



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/885

5 March 1996

CHINESE

ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

议程项目 118

联合检查组

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“对 1990 年代联合国非洲发展新议程的评价（非洲新议程）：一个更行得通的做法？”（JIU/REP/95/12）。

附 件

**对 1990 年代联合国非洲发展新议程的评价（非洲新议程）  
一个更行得通的做法？**

**通萨拉·卡邦戈**

**弗朗切斯科·梅扎拉马**

**编写**

**联合检查组**

**日内瓦**

**1995 年**

# 目 录

|                              | <u>段 次</u> | <u>页次</u> |
|------------------------------|------------|-----------|
| 缩略语 .....                    |            | v         |
| 执行摘要和建议 .....                |            | viii      |
| 导言 .....                     | 1 - 3      | 1         |
| 一、有关非洲的区域性和国际性方案 .....       | 13 - 22    | 5         |
| 二、《非洲新议程》纲要 .....            | 23 - 48    | 8         |
| A. 概要 .....                  | 23 - 28    | 8         |
| B. 非洲各国政府的看法 .....           | 29 - 30    | 9         |
| C. 联合国系统各组织与驻外地协调专员的看法 ..... | 31 - 33    | 11        |
| D. 国家和分区的差异 .....            | 34 - 35    | 11        |
| E. 其他优先目标 .....              | 36 - 48    | 12        |
| 三、非洲会员国采取的行动 .....           | 49 - 68    | 17        |
| A. 民主化和政治稳定 .....            | 50 - 53    | 17        |
| B. 经济改革 .....                | 54 - 57    | 19        |
| C. 分区和区域一体化 .....            | 58 - 65    | 20        |
| D. 妇女参与发展 .....              | 66 - 68    | 24        |
| 四、国际社会 .....                 | 69 - 108   | 27        |
| A. 债务负担 .....                | 77 - 79    | 28        |
| B. 资金流动 .....                | 80 - 92    | 29        |
| C. 商品部门 .....                | 93 - 108   | 32        |
| 五、联合国系统 .....                | 109 - 199  | 37        |
| A. 概览 .....                  | 109 - 112  | 37        |
| B. 联合国秘书处 .....              | 113 - 178  | 38        |
| C. 联合国系统内部其它组织 .....         | 179 - 193  | 59        |
| D. 资源危机 .....                | 194 - 199  | 65        |
| 六、采取新的约定方式 .....             | 200 - 218  | 68        |

## 目 录 (续)

|                        | <u>段 次</u> | <u>页次</u> |
|------------------------|------------|-----------|
| A. 批判性回顾 .....         | 200 - 204  | 68        |
| B. 技术合作费用 .....        | 205 - 211  | 70        |
| C. 支助分区一体化 .....       | 212        | 75        |
| D. 机构间合作、协调和相互作用 ..... | 213 - 218  | 75        |
| 七、结论 .....             | 219 - 220  | 80        |

## 缩略语

|         |            |                 |
|---------|------------|-----------------|
| ACC     | 行政协调会      | 行政协调委员会         |
| ADB     | 非银         | 非洲开发银行          |
| AEC     | 非经共同体      | 非洲经济共同体         |
| AMCEN   | 非洲部长环境会议   | 非洲部长级环境会议       |
| AMU     | 马格里布联盟     | 阿拉伯马格里布联盟       |
| ARU     | 非洲复苏股      | 非洲复苏股/新闻部       |
| CEMAC   | 中非经货共同体    | 中部非洲经济和货币共同体    |
| CILSS   | 萨赫勒抗旱委员会   | 萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会 |
| CNN     | 有线新闻网      | 有线新闻网           |
| COMESA  | 东南非共同市场    | 东非和南部非洲共同市场     |
| CPC     | 方案协调会      | 方案和协调委员会        |
| DAC     | 发展援委会      | 发展援助委员会         |
| DDSMS   | 发展支管部      | 发展支助和管理服务部      |
| DESIPA  | 经社分析部      | 经济及社会资料和政策分析部   |
| DHA     | 人道事务部      | 人道主义事务部         |
| DPCSD   | 政策协调部      | 政策协调和可持续发展部     |
| DPI     | 新闻部        | 新闻部             |
| EAC     | 东非共同体      | 东非共同体           |
| ECA     | 非洲经委会      | 非洲经济委员会         |
| ECOMOG  | 西非经共体军事观察组 | 西非国家经济共同体军事观察组  |
| ECOWAS  | 西非经共体      | 西部非洲经济共同体       |
| FAO     | 粮农组织       | 联合国粮食及农业组织      |
| GCA     | 支持非洲联合组织   | 支持非洲全球联合组织      |
| HABITAT | 人住中心       | 联合国人类住区中心       |
| IAEA    | 原子能机构      | 联合国原子能机构        |

|         |              |                    |
|---------|--------------|--------------------|
| IAIF    | 非洲经济复苏和发展工作队 | 联合国非洲经济复苏和发展机构间工作队 |
| IBRD    | 世界银行         | 国际复兴开发银行           |
| ICAO    | 民航组织         | 国际民用航空组织           |
| IFAD    | 农发基金         | 国际农业发展基金           |
| IGADD   | 抗旱发展机构       | 政府间抗旱和发展机构         |
| IMF     | 货币基金组织       | 国际货币基金组织           |
| ILO     | 劳工组织         | 国际劳工组织             |
| ITU     | 电联           | 国际电信联盟             |
| LDCs    | 最不发达国家       | 最不发达国家             |
| JIU     | 联检组          | 联合检查组              |
| JUNIC   | 新闻联合委员会      | 联合国新闻事务联合委员会       |
| MUIPOCs | 多国方案编制中心     | 多国方案编制和业务中心(非洲经委会) |
| NADAF   | 非洲新议程        | 1990年代联合国非洲发展新议程   |
| OAU     | 非统组织         | 非洲统一组织             |
| ODA     | 官方发展援助       | 官方发展援助             |
| OSCAL   | 非洲协调员办事处     | 非洲和最不发达国家特别协调员办事处  |
| OECD    | 经合组织         | 经济合作与发展组织          |
| PTA     | 东南非优惠贸易区     | 东部和南部非洲优惠贸易区       |
| SADC    | 发展共同体        | 南部非洲发展共同体          |
| SAPs    | 结构调整方案       | 结构调整方案             |
| TICAD   | 非洲发展会议       | 东京非洲发展国际会议         |
| UEMOA   | 西非经货联盟       | 西非经济及货币联盟          |
| UNCTAD  | 贸发会议         | 联合国贸易和发展会议         |
| UNHCR   | 难民署          | 联合国难民事务高级专员办事处     |
| UNDP    | 开发计划署        | 联合国开发计划署           |

|             |           |                      |
|-------------|-----------|----------------------|
| UNEP        | 环境规划署     | 联合国环境规划署             |
| UNESCO      | 教科文组织     | 联合国教育、科学及文化组织        |
| UNFPA       | 人口基金      | 联合国人口基金              |
| UNICEF      | 儿童基金会     | 联合国儿童基金会             |
| UNIDO       | 工发组织      | 联合国工业发展组织            |
| UN - PAAERD | 非洲复苏和发展纲领 | 联合国非洲经济复苏和发展行动<br>纲领 |
| UPU         | 万国邮联      | 万国邮政联盟               |
| WFP         | 粮食计划署     | 世界粮食计划署              |
| WHO         | 卫生组织      | 世界卫生组织               |
| WIPO        | 知识产权组织    | 世界知识产权组织             |
| WMO         | 气象组织      | 世界气象组织               |

## 执行摘要和建议

应方案和协调委员会之请，联合检查组设法尽可能全面地评价了执行大会（第46/151号决议）提出的《1990年代联合国非洲发展新议程》迄今所取得的进展。议程的执行取决于涉及非洲会员国、国际社会与联合国系统各组织之间的伙伴关系。检查专员的结论可以概括如下。

在非洲地区，《新议程》还很少为人所知，但各非洲会员国实施的优先目标大体上符合了《议程》的目标。总的来说，在民主改革和宏观经济改革方面已取得很大进展。在日益增多的国家里，经济增长和私人投资正在恢复。该地区的某些主要冲突，特别在南部非洲分区，要么业已解决或是正在解决。已提出一些解决仍在继续的冲突和建立预防和解决冲突的集体机构的区域性倡议。同时，正在为区域合作和一体化建立体制基础。然而，还有其他一些挑战需要对付，例如最大限度发挥妇女在发展中的作用，把商品部门转变为经济增长和发展的发动机，恢复教育和保健制度的质量并提高公共行政和司法系统的效率和正直性。

在国际社会一级，非洲的发展状况是1993年东京非洲发展国际会议的主题。在其他世界重大事件的议程上，非洲也占有突出地位，如开罗国际人口与发展会议、哥本哈根社会发展问题世界首脑会议、北京妇女会议和1995年经济及社会理事会高级别部分。然而，除了正在出现的减少债务倡议这一合理的例外以外，全球把重点放在区域上的行动还需具体化为可以看得见的好处。国际社会根据《新议程》的其他承诺，如增加官方发展援助流量以支持经济和民主改革，或支持商品多样化，仍然停留在讨论阶段。

在整个联合国系统内部，《新议程》提出四年之后迄今仍对当地没有什么影响。在这次评价时，在非洲的联合国系统外地人员仍然普遍对《议程》的存在缺乏认识，而他们本应是执行《议程》的尖兵。已拟订并由大会批准了一项把《议程》的优先事项



结合进去的全系统的行动计划；但它们须在外地活动和资源调集努力中在行动上表现出来。为推动执行《议程》而在秘书处内具体规定的体制安排中，非洲发展机构间工作队是与其方案及业务需要关系最密切的机构。

但是，除《议程》外，实际上本系统所有组织自 80 年代中期以来一直把非洲地区列为优先地位，特别是为技术合作活动和人道主义行动而分配给该地区的资源的比例日益增加。该大陆正在演变的局势推动了本系统内更多和更好地去应付非洲发展挑战的趋势。能说明新的开端的最明显和也许是最令人鼓舞的例子是秘书长最近的关于非洲的特别倡议，它自 1994 年以来一直在进行审查，结果在 1995 年 10 月通过了支持执行《议程》及最近的一些全球会议上作出的其他承诺的一项全系统行动计划。

然而，整个系统的严重经费危机可能会限制各组织行动的范围，除非它们能藉此机会进一步重新评审它们的传统技术合作政策和机制。已有迹象表明本系统正在进行调整以适应严峻的时代。但还可以做更多事情以便同非洲地区结成新型的发展伙伴关系，它将把焦点集中在政策和方案上而不是项目执行上，提高本地能力，优化提供方式，更多依靠本系统成员国的联合行动。为此检查专员提出如下建议。

#### **A. 向联合国系统提出的建议**

##### **建议 1：推动《新议程》**

(a) 各组织应把《新议程》作为一项鼓励性纲领，以便为非洲制定单独或联合的调动行动与资源的新倡议，而每个组织均应就倡议的结果每年向其理事机构提出报告。

(b) 行政协调会也应每年就与执行促进非洲经济复苏和发展全系统行动计划

以及其他有关的国际倡议和承诺的执行有关的进展及限制因素向经济及社会理事会提出报告，并应提出建议供经社理事会和本系统各组织采取行动。

## 建议 2：降低与非洲技术合作的费用

(a) 各组织如果可行，就应继续减少对技术合作项目中常驻专家的依赖，以便促进扩大利用各国和区域人力资源与机构、更多直接培训与研究金方案、短期咨询服务、志愿人员、发展中国家间技术合作、建立南-南和北-南并行体制、与本地和外国非政府组织的合作，以及各组织的经常工作班子的定期访问以确保符合本系统的准则、标准和政策。各组织可以进一步改进这些可供选择的技术合作方式并加以更广泛地使用。

(b) 各组织应不断审查它们的技术合作人员的费用，特别在总部一级，并应把这些费用限定在最低基本数额以便腾出适当资金更广泛地实施上述 (a) 项提出的技术合作方式。

