



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/CN.17/1996/15
4 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

可持续发展方面的能力建设

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景	1 - 2	2
二、最近趋势	3 - 13	2
A. 进展	3 - 10	2
B. 限制	11 - 13	5
三、当前的问题	14 - 20	6
四、委员会审议的优先事项	21 - 25	8

一、背景

1. 能力发展,如同可持续发展,包括范围广泛的种种方面,有人力、技术、组织、金融、科学、文化和体制等方面。要下定义并不容易。的确,有关这个题目的大多数讨论总是很快就扩大讨论全面发展进程。为本报告的目的,《21世纪议程》内的定义也许值得重新界定,即能力建设是国家政府和地方社区发展必要的技能和专门知识,以在它们的日常活动中按照可持续的方式管理它们的环境和自然资源的过程和手段。这一概念背后的主要想法如下:

- (a) 加强人民取得可持续生计的能力;
- (b) 采取跨部门、多学科的方法进行规划和执行;
- (c) 强调组织和技术的变革与革新;
- (d) 强调需要通过实验和学习来建设社会资本(就是:自愿的社会规章管理形式);
- (e) 强调发展个人和体制的技能和性能。

2. 联合国开发计划署(开发计划署)作为第37章的任务经理所编写而提交可持续发展委员会的1994年关于能力建设报告内,主要集中在联合国系统各机构在支助能力建设方面的作用。大多数都从事于制定计划和战略的能力建设,以支持诸如保健、工业、教育、环境和人类住区领域的可持续发展。大多数都开始向政府外的组织提供支助。不仅需要有能力建设的蓬勃活力进行更多的研究,而且对在外地一级改善机构间协调和增加联合国系统的能力也需要进行研究。

二、最近趋势

A. 进展

3. 自1994年起,在支助《21世纪议程》的能力建设所取得的进展可概述如下:提高国家设计国家计划的能力,非国家行动者扩大参与,国际社会更深地了解能力发

展问题,更集中于用户的需求,改进援助的协调和捐赠者的合作,增加区域和全球一级的能力投资,以及提高信息技术在能力建设方面的作用。

4. 继续以前对设计国家计划和战略的能力建设的重视。很多国家,例如玻利维亚、加拿大、中国、巴基斯坦和斯威士兰,现在都有制定《21世纪议程》战略、国家保护战略和环境行动计划的经验,这些经验有很多从1994年开始已由诸如国际环境与发展学会、世界资源学会和国际自然保护联盟等组织编成文件。国家促使利害攸关者扩大作用和产生多部门行动计划的能力,自联合国环境与发展会议之后大有改善,现在已有一整套扎实的业务经验,可以利用来教育和指导目前的工作。

5. 让非国家行动者参与能力建设的趋势有所加快。几乎所有国家内,对比较具有参与方式的制定政策的需求,对政府施加财政限制,比较公开的政治言论表达方式和比较具有灵活性的提供服务手段等,改变了各国政府的作用。一些范围广泛的主要团体,包括国家和国际一级的非政府组织、媒体、私营部门的大小公司、科学界、教育组织和土著社区,现在都比较经常地被要求作出积极参与行动。支助土著团体的一个里程碑是,公布由开发计划署所赞助的研究报告:《保存本土知识:两种革新系统的一体化》²。就这些主要团体的各自作用取得可行的协商一致意见和实现富有成效的伙伴安排,仍然是可持续发展方面能力建设的两项持久性任务。

6. 在这种不同的能力建设环境下,捐助者和伙伴组织所作的反应是努力深入了解体制和能力建设问题。现在比较重视促使政治、社会、文化、法律、体制的能力建设方案增强力量的环境或比较广泛的背景,以及关键的利害攸关者能够支持或阻止进展的方式。举例来说,世界银行分析了公共部门良好管理和能力建设之间的关系。银行也研究了公私营部门非正式的、本地的机构和比较正式的结构的长处进行结合与综合的方式。开发计划署开始分发一系列关于公共部门管理和权力下放能力评价的个案研究报告,从塞拉利昂开始。加拿大国际开发计划署举办了一系列关于能力建设的工作人员培训讲习班。由于需要生产不同的货物和劳务以支持可持续发展,因此迅速导致一些范围广泛的组织战略--权力下放、订约分包操作机构、公

