



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/AC.51/1994/5
25 March 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

方案和协调委员会
第三十四届会议
1994年5月16日至27日
临时议程* 项目4(g)

方案问题：评价

方案和协调委员会第三十一届会议就
评价发展问题和政策方案：非洲经济委员会
所作建议的执行情况的三年期审查

摘 要

方案和协调委员会第三十一届会议(方案协调会)审议了秘书长关于深入评价发展问题和政策方案：非洲经济委员会的报告(E/AC.51/1991)/3)。委员会采纳了关于下列的建议：(一) 拟订分区域优先考虑事项的活动的方案；(二) 方案业务中心所需资源和(三) 泛非文件资料系统经费的筹措。

根据方案协调会第二十二届会议作出的关于要在每次进行深入评价后审查其各项建议的执行情况的决定，本报告就过去三年以来对委员会各项建议采取的行动作了审查。

考虑到新发展情况，本报告提出各项供委员会审议的旨在促使方案业务中心的短期业务具有成本效率的建议。

* E/AC.51/1994/1。

目 录

	段 次	页 次
导言.....	1 - 6	3
一、关于多国方案编制和业务中心的建议的执行情况.....	7 - 42	4
A. 立法行动和结构调整.....	7 - 18	4
1. 加强关于多国方案和业务中心的建议(1990-1992年)	7 - 10	4
2. 咨询服务的改革.....	11 - 12	5
3. 改组非洲经济委员会的各实务司.....	13 - 15	6
4. 秘书处在经济和社会部门业务的分散.....	16	7
5. 区域经济一体化.....	17 - 18	7
B. 方案业务中心工作方案的决定因素.....	19 - 29	8
1. 方案制订程序.....	19 - 21	8
2. 国家一级和分区域一级的联系.....	22 - 24	9
3. 政府间组织的合理化.....	25 - 27	11
4. 监测联合国1990年代非洲发展新议程.....	28 - 29	12
C. 方案业务中心可得的资源.....	30 - 42	13
1. 工作人员的编制.....	30	13
2. 方案业务中心工作人员的专门知识.....	31 - 35	14
3. 方案业务中心的非工作人员的资源.....	36 - 38	15
4. 项目资源.....	39 - 42	15
二、关于泛非发展资料系统的建议的执行情况.....	43 - 49	16
A. 1992年开发计划署的评价.....	43	16
B. 工作方案的编制.....	44 - 45	18
C. 资料系统发展和泛非发展资料系统现有的资源.....	46 - 49	19
三、结论和建议.....	50 - 54	21
A. 多国方案编制和业务中心.....	50 - 52	21
B. 泛非发展资料系统.....	53	23
C. 专门的政府间审查.....	54	23

导 言

1. 本报告是根据1982年方案和协调委员会(方案协调会)第二十二届会议的建议编制的,即应当进行三年期审查以确定其关于深入审查的建议已执行到什么程度。¹

2. 方案和协调委员会第三十一届会议审查了秘书长关于深入评价发展问题和政策方案:非洲经济委员会的报告(E/AC.51/1991/3)。深入评价是着重于(a) 多国方案编制和业务中心(方案业务中心)(b) 泛非发展资料系统和(c) 预算外资源对非洲经委会方案优先次序的影响。

3. 方案和协调委员会第三十一届会议通过了下列建议:²

(a) “秘书长应查明经济合作与一体化方面可以重定方向和完全集中于按经济分区组别制定的分区域目标与优先次序的活动,并应向大会第四十七届会议提出适当建议。

(b) “大会在其第四十六届会议审查多国方案编制和业务中心所需资源时应充分反映出评价报告(E/AC.51/1991/3)及其通过的其他有关报告内的各项建议。根据这项审查工作,必须向多国方案编制和业务中心提供必要的资源以便它们可以有效履行其与分区域经济合作及非洲一体化有关的任务;

(c) “委员会还建议大会请联合国开发计划署(开发计划署)署长提供足够资源支助经济一体化进程,让泛非发展信息系统得以全面展开工作,要考虑到理事会各项有关决定。”

4. 本报告就过去三年以来对方案协调会这些建议所采取的行动作了审查。与过去的三年期审查一样,本报告的根据是对有关方案提交的文件和资料所作的审查并在可行的情况下所作的访问调查。

5. 由于深入评价工作已结束,因此若干重要的新发展情况影响了执行这项方案的环境。其中是1991年6月3日在尼日利亚阿布贾签订的建立非洲经济共同体的条约,³1990年代联合国非洲发展新议程的通过;⁴和1992年秘书长倡议的联合国业务分

散的过程,其中包括促进各区域委员会的贡献。⁶

6. 考虑到目前的情况,本报告提出了一套建议,以供方案协调会审议,以期使方案业务中心短期业务更有成本效率。

一、关于多国方案编制和业务中心的建议的执行情况

A. 立法行动和结构调整

1. 加强关于多国方案和业务中心的建议

(1990-1992年)

7. 非洲经委会部长会议1990年5月19日第702(XXV)号决议核可了方案业务中心的新的职权范围,该决议明确重新规定中心的作用并提供一个供其执行任务的综合政策和业务的范围。经济及社会理事会1990年7月27日第1990/76号决议促请大会为中心提供更多资源。在同一项决议中,理事会改变了各中心的汇报方式,即它们现在必须通过将负责监督中心分区域一级活动的各政府间专家委员会,直接对非洲经委会部长会议负责。秘书长随后就该问题向大会第四十五届会议提出的报告⁶指出各中心与政府间组织在方案方面的挂钩,即前者的方案将来自后者的方案并由非洲经委会部长会议直接核准和监督,这将在方案设计、协调和执行方面的一个重大改革。秘书长在中心增设18个员额--八个专业人员和10个一般事务人员。

8. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)关于该问题的报告⁷指出咨询委员会打算在它审查1992-1993两年期间方案概算的范围内审查秘书长关于为方案业务中心增设员额的建议。在这方面,委员会要提出一份报告,明确指出方案业务中心的具体工作方案及其与非洲经委会工作方案的关系。所要求的这份报告也要载列所有员额的各种不同经费来源的细目。此外,该报告也要说明方案业务中心的状况。行预咨委会认为,如果这些方案业务中心是非洲经委会秘书处的一个组成部分,它们似乎应当通过非洲经委会执行秘书,而非通过政府间专家委员会,向非洲经委会部长会议负责。秘书长提交行预咨委会的报告将解释这种安排的基本理由。

9. 后来,在1992-1993两年期方案概算中,秘书长提议设立五个新的专业人员员额以加强方案业务中心在促进非洲分区域经济合作和一体化方面的能力。同时,秘书长也指出将对使余下各个员额(三个专业人员和10个一般事务人员)部署到方案业务中心的可能性进行研究。大会1991年12月20日关于1992-1993两年期方案概算的第46/185号决议接受了秘书长的提议,并请他将余下员额提供给方案业务中心并向第四十七届会议提出关于这一问题的报告。秘书长在第四十七届会议上指出由于目前正在改组总部以外的各办事处,因此未向大会第四十七届会议提出报告,即无法“就通过提供额外的工作人员资源和修订目前的行政和报告安排,进一步加强方案业务中心的问题,提出最后提案”。⁸

10. 行预咨委会关于1994-1995两年期方案概算的报告重申要求(见上面第8段)澄清:“

“非洲经委会秘书处和方案业务中心在方案的制定和执行工作中所发挥的作用;应尽一切努力来避免活动的重复和澄清委员会执行秘书和方案业务中心政府间专家委员会对方案业务中心进行监督的作用”。

2. 咨询服务的改革

11. 在1991年5月非洲经委会部长会议上,委员会秘书处向各成员国提出要重新改革咨询服务并重订其方向。在执行秘书直接的监督下设立了一个多学科区域咨询组(非洲经委会-多学科组)。该组责任是加强非洲经委会的研究和业务活动的联系。该组的组成则视所研究的问题而不同。非洲经委会-多学科组的年度方案是在方案业务中心年度会议上与各成员国、政府间组织和联合国其他机构作初步协商后制定的。对该方案则在继续与各政府间组织和各国政府联系时进一步予以修订和扩大。¹⁰

12. 1992年非洲经委会-多学科组执行了39项任务,其中约三分之一是在为个别国家执行的,约40%是为区域/分区域政府间组织执行的,而约25%是为各国际机构执行的。例如派遣多学科队到东部和南部非洲各优惠贸易区和西非国家经济共同体

(西非共同体)各秘书处(a) 审查其各项条约与阿布贾条约各主要条款的关系和(b) 评价加强该两个共同体秘书处的能力所需要的训练。¹¹非洲经委会部长会议1993年5月4日第756(XXVIII)号决议赞赏地注意到多学科组自成立以来向各非洲国家政府及其政府间组织提供技术咨询服务的优先领域范围极广并请各成员国在对其社会经济发展问题寻求取得一致和持久的解决方面多多使用多学科组的现有资源和专门知识。

3. 改组非洲经济委员会的各实务司

13. 1991年11月非洲经济委员会执行秘书设立了一个工作队,以审查和评估非洲经委会的政策方针、方案和管理能力。工作队在其报告中确定了非洲经委会必须设法达到四个所想达到的影响,其中三个涉及加强区域和分区域的合作。工作队认为对方案业务中心应当制定明确而简洁的工作以使非洲经委会各成员国能判断这些工作在分区域一级上对非洲发展的影响。工作队强调非洲经委会的各项活动应当尽可能通过各分区域或区域机构或与它们合作进行以便加强其促进一体化的作用。¹²非洲经委会部长会议1992年4月22日第726(XXVII)号决议请执行秘书于必要时改革秘书处的结构以便与所建议的新方针完全取得一致。

14. 1992年10月,方案和协调委员会第三十二届会议审议了中期计划的订正方案30(非洲经委会)的案文,其中载有各项新的方针;委员会欢迎该项经过精简的次级方案结构,它指出“非洲经委会各方案业务中心在各非洲分区域发挥的重要作用”。¹³

15. 1992年年底,非洲经委会执行秘书总结了为精简和改组委员会而正在进行的下列新安排:¹⁴

(a) 改组委员会各实务司使各项活动更为集中;

(b) 建议非洲经济共同体的条约的签署使委员会促进非洲区域合作和一体化的方案领导工作面对各种挑战。方案业务中心在这方面所起作用十分重要,即它们是

作为委员会的业务联系机构并协助各成员国及其各分区域政府间组织确定,设计和促进各项一体化项目的经费筹措和执行。

(c) 新的司名为贸易、经济合作和一体化司,方案业务中心是它的一部分,这一个司在促进委员会达到协助成员国执行建立非洲经济共同体的阿布贾条约的主要目标方面的责任业已确定;该司是要在全球一级上针对区域经济合作和一体化的生产、贸易、货币和财政和体制的方面。在这方面,该司本来是要制定促进区域经济合作和一体化所需要的战略和政策文件并通过方面业务中心在分区域一级上向各成员国提供这些服务。

4. 秘书处在经济和社会部门业务的分散

16. 1992年,秘书长着手改组联合国秘书处在经济社会领域的结构。1993年5月,在部门间业务分散工作队结构范围内进行协商后,各区域委员会执行秘书“认为编列在方面预算第12款的各项咨询服务特别极有助于及早制定业务分散的措施”。结论载于1994-1995年方案预算(见下面第34段)。“有人认为(这些)结论构成一套初步的措施(E/1993/85,第189至192段)。秘书长着手采取的以协调和统一联合国在国家一级的活动的步骤”在没有损及个别方案的特性的情况下将根据大会(1992年12月22日)第47/199号决议有关规定加以实行”。¹⁶

5. 区域经济一体化

17. 1993年5月,非洲经委会部长会议吁请非洲经委会、非洲统一组织(非统组织)和非洲开发银行各成员国和首长采取必要措施,以促进各分区域经济机构的合理化和一体化。该会议指出促进和加强非洲经济一体化的工作取决于首先在分区域一级和后来在区域一级所取得的进展。¹⁶