(c) 在符合东道国政府愿望的情况下，各组织应继续扩大实行国家执行项目的政策，作为建立和加强国家机构的一种手段。各组织应更加注重国家政策和方案，并应设法促进执行非洲会员国在全球和区域各级赞同的准则和标准。

(d) 各组织应特别考虑到题为“联合国系统在外地的共有房屋及服务”(JIU/REP/94/8)的联检组报告中所载建议，进一步削减它们在非洲技术合作的基础设施和管理费用。应优先考虑在国家一级统一采购和管理货物及服务，特别是运输设备。

## 建议 3：在现场一级的宣传和了解政策运动

(a) 各组织应同多边金融机构密切合作与协调，更积极地从事非洲各国政府一

级的发展政策咨询，并应通过最大限度利用公私营传播媒介（电视和广播网、公共讲座、印刷品、盒式录相带和录音带，或信息技术，如光盘只读存储器）加强人民提高对他们各自的准则性文件、发展政策、战略与行动纲领的意识的宣传运动；

(b) 各组织应考虑在非洲联合国新闻中心（或在每个非洲国家）成立一个联合国系统联合新闻处以负责：

(i) 规划和实行上面建议的提高人民认识宣传运动；

(ii) 出版《每月简讯》，刊载联合国系统各级重大事件，促进本系统各部门在外地的联合国准则、标准、决议和方案；

(c) 联合新闻处应同非洲经委会、新闻部及本系统所有组织包括多边金融机构的新闻处建立联系以便推动本系统外地和全球各级发展信息的正常双向交流。

#### 建议 4：机构能力建设

(a) 所有组织应加强它们在非洲的技术合作活动的机构能力建设目标，以便每项活动、项目或方案都具有加强受支助机构的管理、行政和财务会计制度，包括其实际监测和自行评价过程的明确目的。

(b) 如果可行，各组织应考虑在它们各自的部门并为支助双边捐助者和多边金融机构，在非洲促进两类总括性项目的可行性：

(i) 一个总括性项目旨在建立公私营部门的全国性和分区性咨询机构的综合清册，每年加以补充修订，以便加强并利用它们作为本系统技术合作活动

的执行机构。

- (ii) 一个总括性项目旨在加强基层合作社，特别是食品生产和食品加工部门合作社的后勤、技术和业务能力。

#### 建议 5：机构间合作与协调

(a) 国家一级：在东道国政府的管辖和指导下，本系统各组织应加强同布雷顿森林机构的合作与协调，为此应使各国政府有能力建立一种制订国别方案的单一机制，也可用它来同双边捐助机构进行协调以便持续地支持长期的国家发展战略。

(b) 开发计划署同非洲经委会应在编制国家长期展望研究和发展计划中起更加有力的作用，其中包括大量综合性分区内容和全球承诺，并作为其他所有编制方案活动的总规划。

(c) 区域一级：为了减少财务费用和非洲经委会和非统组织同本系统各组织及捐助界的协商会议的重复性，作为行政协调会主席的联合国秘书长和非统组织秘书长应与非洲会员国协商，联合提出成立一个非洲发展会议，该会议将扩大非洲经委会部长会议的成员数和权力并具有全系统的规模。非洲发展机构间工作队和非统组织/非洲经委会/非银秘书处联席组应着手编制拟议的会议的职权范围草稿供行政协调会审查并提交有关政府间机构供其采取适当行动。

(d) 全球一级：在行政协调会有关非洲的新倡议的范围内，应考虑成立一个由非洲经委会、粮农组织、贸易中心、贸发会议、开发计划署、工发组织、世贸组织以及如世界银行和商品共同基金等有关组织组成的有关商品部门的机构间常设工作组，其任务如下：

- (i) 制定并促进对本报告第 93 到 107 段分析的非洲商品部门发展问题采取的一个全面看法，并提出供非洲国家、主要政府间机构特别是大会和经社理事会议以及非洲的主要贸易伙伴采取的实际可行的行动；
- (ii) 提出加强和组织尚未包括在国际协定内的商品，特别是新鲜水果和蔬菜的进出口国之间的合作以及加强现有的商品协定的着眼于行动的技术建议。
- (iii) 向非洲国家和一般向最不发达国家提供有关商品问题的技术咨询，特别是在未来审查乌拉圭回合协定执行情况的情况下，促进进一步降低关税和非关税壁垒，提高市场透明度，作价机制以及其他可能持久增加非洲国家商品出口收入及多样化利润的措施的行动。

#### 建议 6：支持分区一体化

鉴于非洲会员国现在赋予它们已成立的分区经济集团对加速实施建立非洲经济共同体的阿布贾条约的决定性重要意义，有关的发展组织应围绕分区重点相应重新安排它们的国别和国家间的优先事项与活动如下：

(a) 每个组织应考虑在它的职权范围内向分区组织秘书处提供直接技术支助以提高其体制和技术能力。

(b) 所有国别方案制订机制（特别是长期前景研究及计划，国别战略说明和政策基础文件）以及部门方案和项目战略，应充分利用对类似的发展问题的分区域一体化做法。

(c) 非洲经委会及其各国方案编制和业务中心以及如有可能非洲机构间工作队应参加提供国家间主动行动的国别方案制订活动。

(d) 每个组织应尽可能：

(i) 建立并持续支持类似的（公私）国家机构的分区或国家集团配对网以加强它们之间的技术合作并促进在每一分区内部的人员交流和资源合理利用。

(ii) 加强同非洲经委会的多国方案编制和业务中心在各分区的合作。

(e) 在非洲有国家办事处但无分区办事处的组织应采取必要行动以确保：

(i) 在每个分区或国家集团（例如萨赫勒（萨赫勒抗旱常委会）、非洲之角（抗旱发展机构）、东非（东非共同体）、南部非洲（发展共同体）等）指派一个国家办事处并配备适当人员作为负责制订方案及管理分区国家间活动的分区办事处或中心；相应地应将业务管理职责从总部下放到外地。各组织指派的办事处应尽可能与非洲经委会的各国方案编制和业务中心设在同一座城市。

(ii) 所有非洲国家办事处要起到强有力的分区或国家集团中心的作用，特别在制订国别方案活动中；应在分区或国家集团基础上尽可能合理地分配国家资源以便以最有效方式充分利用国家间做法来解决共同发展问题。

(f) 为了进一步增进各组织在每个分区内的国家活动的和谐与合理性，非洲发展机构间工作队、非洲经委会和开发计划署应在每个分区举行联合国系统驻国家代表或驻地协调专员的年度或两年期方案协调会，分别由各个分区经济共同体的行政首脑担任主席，并由非洲经委会和/或其国别方案编制和业务中心提供服务。

(g) 各组织应以覆盖该区主要经济共同体的分区国家间方案来取代它们的非

洲或撒哈拉以南非洲的大陆方案。

### 建议 7：妇女参加发展

鉴于妇女在非洲发展中所起的重大作用，本系统各组织应优先考虑实施 1994 年 11 月在达喀尔举行的第五届妇女问题非洲区域会议通过的《非洲行动纲要》所载并在本报告第 67 段中概述的建议。

## B. 向联合国提出的建议

### 建议 8：加强在非洲执行《非洲新议程》

(a) 为了纠正检查专员看到的在联合国秘书处中现有《非洲新议程》体制安排方面的严重缺点，秘书长应该在他的关于非洲的特别倡议的范围内，向大会提出下一个中期计划和方案预算的 45 方案新目标，以便最有效地利用方案的资金直接支助非洲国家和促成调动额外资金及本系统各组织采取的其他业务行动。

(b) 应考虑到本报告第 151 段概述的检查专员建议的措施以及加强与其他秘书处机构（发展支助服务部、贸发会议、环境规划署、人住中心）以及专门机构特别是粮农组织和工发组织的一般互补性，特别是分工的需要来进一步改组非洲经济委员会秘书处。

(c) 发展支助服务部在应各国政府请求时，应在支持非洲公务员及司法制度改革方面起更突出作用，在这方面应：

(i) 加强支助在非洲公共行政方面引进管理技术，特别是自动管理信息系统，以及就在方案及预算实绩监测、评价和责任的全国制度内就发展管理权限及资金下放到区/社区一级向各国政府提供技术咨询；

- (ii) 同联合国维也纳办事处的联合国预防犯罪和刑事司法方案以及非洲经委会密切合作以建议和协助该区域各国政府加强预防各种形式犯罪(贪污、资金非法外逃、城市犯罪和不安全、贩毒和吸毒等)的国家立法和执法机构,作为非洲国家司法、公务员及经济改革的一部分;
- (iii) 为了实现上述目的,同非洲经委会和预防犯罪方案一起推动旨在制订预防和打击各种形式犯罪的共同纲领和武器的分区部长级定期会议。

### 建议 9: 支持防止和管理冲突

(a) 按照另一份题为“关于联合国和区域组织分担维持和平责任”的联检组报告(JIU/REP/95/4)中所载建议,联合国秘书长和教科文组织总干事应采取一切必要措施推动国际社会支持《非统组织非洲和平基金》和下面 10 (b) 建议的泛非和平与民主研究所。

(b) 秘书长还应考虑把非洲联合国和平与裁军中心迁至靠近非统组织总部的地方以构成联合国对泛非和平与民主研究所的核心贡献,从而加强联合国与非统组织在这一领域的机构合作。

### C. 通过大会向非洲统一组织提的建议

#### 建议 10: 预防性外交和缔造和平的机制

大会可能想建议非统组织:

- (a) 推动建立国家发展大军和在分区范围内的更经济的集体安全体系的思想;



(b) 在教科文组织和其他有关组织的技术支助下，建立一所泛非和平与民主研究所，它可成为它的分析冲突根源和潜在冲突局势的思想库并设计防止和管理冲突的准则、标准、战略和方法。该所的核心资金可来自非统组织和平基金，并从非洲公私来源以及国际社会，特别是人道主义组织筹集额外资金。

(c) 制订同非洲分区组织合作与协调的框架以履行其防止和管理冲突的任务，并为此目的进一步加强它在各分区的驻地代表团。

#### **D. 通过大会向非洲会员国提的建议**

大会可能想建议非洲会员国采取如下行动：

##### **建议 11：全国和平委员会**

建议各非洲会员国考虑成立全国和平委员会，目标是促进它们领土内的不同种族、宗教、政治、文化和语言集团进行和平对话和实行持久的和平共处。如不然，可进一步加强教科文组织在非洲的各全国委员会以承担这一作用，作为教科文组织“和平文化方案”的一部分。

##### **建议 12：区域及国际非洲方案**

建议非洲会员国及其外部发展伙伴暂停通过新的区域方案以便把力量和资金集中用于加强执行和管理现有方案，包括《非洲新议程》的国家能力。

##### **建议 13：分区合作及一体化**

建议非洲会员国考虑根据本报告第 64 - 65 段提出的方针采取行动以加速执行成立非洲经济共同体的阿布贾条约；这些行动特别包括：

(a) 在国际会议和与捐助界谈判时采取共同的政治立场；

(b) 协调国家发展计划和预算周期，宏观经济改革方案，货币与投资促进政策；

(c) 建立集体安全体系和促进睦邻关系、和平与稳定的其他机制；

(d) 建立外交与领事联合服务机构等。

#### 建议 14：非洲发展大军向贫穷开战

鉴于本地区各地贫穷及其带来的社会瓦解后果是对国家安全最严重的威胁，非洲各会员国可能想寻求对把它们的军事设施(或这些设施中很大部分)转变为国家发展大军(如本报告第 38 段建议的)，以利用联合国的裁军工作，同时优先发展每个分区内的更多集体防御体系。

## 导 言

1. 联合国方案和协调委员会(方案协调会)1994年5-6月的届会请求联合检查组对联合国系统内各组织对大会在1991年12月18日通过的第46/151号决议中所载的《1990年代联合国非洲发展新议程》(《非洲新议程》)的执行所作的贡献作一次深入评价。