民参与,这些都需要新的组织分析和 管理技能。

7. 现在更加重视用户和受益者的作用。捐助者越来越少发号施令,越来越少技术官僚作风,而表现更多的支援和促进态度。过去捐助者集中在能力建设方案的“供应”方面,包括提供更多培训、更多系统的改进,更多设备和基本建设,更多财政资源和更多技术合作。水和农业部门是明显的典型。现在越来越多地集中在能力建设方案的“需求”方面。HIV/艾滋病工作就是一个例子。与其提供资金给政府机构供作组织的改善用途,现在开发计划署供应资金给在南亚培养民间组织网络,以便发展它们的能力,在本区域动员群众参与和鼓励各国政府建设能力作出反应。在这种意义下,能力“建设”成为能力“提高”,因为捐助者方案是尝试扩大已经存在的能力、动机、需要和奖励形式。这种对于“需求”方面的强调引起了关于各国政治和官僚系统掌握公民的意愿并作出反应的能力的更深的问题。

8. 组织网络一级能力问题的规模和复杂性越来越大(例如,改善国家小学教育制度或刑事司法制度),近使发展组织要进行更大规模的合作。不同团体和组织在各级进行合作的能力越来越重要。非洲环境法联合项目是由荷兰政府提供经费的,现在由环境规划署和开发计划署管理。联合国粮食及农业组织、国际自然保护联盟、世界银行和世界卫生组织也参加这个方案。地中海技术援助方案集中在一个地理区域,由世界银行、开发计划署、欧洲委员会和欧洲投资银行赞助。世界卫生组织(健康城市方案)和国际海事组织(港口发展)等机构则支助各种组织集团成立伙伴关系的努力。在这种意义下,有效的能力建设越来越依靠参加者为取得成果的目的而管理合作、冲突和协调的能力。重点越来越不在培养个别组织的效率。

9. 现在可持续发展方面的能力建设都发生在社区、区域和全球一级,比1990年代初期更多。非政府组织和其他社区团体都在基层一级努力发展能力和网络。举例来说,21世纪能力方案支持菲律宾可持续发展理事会连结社区和全国性努力的工作。组织集团--国家和市政府、科技学会、民营部门的公司等,处理国家一级的污染管制标准等问题。由环境规划署和原子能机构等捐赠机构支助的区域合作办法越

来越多地从事工作,支持国家的执行活动,例如在拉丁美洲把核技术转让到工业。环境规划署和亚洲开发银行(亚银)与开发计划署合作,也向亚洲16个国家级和5个次区域级机构提供关于数据库战略的能力支助。现在这种当地、全国、次区域、区域和国际一级的交互式联网(例如萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会),补充有时也取代比较传统方式的技术合作。

10. 对扩大信息在能力建设方面的关键作用——创设、利用、透明性和费用——的援助,过去两三年来增加很快,这是基于下列假设:能够利用到诸如关于技术问题和最佳做法数据的信息能力的个人、集团和组织,它们本身由于能够要求表现和要求应该向他们提供服务的机关增加反应而提高能力。因此,南北双方的发展社区都增加注视能力建设信息的创立、供应和利用。电脑网络是这种工作的重要方面。开发计划署管理全球各地的可持续发展联网方案,部分经费由21世纪能力方案提供。由环境规划署支助的国际环境资料系统把环境资料中心联结成一个网络,其中之一设在乌干达,它编成环发会议之后的第一份关于环境状况的报告。最近由环境规划署和国际自然保护联盟所签定的一份谅解备忘录,将会造成加强合作,分享环境资料。国际海洋学会协助成立一个协会集团,处理南方的海事和海洋问题。火车—海岸资料联网是更广大工作的一部分。由世界银行、开发计划署和非洲开发银行所赞助的非洲环境和可持续发展网(非洲环发网),向非洲政府、机构、民营部门、非政府组织和当地社区提供关于设计和管理可持续发展方案的资料和服务。最后,象互联网络这种日益增长中的全球性网络的作用,可能会引起能力建设方面技术合作的传统模式产生深刻变化。举例来说,1996年初开发计划署所创立的世界联网网页含有能力建设工作手册和评价软件。各团体和组织利用互联网络也可取得21世纪能力方案资料。