18. 每个方案业务中心与若干政府间组织互相作用。¹⁷非洲经委会部长会议1993年5月4日第745(XXVIII)号决议第3段请各中心向各政府间组织提供合理有效的援助,即协助编制各项协调和合理化活动的政策,以期在其个别分区域内设立一个单

一的社区。该会议也请各非洲政府间组织与方案业务中心合作执行其分区域经济一体化活动,它请各政府间组织在这方面及时通知关于各援助领域的情况和需要方案业务中心支持的活动,以便它们能使这些活动与其工作方案和优先次序相结合。部长会议进一步请非洲经委会执行秘书向它提交一项考虑到各项因素的加强方案业务中心并使其合理化的方案。会议重申它在1991年向大会提出的呼吁,即呼吁为方案业务中心的额外员额提供资金并提供额外财政资源;同时,它也呼吁各成员国继续支持各个中心,即提供捐助和方便使其工作人员借调至各中心。

B. 方案业务中心工作方案的决定因素

1. 方案制订程序

19. 非洲经委会1990年部长会议通过的方案业务中心新的任务规定(见上文第7段)赋予方案业务中心以下列职责:¹⁸

- (a) “拟订经委会分区域一级的工作方案;
- (b) “在现有资源范围内执行此一方案;
- (c) “作为经委会向政府间组织提供援助的第一个联系点;
- (d) “当方案业务中心由于缺乏专门知识而无法满足这些要求时将其提交非洲经委会总部。”

20. 对于中央评价股的询问,非洲经委会1993年11月答复如下:

“方案业务中心与该地区现有的政府间组织密切合作,以查明将要处理的分区域优先事项。方案业务中心的工作方案不仅考虑到自身的执行能力,而且考虑到非洲经委会各实质部门以及非洲经委会多学科咨询组的专门知识(见上文第11和12段)。在1992/1993两年期内曾设法充分结合方案业务中心与非洲经委会各实质部门的工作方案。这一目标并没有完全实现,原因是某些活动在方案业务中心新任务通过之前已由实质部门应会员国及其政府间组织的请求而开始进行。但是大量的重复得以避免;1994-1995年将尽一切努力使非洲经委

会分区域一级活动的编排专门由方案业务中心负责。这就要求对整个非洲经委会秘书处的方案制订工作采取新的办法。”

21. 以下两个实例说明了方案业务中心目前在编排和执行活动时遭遇的困难:

实例 1: 某一分区域大约有40个政府间组织。为了协调各组织的活动,设立了一个有10个主要政府间组织为成员的协会。它们请求方案业务中心担任协会的秘书处。该协会的专家委员会1993年的会议讨论了分区域政府间组织名录定期修订方面遭遇的困难;特别是某些政府间组织没有提交所需资料,以及缺少资源以使方案业务中心执行相当数量的任务。政府间组织联络通讯于1993年首次印行。此一文件的目的,除其他外,是打算供政府间组织用于查明政府间组织彼此合作的领域和执行其工作方案。¹⁹

实例 2: 另一个方案业务中心服务对象只有两个政府间组织,其所在地与主要的政府间组织所在地相同。1993年,方案业务中心与该主要的政府间组织协商而查明了执行共同项目的若干障碍,其中包括:

- (a) 项目鉴别研究期间政府间组织几乎没有任何参与;
- (b) 成员国,特别是政府间组织的国家专家参与方案业务中心可行性研究的程度很低;
- (c) 鉴别研究并不明显配合成员国或政府间组织的优先考虑--例如非洲经委会在其实质部门分区域活动方面制订的工作。²⁰

2. 国家一级和分区域一级的联系

22. 大会在1993年11月29日关于联合国与非洲统一组织合作的第48/25号决议中呼吁联合国各机构努力以“确保其方案同非洲区域和分区域经济组织的方案协调”。

“个别国家的目标同区域和分区域战略相协调和结合的复杂性在非洲社会经济一体化的战略开始时愈益明显。同时,区域委员会由于结构和业务上的缺陷而无法适当满足区域发展要求的问题也更加尖锐。”²¹

23. 按照1990年的任务规定,方案业务中心负责发展“同政府间组织、开发计划署、各办事处和其他国际组织之间有效的工作关系,以期协调分区域一级的技术援助方案”。²² 对于中央评价股的询问,方案业务中心于1993年11月答复说,

“至今为止,尚未建立业务架构来使国家方案制订之中纳入区域的层面。

因此,非洲经委会,包括方案业务中心在内,大体上一直未能跟上大会关于促进发展的业务活动的1989年12月22日第44/211号和1992年12月22日第47/199号决议后继工作的整个过程”。

这两项决议“重申受援国政府要负起协调外来援助的全部责任,同时要对其设计和管理负主要责任”开发计划署与非洲各国政府、政府间组织和联合国各机构合作拟订的第五个国家间方案在非洲经委会部长会议1991年11月特别会议上进行了讨论并获得赞同,1992年5月得到开发计划署理事会的核可。

24. 开发计划署援助非洲政府间组织的1990年评价报告中的结论和建议²³是开发计划署第五个国家间方案(1992-1996年)制订的依据。²⁴在该报告中,开发计划署评价工作人员指出,第四个方案制订周期(1987-1991年)期间,

“开发计划署、非洲经委会和各专门机构在项目制订、执行与监测方面各自的任务从来没有阐明。一些政府间组织接到过多的来自专门机构的不同且往往相互冲突的项目建议”。〔开发计划署评价团建议〕“应为了经济和影响的理由,设法在国家一级将国家项目与区域项目联系起来。驻地代表和开发计划署外调的区域项目干事若是更积极地参与就可做到这一点”。...“在当前情况下,非洲各国政府最好是尽可能由个别国家与开发计划署区域援助步调一致地进行其国家规划或结构调整方案。各个国家的主管部门可以与有关的政府间组织处理此一协调工作。在这一点上,“非洲经委会多学科咨询组经济合作和一体化领域咨询服务的主要目的之一是协助非洲国家设立适当的区域合作部门,有能力建立起作为对发展问题健全思考来源的信誉,并显示它们有能力帮助在它们的分区域内制订出共同的办法。”²⁵