2. 方案协调会对这次评价的请求不限于新议程(以下称《非洲新议程》)的任何具体方面,《非洲新议程》是一方面面对非洲会员国,一方面面对国际社会,特别是联合国系统的一个广泛的优先目标纲领。在这方面,许多伙伴各自都能在支持《非洲新议程》中发挥其作用。这样,方案涉及的广阔面和参与的机构之多就提出了一个方法上的问题。检查专员考虑了几种可能的做法,每种做法都会把评价范围缩小到《非洲新议程》的某些实质性或体制方面,在考虑之后,检查专员决定全面评估方案在这个时间范围的中期的进展状况对于会员国和政策制订机关会更有益,并会更恰当地满足方案协调会对联检组提出的请求中所包含的担心。

3. 检查专员还面临着把他们的评价完全放在联合国系统对《非洲新议程》的支助上的困难,因为方案把执行的首要责任放在非洲会员国身上,外部投入虽然必不可少,但却被认为性质上主要是支助性的。近来无论在非洲内还是在外部伙伴中越来越多的人同样关心需要确保非洲对发展方案(不管来自何方)的所有权和控制,作为它们取得成功和最终得以持续下去的必要条件。这样,如果不事先审查非洲会员国单独和集体地追求的发展重点和主动行动的更广阔的范围以及国际社会的反应,那么对《非洲新议程》范围内的外部投入的任何评价都是不全面和肤浅的。

4. 正如在下面一章要讨论的,《非洲新议程》是该大陆内外各个会议为非洲制订的许多区域性发展方案之一。更特别的是,《非洲新议程》不仅是自1980年以来非洲统一组织(非统组织)通过的几个大陆方案之外的新增一个,而且也是本系统各组织,包括布雷顿森林机构,与它们的非洲会员国取得一致意见后发起的部门性或特别

行动纲领之外新增的一个。1991年通过《非洲新议程》前后提出的这些方案对于非洲和国际社会来说所具有的持续有效性和重要意义并不比《非洲新议程》小。

5. 在这种情况下,很难于确凿无疑地说明,各个伙伴所实行的政策与行动是否是由哪个全国性、区域性或国际性方案直接制定的。为了克服这一困难,检查专员决定把注意力不放在《非洲新议程》的标签本身上,而是放在各国政府和本系统各组织的行动在多大程度上同《非洲新议程》纲领中包括的优先目标相一致上。因此,尽管在许多场合《非洲新议程》并不被人们认为是项方案,正如本报告后面要谈到的,但同《非洲新议程》的优先目标相符合的政策与活动一直被认为有助于实现《非洲新议程》的目标。

6. 按照联合国对区域集团的分类,本报告中的非洲包括非统组织的五十三个成员国。然而,非洲地域广阔,在许多方面很不相同。在中非、东非、北非和南部非洲和西非的主要分区中有特别明显的差别。除人口的种族组成复杂外,非洲也是世界上大部分阿拉伯人,大约500万欧洲血统居民以及大部分住在东部和南部非洲的300万亚裔人的家园。这种种族和民族多样性的潜在发展利益尚未被人认识和充分利用,这种多样性可与它的语言和宗教多样性以及该区域变化多端的自然面貌相比,在自然面貌方面,撒哈拉和萨赫勒地带同赤道地区和温带形成鲜明对比。因此,在提到整个这个区域时,决不应给人以它是个单一的同类实体的印象。

7. 同时,非洲还展示了若干共同的历史,社会文化和经济特点,这在由非统组织成立的、组成非洲经济共同体构件的每个分区经济集团的国家 and 民族中特别明显。尽管各国之间有些差别,大多数非洲国家面临着建立国家和社会经济发展的共同复杂挑战,这在本系统各组织有关本地区的许多报告中已有记载。正是这种发展挑战的空前性质使非洲与其他区域有所不同,并证实了过去十年来联合国大会为该地区采取的特别措施和方案(《非洲新议程》是其中最新的)是有道理的。此外,大会已把国际支助非洲作为1990年代联合国各项主要优先目标之一提出来。

8. 检查专员承认很大部分非洲目前正处在向政治经济新制度过渡时期，有意识地避免深究过去在发展方面的失败，而非洲会员国和国际捐助界已承认对这些失败负有共同责任。对过去 20 年非洲发展失败的内外根源日益加深的认识，非洲及其外部伙伴对为使该地区重新回到健全发展道路而必须采取的优先行动路线正在出现的一致看法，这是与该地区国家的国际发展合作取得的最重要发展。

9. 因此，这份评价提供了非洲正在制订的发展政策在多大程度上适应了《非洲新议程》的目标的某些资料。这样做时，检查专员的意图不只是评价非洲各国政府的发展方案和优先目标，而是要为估价一般的国际社会特别是联合国体系提供的支助的恰当性制订基本标准。由于《非洲新议程》是作为非洲会员国和国际社会之间的一项协定而由大会通过的，双方对它的成功执行都承担了共同义务和责任，因此这种做法就更加必要。

10. 检查专员力求按照《非洲新议程》查明的优先目标，提出本系统各组织可以利用正在进行的变化来取得它们对非洲发展的贡献的最大价值的若干方式。外部同该区域的保证需要有新的形式来适应非洲的政治和经济改革，以免重蹈过去的覆辙，并帮助加强非洲对其命运的掌握。

11. 在评价开始时，检查专员访问了联合国总部，在非洲和最不发达国家特别协调员办事处的协助下，他们对《非洲新议程》有了广泛的初步看法。检查专员还分别向非洲会员国、设在非洲的联合国系统驻地协调专员及本系统各组织总部发去调查表，请求它们提供有关目前的发展重点的情况以及它们认为应采取什么措施使该大陆摆脱当前的困境。从上述三个来源收到的答复数量很多，质量也很高，这说明回答者对这项评价很感兴趣以及它对联合国的重要性和及时性。

12. 此外，检查专员分批访问了中非、东非、北非、南部非洲和西非的九个国家，以便获得非洲各国政府和联合国系统各组织在《新议程》的范围内在外地一级追求的发展重点的第一手资料。检查专家特别感谢他们同许多政府官员、联合国系统人

员和处于支持非洲发展努力前沿的非政府组织工作人员丰富而坦率的交换意见。检查专员想对他们全体说一句鼓励他们从事不可缺少的任务的话。

## 一、有关非洲的区域性和国际性方案

13. 自1980年以来，非洲的发展危机是非洲和国际上平行的有时是竞争性的方案行动的主题。首先，在非洲，有着从1980年的拉各斯行动计划和拉各斯最后文件，到1991年缔结的建立非洲经济共同体的条约以及最近1995年3月25-28日在开罗举行的非统组织部长理事会第十七届特别会议通过并由1995年6月25日非统组织首脑会议批准的《开罗行动议程：重新启动非洲的经济和社会发展》等一系列行动纲领。此外，在过去十五年内已在部一级通过了十几项部门性方案、战略和行动计划。

14. 这些内源主动行动为引导非洲的发展进入下一世纪提供了一张战略交通图，它们这些年来来的优先目标始终是一贯的。这些优先目标包括例如：区域经济合作和一体化；农业和粮食安全；运输和通信；工业化；自然和人力资源开发；科学技术用于发展等。最近的《开罗行动议程》加强和扩大了这些主题，使它们同该地区正在发展的局势相适应。例如，《开罗议程》明确地认为该地区发展的责任在于非洲各国政府和人民：“我们重申非洲的发展首先是我们各国政府和人民的责任。我们决心把以人为本的、公平和可持续的发展的坚实基础放在健全的经济政策、社会公正和自力更生之上以便加速实现我们各国经济结构的改造”。民主、良好管理、和平与安全等在非洲各国政府根据《开罗议程》自己着手去实现的优先目标中占了突出的首要地位。

15. 同时，在过去十年里非洲会员国不断设法动员国际上对大陆的经济危机作出适宜的反应。结果，联合国大会在认识到该地区是国际社会的有机组成部分这一事实时，采取了重要步骤强调摆脱非洲的发展困境是采取全球协调行动的优先目标。

16. 因此1986年大会召开了一次特别会议专门集中讨论非洲的危急经济局势，最后通过了联合国非洲经济复苏和发展行动纲领（非洲复苏和发展纲领）：1986-1990。这个纲领是联合国为一个大陆通过的类似纲领中的第一个，它在非洲唤

起了很大的期望。然后,该纲领的时间范围正好同集中在一起的一些破坏性因素的时期碰在一起,例如非洲原料商品在世界市场上价格的惨跌,这使该地区在纲领时期内的出口收入减少了500多亿美元,还有不断剧烈下降的贸易条件和继续增加的债务负担、越来越多的非洲国家实行了激烈的宏观经济改善计划,某些国家政治不稳定和自然灾害,外国直接投资不断减少以及由于冷战结束给国际政治秩序造成的系统的变化,从而给官方发展援助的重点和条件限制创造了新的情景。这些因素有力地埋葬了非洲复苏和发展纲领及其崇高期望。因此在考虑了非洲日益恶化的经济趋势后,大会在1991年的第四十六届会议上通过了一个更合理的《非洲新议程》,它的时间范围延长到2000年。

17. 同上述非洲地区性方案及联合国的非洲特别方案同时进行的是,世界银行同国际货币基金组织(货币基金组织)在与各非洲国家协商后,在结构调整方案的范围内为大陆同时实行一项单独的经济议程。现在正在大多数非洲国家中实行结构调整方案,它们跨部门的广泛影响实际上已使其他所有发展方案 and 政策措施沦于次要地位。虽然经济政策改革的理由是无庸置疑的,但人们已对结构调整方案的高昂政治社会代价和条件限制提出了一些疑问。

18. 除上述三项相重叠的行动方针外,联合国各专门机构也在从事各自的部门方案,其中多数已为非洲各国政府部一级批准。此外还需加上国际会议规定的全球性任务和优先事项,如里约热内卢环境与发展问题首脑会议、国际人口与发展会议以及最近的社会发展问题世界首脑会议。

19. 此外,双边与多边发展援助方案在非洲也有其发展重点,它们并不始终或必然同该地区的内源发展蓝图,或与国际捐助机构上述单独方案相辅相成,但世界银行和货币基金组织支助的经济改革方案是个理所当然的例外。

20. 因此,可以看出,非洲发展危机在过去十年内已产生了在不同会议上集体或单独行事的非洲会员国自己,以及国际捐助界,特别是联合国系统、布雷顿森林机



构以及发展援助委员会成员们的有良好意图但却互相重叠的行动方针。

21. 当然,这些独立的一揽子方案应该由非洲各国政府自己本着发展自主和自力更生精神在国家和区域各级加以协调。但是,正如有关协调问题的文献所载,许多国家政府缺乏必要的体制与技术能力以便有效地协商长时期以来在同一般发展中国家特别是非洲国家的国际发展伙伴关系中占统治地位的许多往往互有分歧的政策利害关系、优先方案、计划和项目并使之内部化。这似乎在某种程度上是非洲发展危机的一部分。

22. 因此应该在国家、区域和国际各级通过的大批方案的背景下来看待《非洲新议程》,这许多方案都在竞相争夺东道国政府的执行和管理能力以及有限的本国和外来资金。在这种情况下,人们想到的问题就是《非洲新议程》是否真正必要。检查专员认为《非洲新议程》和它以前的《非洲复苏和发展纲领》都是必不可少的,因为它们体现了联合国同它的非洲会员国的发展伙伴关系和团结。然而,由于这么多重叠的方案制订纲领,不可避免地制造了混乱,使国家一级的发展协调复杂化,耗尽了东道国政府的吸收能力,因此检查专员建议考虑暂停通过新的区域性方案,在国家发展计划和战略的范围内集中努力加强非洲各国政府综合和管理现有方案,包括《非洲新议程》的中央和部门能力。外部倡议应旨在加强国家或区域一级的内源方案的实施和影响。

