



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/113/Add.1
22 June 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

暂定项目表* 项目99和120

发展方面的业务活动

联合检查组

项目的国家执行

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递行政协调委员会就联合检查组题为“项目的国家执行”的报告(A/50/113,附件)提出的评论。

* A/50/50/Rev.1。

附件

行政协调委员会就联合检查组题为 “项目的国家执行”的报告提出的评论

一、一般性评论

1. 本报告是联合检查组(联检组)根据联合国粮食和农业组织的倡议编写的,目的在于研究大会1980年代提出的有关国家执行项目方法的演变情况,以及政府的责任,即政府作为其方案和项目执行者的权威,及其在选择项目执行和实施者方面的权力,以及国家项目执行进程中每一伙伴的作用,也就是说,政府作为项目的所有者,联合国开发计划署(开发计划署)作为主要的资源供应者,各专门机构则协助成员国取得技术和管理能力,以便各国执行自己的方案和项目。

2. 检查专员根据若干政府、开发计划署和专门机构对它的问卷提出的答复,并根据他自己的实地调查和同若干驻地代表、政府官员以及联合国秘书处和专门机构的工作人员所作的讨论,得到了这样的结论:原则上,国家执行方案和项目已经成为联合国系统支持下的多边项目执行的规范。检查专员认为,虽然政府执行的项目比例相对而言仍然较低(平均15%),但在所有区域都有了迅速的增加。同时,他着重指出了国家执行项目在实施方面目前存在着的一些困难和问题。这些困难和问题包括对国家执行项目概念的了解方面的分歧,在许多情况下,各合作伙伴之间缺乏合作和协调,而各专门机构则所有级别都未深入参与国家执行项目的进程。根据他的调查和估计,检查专员对各国政府、专门机构和开发计划署提出了若干建议,目标在于增进这一比较新的由开发计划署资助并由政府执行的技术合作项目的方法的效率。

3. 行政协调委员会(行政协调会)发现,联合国系统的所有机构和组织,特别是那些积极参与同会员国尤其是与发展中国家技术合作的那些机构和组织,对目前研究的这个主题很感兴趣。这项报告载有大量关于国家执行项目许多方面的实际资

料。

4. 行政协调委员会满意地注意到报告提出的有关国家执行的共同解释,这是由方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)根据大会第47/199号决议的特别要求制定的。除了声明各国政府应对其发展方案和管理负主要责任外,这一共同框架特别注意各专门机构应该发挥的技术作用,并鼓励它们积极参与国别方案的制定和技术评价。报告分析了国家执行模式的运用方面所碰到的各种不同的问题,并正确划分了各国政府、作为主要供资机构的开发计划署以及专门机构的个别作用,以上三者的合作应构成国家执行的骨干。

5. 行政协调会的成员认为,报告所提的结论大体可以接受,特别是有关开发计划署供资项目方面,关于这方面,国家执行已经逐渐被接受,目前看来所有参与各方均予充分支持。同时,检查专员指出,必须注意确保国家负责当局具有必要的能力,以承担方案或项目执行的责任。因此,行政协调会成员支持这项研究报告的结论,必须作出进一步的努力以增加国家管理项目的的能力,并确保各专门机构作出有效的贡献,特别是通过提供技术支助服务方面。

6. 行政协调会成员对以下的事实表示满意:报告确认对业务活动总体作法的不同倡议和变化之间的相关性,例如运用方案方式和引入国别战略说明以及应执行新的开发计划署资助费用安排办法所造成的变化。国家报执行方式的实施因此应该从相互支助行动这一更广的角度来看待。

7. 行政协调委员会认为,这一报告对目前联合国系统各政府间机构有关这一问题目前进行的辩论有所贡献,特别是经济及社会理事会和大会。委员会支持结论和建议的主要方向,认为它们适当而具有建设性,并完全同意,为了改善国家执行项目的情况,还可以并应该做许多工作。然而,这项报告的价值在一定程度上由于一些前后矛盾和部分不实在的判断而有所减弱,因此不能全部加以支持。

8. 首先,部分行政协调会成员认为,如果报告能够更清楚地地区分方案方式和项目执行可能更好。他们指出,例如在调动项目人员方面,如果能够更有效地利用方案

方式而非项目方式,就可以解决部分的困难。因为在方案方式中,项目被视为全盘政府方案中的现成部分,有共同的程序和报告规定。因此,人员调动就不会那么困难,因为所有的人员都熟悉基本的方案规则和程序。