非洲经委会已同联合国其他机构密切协调而执行了援助各经济集团的分区域多部门

项目;旨在执行方案的后继行动是有必要的。

3. 政府间组织的合理化

25. 开发计划署援助非洲政府间组织评价团(见上文第24段)的调查结果是:

“非洲几乎所有的政府间组织都存在某些内部的体制和行政弱点,损害到它们在国家一级和国际一级的信心和信誉。其中一些问题产生于分区域经济集团的扩散以及各组织活动之间缺乏有效的协调”。

目前参加区域合作的非洲组织超过200个。

“经济组合机构的扩散不可避免地导致成员和活动方面的重复,规章和决定的相互冲突就更不用说了...多数非洲国家都是两个或两个以上集团的成员。十六个国家属于三个或三个以上集团”。²⁶

非统组织和各政府间组织,以及各成员国均十分强调有必要在合理化方案的架构内协调分区域和区域的发展活动。²⁷

26. 开发计划署第四个方案制订周期,1987-1991年期间,非洲区域由开发计划署供资进行的区域和分区域综合项目最大的受益者是八个主要的综合性政府间组织。开发计划署与非洲经委会和非统组织审查了它的区域方案的制订,以使目前的行动合理化,确保更加有效地配合不断变化的条件和优先次序。开发计划署第五个方案制订周期,1992-1996年期间结束时,预计政府间组织的数量将大为减少,各组织间的活动取得较好的协调,非洲内部在查明的关键综合部门将实现较高程度的合作。²⁸1993年5月,在非统组织、非洲经委会和非洲开发银行执行首长第五次协商会议上,非洲经委会执行秘书强调说,“要建立泛非经济共同体首先必须加强分区域的经济共同体”(见上文第17段)。1993年非统组织开罗首脑会议之后,非统组织/非洲经委会/非洲开发银行联合秘书处在开发计划署非洲区域局的更密切合作下恢复。1993年年底,联合秘书处同意,一旦《阿布贾条约》开始生效,即应制订非洲经济共同体的协调工作方案。现有的区域经济共同体,一如《阿布贾条约》所规定的,构成非洲经济共同体建立的基础;联合秘书处表示,各区域经济共同体处于各自

不同的发展阶段,因此提供的援助也各不相同。关于这一点,非统组织秘书处、非洲经委会和开发计划署亚的斯亚贝巴区域联络处正在编制一项考虑由开发计划署提供经费的联合方案。²⁹

27. 非洲经委会新设立的贸易、经济合作与一体化司--方案业务中心是其中一部分--职责涉及委员会的主要目标,即协助成员国执行设立非洲经济共同体的《阿布贾条约》(见上文第15段)。对于中央评价股的询问,非洲经委会秘书处于1993年11月表示,政府间组织向非洲经委会提出的援助要求的全盘分析从来没有进行。关于非洲经委会赞助的具有区域一体化和发展支助职能的30个机构的合理化与协调,委员会将在提交非洲经委会部长会议1994年届会的报告中作出建议。

4. 监测联合国1990年代非洲发展新议程

28. 在联合国1986-1990年非洲经济复苏和发展行动纲领的范畴内,开发计划署供资进行一个监测和评价该纲领的项目,由非洲经委会担任执行机构。1992年进行了项目的评价后得到结论如下,³⁰

“即使得到非洲经委会其他部门、联合国系统和机构间工作队的非正式支助,...(该项目)显然仍是人手不够”,只有两名专业人员和两名秘书。“监测51个国家的政策发展、经济趋势和(行动纲领)的执行情况是个庞大的任务,需要较目前(所有的)为复杂的结构和较多的工作人员。”

29. 接续行动纲领的是1991年制订的《联合国1990年代非洲发展新议程》。³¹开发计划署关于监测新议程执行情况的项目支助文件中说明,“非洲经委会有一个通过方案业务中心及其相关国家联络中心协调新议程监测活动的架构”。³²对于中央评价股的询问,非洲经委会1993年11月答复说:

“在分区域一级,方案业务中心与各个分区域政府间组织合作,将利用国家联络中心的投入,负责编写关于各不同分区域所取得进展的报告。在非洲经委会一级,监测新议程执行情况的机构间工作队秘书处,在实务部门的支助下,将

负责编制区域进度报告。”

C. 方案业务中心可得资源

1. 工作人员的编制

30. 比较1990年1月和1993年1月之间的工作人员的编制,属于经常预算的员额有所增加,而属于预算外的员额却有减少。将所有资金来源计算在内,1990年方案业务中心有28名专业人员,35名一般事务人员,而1993年,方案业务中心有28名专业人员-包括从亚的斯亚贝巴外调的两名项目人员-和38名一般事务人员。³³预算外员额的减少幅度很大,从1990年8名专业人员减到1993年没有专业人员,以及从1990年14名助理人员到1993年2名助理人员。

(a) 在此应当指出:

- (一) 根据大会1991年12月第46/185 C号决议,1992-1993两年期增设了5名专业人员员额,以加强方案业务中心;由于修订填补空缺的程序,以及征聘冻结,这些员额仍然尚未填补;
- (二) 1993年有20名专业人员员额已经征聘,其中5名是行政/财务专员(L 2/3)。因此,每一方案业务中心实质领域平均只有3名专业人员员额;
- (三) 由方案业务中心工作人员填补的11名一般事务人员员额从非洲经委会其他单位借调;15名一般事务人员员额由临时助理人员资金提供经费;
- (四) 通过将P5和P4员额调往外地,以及将P3和P2/1员额相应调往亚的斯亚贝巴总部,增进了方案业务中心的实力。

(b) 会员国一向表示他们愿意以短期借调本国公务人员的方式向方案业务中心提供技术支助(见上文第18段);但至今这种合作情况只实现过两次。这种做法无法重复,因为方案业务中心缺乏预算外资源支付政府借调的工作人员的旅费。