## 二、《非洲新议程》纲要

### A. 概要

23. 《非洲新议程》中所列的优先目标可概述如下：

- (a) 促进区域经济合作与一体化,包括非洲运输与通信十年和工业发展十年方案;
- (b) 加强民主进程,尊重民族权利与人权,推动民众参加发展过程;
- (c) 促进投资,实行经济改革,增加私营部门参与国家发展努力;
- (d) 人力资源开发,科学与进步,教育与能力建设,妇女机会平等,关心儿童需要;
- (e) 环境、人口和发展;
- (f) 农业、粮食安全和农村发展;
- (g) 南南合作;
- (h) 扩大非政府组织的作用。

24. 国际社会承诺按照《非洲新议程》加强它在上述领域对非洲的支持,特别包括为该地区无法维持的债务负担寻求适当解决办法,增加资金以促进经济政策改革和各国经济与出口商品的多样化。

25. 联合国系统各组织应在执行《非洲新议程》中发挥主要作用，诸如为非洲设计与《议程》内容相一致的具体方案以及为加强区域和分区经济合作及一体化所必须的方案。

26. 因此，可以认为《非洲新议程》是如同非洲会员国以及外部发展伙伴所设想的那样的一个经过认真协商后达成的优先目标纲领。这样，它就是一个协商一致文件，旨在设法在某种程度上消除上述的与国际社会各方面不协调的优先目标及合作方案的问题。

27. 然而，必须承认，即使在非洲和国际上主要的优先事项和目标都取得了一致，如《非洲新议程》和《开罗行动议程》那样，《该议程》也并未解决在这两级的平行方案问题。例如，检查专员必须面对各国政府和它们的发展伙伴是否应优先重视《非洲新议程》而不是非洲的内源方案的问题。

28. 检查专员相信，非洲会员国应首先集中努力执行它们的内源方案，作为一个有关信誉和方案所有权的问题。的确，摆脱非洲目前危机的唯一道路是非洲人应在所有领域负起发展的主动领导责任。像《非洲新议程》和世界银行/货币基金组织的非洲特别方案这样的国际方案是在全球范围内调动资金和行动以支助国家和区域方案的有益纲领。重要的首先是要就优先目标取得一致意见并在国家和区域间的发展战略内使这些优先目标真正成为自己的东西。

## **B. 非洲各国政府的看法**

29. 自从四年前提出《非洲新议程》以来，非洲地区的局势在不断发展，特别是有些国家的维持和平和人道主义行动以及大多数国家在实行政治和经济改革。因此，检查专员设法通过发调查表、外地访问以及同非洲各国政府官员的讨论，弄清楚《非洲新议程》的优先目标是否符合于他们的需要。检查专员找到了下列一些最经常出现的主题：

- (a) 私营部门的发展和向国内外投资提供刺激措施；
- (b) 改进和扩大有形基础设施，特别在运输和通信方面；
- (c) 改善债务管理，辅之以谋求重新安排偿债和减免债务的努力；
- (d) 实现和平与稳定、民主改革、良好管理和权力下放到社区一级；
- (e) 减轻贫穷和减少收入分配的不平等现象，特别是城乡之间，并加强妇女对国家发展的参与；
- (f) 开发人力资源，特别在教育和保健方面，减少文盲和加强科学技术；
- (g) 增加农业生产以实现粮食安全、出口多样化和以农业为基础的工业化；
- (h) 旨在未来十年内实现经济迅速增长的经济政策改革；
- (i) 根据成立非洲经济共同体的阿布贾条约实现分区和区域的经济一体化；
- (j) 公务员制度和司法改革并加强体制和管理能力；
- (k) 抑制人口增长、环境退化和沙漠化趋势。

30. 上述优先领域大体上符合于《非洲新议程》和《开罗行动议程》中所列的优先领域，尽管重点稍有不同。这两项议程的优点是它们范围广，能适应该地区五十个国家的不同发展水平和优先目标。而且，优先目标的广阔范围实际包括了国家发展的所有主要部门，从而实际上使每个部门都成为重点。这肯定说明了非洲发展挑战

的复杂性。

### C. 联合国系统各组织与驻外地协调专员的看法

31. 调查表要求联合国系统在非洲的驻地协调专员和各组织的总部分别列出它们认为在今后十年内非洲国家应该实现的最重要的优先目标。驻地协调专员和各组织为非洲提出的优先目标大体上同《非洲新议程》、《开罗议程》以及非洲各国政府对检查专员的答复中所列的优先目标相同，但也有下面一些重点上的差别。

32. 驻地协调专员几乎都普遍把重点放在需要通过适当的体制改革和政策刺激，如信贷基金以及给正规和非正规部门的中小型企业退税等，来发挥私营部门的能量上。在驻地协调专员提出的议程中，减轻贫穷方案也同发展企业同占首要地位。仅次于这两个首要优先目标的是人力资源开发；艾滋病毒/艾滋病的控制；管理能力建设，特别在协调国内外发展投入及有效配置资源方面；分区及区域合作及一体化；经济和公务员制度的改革；人口控制和环境保护等。

33. 本系统各组织一般都强调和平与稳定；良好管理，负责和大大改进公共事务的管理；鼓励国内和国外投资，旨在改善教育和保健制度的社会发展以及妇女参与发展进程；生产结构和出口品的多样化；私营部门的发展、运输和通信等。

### D. 国家和分区的差异

34. 然而，同样的优先目标并不一定在同样程度上适用于每个国家甚至分区；它们的性质、规模和迫切性各国和各分区都有所不同。例如，在有些国家，民主传统已有十几年的历史，民主化进程可能就不再是国家的一个优先目标。但在许多最近才向民主过渡的国家里，它们是一个尚待巩固的主要优先目标，而在少数几个仍在进行这种过渡的国家里，它还是一个尚待实现的优先目标。同样，对仍在经历冲突局势的国家里，解决冲突和恢复和平与稳定还是一个压倒一切的优先目标，而对其他国家来

说，重要优先目标已从解决冲突转向恢复饱受战争蹂躏的有形和社会基础设施。

35. 在分区中也可看出首要优先目标之间的同样差别。例如，南部非洲也许是政治经济改革方面进步最快的，在所有分区中有形基础设施也最好，但却须全力应付最悬殊的收入差距和最迫切的社会发展议程。相反，中部非洲经济和货币共同体在经济改革中进展最慢，国与国间以及国内的有形基础设施（特别是道路）最不发达，但在货币合作同一体化方面却最先进。同样，与拥有数目最多的非洲最不发达国家的各种各样的西非国家共同体分区比起来，北非分区（阿拉伯马格里布联盟）从文化与语言来说是最具同一性的，人均收入也最高。但现在，就分区合作与一体化而言，它的政治共同点却最少，部分原因是因为它的主要合作机构是阿拉伯联盟而非马格里布联盟。

#### **E. 其他优先目标**

36. 还有三个优先领域前面没有提到，但检查专员认为它们在非洲的发展议程中应占突出位置。

##### **(a) 国家发展大军**

37. 第一个优先关心的目标是必须使国家保安系统非军事化并削减军费以便在国内和各国间维持和平与安全方面采取更为和解的做法和实行法治。这个问题显然同普遍承认的裁军的发展红利有关，但也同军火流入非洲和该地区过大的军事预算是武装冲突、大规模的难民运送量和费用高昂的人道主义行动有关。安哥拉、利比里亚、卢旺达和索马里的情况生动地说明了有些非洲国家无区别地军火流入和军事化带来的悲惨后果。由于用来杀死并扰乱非洲人的武器主要是从发达国家购买的，因此必须由联合国采取必要措施并加以强制执行，以进一步禁止武器流入冲突局势中的国家和地区。

38. 此外,强调在分区范围内的集体防御体系和把每个国家的军事设施重新转向主要是用于发展的作用似乎是合理的,即使仅仅是由于可以把军队看作最有献身精神、组织得最完善和结合得最好的国家机构。由于遣散军队会进一步扩大已经很高的失业队伍,应该对军人进行再培训和“重新武装”以从事重要得多的建国战斗。根据这一“国家发展大军”的概念,将把军事资源变为发展资源,军事目标变为发展目标,同时给发展进程带来同样的军人紧迫意识和纪律性以及动员、规划和执行的技术。这是对贫困宣战的最好方式,贫困的各方面影响是目前本地区许多国家对国家安全最严重的威胁。这个概念可能产生重大效益的一个领域是建立和维持国家有形基础设施,特别是现在非洲许多国家很有限而且维护得很差的城乡道路网。

### (b) 预防和控制犯罪

39. 在上述优先目标中未得到充分强调的第二个优先问题与预防和打击各种形式的非洲犯罪的紧迫性有关:城市犯罪、贩毒和吸毒、各级公务员的贪污以及据估计在过去15年内已达到400亿美元的资本非法外流。尽管这些各种形式的犯罪在性质上具有世界性而且有国际联系,但毫无疑问它们对非洲比其他任何地区危害性更大。

40. 首先,大多数非洲国家都急需发展资金,因此必须保证现有资源(国内和国外)都要最有效地用于发展目的。其次,腐化成性的公务员和司法制度无法创造出鼓励私营部门和外国投资的必要环境,因为贪污行为增加了作生意的费用。第三,猖獗的城市犯罪和不安全使旅游者裹足不前,而旅游业是许多国家外汇的主要来源。第四,吸毒,特别是构成非洲人口大多数的青年人的吸毒,削弱了他们履行建设国家任务的潜力。

41. 检查专员提到1995年5月在埃及举行的第九届联合国预防犯罪大会建议采取一些预防和打击各种形式犯罪的实际可行措施,并呼吁在这一领域进行国际合作。因此检查专员建议联合国预防犯罪和刑事司法方案应同各个非洲会员国、非洲经

委会和非统组织秘书处更密切合作，制定旨在预防城市犯罪和不安全、贩毒和吸毒、公私部门的贪污腐败以及资本从非洲非法外逃的国家和区域有效手段和执法机构。

### (c) 发展的文化方面

42. 对非洲的现代化努力甚至更根本的第三个问题与当地的文化因素，更确切地说传统的社会-文化价值和实践与现代发展要求之间的相互作用有关。现在一般都认为，发展绝非同化过程的同义语，它既是数量的也是质量的，它涉及人的政治、经济、社会、文化和精神各方面，而人则被认为是一切发展的中心。发展学者和实践者对发展过程的想法最近把重点从基本上是唯物主义和线性的概念向更全面和质量的观点转变，已重新把注意力放在把发展行动置于受益社会的价值结构的需要上，以保障它们充分参与和拥有这类行动。教科文组织在1986年12月8日联合国大会第41/187号决议宣布的世界文化发展十年（1988-1997）的框架内就“发展的文化方面”这一主题举行的几次区域性和国际会议的议事录进一步强调和促进了正在出现的一致看法。

43. 正如教科文组织所解释的，<sup>10</sup> 该《十年》的目标之一是说服公私部门的决策者在设计发展的行动战略时要考虑到不同国家和地区的人民之间的文化多样性和文化相互作用。教科文组织认为，在全世界促进文化特性并不意味着要制造对外来影响的障碍；相反，它应鼓励文化间交流，使各个社会加强它们的争取革新的潜力，同时丰富它们与别人的文化交流。按照这种方式，现代化过程包括寻求发展与变革的因素为一方和对文化连续性与更新的要求为另一方之间的和谐。

44. 在许多非洲国家，土著社会-文化价值体系遭受到众所周知的历史性挫折，在这些国家里，新的发展概念可能成为制订和执行使各社会掌握它们的发展进程的未来发展政策与行动计划的非常重要的指南。的确，越来越多的要求非洲国家掌握和

<sup>1</sup> 参看《世界文化发展十年实用指南》，教科文组织，巴黎，1987。



控制它们的发展过程的呼吁证实了这种批评，即土著文化因素在过去往往不是受到忽视就是被认为在发展方案和项目的成败中起着不确定的作用，不管这些方案和项目是完全由各国政府主办的或是与外来伙伴合办的。重点是放在项目的经济和技术可行性而不是放在它们的社会-文化重要性、可行性和可持续性上。