B. 限制

11. 可持续发展方面的能力建设还是一种非常复杂的工作,很多年都无法完成,

特别是在少有业绩管理和跨部门合作传统的国家。在很多方面,1980年代的经济结构调整正在被1990年代体制调整的巨大浪潮所取代。因此,主要限制并不在意料之外。

12. 可持续发展的重点从规划转向战略执行,使得从事这种事情的人遭遇熟悉的体制限制:公营部门高度分工的组织,促进增加权力下放的困难,部门性想法和做法的持续,缺乏充分的负责任和反应,缺乏财政和熟练人力资源,薪金和工作条件差,很多发展组织缺乏业绩文化。除非作出长期改革,释放新的资源,否则改革公营部门机关的问题一直都会很困难解决。可持续发展方面的能力建设既是一个政治问题,也是一个技术问题。因此,进展取决于国家政治领导人物的承诺和权力,是否能够团结支助力量,推动改革工作,在公私营部门产生新一代比较灵活的机关以比较低的成本、能根据需要调整、参与的方式行使职能。

13. 目前施加于捐助机构的新的行政和财政限制,约束了它们对来自伙伴国家的增加参与和控制发展方案需求作出富有创造力的反应的能力。如果要捐助者的支助继续适宜于新型的参与能力方案,则需要重新审议涉及捐助者负责任和管制、当地费用的筹资、付款时间表、方案设计和程序,捐助者工作人员培训和奖励等问题。

三、当前的问题

14. 下面各段简单探讨可持续发展的能力建设当前的4个问题:

- (a) 捐助机构的重组;
- (b) 发展支持能力建设的工具和方法;
- (c) 改进能力建设方案的工作表现和成果;
- (d) 体制的可持续性。

15. 大多数发展机构都遭遇到在体制和能力分析方面缺乏技术能力的问题,它们正在这些关键领域中建立自己的技术能力。在11个双边捐助者的支助下,开发计

划署设立了一个能力21的方案,它的正式职责是向伙伴国家中的能力建设项目提供支助和鼓励在有关能力建设问题方面交换学习经验。开发计划署还在扩大它的管理发展和施政司。世界银行的非洲技术部能力建设和执行司对能力问题的研究也做出了贡献。政府和体制部向海外发展机构提供技术支助。捐助机构内的这种工作调整在今后几年内还会继续。

16. 在发展与能力问题有关的和便于使用的工具和方法方面,特别是在战略的执行方面,大多数到今天为止的能力建设工作所着重的是发展广泛的战略。例如,乌干达政府在开发计划署的援助下拟订了一项国家能力建设战略,这套战略可以用来指引政府各部门和捐助机构的工作方向(这最先在《21世纪议程》第37章第4节中提到),¹ 但是,方案参与者在设计和管理他们的业务工作时越来越需要业务用的工具和 multidisciplinary 的框架。简言之,“如何做”的问题已经比“做什么”的问题更为重要。

17. 1994年以来在这方面已经有了进展。开发计划署和世界银行正在编制能力“图”,也就是能力评价的框架,以帮助指引和按顺序安排能力建设的援助。² 另一个技巧就是部门机构评价,这是对横跨许多部门和职能领域的能力发展的互相联系的规律进行广泛的观察。国际劳工组织(劳工组织)也专门为管理和小型商业发展的部门研究和方案设计了一套实用的指南。现在也有了如何绘制保管人图的方法,并且有若干个捐助者,如海外发展机构、德国技术合作协会、比利时发展合作机构以及世界银行正在为能力建设的方案设计采取一种对流式的作业方法,其中强调实验和从工作中学习。在技术方面,对一些评价工具所进行的合作,如两年一次的全球和区域展望,也协助能力的建设。这些方法需要同当地机构的程序结合在一起,如开发计划署目前正在进行的向当事人提供关于程序的协商技巧的工作。

18. 在改善能力建设方案的品质方面,监测仍然是最重要的业务工具之一。为求有效,监测技巧必须考虑到能力建设方案的特点,而这些特点很难在事先计划、同时也是政治敏感、以程序为主和依靠当地的创造力和决心才能达到最高效果。大多数捐助者和联合国机构现在对监测能力建设方案都采取比较正规的办法,将监测的

责任放在所涉国家的参与者与经理和捐助者的工作人员身上。能力21的监测和报告战略可能是这种强调合作学习和共同控制的办法的最好例子。这个办法能够确保所有参与者都能从经验中学习和利用这种经验来改善目前和将来的方案。连续性的监测也是一个重要的品质控制的工具，它可以确保迅速采取纠正行动。监测还可以使在一个能力21方案中学习到的经验转用到其他方案中。