2. 方案业务中心工作人员的专门知识

31. 1989年受命审查方案业务中心职责的审查队曾建议应至少提供1名专业人员或L级别专家处理有关会员国设定的每一项优先领域³⁴工作。这在于建立一批人数不多,但具有所需专门知识的“核心工作人员”。审查队认为5个方案业务中心的18项不同的领域需要42名专业人员或L级别专家。

32. 非洲经委会1992年关于方案业务中心的报告中指出,“对方案业务中心资源需求的评价仍然有效”³⁵。这份报告说明了目前拥有的工作人员的专门领域和新设员额所需的专门知识。到1991年为止,方案业务中心内的专家大都是负责多数部门工作的一般经济学家。到1992年,约有半数1990年审查队查明的专门领域均已有人担任工作。

33. 审计委员会就1990-1991两年期提出的报告指出,“方案业务中心的方案产出在数量和质量两方面都显不足”。³⁶审计员表示,方案业务中心提出的报告时常都引述有关次区域会员国已经发生的现况和拥有的数据。非洲经委会秘书处在1993年11月回答中央评价工作股的询问时承认:

“以往方案业务中心的产出多属一般性质,但表示目前已经采取行动,使其更加面向行动,并表示由于方案业务中心的技术人才日益广阔,已经提高了它的业务性质。”

34. 将专家提供给方案业务中心的另一种方法是将具有适当专长的区域顾问临时调派到需要这种专长的方案业务中心。非洲经委会秘书处1993年11月在回答中央评价工作股的询问时指出:

“它正积极考虑分散MRAG的工作给方案业务中心;此外,在联合国总部的工作划分之后,属于不同学科的12名区域顾问的新员额将使MRAG能更有效地满足5个方案业务中心不同优先项目的需要。非洲经委会秘书处与非洲经委会-MRAG协调员和督导方案业务中心的部门的协调形式仍有待拟订。”

35. 将非洲经委会各实务部门的专家调派到方案业务中心就能进一步划分专

家。非洲经委会在1992年关于方案业务中心的报告中提议³⁷：

“非洲委会实务部门将规划其次区域的活动的交给方案业务中心；.....(各部门)将参与规划工作，.....并实际督导方案业务中心的工作。(在非洲经委会秘书处的改组工作中，)将作出努力，把实务部门的工作人员调派到方案业务中心总部”。

3. 方案业务中心的非工作人员的资源

36. 1990年关于方案业务中心的审查队的报告指出，“提供给方案业务中心的人力和财力资源都大大不足，(这成为)是执行其任务的主要障碍”。³⁸

37. 根据审查队认为方案业务中心应拥有何种水平的非工作人员资源才算足够的估计，非洲经委会认为1992-1993年所需的资源数额为\$3 741 200。³⁹1992-1993年经常预算提供\$1 173 700。在1994-1995两年期中，为5个方案业务中心办事处已经核准了拨款\$1 338 100。这笔拨款并不包括用于常设员额、顾问和专家以及旅费的费用。

38. 1992年，多数专门捐助联合国非洲发展信托基金的预算外资源为5个方案业务中心提供了\$79 818。

4. 项目资源

39. 非洲经委会秘书处1993年11月回答中央评价工作股的询问时指出：

“开发计划署在1983年1月停止对方案业务中心的财务支助，认为这些方案业务中心有别于非洲经委会秘书处，不属于政府间机构。不过，方案业务中心仍然参与执行非洲经委会管理的政府间组织而由开发计划署提供资金的项目。”

40. 在1990年对开发计划署援助非洲政府间机构的评价报告中指出：⁴⁰

“根据政府间组织提出的请求，在第四个方案周期期间分配给分区域和区域综合机构的资源远远不足，并且统筹给各个分区域，以至无法产生任何实质影

响;(它估计)应有70百万美元的资源作为指规数,供第五周期的政府间组织的综合项目之用”。

非洲经委会在1992年关于方案业务中心的报告⁴¹中指出,开发计划署不会在1995年以前提供新的资源支助政府间组织的项目;在此同时,将积极寻找他种预算外资金的来源。

41. 开发计划署助理署长在1993年非洲经委会部长会议中指出⁴²,从1987年以来,开发计划署/非洲区域局核准了总额54.2百万美元,用于支助区域一体化的项目。非洲经委会管理了分区域政府间组织的方案的15.4%-8.3百万美元。他在提到开发计划署非洲国家间方案时宣布,在第五周期的其余部分(1992-1996年),供区域方案之用的方案资源总额只有10百万美元。他强调,以后国家间方案资源将取决于明确规定的准则,例如方案的具体发展影响和参与国家根据其愿意从国家指规数和政府资源共同筹措资金的意愿所提供的经费。

42. 根据1990年的职权范围,方案业务中心向会员国和政府间机构提供短期咨询服务,用于拟订计划,并协助将这些计划制定成为多国和多部门方案和项目,包括查明和拟订由其执行或在它们要求下由方案业务中心执行的方案和项目。在1993年的报告中⁴³有一个方案业务中心指出,在执行项目之前的三个主要阶段中-即(一)查明项目,(二)初步研究,和(三)可行性研究-一般只有第一阶段能由经常预算提供全部经费。在第二和第三阶段,该方案业务中心就得以来自联合国非洲发展信托基金或开发计划署等的预算外资源。最后,该报告指出,由于经常预算的资源不足,有关查明项目的研究工作永远无法彻底进行,无法让非洲经委会接触的捐助者信服⁴⁴。

二、关于泛非发展资料系统的建议的执行情况

A. 1992年开发计划署的评价

43. 根据非洲经委会部长会议1979年3月27日第359(XIV)和366(XIV)号决议,从1980年以来泛非发展资料系统(泛非资料系统)一直在非洲经委会进行业务,在预算