45. 结果，随着现代化进程和土著价值体系沿着平行轨道发展，在许多国家中可看出一种令人烦恼的接近于两极化的双轨制：例如正规和非正规经济；现代银行部门和传统的信贷和借贷社；超级市场和普通的市集；正式（欧洲）语言和地方语言；现代司法制度和习惯性法律惯例；地区高级官员和传统酋长；现代医生和传统郎中；等等。在土著机构在许多国家生气勃勃日益得势之时，从现代化中产生的机构（像现在的那些）看来却处于搁浅状态，既像无力从内部复生一样。

46. 虽然这种发展的二元化事例绝不限于非洲，但在该地区却特别突出，以致于表现出由“发展者”和土著社会其他人追求的交叉发展情景。一个可能的结论是现在设想和实行的非洲发展进程并未在文明社会内部引起反响，因为这一进程仍未深深扎根于土著的合理性系统里。只有出现这种情况时，非洲的人民群众才会释放出掌握现代化过程所需的创造能力。

47. 这方面特别重要的是非洲家庭与社会传统的纪律、社会责任或社会-经济团结价值观，这些在危机时刻给许多人提供了维系生命的避难所。这些价值观也可以在更广阔的国家发展中表现出来。同样，多少世纪来非洲解决争端的传统做法也可以对该地区正在进行的解决冲突的倡议起到作用，而对青年与老年人的传统社会安全网也可以帮助设计现代的国家社会保险政策和体系。而且，把传统的保健制度现代化可能比从头建立技术密集型的保健基础设施更为现实，效益更高也更能持久，正如鼓励土著储蓄信用社的发展会为增加家庭储蓄及投资提供更多机会一样。同样，土著的组织形式，特别是合作社，可以作为一般现代化、特别是农村与农业发展的手段而比以前得到更加广泛的应用。

48. 这只是现有的许多例子中的几个，它们可以说明如何把国家发展计划建立在非洲土著价值体系的基础上，或是这些计划怎样能够组成并扩大土著社会-文化模式以便提供机会，在以文化和历史连续性的迫切要求为一方和以进化和现代化的需要为另一方之间的不断相互作用中进行有意识的适应与创新。

### 三、非洲会员国采取的行动

49. 虽然如下一章将要说明的，由于在非洲缺少宣传《非洲新议程》的名字在政府内尚不为人所知，但检查专员在评价过程中看到，非洲各会员国确定的优先目标和采取的行动是同《议程》中查明的优先领域一致的。下面是检查专员的结论概述，为了简洁起见，它只限于《非洲新议程》中的四个优先领域。检查专员相信这四个领域中取得的成就就会对其他发展部门产生积极的影响。

#### A. 民主化和政治稳定

50. 尽管某些国家中有过渡期的困难，但在大多数国家里，民主化以各种不同形式和在不同程度上正在稳定地取得进展。言论和新闻自由以及人权机构，今天在非洲比它历史上任何时候都要普遍得多。检查专员赞同这种流行的看法，非洲各国发展以人民意志和法治及秩序为基础的民主管理制度和尊重对话、和解与协商一致的非洲价值原则的现行努力，是在国家和区域各级长期政治和平与稳定及持续发展与繁荣的关键。

51. 证明人们日益认识到和平迫切要求的例子的不仅有一连串的民主改革，还有冲突局势的逐步得到解决。在紧接着十几年前津巴布韦开始随后又由纳米比亚和乌干达继续进行的积极趋势，埃塞俄比亚、南非和莫桑比克以及最近的安哥拉也最后从非洲最长、也许最棘手的国内冲突中摆脱出来。如果刚开始的安哥拉和平进展能如预期那样长久保持，那么大陆的整个南部就能终于摆脱掉两个多世纪的殖民战争和内战。这是整个该地区的一个巨大成就。

52. 为解决仍然继续的冲突局势，非洲内部正在采取各种形式的新主动行动。考虑到这一趋势，非统组织正在加强其预防和解决冲突的能力并同联合国一道更积极地参加调停布隆迪、利比里亚、卢旺达和索马里等国的内部冲突。应扩大这些和平行动的需要以便创造持久经济发展的有利条件并扭转目前这种把流入的外来资金大

量用于维持和平与人道主义行动的情况。在这方面,检查专员看到加强非统组织预防和解决冲突的机构的好处,这一机构得到美国政府的政策和财政支助,肯定应受到国际社会其他成员的支持。同样,还需要加强分区组织建立和平和解决冲突的作用,如亚非国家经济共同体军事观察组在利比里亚、南部非洲发展共同体(发展共同体)在安哥拉和莫桑比克,或政府间抗旱和发展机构(抗旱发展机构)在苏丹内战中所发挥的作用一样。

53. 为了加强对非洲国家内和它们之间的冲突采取的先发制人行动,并巩固民主进程和法治与秩序,检查专员向大会建议采取如下措施:

(a) 国际社会应根据题为“关于联合国和区域组织分担维持和平责任”的另一份联检组报告(JIU/REP/95/4)中的建议支持非统组织的和平基金。

(b) 作为非洲和平基金的必然结果,大会可建议非统组织成立一个泛非和平与民主研究所,它可作为非统组织分析冲突及潜在冲突局势根源,制订预防和管理冲突的准则、标准、战略与方法的思想库。研究所还可帮助培训进行预防性外交、管理冲突和缔造和平的本国人员。研究所可同教科文组织的《和平文化方案》和一些非洲与海外的战略研究所配对。

(c) 可要求非统组织制订与非洲的主要分区组织(例如阿拉伯马格里布联盟、中非经货共同体、东南非共同市场、西非经共体、抗旱发展机构、发展共同体等)进行协调、合作或分工的纲领,以履行有关预防性外交、解决冲突、维持和平和缔造和平等职能,包括监督人权和选举作用。

(d) 可请求非洲会员国考虑在教科文组织的技术支助下成立全国和平委员会(类似全国人权委员会)以促进它们领土内的各种族、政治、宗教、文化与语言集团之间的和平对话和持久和平共处。另外,还可为此目的进一步加强教科文组织在非洲的各全国委员会作为教科文组织“和平文化方案”的一部分。

(e) 秘书长应探索一切必要措施以大大提高非洲的联合国和平和裁军区域中心的专门技术和业务手段并把它移至距非统组织秘书处更近的地方，以此作为联合国对上述的泛非和平与民主研究所的主要贡献，从而加强联合国与非统组织在预防性外交和缔造和平中的合作。

## B. 经济改革

54. 在经济改革方面也取得了进展。约有 40 个国家正在实施旨在重新确定国家在国家发展进程中的作用和创造对本国私人主动性和外国直接投资更有利的环境的各种形式的宏观经济政策改革。正如最近一份世界银行报告<sup>20</sup>就这一主题所写的：“调整方案可能不会使所有国家的国内生产总值、出口、储蓄和投资率都提高到其他地区正在调整的国家的水平。但是非洲更强大的改革者已摆脱了经济实绩下滑趋势，并多年来第一次正在实现增长，私人投资正在上升，储蓄实绩也在改善”。货币基金组织总裁在 1995 年对经社理事会高级别部分的讲话中也肯定“撒哈拉以南非洲的 12 个国家正在实施面向增长的调整方案，在过去 10 年内它们的国内生产总值实际年增长率已超过 4%”。

55. 非政府组织和小企业，特别在非正规部门中的数目正在增加，说明经济自由化政策的确在促进自助主动措施。把发展决定和有关的资源及责任下放到地方政府和区级应进一步鼓励农村人口，特别是妇女，参加经济主流、并确保非洲的现代化过程真正建立在它的文化和社会价值准则上。

56. 因此检查专员建议大会鼓励尚未这样做的非洲国家考虑根据一项国家方案及预算实绩监督、评价和责任制度，把发展决定和管理发展方案及项目以及必要的权力与资源下放到地方政府/区/社区一级。

---

<sup>20</sup> <sup>2</sup> 《非洲的调整：改革、结果和未来道路》，牛津大学出版社，1994。

57. 政治经济自由化的范围日益扩大,南部非洲国家迎来了历史性的和平黎明以及为解决该地区其他冲突而不断进行的努力,这些很可能实现在持久基础上重新启动非洲发展的基本先决条件。这将成为制止人才外流和资金外逃,最佳利用丰富的人力和自然资源以及最大限度获得外国投资和国际发展合作的好处的先决条件。下一阶段就是巩固和扩大现有成果以便对非洲的方案和《非洲新议程》中查明的其他优先部门产生预期的有利影响。

### C. 分区和区域一体化

58. 这是在相继制订的所有区域发展蓝图及《非洲新议程》中都一贯提出的一个首要目标。这一优先目标表现在过去20年来成立了许多国家间机构,包括旨在导致按照建立非洲经济共同体的阿布贾条约实现大陆一体化的主要分区经济集团。

59. 在过去五年内,成立了若干新的合作机构,而现有的一些集团则经过调整或加强。例如,新的机构包括东非共同体和西非经济和货币联盟,它包括法国法郎区的西非国家。现有接受新的章程的现有集团有:东部和南部非洲国家优惠贸易区(东南非优惠贸易区),它现已成为东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场);南部非洲发展协调会议,现已改为南部非洲发展共同体(发展共同体);中部非洲关税和经济联盟,现已改为中部非洲经济和货币共同体(中非经货共同体)。

60. 这些事态发展反映出非洲国家根据世界其他地区经济一体化的经验和在全球经济趋势中非洲处于边缘地位而日益认识到为了它们经济能生存对一体化的迫切要求。基本问题是非洲作为一个整体是否能竞争性地和有利地纳入全球经济,从而免除它日益加深的边缘化,而不需首先实现内部经济与工业的一体化。

61. 然而,虽然一体化的目标明确,但它的有效实施似乎被一些相互加强的因素所阻碍:

- (a) 在区和分区范围内通过的有关经济合作与一体化的决定在国内未得到宣传与执行；
- (b) 削弱了对分区和区域合作机构与项目的财政参与；
- (c) 从殖民时期遗留下来的经济与贸易模式持续存在以及各国经济很少多样化；
- (d) 国家内和国家间的政治冲突；
- (e) 主要的可交换商品和产业结构过于相似；
- (f) 在某些国家内的物质及经济一体化仍然有限；
- (g) 在某些分区的国家及跨国运输通信基础设施不足；
- (h) 国家经济与货币机构和政策的不能兼容；
- (i) 甚至在同一经济共同体或关税同盟内对跨边境的贸易流通也有过多的关税管制；
- (j) 迄今为止仍很少鼓励私营部门和整个非洲文明社会寻求区域一体化。

62. 尽管有上述情况，有明显迹象表明区域和平势头及政治经济改革也正在为区域合作与一体化打下基础，这可以从最近通过的一些指导贸易自由化和扩大，货币合作，工业和企业，人力资源开发、科学技术及环境等的法律文件上看出来。下一阶段是在各国执行这些文件，把它们纳入国家立法并在每个部门强制执行它们。

63. 1994年题为“发展合作”的经合组织的报告中指出的另一个积极趋势是发展援助委员会成员国越来越承认发展中国家的合作与一体化具有多方面的利益，它们创造更有效和更广阔的市场，从而有助于扩大贸易和投资流量，包括转让技术和管理技术。人们也日益认识到区域一体化有助于一体化社会中的和平与稳定，并为实行与加强宏观经济政策改革提供刺激。按照经合组织报告所说，由于这些原因，发展援助委员会成员现在看到在它们的发展合作战略中包括区域内容是必要的（见48—51页）。

64. 检查专员认为，还需进行更多工作来把非洲的分区组织变为一体化进程的火车头。可能加强分区组织的凝聚力的某些做法可包括例如每个分区的会员国定期举行各部门的部长或主任级会议以便：

