活动。

27. 其次,虽然趋势是在新的拟订方案机会中适用方案办法,但这方面工作的进展受到方案办法业务要求不确的阻碍。拟订国家方案、方案支助文件和方案支助执行安排需要政府和开发计划署两方面扩大资料收集和管理工作,因为国家优先事项的规划不会详尽到执行安排的一级。还必须注意部门间联系,因为方案本身都是多部门性质,要涉及大量的国家实体参与工作。孟加拉国的经验指出,缺乏政府、联合国机构和其他捐助者间对方案办法的共同了解,就很难期望能经由方案支助文件/方案支助执行安排来进行广泛的协作。这些虽然是学习过程中的短暂性问题,却成为第四周期期间方案发展步伐缓慢的重要原因。

28. 为拟订国别方案时便利于了解和采用方案办法,开发计划署制定了方案支助文件/方案支助执行安排准则(1993),一项训练基准,包括一套关于训练录像带(1994)并通过方案业务协商会(1994)为准则工作提供了方案办法的监测与评价准则。开发计划署又与国际劳工组织都灵中心协作,编制一份联合国日内瓦机构的方案办法训练基准。

五、资源情况

29. 大多数国别方案在中期都已承付了高比率的方案指规数资源,其原因有:从第四周期结转了高数额的承付数;应有的指规数削减了30%;方案储备金被留存约为方案资源的5%。最后的结果便是限制了方案响应新机会包括对执行局特别关心的领域的响应能力。

六、执行局的执行

30. 执行局不妨注意到本报告。

附件一

关于中期审查时指规数支出中承付数的财务数据摘要
(千美元计)

国 家	现有指规数 ²² (1)	中期承付 (2)	(2)占(1)的百分比
孟加拉国	100 423	87 077	87%
博茨瓦纳	4 447	1 070	24%
乍得	24 904	22 633	91%
库克群岛	595	550	92%
科摩罗	8 034	8 404	105%
危地马拉	6 813	4 715	69%
马拉维	40 610	32 868	81%
摩洛哥	17 252	15 729	91%
萨摩亚	4 918	3 038	62%
塞舌尔	629	636	101%
所罗门群岛	5 462	2 571	47%
叙利亚	11 184	8 583	77%
突尼斯	5 669	4 874	86%
阿拉伯联合酋长国	n. a.		
也门	27 827	17 341	62%
越南	63 367	43 874	69%

²² 从第四周期结转的指规数加上第五周期应有数额70%的调整指规数。

附件二

1995年中期审查日程表

1995年1月至6月

欧洲

匈牙利、马耳他、波兰、欧洲国际比较方案。

非洲

布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、刚果、科特迪瓦、赤道几内亚、加蓬、几内亚、马达加斯加、马里、尼日尔、斯威士兰、乌干达、非洲国际比较方案。

亚洲和太平洋

不丹、老挝人民民主共和国、马来西亚、尼泊尔、太平洋各小岛屿、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、大韩民国、越南、亚洲和太平洋国际比较方案。

阿拉伯国家

阿尔及利亚、巴林、埃及、科威特、黎巴嫩、摩洛哥、卡塔尔、沙特阿拉伯、苏丹、叙利亚、阿拉伯联合酋长国、也门、约旦。

拉丁美洲和加勒比

安圭拉、安提瓜和巴布达、阿根廷、伯利兹、加勒比各小岛、智利、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、多米尼加、厄瓜多尔、格林纳达、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、乌拉圭、委内瑞拉、拉丁美洲和加勒比国际比较方案。

全球和区域间方案

全球、区域间。

1995年7月至12月

欧洲

保加利亚、罗马尼亚。

非洲

贝宁、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚比绍、莱索托、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、塞拉利昂、坦桑尼亚、毛里塔尼亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、津巴布韦。

亚洲和太平洋

马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、巴布亚新几内亚、大韩民国、托克劳、瓦努阿图、蒙古、泰国、帕劳、柬埔寨、斯里兰卡、图瓦卢。

阿拉伯国家

吉布提、利比亚。

拉丁美洲和加勒比

萨尔瓦多、蒙特塞拉特、尼加拉瓜、圣赫伦纳、巴巴多斯、百慕大、开曼群岛、牙买加、荷兰-安的列斯群岛、特克斯和凯科斯。