外资源提供经费的情况下,预备达到促进非洲区域发展资料管理的全盘目标。开发计划署是泛非资料系统从1980年至1992年期间的主要捐助者。1992年,开发计划署对泛非资料系统项目的1987-1991年第四个方案周期进行最后一次评价报告。⁴⁵评价特派团关于该项目的主要目标和活动所提出的意见和调查结果总结如下。

(a) 在该项目的第四年就泛非资料系统的当前目标取得了可以衡量的大幅进展:

- (一) 目前约有 20个国家参与中心以及一个分区域和若干个机构参与中心定期提供投入;在当前目标中唯一遭遇问题的是成立和加强分区域中心的问题(第34.一段);
- (二) 在整个项目中可得的资料的数量和种类一直增加。目前已经作出重大努力,设法改善送入数据库的数据质量。该项目已经利用资料技术方面的革新,以增加其资料数据库的可得性(第34.二段);
- (三) 泛非资料系统在本区域内就采用和推广使用各参与中心的兼容准则和标准方面起到带头作用;非洲一些大学和高级学府已将泛非资料系统的方法编入课程(第34.四段);

(b) 该项目在实现发展目标方面取得大幅进展。在作出评价之时,38个(共有50个)非洲国家已经指定了他们本国参与泛非资料系统网络的中心,而在项目开始时只有9个国家,此外还有43个机构参与网络。在这些中心内,该项目受到政府规划人员和决策人员,以及研究员的指导。对确定的受益者将协助他们发展资料管理能力,其方式为提供咨询服务、培训方案和各种工具、方法和标准(第36-39段);

(c) 非洲会员国认识到本项目下所进行的各项活动的效用。不过:

- (一) 根据项目拥有的资源,以地理范围、受注意的程度以及活动的范围而言,当前目标定得过高(第43段);
- (二) 在了解实际和可能的使用者以及其各自需要和成员国提出的培训和咨询服务的种种需求方面长期具有困难,以至项目在这方面的设计不足(第44段);

(三) 考虑到项目文件所规定的工作以及非洲经委会所承担的职责,该项目内的工作人员不足。由于工作人员的变动频繁,以及咨询机构的征聘程序缓慢,这种情况更形恶化(第46段);

(四) 各国家中心的发展和编制差异极大。各国政府支持的程度以及他们重视与问题有关的资料的程度也有同等差异(第49段)。

开发计划署在不同的项目下对北非分区域的泛非资料系统提供支助;⁴⁶1992年进行的项目最后评价也对各目标所取得的成就作出相同的结论。

B. 工作方案的编制

44. 泛非资料系统定期进行用户需求研究(1988、1990和1992年)并向政府间机构提出研究结果,供其审议,并提出建议,以便用于未来的工作方案。在开发计划署1990年的评价之后,泛非资料系统在1991年进行了一项重大研究,调查非洲的资料系统;⁴⁷这项研究送交所有会员国,供其参考,并提交泛非资料系统区域技术委员会。泛非资料系统分析了不同机构提出的建议之后,认为:

“在1992-1996年周期应强调网络工作,不但应顾及网络的数量和技术方面,也应顾及资料产品的多样化;这些领域的活动将予继续,并特别注意到改善泛非资料系统的宣传和培训方案”。

欧洲共同体为1992-1996年期间筹措泛非资料系统资金的项目文件指出,泛非资料系统将特别努力与私有部门接触。⁴⁸

45. 在1993年区域技术委员会会议上,泛非资料系统受到与会人员的道贺,指出尽管在资源方面有重大限制,但从上一次会议以来,泛非资料系统已经作出了重大进展。在一般性辩论中,会议建议用户应对资料服务支付费用。国际发展研究中心进一步敦促:⁴⁹

“非洲经委会与非统组织和开发计划署密切合作,采用综合办法发展资料系统,并请开发计划署将非洲经委会/泛非资料系统纳入其全球可持续发展网

出版技术和采用成本回收原则”。

C. 资料系统发展和泛非发展资料系统现有的资源

46. 非洲经委会资料系统发展方面的活动是1980年从预算外项目开始的。自1984-1989年计划(经1984年订正)以来,这些项目是非洲经济委员会中期计划的一部分,并自1986年列入非洲经委员会方案预算,虽然经常预算从未编列资源。1992-1993年非洲经委会方案预算在次级方案1中列有资料系统发展的各项活动,但在经常预算资源中没有编列任何经费。一直到1992年3月,泛非发展资料系统的工作人员一直由预算外资源提供经费,包括开发计划署(6名专业工作人员、6名一般事务工作人员)和发展中心(1名工作人员)。1992年3月,开发计划署的员额结束。之后,泛非发展资料系统的工作人员一直逐月地依靠若干赠款和基金。⁵⁰

47. 1992年4月22日,非洲经委会部长会议在第732(XXVII)号决议中要求开发计划署考虑在其第5个非洲区域方案制订周期(1992-1996)内,随着业务活动的扩大为泛非发展资料系统的活动提供经费,会议还要求执行秘书加紧努力由经常预算提供泛非发展资料系统核心员额的经费。自1987年以来,非洲经委会部长会议已通过四项决议,要求执行秘书作出努力由联合国经常预算为资料系统发展提供经费--1987年4月24日第600(XXII)号、1989年4月7日第658(XXIV)号、1990年5月第679(XXV)号和1991年5月12日第716(XXVI)号。1992年7月31日经济及社会理事会也通过了题为“加强非洲经济委员会以应付1990年代非洲发展方面的挑战”的第1992/51号决议,该决议除其他外要求执行秘书“通过加强泛非发展资料系统和向其提供充分财政资源,从而确保(委员会)的活动以完善的数据和资料系统为依据”。关于开发计划署国家间方案资源,见上文第41段。部长会议在1993年5月4日第766(XXVIII)号决议中“关切地注意到可供执行和利用发展资料系统和技术之用的预算外资源日益减少”;又注意到“泛非发展资料系统的财务状况非常拮据,必需中止依赖预算外资源筹供经费的作法”。部长会议促请各成员国在利用联合国开发计划署国家指示性规