(a) 在国际会议上和在同国际捐助界的谈判中采取共同的政治立场；

(b) 协调国家发展计划和预算周期，宏观经济改革方案、科学技术政策、货币和投资促进政策以及旨在提高市场力量在分区经济合作与一体化中的作用的公司法；

(c) 发展互相促进的工业发展政策和机构，推动建立联合项目和公司以加速实施非洲运输和通信十年和工业发展十年的方案；

(d) 同私营部门和捐助界一起制订共同战略以便为建造和维修连接每个分区的各国可行驶汽车的道路筹集资金。

65. 检查专员建议采取如下措施使之把非洲国家政府加强实现共同发展目标的合作的政治意图变为具体行动：



(a) 由非统组织召开分区各组织行政首脑年会,使他们能交流经验和加强同一分区内,如西非或东非或南部非洲各重叠组织之间的协调和互补性;

(b) 加强每个分区社会的政治团结,方法是建立:

(i) 集体防御和安全体系,以及促进睦邻关系、和平与稳定的其他机制;

(ii) 中非经货共同体和西非经共体的新条约中已经设想的共同体议会;

(iii) 联合外交及领事机构与代表团,这样可以取得重大成本效益。

(c) 分区一体化组织还应拥有必要的法律能力以便:

(i) 如非洲经济共同体阿布贾条约规定的作出对其成员国有法律约束力并能直接实施的决定;

(ii) 开辟不由成员国拨款的独立的收入来源(如西非经共同体新条约中规定的)并直接同国际捐助界的伙伴合作以便为一体化项目筹集资金;

(d) 东非会员国可以:

(i) 制订特别有关分区和区域合作以及一般南南合作的一项有连贯性的国家政策与战略,以确保国家的政策和发展计划与分区和区域一体化的目标相一致;

(ii) 如一些国家已做的那样,成立国家中心,单独的部或部际委员会,以监督和加速在国家一级实施一体化和南南合作政策与方案。

## D. 妇女参与发展

66. 妇女对非洲社会的经济与社会部门的贡献是被广泛承认的现实。她们在非洲生活的许多部门的存在和参与都是突出的,不把这个因素考虑进去,就无法设想非洲国家经济社会结构中的任何基本活动。

67. 值得注意的是,《非洲新议程》是同1994年11月在达喀尔举行的作为筹备1995年9月北京妇女问题会议的第五届妇女问题非洲区域会议通过的《非洲行动纲要》中查明的优先目标一致的,把两份文件加以比较,尽管只能是扼要性的,比较对于妇女参与发展过程事业却是有益的。主要的领域可以确定如下:

- (i) 贫困——据估计非洲人口的三分之一生活在赤贫中,妇女特别感受到重担。日益恶化的危机正在造成贫困的“妇女化”。粮食安全是《非洲新议程》的优先目标之一。如果妇女不是更有组织地参与农村生活,她们对粮食生产的不可缺少的贡献得不到承认,那么非洲妇女所受到的歧视就得不到克服。各国政府必须采取有利于妇女获得经济权力和她们作为反对贫困的斗争的一部分更多参加农业生产和贸易的有力行动。
- (ii) 文盲——非洲成年妇女识字率在世界上是最低的。而且还有妇女受教育的太多障碍。《非洲新议程》对扫盲运动的强调对男女同样适用。事实上非洲对教育采取的做法主要是面向男性的,而这可加以根本改变。只有通过妇女充分参与教育制度,大陆的巨大妇女潜力才能调动起来为非洲造福。
- (iii) 保健——统计资料表明,非洲生育率最高,孕产妇死亡率也最高。妇女的保健和有关服务应受到政府的优先重视。它们应分配更多的资金给促进和保护妇女的部门。非洲家庭的完整受到大规模城市移民的破坏,家庭的负担落在妇女的肩上,从而使以妇女为户主的家庭成倍增加。各国政府应加速给保健服务以补贴,并提供计划生育、信息、教育和有关服

务。

- (iv) 土地和财产权——在许多非洲国家，立法、传统和多少世纪来的惯例使妇女不能继承和行使基本公民权利，如拥有财产的权利。非洲人对国际捐助界的承诺是同国家内部机构现代化和良好管理联系在一起的，这种承诺反映在《非洲新议程》上。因此必须修订法律和条例以确保妇女权利得到保护而在婚姻、离婚、家庭管理和继承权等方面现有的不平等得到纠正。
- (v) 获得政治权力——尽管民主在非洲取得进展，但妇女参加政治生活和决策过程仍十分有限。《非洲新议程》的主要优先目标之一是民主化进程和全面执行有关这个问题的非洲各项文件与宣言。因此必须采取措施以确保在各级政治和行政机构中以及在非洲区域组织和国际机构中妇女有适当数量参加。妇女也应参加具体与她们有关和她们感兴趣的事情的决定。
- (vi) 妇女权利——几乎所有非洲国家都签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》。其他文件如《非洲人权及人民权利宪章》对保护和促进妇女与少女地位都有非常明确的规定。《非洲新议程》表明非洲承诺确保各级妇女机会平等。必须增加和加强各国政府旨在监督和执行它们反对对妇女歧视的国际和国内义务的手段。
- (vii) 妇女与和平——正如《非洲新议程》指出的，和平是发展的必不可少的先决条件。由于冲突，世界上难民人口的35%在非洲，其中80%为妇女儿童。此外，国内流离失所者的人数，特别是妇女儿童，大大增加了。妇女必须更多参加和平进程，从在家庭里作和平教育者开始，并加强她们参与非洲的维持和平和缔造和平行动。

68. 上面对非洲各国政府为实现《非洲新议程》优先目标而作的持续努力的评

估说明了为大陆未来的稳定和经济复苏而出现的系统趋势。这些趋势在民主改革和经济自由化方案领域以及在逐步解决该地区经济上破坏性最大的冲突和建立经济合作与一体化所需的体制基础方面特别明显。由于这些基本领域的成功对其他所有部门特别是妇女起主要作用的社会发展部门都会有直接的积极影响，因此检查专员的结论是，非洲各会员国确实走上了逐步履行《非洲新议程》给它们规定的义务的正确道路。国际社会特别是联合国系统对它们的这些努力给予的支持程度将在以下几章加以评述。

#### 四、国际社会

69. 虽然《非洲新议程》强调非洲各国政府及人民对他们的发展应负首要责任，它也同样强调国际社会必须给与的支助。外来伙伴对非洲政治与经济复兴所负的责任可以追溯到过去几百年来大陆很大部分的发展历史无可否认地都是由外部政治经济势力所形成这一事实。

70. 除了历史理由外，国际对非洲的支助也有助于国际社会明智的自身利益。非洲大大提高生活水平和购买力会进一步刺激全球贸易和投资流量。同样，根除冲突与贫困的根源也会免除将来和或许反复出现的把大量国际资金支出用于该地区的维持和平和人道主义行动上。

71. 相反，如果不有效地扭转非洲复杂的危机，它对政治和社会破坏、不断扩大的难民潮，毁灭环境或流行病蔓延等方面可能产生的影响就肯定会波及到非洲边疆以外地区。因此，在非洲目前的政治和经济过渡期中对它提出一项强有力的国际倡议是一种防患于未然的迫切需要，而不是国际社会的一项慈善事业。

72. 《非洲新议程》给国际社会规定的义务特别包括寻求一项解决非洲债务问题的持久办法，提供足够资源以加强经济改革并支持非洲经济和商品多样化。这些主要义务已在大会有关《非洲新议程》的两项后续决议，即1993年12月23日的第48/214和1994年的12月23日的第49/142号决议中进一步加以强调。

73. 在某些国际会议和政府间会议上也提及这些同样的义务，如1993年10月的东京非洲发展国际会议，1995年3月的哥本哈根社会发展问题世界首脑会议、1995年7月经济及社会理事会高级别部分会议。行政协调会成员国在秘书长有关非洲的特别倡议范围内，也对可能会妨碍大陆经济复兴与发展的外部限制因素表示了深切关注。

74. 尽管有上述的大会决议以及有关需要更有效地处理非洲债务问题,促进向大陆的资金流动以及支助其经济多样化的国际合作行动的国际讲坛上的许多讨论和建议,检查专员还需查明除债务处理办法外的这些问题的具体动向(见下文)。然而,似乎普遍认为,国际社会完成《非洲新议程》给它提出的义务肯定会支持目前在非洲很多地方进行的积极的政治经济过渡并使该地区经济迅速复兴和增长的前景一片光明。

75. 这也是1995年7月经济及社会理事会高级别部分关于非洲发展的辩论的结论之一:“然而,各国的努力如得不到国际社会的支助,它们迄今进行的改革是无法持续的。应铭记就《1990年代联合国非洲发展新议程》所达成的协商一致意见的基础是,国际社会本着真正的伙伴精神提供充分支助。由于非洲各国政府进行了大胆的改革,国际社会不但在道义上,而且在经济和财政方面均有义务向非洲提供援助”(1995年7月26日E/1995/117, 13段)。

76. 然而,值得注意的是,经社理事会高级别部分的讨论并未取得由国际社会采取任何坚决处理非洲发展所受外部限制的切实可行的长期保证的结果。《非洲新议程》也未从经社理事会那里得到预期的重视与支持。大会第二委员会第五十届会议上讨论经社理事会报告时有些代表团表示的失望就反映了这一令人不满意的结果。下面简明扼要地讨论国际社会着手在《非洲新议程》范围内加以处理的非洲经济复兴所遇到的一些重大限制因素。

#### A. 债务负担

77. 在债务问题上近来取得了一些进展。巴黎财团最近通过的那不勒斯条件是一个值得欢迎的前进步聚。根据该条件,最穷和债务最重的国家,除其他外,有权享有67%的减税待遇,而根据扩大的多伦多条件,只能减少50%。

78. 然而,正如贸发会议在其1995年“贸易和发展报告”中所断言的,那不勒

斯条件的实施一直是迟疑不决的。“合格标准不适当地限制了能享受最惠待遇的国家的数目。此外，某些债权国面临的对减债方面的预算、法律或政治限制有可能使非常需要的处理不能成为现实。此外，可减债务的范围已大大缩小。虽然那不勒斯条件可使研究过的 33 个低收入国家的一半以上国家的偿债比率大大减少，但其它许多国家的比率仍然太高（参看介绍性概述，第二页）。

79. 然而，那不勒斯条件只是目前各方面正在积极审查的其他几种减债办法中的一种。例如世界银行就正在考虑成立一笔多边偿债融资基金以便包括最贫穷国家贷款的还本付息。可减轻非洲无法承受的债务负担的其他建议还有出售一部分货币基金组织的黄金储备以减轻债务，或是使用一部分新的特别提款权拨款来减轻多边债务。秘书长关于非洲的特别倡议还提出一套处理非洲债务危机的措施。所有这些革新性做法，包括《非洲新议程》中指出的那些做法，如债务-自有资本互换、把债务转变为面向出口的合营企业，债务回购、债务用于环境计划或债务用于减轻贫困计划，都值得由国际社会成员国加以支持和变成实际行动。

## B. 资金流动

80. 《非洲新议程》曾设想 1992 年对非洲的官方发展援助净额至少为 300 亿美元，以后每年实际增加 4%，以支持经济改革和使非洲国家在 1990 年代国民生产总值的实际年平均增长率至少为 6%。然而，官方发展援助向该地区的实际流量大大低于《非洲新议程》规定的指标，从 1992 年的大约 220 亿美元降至 1993 年的 197 亿美元，此后即停滞不前。非洲目前面临的严重发展财务差距表现为非洲经委会和世界银行估计的每年 600 亿美元的该地区总资金需要同实际资金总流入（官方发展援助和其他来源）在 1990 年为 230 亿美元，1993 年又减至 217 亿美元之间的巨大差距。

81. 这些不利的资金趋势可以说明正处于中期的《非洲新议程》迄今同它命运不济的前身非洲复苏和发展纲领一样都未能把国际社会团结在一起。维持和平行动和人道主义行动的发展是《非洲新议程》所未曾料到的，它们自 1991 年以来已比