9. 还应该指出的是,报告没有关于某些组织在审查领域范围内的活动和积极经验。因此,例如报告没有提到联合国人口基金(人口基金)利用方案方式的作法,象方案审查和战略制定进程就是人口基金的主要机制,以确保所有在国家一级人口领域工作的人员与国家的对口单位合作,共同制定国家人口战略。此外,成员来自各联合国机构和非政府组织的人口基金国家支助队的参与,确保在方案框架内各项活动的协调与相辅相成。报告很少提到有关世界卫生组织(卫生组织)的活动,虽然卫生组织在几乎每一个国家都有一个代表办事处,而联合国其他机构并非如此。

10. 行政协调会成员的部分具体评论涉及各区域委员会在国家执行项目进程中的作用问题。有些组织认为,虽然区域经济委员会没有任务制定和执行国家项目,它们也可以在编制开发计划署国别方案方面扩大作用。在社会和经济优先事项方面的丰富知识和在个别区域同政治家和技术人员的广大人脉,都提供了重要潜力,在联合国系统中发挥领导作用,并可在选择发展优先事项和制定方案和项目方面发展网络和伙伴关系。在这方面,他们认为应该建议驻地协调员同各区域委员会协商,并利用各区域委员会的多学科专门知识、数据和资料,以供编制国家的框架方案。此外,区域委员会在编制国别战略说明方面还可以提供区域的角度,有助于增进区域和国家方案之间的联系。

11. 行政协调会部分成员认为,报告中说国家执行已经毫无疑问地成为规范不够正确,因为正式的数字指出,国家执行方式目前仅在15%的项目和方案中使用(见A/50/113.表1)。

12. 行政协调会成员完全支持检查专员的结论,应该向政府工作人员提供适当的培训,因为有些受援国不具有承担执行项目的必要多学科和多部门队伍或结构。然而,报告作者在这方面提出的一个解决办法,就是培训决策人员和政府高级工作人

员而非项目管理员,似乎不切实际。

13. 一个组织表示关切,报告中完全没有提到在基层进行的项目,也完全没有提到将这些考虑纳入国家执行项目的系统中。该组织认为,除非做到这一点,在确保开发计划署管理项目的最佳利益方面仍将产生问题。

14. 最后,报告如果能更明白地划分各专门机构和联合国各基金和方案在促进国家执行方面的作用,可能更好。尤其应该区分专门从事技术合作的专门机构和更偏向于担任提供资金的机构,例如国际农业发展基金、世界银行和国际货币基金组织。

二、关于建议的评论

建议1

为在总部和国家两级加强政府、开发计划署和专门机构的伙伴关系,做到以下几点很重要:

(a) 驻地代表应在编拟国际战略说明时参阅框架方案内的决定和意见并征求政府的同意;

(b) 成员国在制定国家方案框架方案时只要提出愿望都应能得到专门机构提出的技术意见和咨询意见,因为每一专门机构在各自主管领域具有大量经验;

(c) 所有专门机构都应参加国家框架方案的制定;

(c) 应遵照大会第42/196号决议第32段的要求,以透明的方式本着真诚合作的精神选择项目的实施者和项目某部分的实施者,选定之前应先在所有伙伴之间开展协商。

15. 行政协调委员会欢迎这项建议,建议呼吁所有专门机构扩大参与编制国别方案以及制定和设计项目。行政协调会全力支持以下建议,在选择国家执行项目的实施者时,应有更大的透明度,这一进程还应该本着持续合作的精神进行,并应与所有有关的伙伴协商。

16. 行政协调委员会强调,联合国各机构应通过技术支助服务,加强参与国家执行方式的业务活动,以便运用它们的机构专门知识,确保这些工作的质量,并确保联合国系统技术合作和更广泛的整个联合国系统的政策目标之间的联系,包括其规范性活动在内。

17. 关于这项建议的(b)段,行政协调会部分成员指出,这不只是一个成员国愿意获得技术意见和咨询意见的问题,各专门机构参与制订国家框架方案应该是一项政策规定。他们还提到,在这项建议的(a)段中,制定国别战略说明的进程一直是在政府的要求和同意下进行的。

建议2

为帮助各政府形成必要能力,使之能够确定本国的实际需要、选择优先部门、制订框架方案及协调外来援助伙伴(开发计划署、专门机构、捐助方)的活动及投入,建议在开发计划署内设一专门基金,用以:

(a) 资助政府或专门机构组织的培训方案;

(b) 在一些国家、分区域和区域及都灵(意大利)的国际培训中心为成员国的高级人员和决策者组织培训讲习班;

(c) 鼓励设置机构间小组负责在与项目的国家执行有关的任何问题上为政府提供咨询并协调所有联合国系统组织在各国的活动;