划数字时,把发展资料系统的发展定为优先事项。在各项措施中,决议要求大会通过经济及社会理事会自1994-1995年方案预算开始,保证编列4名专业人员和两名当地雇用人员员额和资源,以便执行各项活动。

48. 1993年7月30日,经济及社会理事会第1993/67号决议要求“大会确保提供充足的人员和资源,以便从1994-1995两年期方案预算开始的非洲经委会资料系统发展次级方案的活动得以执行。”大会第48/453号决定赞同经社理事会第1993/67号决议。关于此决定所涉方案预算问题,秘书长指出1994-1995两年期方案概算第15款和20款下提出的所有资源足够用于执行下一个两年期规划的活动;非洲经委会内部的机构改革预期会进一步加强资料系统发展次级方案;1994年将对泛非发展资料系统今后的安排进行一次审查,其结果将提交非洲经委会部长会议审议。⁵¹

49. 非洲经委会秘书处1993年11月回答中央评价股的询问时说,

“非洲经委会执行秘书打算将资料系统发展作为非洲经委会经常方案的一部分。所需的核心员额将由经常预算提供,同时为各项活动和项目寻求预算外资金。”

在1993年4月泛非发展资料系统区域技术委员会第六次会议上,⁵²

“秘书处就收回费用问题的专题称,一些用户已支付咨询服务和培训的费用,其他用户正设法使用开发计划署国家指示性规划数字为需要区域技术援助的资料项目筹措经费…开发计划署表示愿意协助非洲经委会寻找其他捐助者”。

最近,收到三项新的赠款,分别来自阿比让国际发展研究中心(发展中心)、荷兰政府和纽约卡内基公司。后两家是该方案的新的捐助者。项目正同欧洲共同体、意大利和日本政府以及伊斯兰和非洲开发银行商定之中。

三、结论和建议

A. 多国方案编制和业务中心

50. 多国方案编制和业务中心方案: 方案协调委员会建议秘书长应查明有关经济合作和一体化的哪些活动可能经过重新调整而完全集中于各分区域经济组合所规定的目标和优先事项,已向大会第四十七届会议提出适当建议。非洲经委会通过改组其执行部门和为方案业务中心规定新的职权范围,为执行方案协调会的建议创造了条件(见上文第15和19段)。然而:

(a) 应当指出目前为使许多分区域经济组合的活动做到合理化的努力,在多数情况下尚未取得结果;并非所有的组合都能为其分区域规定明确的目标和优先事项(见上文第21、25-26段)。

(b) 目前,方案业务中心发现难以完成制订项目所要求的全部研究,因为缺乏经常预算资源。此外,由于一些区域方案的预算外经费大量减少,若干项目无法执行。开发计划署并不指望最早能在1995年以前有新的资源流入支持这些项目(见上文第40-42段)。

(c) 集中于各分区域经济组合规定的优先事项并不一定表明非洲经委会负责某一方面的分区域机构,如方案业务中心,是执行这些优先事项所提出的工作方案的唯一机构。自1991年以来,非洲经委会-多学科区域咨询组、执行秘书直接领导的一个中心咨询组,在支持分区域政府间组织方面发挥了十分令人赞赏的作用;这种小组具有解决许多类需要所要求的灵活性(见上文11-12、24、34段)。

(d) 分区域合作的某些方面紧迫需要更好的协调和监测,即(一)统一和协调分区域和区域的发展活动;(二)使个别国家的目标同区域和分区域的战略一致;(三)更密切的监测1990年代联合国非洲发展新议程的执行情况(见上文第17、22-24、28-29段)。

51. 方案业务中心的资源: 方案协调会建议在大会第四十六届会议审查方案业务中心的所需资源时,应充分反映评价报告(E/AC.51/1991/3)和它所通过的其他有关报告的建议,并根据这次审查为方案业务中心提供必要的资源,以有效地完成分区

域经济合作和非洲一体化的任务。大会同意这项建议,支持非洲经委会加强方案业务中心的努力。这些努力在一定程度上受到妨碍,是因为近几年来预算外资源减少,还因为缺少对方案业务中心十分重要的一些方面的人员。从深入评价报告和其他有关报告所提到的资源数额来看,资源并没有明显的增加(见上文第7、9、30-32段)。除人员以外的资源尤其不够,因此造成执行的困难(见上文第21、30(二)、36-38、42段)。非洲经委会正积极考虑将区域顾问下放至方案业务中心,以及将各实务部门的工作人员调配给该中心(见上文第34-35段)。

52. 兹建议如下:

建议1,方案业务中心:各中心的优先事项

短期来说,每个方案业务中心都应应将活动重点集中在使分区域组合及其方案合理化,并适当注意国家目标和区域战略,要考虑到执行《阿布亚条约》的第一阶段。参加非洲经委会设立的监测1990年代联合国非洲发展新议程执行情况的区域网络,应被列为是第二个最高优先事项。

建议2,非洲经委会分区域活动的总体优先事项

在预算拮据的情况下,在分区域方案合理化之前,应对现有资源实行监测使其只用于支助对一体化影响最大的项目;在这些项目中,应支持最有可能得到全部所需执行经费的项目。非洲经委会应继续实行将总部工作人员临时外派到分区域,并依靠非洲经委会-多学科区域咨询组的活动,而不要企图同时为所有的方案业务中心提供所需的大量资源。

建议3,方案业务中心:在非洲经委会1994-1995年预算中的重新部署

1994-1995两年期分配给方案业务中心的资源,应在两年期的过程中作出调整,应根据需要重新部署非洲经委会的现有资源,适当注意到工作人员以外的资源。

B. 泛非发展资料系统

53. 泛非发展资料系统的资源: 方案协调会建议开发计划署提供充分资源使泛非发展资料系统可以充分运作。开发计划署对泛非发展资料系统的支持于1992年结束(见上文第46段)。非洲经委会部长会议对泛非发展资料系统拮据的财政情况表示关切,经社理事会第1993/67号决议请大会自1994-1995两年期方案预算开始为非洲经委会资料系统发展提供充足的人力和资源(见上文第47-48段)。泛非发展资料系统为实现其各项目标已取得重大进展(见上文第43段),非洲经委会正努力拓广泛非发展资料系统的捐助基础,和增加费用回收收入(见上文第49段)。对泛非发展资料系统今后安排的审查将提交给1994年5月非洲经委会部长会议。如有必要,秘书长将根据审查结果重新研究这一问题。