《非洲新议程》概述的优先发展部门吸收去了更多的资金，这在下一章将加以讨论。调查专员看不出有任何迹象说明目前的资金前景在最近的将来会有什么大的改观。

82. 从更广阔的背景来看，非洲和《非洲新议程》很可能成为自本十年开始来发展资金供应的世界新趋势的牺牲品。在世界其他地方，出现了许多对官方和私人发展资金的新的要求者。同时，各国的援助预算也在不断减少，捐助者在提供发展援助方面提高了条件和选择性，而市场力量特别是外国直接投资已被普遍承认为经济增长与发展的推动力。更有甚者，过去的发展援助，特别在非洲的发展援助的令人失望的结果似乎产生了一种援助疲劳症，如果不是对援助的效能的干脆怀疑的话。

83. 乍看起来，这些新的实际情况对非洲的经济复兴不利，因为该地区的发展比世界其他地区更需要官方发展援助，并继续被外国直接投资流动和商业银行贷款所冷落。但对局势的更乐观和长远的看法却说明，这对非洲各国是个历史性的机遇，它们可以通过更广泛地实行不受官方发展援助的反复无常和条件限制的有本国特色的改革和自力更生战略最后在国家和区域内为它们的发展负起全部责任。这样做，非洲各国就会像它们应该的那样面临这个严酷事实，即它们现在这样过分依靠外部发展援助不可能得到主要捐助国的长期维持，这些捐助国越来越认为贸易比援助更好，并最终将取代援助。

84. 非洲的内部资源绝非无足轻重，它还可以更广泛和更有效地加以利用以便重新推动经济增长。只有逐步用尽可能依靠本地资源来代替对外援的依赖，非洲各国才能对它们的发展方案与项目实行有效的拥有、控制和协调。

85. 因此，非洲各国政府似乎必须通过大大加强对应成为经济复苏与增长主流的国内和地区资金的筹集来设法弥合正在出现的资金缺口。前面一章指出的积极的政治与经济改革正在提供产生内部发展资源及过程所需的创造性刺激。然而，还可以做更多工作来提高非洲的生产能力与资源。



86. 非洲的一般政治阶级包括了一些在管理公共事务中具有高标准正直德行的范例。这些范例可成为该地区各国领导才能的一般准则。应该鼓励整个文明社会通过把横向战略如政治、经济和行政的权力下放到区/公社各级来掌握发展进程。应重新训练军队使他们带头实施公共工程和改建方案。宏观经济改革应旨在提高企业精神和生产结构。区域内部的贸易和投资应不断加以促进和扩大。还可扩大创收机会。可以改革司法制度和公共行政以便更有力地为国家发展利益和目标服务。还可进一步提高国内储蓄率,优化税收,更有效地把公共开支用于生产性部门和减轻贫困方案。

87. 非洲内外最近的例子说明,全球官方和私人的资金流动往往趋向于在筹集资金的国内努力之后,而不是在这些努力之前发生,并使在政治稳定和有限管理的可靠而可预测的范围内的国内经济政策的基本原理合理化。经验教训似乎是,国内资金的最佳管理不仅是在一个越来越富于竞争性的世界环境中吸引外资的先决条件,而且也是有效使用外资的先决条件。因此,非洲现在面临的外资危机很可能是促使该地区国家尽可能调动内在潜力进行自力更生发展的一件好事。

88. 然而,调查专员认为,现在只能把自力更生看作是一个长远目标而不是即将实现的可能性。必须使正在建立的民主与敏感的新管理机构能在文明社会里扎下根来。首先必须建立和加强内部自行驱动的发展所需的生产结构和技术与体制能力。必须开发技术人力资源。必须修复或从头建立有形基础设施和社会基础设施。必须通过改进非洲主要出口品的作价机制和市场准入来扭转日益恶化的贸易条件。在所有这些领域,非洲的外部伙伴应发挥支持最终实现自立发展的运动的主要作用。

89. 第二次世界大战后实行的马歇尔计划也许是说明官方发展援助如何能支持私营部门投资以便使整个地区恢复经济增长和自力更生的最佳例子。更近的一个例子就是公私资金大量流入中欧和东欧国家以保证它们的经济改组方案获得成功。

90. 虽然许多非洲国家已按照《非洲新议程》的承诺对它们的经济进行了类似

的改组，但只有很少几个国家才获得了足够的外来支助。筹集本地区最适宜的软贷款，如国际开发协会和非洲开发基金，尚需得到一致同意。虽然官方发展援助在日益减少，仍然可以最有效地使用现有资金以支助非洲的改革。

91. 例如，双边援助者可以更加密切地协调它们的援助和支付政策，使它们在与该地区各国和多边捐助者商定的最优先改革领域中的干预同步进行。同样，如果多边金融机构能进一步加强合作和在支持《非洲新议程》优先目标，特别是宏观经济和部门政策改革中与联合国发展系统同步采取行动，那就可以发挥更大影响并减少浪费性的重复。还可进一步简化支付援助的许多附加条件以加速资金流动和促进受援国政府有效的方案协调与管理。

92. 日本政府赞助并主持了1993年10月的东京非洲发展问题国际会议和印度尼西亚政府主持了1994年的关于促进亚非合作的万隆框架的后续会议，效法这两个国家的榜样，国际社会其他成员国，特别是发展援助委员会的成员国，可采取类似行动以促进和鼓励私人投资流入非洲地区并取消贸易限制和采取其他旨在提高非洲出口收入的特别措施，以便促使非洲出口品进入本国市场。

### C. 商品部门

93. 非洲经济主要靠商品部门（农业、林业、渔业和矿业的原料生产活动）。该地区大多数国家出口收入的90%以上来自品种很有限的商品，它们在整个80年代世界市场上的价格急剧下跌。例如，该地区两种主要商品咖啡和可可价格下跌了70%，而棉花、棕榈油和剑麻市场价格下跌将近50%。结果，非洲的农业贸易条件从1980年的100下降到这十年末的64%。1990年非洲复苏和发展纲领最后审查估计该地区总的出口收入损失超过500亿美元。

94. 非洲主要出口商品的购买力如此大的损失强调说明外部限制因素和一般的国际环境对该地区的经济复苏和增长前景的影响，而不管国内的积极和消极因素

如何。除了这些因素外,该地区八十年代日益恶化的危机和同一时期它的商品出口收入由于非洲国家同所有发展中国家一样都无法控制的国际市场价格的不利波动引起的急剧下降之间,似乎有着密切的相互联系。

95. 的确,非洲日益加重的债务负担、官方和商业来源的资金流入日益减少和不断下降的商品出口收入,形成了一个难解的死结,这个死结除非通过非洲和它的主要外部伙伴之间订立一项崭新的合作宪章,否则单靠非洲国家自己是解不开的。如果不大大改善该地区商品部门的实绩,如果不大大减少发达国家的贸易保护主义措施和对商品出口的补贴,非洲可能永远也无法积累偿付债务和补偿日益减少的资金流入所需的资金。因此解决非洲发展危机的长远办法核心在于它的商品部门,它要求在非洲本身但也在国际社会一级采取大胆的新举措。

96. 大会自1989年起就在处理非洲商品问题,并在有关执行《非洲新议程》的第48/214号和第49/142号决议中把它置于突出地位。在这些决议中建议采取的措施基本上是赞同粮农组织应秘书长的要求在1993年编写的题为“设立非洲商品多样化基金的必要性和可行性的报告”(A/48/335)中所提的建议。

97. 该报告建议:

(a) 在非洲开发银行设立一个非洲商品多样化融资基金,创办期三至四年,创办资源5000至7500万美元;

(b) 设立促进多样化全国理事会,由政府(包括非政府组织)、科学界和多边组织的代表组成,负责拟订一系列配合国家多样化方案和优先次序的项目建议。

98. 秘书长有关同一主题的一份后续报告(A/48/914)详细阐述了实行上述建议的方法,重点放在支助非洲商品部门多样化国家,区域和国际各级需采取的行动上。然而,现阶段在非洲开发银行设立一笔多样化融资基金除了私营部门应充分参加

并利用现有筹资机构以资助商品多样化方案及项目外，仍需取得如大会第 49/142 号决议所建议的那样，国际捐助界有关成员的坚决支持。

99. 然而，要搞活商品部门，在许多国家，特别在现有金融机构一直不顾资助的国家公路网中，需要大规模的长期投资。例如，在联合国非洲运输与电信十年范围内迄今拟订的许多道路项目研究仍需吸引国际社会的官方和私人来源的足够筹资。没有全国和区域内部有效的运输与电信基础设施（它们是吸引大量投资以振兴商品部门的必要先决条件），商品多样化仍然是一纸空文。

100. 提高非洲商品的横向和纵向多样化除其他好处外无疑会使该地区能充分利用乌拉圭回合协定规定的新的市场准入机会，并减轻根据洛差协定和普遍优惠制享有的贸易优惠待遇可能被削弱带来的影响。非洲内外的例子表明及早建立它们的商品部门以及一般经济基地并使之多样化的国家今天都取得了最佳的经济实绩。

101. 然而，把重点放在多样化本身似乎已不适当地转移了人们对国际商品市场，特别是一般对贸易商有利而对生产者不利的作价机制运作的严重缺陷的注意。乌拉圭回合条款的实施在多大程度上能处理商品市场的扭曲情况还不得而知。然而，不管实施结果如何，以改组或改装形式出现的关键壁垒仍将继续打击非洲商品出口，发达国家对发展中国家的增值出口品实施的关税升级将继续阻碍非洲商品部门的纵向多样化。国际商品协定，特别是咖啡和可可协定，执行得不能令人满意。价格稳定计划要么不完善或实施成绩欠佳，生产国和消费国之间尚需进行积极合作来确保国际商品市场的运转能在一定程度被预见到以及非洲种植者为改善他们的生活水平所需的收入能有所稳定。

102. 如果国际社会不采取坚决行动来全面应付世界商品市场和价格的这些更基本的问题，非洲国家采取的多样化不可能取得预期利益，商品部门中面向出口的外国投资将继续受到投资者对出口市场稳定及关税壁垒所抱怀疑的限制。例如，可以看出，转向新鲜水果和蔬菜出口发展的非洲国家也在国际商品贸易中面临着同样问题。

不过新鲜水果和蔬菜部门,由于正在蓬勃发展,似乎可能为非洲商品基地的横向多样化提供最好机会。

103. 要想使新产品多样化能正常起作用,世界市场的纪律、透明度和稳定是不可缺少的。生产国和消费国之间需要更有条理的合作,特别在进一步降低和免除关税、分享信息、市场调研、促销和发展等领域的合作,以保证商品多样化真的有道理并受到国外市场的需求和趋势以及非洲主要贸易伙伴的适当促进措施的驱动。此外,把重点放在多样化全国理事会上不应使人忽视为了保障非洲生产者直接进入区域和全球市场,迫切需要由生产者协会或合作者直接管理的全国出口和质量监督组织。

104. 总的来说,迄今为止进行的有关多样化的讨论只不过简单承认了商品部门对该地区各国经济具有的基本性质。在它1990年发表的题为“非洲商品问题的解决办法”的报告中,秘书长为研究这个问题而于1989年成立的专家小组指出,“这是对既是贡献者又是受害者的非洲面临的经济危机中一直处于主要地位的商品部门的失败”。

105. 该报告敦促非洲国家在国际社会的支助下,在长远规划远景范围内并考虑到宏观经济环境、资金需要、开发人力资源需要、研究与技术发展以及从区域合作中得到潜在利益等方面,制订并实施一项国家商品战略。报告还具体要求多边金融机构,开发计划署、非洲经委会、贸发会议、粮农组织及工发组织协助每个非洲国家制订、实施这样一项战略并为之筹集资金。