19. 为了改善工作成绩，大多数捐助者在方案设计和管理方面都采用了“以成果为基础”的办法，包括那些促进能力发展的方案。这种做法通常是将下列几种因素混合在一起：预先规划，定出想要的或预期的成果、设计可以计量的指标以及以更系统的监测与评价来判断工作成绩。这种作法对能力建设方案的设计、管理、监测和评价以及对捐助组织的作用都有影响。尚待观察的是，捐助者的这些最新的办法是否可以同协商程序结合起来决定需要，从而创造一种参与性的、长期的合作关系——一种可以仰赖的、有效的外在参与。在目前可持续发展指标专家组会议中还需要特别注意的就是能力建设的指标问题。

20. 最后，体制的可持续性仍然是一个长期的问题，它需要更多的研究、实验和学习。有些办法似乎有用。许多发展中国家致力于重新设计公营部门的组织，使它们更能对公营的需要和要求作出反应，这样就增加了这些组织的合法性和可持续性。国有的发展方案和由国家加以执行是一个日渐扩大的趋势，在其中捐助者也发挥着更大的支助作用。调和地方的和外来的发展组织的努力可以增加它们的长期运作。

四、委员会审议的优先事项

21. 下面是向委员会提出的和供其审议的4个关键事项：

- (a) 捐助者的支助水平；
- (b) 共同学习和行动的进程；
- (c) 捐助者之间所需的合作；

(d) 发展中国家需要更加注意能力问题。

22. 捐助者对能力建设方案的支助仍然不平均,并且在许多情况中属于边缘性的和短期的。如上所述,对能力建设的有效支助需要对在一个特定情况下的体制、政治和技术问题有深入的了解,具有分享控制与责任的意愿以及有能力在一段较长的时间内承诺提供资源和注意发展一个能力建设方案。在太多的情况下能力建设问题仍然被当作不具建设性的东西,只是发展项目和方案的附加物。许多捐助者仍然只有少数几名全职的工作人员专门负责体制和能力的方案编制。除非所有的参与者,包括捐助者在内,都预备更有系统地重视提高地方上的技术和能力,以及接受这么做的必然后果,能力建设的进展将继续是走走停停的。委员会或许应当敦促整个捐助者一方把能力建设当作一个比较核心的目标,从而调整它们的规划、方案编制、监测和评价程序以及注意工作人员的培训。

23. 共同学习能力建设的需要的进程应当加快。现在没有必要去建立能力建设的理论,但是从各种能力建设的情况中可以学习到许多经验和智慧。环境规划署于1995年主办了一次关于环境后果评价的非洲高级次会议,会议使非洲国家间分享了关于编制行动计划的经验。经合组织的发展援助委员会将于1996年11月在罗马举办一次关于环境方面能力建设的实习班。实习班有4个目的:对个案研究和最好的工作方法进行观察;帮助发展能力发展战略;帮助捐助者和发展中国家发展业务工具;以及最后,讨论如何加速达到环发会议的目标,特别是《21世纪议程》中所提到的目标。这种行动可以在可持续发展的能力建设的其他领域中加以模仿。关于能力建设指标的南南实习班是另外一个例子。在那些正在进行重建的国家,如安哥拉、波斯尼亚、黎巴嫩、西岸和莫桑比克,重建低成本的组织也是能力建设的题目。可持续发展委员会应当鼓励进行以行动和解决问题为主的研究工作和交换关于能力建设的经验。

24. 对捐助者的合作的需要是有增无减的。联合国曾经采取了若干项倡议,旨在改善可持续人力发展的能力建设方面捐助者的协调,其主要目的是重新肯定开发

计划署在伙伴国家与捐助者之间在技术合作和能力建设方面的促进作用。世界银行已经达成了一项协议，将能力建设问题纳入协商集团会议的讨论事项中。委员会应当鼓励和监测捐助者正在进行的增加捐助者在能力建设方面的协调的努力。

25. 能力发展基本是一个施政问题，因为它的进展要依靠开放性，实验精神、公民和受益人的参与，官僚机构的透明度和责任感。能够加强这些优良管理的要素的国家就能够在体制方面取得很好的进展。在个人、集团和组织的层次上也有一些工具，特别是在组织发展方面，这不但可以通过捐助者方面得到，也可以直接从信息网上得到。委员会或许可以要求开发计划署进一步传播关于在国家一级成功执行能力21的项目的成果和评价。

注

¹ 参看《联合国环境与发展会议报告，里给热内卢，1992年6月3-14日》（联合国出版物销售品编号E.93.I.8和更正），第一卷：会议上通过有决议，第一号决议，附件二，第37章。

² 纽约，开发计划署，1994。