C. 专门的政府间审查

54. 建议4, 专门的政府间审查

本报告将提交给非洲经委会部长会议供审查和酌情采取行动。

注

- ¹ 《大会正式记录,第三十七届会议,补编第38号》(A/37/38),第362段。
- ² 《同上,第四十六届会议,补编第16号》(A/46/16),第432-439段。
- ³ A/46/651,附件。
- ⁴ 大会第48/214号决议,附件。
- ⁵ A/C.5/47/88,第58-63段。
- ⁶ A/C.5/45/57,第19、21和22段。
- ⁷ 《大会正式记录,第四十五届会议,补编第7号》(A/45/7),第49-50段。
- ⁸ A/C.5/47/53,第27和28段。

- ⁹ A/48/7, 第五. 二段。
- ¹⁰ E/ECA/CM.18/19, 第1、4、5、8段;《非洲经委会--多学科区域咨询组初步评价》, ECA/PPCO/EV/003, 1992年12月, 第7段。
- ¹¹ 《同上》, 第12和21段。
- ¹² E/ECA/CM.18/4, 导言和一B、二D和三B.2节。
- ¹³ 《大会正式记录, 第四十七届会议, 补编第16号》(A/47/16(第二部分)), 第168段。
- ¹⁴ 1992年10月29日非洲经委会执行秘书备忘录, 第1和2页; 连同所附《拟议的新组织结构》, 非洲经委会, 1992年10月26日, 第1、2和12页。
- ¹⁵ A/C.5/47/88, 第63段。
- ¹⁶ E/ECA/CM.19/27, 第743(XXVIII)号决议第6段和第745(XXVIII)号决议前言, 1993年5月4日。
- ¹⁷ “关于非洲经济委员会多学科方案编制和业务中心结构、组织和业务审查组的报告”(E/ECA/CM.16/13), 第30-35段。
- ¹⁸ “关于非洲经委会方案业务中心的报告”草稿, 非洲经委会为大会第47届会议编写, 1992年11月5日, 第9段。
- ¹⁹ 第六次会议的报告...西非政府间组织协会, (EVA/MULPOC/NIA/IGOs/9219, 1993年3月), 第2、34、37、38和43段。
- ²⁰ BDEGL-SEP/CEPGL-MULPOC协商会, ECA/GSY/MULPOC, (1993年7月), 3(一)和(二)节。
- ²¹ 《非洲经委会--多学科区域咨询组初步评价》, 同前, 第23段。
- ²² 非洲经委会部长会议1990年5月19日第702(XXV)号决议, 附件, 第8(e)段。
- ²³ “开发计划署援助非洲政府间组织的评价报告”, 1990年11月21日, 第57、104、105段和上文第25段、第80和121段。
- ²⁴ 区域经济一体化, 1992年开发计划署署长年度报告, (DP/1993/14), 第49段。
- ²⁵ “非洲经委会--学科区域咨询组初步评价”, (1992年), 同前, 第11段。

- ²⁶ 贸发会议《非洲区域一体化问题》，(TD/B/39(2)/11)，第85段。
- ²⁷ 开发计划署援助非洲政府间组织的评价报告，同前，第121段。
- ²⁸ DP/1993/14，同前，第3、11、14和15段；“开发计划署在执行联合国非洲发展新议程中的作用”，(DP/1993/17)，第17段。
- ²⁹ 1993年12月协商会的报告(OAU/ECA/AFDB联合秘书处)，第10和113段。
- ³⁰ 开发计划署对项目RAF/88/127的评价(1992年11月)，第33段。
- ³¹ 1991年12月18日大会第46/151号决议，附件。
- ³² 开发计划署项目文件RAF/93/004/A/01/51(1993年7月)，第13页。
- ³³ A/C.5/45/57，第14段；非洲经委会会员额表；非洲经委会执行秘书备忘录(1992年10月29日)。
- ³⁴ E/ECA/CM.16/13，同前，第37-38页，表3。
- ³⁵ 《关于非洲经委会方案业务中心的报告》，(1992年)，第11段和附件四。
- ³⁶ 《大会正式记录，第四十七届会议，补编第5号》，(A/47/5)，第一卷和Corr.1第140(c)段。
- ³⁷ 《关于非洲经委会方案业务中心的报告》，第10段。
- ³⁸ E/ECA/CM.16/13，同前，第101段和表2。
- ³⁹ 同前，第98段；《关于非洲经委会方案业务中心的报告》，同前，表四和附件四。
- ⁴⁰ “开发计划署援助非洲政府间组织的评价”同前，供行政首长参阅的摘要(第5段)和第137段。
- ⁴¹ 《关于非洲经委会方案业务中心的报告》，同前，第14段。
- ⁴² E/ECA/CM.19/27，第151-153段。
- ⁴³ 协商会议，同前，第1和2页。
- ⁴⁴ 同前，第13页。
- ⁴⁵ 泛非发展资料系统，第三节段，开发计划署项目RAF/86/053，结束报告，(1992年

6月)。

⁴⁶ RAB/88/012。

⁴⁷ 《泛非发展资料系统适应需要的变化》，(1991年10月,ECA/PADIS,RTC/7),第5、8和12段。

⁴⁸ 非洲经委会“欧洲经济共同体投资文件草稿,1992-1996”,第61-63段。

⁴⁹ ECA/PADIS/RTC/93/7,1993年4月23日,第8段。

⁵⁰ 非洲经委会关于泛非发展资料系统的简报说明,同前。

⁵¹ A/C.5/48/53,第4和5段。

⁵² ECA/PADIS/RTC/93/7,1993年4月,第9和11段。

- - - - -