(d) 在国家一级推动设置由各部、私营部门、非政府组织和科学界代表组成的多学科多部门小组。但是,政府必须对其活动确定明确限度并确保其不致成为与传统的政府机构平行或竞争的机构。

18. 一般而言,行政协调会成员支持这项建议,特别是有关建议增加培训的工作,以便提高国家当局有效进行国家执行项目的必要能力。他们呼吁注意都灵国际培训中心制定的培训培训师方案和方案方式的训练单元,这些办法看来可以更有效地协助国家能力建设的工作。

19. 行政协调会是在驻地协调员制度的框架下解释建议2(a)。

20. 关于(d)段,有些机构认为报告中应该更具体地提出劳工组织和雇主组织参与国家协商进程,既可与建议的多学科和多部门小组相联系,也可以通过任何其他的适当框架进行。

21. 行政协调会有几位成员同意在开发计划署内设置一项特别基金的构想,以便资助这项建议所提议的各项活动。然而,别的成员强烈反对这项建议,因为开发计划署已经通过各种项目和其它在国家、分区域和区域各级培训高级工作人员和决策人员等方案的渠道提供必要的资金,并从1989年开始为都灵中心提供了资金。他们认为这一构想应多加考虑。

22. 有些组织认为不应该使用区域的指示性规划数字(指规数)为培训方案提供资金,因为国家方案指规数水平大为增高是算在区域指规数的帐上。因此,如果要在开发计划署内设置一项特别基金,应该从划拨国家方案的指规数中拨款。

23. 关于(c)段,其中建议各国政府进行机构间的咨询,并协调联合国系统各项活动,行政协调会部分成员坚决认为这些都是驻地协调员的职责,他应该在国家和国际参与国家执行模式方面同时担任催化者。

建议3

联合国系统内的专门机构应继续努力下放国家或分区域一级的技术服务,应向这些国家或分区域派出高度合格的人员开展国民培训并转让科学技术知识。

24. 行政协调会成员指出,这项建议完全符合联合国系统各组织和机构目前的努力,特别是规模较大的组织和机构的努力,其目标在于将技术能力和专门知识下放到区域和分区域各级。他们也支持向这些国家或分区域派出高度合格人员开展国民培训并通过各项措施转让科学技术知识的建议,包括在发展中国家间进行技术合作的安排。但有些机构认为,实践上主要要看一个政府是否有能力评价联合国人员的资格,以及国家对口单位赋予这些人员的权责。

建议4

开发计划署和专门机构目前实行的与项目管理有关的规则和程序繁多,对政府和系统内各组织都构成巨大的绊脚石。因此,开发计划署应修订其“方案和项目手册”中的某些程序,加以减化,从而便利推行国家执行项目的新方法,尤其是在与后续安排有关的方面。它还应鼓励在受援国推广机构间采购事务处1992年5月报告中提出的措施。

此外,开发计划署应会同专门机构:

(a) 为国家执行项目制订明确和可为各方接受的定义,以免在解释方面出现因负责应用的伙伴不同而异的情况;

(b) 为项目资金管理和专门机构(TSS-1和TSS-2)开支补偿和报销办法制订明确的规章;

(c) 在当地一级与政府协商为以下两项制订明确的制度:

(i) 当地资源和外来投入的使用;

(ii) 当地人员(国家项目主任和为国家执行项目调派的政府其他专门人员以及各主管领域专门机构聘用的人员)薪金和津贴的确定,以免为国家执行项目调派的工作人员之间出现薪酬上的过度差距。

25. 行政协调会多数成员都同意检查专员的结论,开发计划署和各专门机构有关项目管理的现行规则和程序构成各国政府和系统各组织的绊脚石,并全力支持检查专员的建议,赶快将这些规则和程序加以减化和标准化,在不牺牲责任制的情况下推动国家执行。

26. 关于(a)段的建议,行政协调会成员认为,关于进一步澄清国家执行概念的对话,为了尽量减少不同的解释,可以在方案业务协商会内进行,这个单位已经在探讨这些问题。

27. 关于为项目资金管理和为专门机构开支补偿和报销办法制订明确规章的建议,行政协调会成员表示大力支持,因为这项建议对他们特别重要。在这方面他们指出,这项建议本是联检组1995年工作方案建议研究的主题。

28. 行政协调会部分成员虽然表示全力支持第(c)(二)段中提出的建议,但同时指出,虽然报告也大体注意到适当支付工作人员的需要,但注意力主要放在管理的上层。他们因此指出,只有当实际提供服务的人员得到合理的生活工资时,国家执行才有意义。关于这一点,他们提请注意政策问题联合协商小组有关政府工作人员薪酬的最近决定,其中载有可以协助推动国家执行工作方面的有益准则。