106. 像大会有关非洲的其他倡议和决议一样,应大会请求建立的专家小组的上述报告除了作为该小组的几项有关建议之一的就商品多样化进行的小范围讨论外,在非洲内外并未产生什么明显的后续行动。检查专员认为制订国家商品战略的需要对于保证非洲各国和国际社会,包括上面一级所述本系统各组织能有一个新鲜的面貌来说是十分重要和迫切的。

107. 这样的战略应成为各国长远发展政策和计划的主要部分。为了提高各国之间的互补性和投资与规模经济，应在分区范围内把这些政策和计划适当进行合理化。这些战略应提供宏观经济改革和部门发展方案的政策目标。在运输和通信基础设施、能力建设、科学与技术、促进贸易、农村发展、私营部门发展、工业化、能源和自然资源、环境保护、区域内合作与一体化等领域的政策和投资，都应把目标放在振兴农业商品部门，它是非洲各国经济的基础，也是大多数非洲居民粮食安全与改善生活水平的最终保障。

108. 总之，在非洲商品部门发生的一切将在很大程度上决定该地区经济复兴与发展的成败，并决定哥本哈根社会发展问题世界首脑会议提出来作为国际社会主要优先目标的减轻贫困的结果。

## 五、联合国系统

### A. 概览

109. 检查专员就进行这次评价去非洲国家实地考察过程中,惊奇地注意到,在《非洲新议程》通过四年之后,联合国系统的驻国家工作组竟然对此方案一无所知。一位驻地协调专员在给检查专员信中对这样情况作了恰当的概括:

“本人有机会与同事磋商,但遗憾地不得不向你报告,在联合国国家一级驻地代表中对于《非洲新议程》几乎一无所知。”

“尽管我们中有些人在最初的小册子和秘书长主持召开的会议报告中看到《非洲新议程》,但是我们中谁也没有认识到需要我们在国家一级采取具体行动。正如一位工发组织的同事断言“我在总部从事《非洲新议程》已有相当一段时间,但是我怀疑如果我是一位驻地国主任,我是否听到过《非洲新议程》。看来,在其他组织也有这类典型情况。”

“显然,事情出现了严重差错。我不知道究竟委托谁来负责确保我们大家都了解这一情况,并鼓励我们发挥作用。不管他是谁,无论是全球性的或是各个组织内部,显然都没有人设法向我们传达这项主动行动的紧迫性和重要性……”

110. 正如从以下情况可以看出,出现这种令人奇怪现象的原因之一是由于联合国秘书处下属单位,尤其是负责《非洲新议程》的单位没有在联合国系统内部,特别是在驻非洲的外地一级努力提高对该方案的认识。另一个原因是尽管《非洲新议程》已获得联合国系统内的一些组织,如开发计划署、儿童基金会、粮农组织和卫生组织决策机构的赞同,但是看来这些以及其他一些组织都没有采取具体行动在国家一级大力推动这一方案。检查专员发现驻国家代表谁也没有收到来自他们各自总部关于执行《非洲新议程》的具体指示。

111. 尽管如此，各组织总部就联合检查组发出的评价该方案的调查表所作答复表明，虽然它们的非洲方案中一般没有具体提到《非洲新议程》，但这些方案的内容大体上是与《非洲新议程》的优先目标是一致的。早在《非洲新议程》通过以前，自80年代中期以来，几乎所有组织一直把非洲列入优先考虑事项，并且目前它们已拨出相当数额业务活动的资源用于促进该地区的发展。

112. 自1994年以来，行政协调会召开了几次行政首长级会议来审查处理非洲经济危机的新办法，这一点可能最好地说明非洲已受到联合国系统越来越多的优先关注。这些会议主要是集中讨论把秘书长的非洲特别倡议变为行动，在本报告正在定稿时，该倡议仍处于起草过程。

## **B. 联合国秘书处**

113. 原则上对促进《非洲新议程》负有全面责任的秘书长已采取了一些有益的主动行动来推动国际上对非洲的支持。秘书长除了在不同论坛上就非洲发展面临的挑战发表许多公开声明外，还于1992年设立了《关于非洲发展问题的高级人士小组》。上文提到的他最近提出的《非洲问题特别倡议》中把非洲项目作为“对国际发展合作和对联合国的检验案例。”

114. 然而，深受欢迎的秘书长的非洲倡议似乎没有得到秘书处各个部门的全部一致贯彻，尤其是根据联合国1992-1997年中期计划中的方案45设立的体制安排没有履行其提高认识和执行《非洲新议程》的职责。检查专员的实地调查结果无疑表明，联合国系统的驻非洲国家工作组普遍存在对《非洲新议程》一无所知的现象，这说明体制安排的某些部分不起作用。下文叙述这些安排。

115. 经修正的题为“非洲：紧急经济形势、复苏和发展”的1992-1997年期间中期计划中的方案45是根据大会1990年12月21日第45/253号决议设立的。该



方案原先目标是推动国际社会执行“联合国非洲经济复苏和发展行动纲领”。1991年通过《非洲新议程》后，方案经修正以反映《新议程》的主旨，并且后来大会有关《非洲新议程》的第48/214（1993）和49/142（1994）号决议又予以重申。

116. 该方案的结构可分为下述三个次级方案：

次级方案 1：调集资源；

次级方案 2：行动纲领执行情况的监测、评估和后续行动，包括其财务方面；

次级方案 3：关于非洲危急经济情况的全球宣传运动。

117. 按联合国 1996-1997 两年期方案预算（第 7B 款）规定，拨给各次级方案和秘书处执行单位的资金如下：

方案 45 的结构和资源

| 次级方案 | 执行单位和地点                        | 员额   | 其他开支<br>(千美元) | 资源分配情况  |       |
|------|--------------------------------|--|---------------|---------|-------|
|      |                                |  |               | (千美元)   | (百分比) |
| 1    | 非洲和最不发达国家特别协调员办事处（政策协调部）<br>纽约 | 1 名 D-2, 1 名 D-1, 1 名 P-5, 1 名 P-4, 2 名 P-3, 4 名一般事务人员 | 574.0         | 2 331.8 | 58.0  |

表 (续)

| 次级<br>方案 | 执行单位和地点                                      | 员额                              | 其他开支<br>(千美元) | 资源分配情况  |       |
|----------|--|---------------------------------|---------------|---------|-------|
|          |  |                                 |               | (千美元)   | (百分比) |
| 2        | 机构间特别工作<br>小组 (非洲经委<br>会)<br>埃塞俄比亚<br>亚的斯亚贝巴 | 1名 P-5, 1名<br>P-3               | 254.2         | 611.1   | 15.2  |
| 3        | 非洲复苏股 (新<br>闻部)<br>纽约                        | 1名 P-5, 1名<br>P-3, 2名一般<br>事务人员 | 421.7         | 1 077.5 | 26.8  |
| 共计       |  | 10名专业人员,<br>约6名一般事务<br>人员       | 1 249.9       | 4 020.4 | 100.0 |

118. 按支出用途的资源分配情况如下:

| 用途     | 1996-1997年估计数 (千美元) |
|--------|---------------------|
| 员额     | 2, 691.4            |
| 其他人事费  | 320.0               |
| 顾问和专家  | 449.6               |
| 旅费     | 212.9               |
| 订约承办事务 | 309.5               |
| 一般业务费  | 16.0                |
| 用品和材料  | 21.0                |
| 共计     | 4, 020.4            |

|                   |      |
|-------------------|------|
| 人员、专家、顾问及有关费用的百分比 | 91.4 |
| 其他费用所占百分比         | 8.6  |

119. 除了上述费用外，还应加上预算外资金，特别是来自开发计划署的促进《非洲新议程》执行的项目，数额接近100万美元。目前方案资源全部的百分之八十五拨给设在纽约的秘书处各单位，即非洲协调员办事处（政策协调部）和非洲复苏股（新闻部），百分之十五拨给非洲经济复苏和发展工作队特别小组（非洲经委会）。另一份初步观察资料表明，拨给该方案的资源用于支付人事费用（工作人员、顾问和专家）多于支付给在非洲各国政府和联合国系统非洲各个组织直接支助执行《非洲新议程》的驻外地一级的业务活动。

120. 使用方案资源的这种明显反常现象可说明《非洲新议程》在外地一级几乎无人知晓的原因。这种现象的根源来自根据《1986-1990年联合国非洲经济复苏和发展行动纲领》原先规定的目标，该目标以更多地强调依靠外部行动支持非洲而不是依靠调动非洲文明社会力量来对付非洲地区发展的挑战作为更有效地外部参与的先决条件。遗憾的是这一战略上的缺陷未能在通过《非洲新议程》后加以改正。通过由非洲各国政府和人民主要负责非洲的发展事务，《非洲新议程》应根据事实本身要求把支助体制单位和资源重新明确地集中用于非洲内部的行动。

121. 1994-1995两年期指定给三个次级方案和相关单位的职责可简述如下：

次级方案 1：非洲和最不发达国家特别协调员办事处（非洲协调员办事处）

- (a) 促进把《新议程》纳入主要的国际发展政策和战略；
- (b) 协调联合国系统在政策和业务一级的反应；

(c) 鼓励国际社会把承诺变成具体行动，特别是增加资金流入非洲、债务免除以及经济和商品多样化；

(d) 向有关非洲经济复苏和发展的政府间审议提供必要的支助，支持特别小组会议，包括关于非洲发展问题的高级别人士小组会议和非统组织/联合国系统会议；

(e) 对非洲发展问题东京国际会议采取后续行动，并就《非洲新议程》的优先目标筹办讲习班和圆桌会议；等等。

122. 次级方案 2：联合国非洲经济复苏和发展机构间特别小组工作队（非洲经济复苏和发展工作队）

(a) 在区域一级协调和统一联合国各组织与专门机构执行《新议程》方面作出的贡献；

(b) 监测非洲各国在执行《新议程》方面所获得成就并采取后续行动以及监测与非洲经济复苏和发展有关重大因素，包括资源方面和债务和商品方面问题；

(c) 加强全系统和区域的协商，以便执行《促进非洲经济复苏和发展的全系统行动计划》；

(d) 编写《新议程》的中期审查文件；

(e) 监测和评估国际社会对非洲经济复苏和发展的支助，特别注意最不发达国家的需求；等等。

123. 次级方案 3：非洲复苏股（非洲复苏股/新闻部）

(a) 通过散发新闻资料，提高人们对非洲情况的认识，以便强调非洲的危急情况是正在审议的国际议程上的一项重要议题；

(b) 出版《非洲复苏》和其他新闻资料；

(c) 同诸如议员、非政府组织、媒体代表、工会和学术机构等对象团体保持联系以便为《非洲新议程》的执行争取支助；等等。

### 方案 45 的总评估

124. 上述方案职能摘要给人的印象是三个次级方案相互重叠，例如非洲协调员办事处和非洲经济复苏和发展工作队特别小组在联合国系统内外的政策和业务协调、资源调动、编写后续行动审查报告、债务和商品问题方面都起到作用。非洲协调员办事处和非洲复苏股也都参与新闻制作和传播活动。此外，分配给该三项次级方案单位的职能看来也是根据章程它们各自的上级部门，如政策协调部（非洲协调员办事处）、非洲经委会（非洲经济复苏和发展工作队秘书处）和新闻部（非洲复苏股）在它们需要支助《非洲新议程》期望它们在任何情况下履行的职责，正如希望秘书处其他实体，如发展支管部和经社分析部或联合国方案和基金甚至在没有具体的和可以确定的《非洲新议程》单位的情况下履行其职责一样。而且，除了世界银行和其他联合国系统的组织同样代表非洲参与筹集资源工作以外，开发计划署也正好有任务指定非洲协调员办事处负责起调集主要资源的作用。此外，非洲经委会和设有专门组织单位处理这些问题的贸发会议秘书处也把商品和债务问题列入其工作范畴。

125. 而且，尽管次级方案 2（非洲经济复苏和发展工作队）有效地加强了非洲经委会机构间的协调作用，它根据大会第 32/197 号决议提高它们各个地区委员会的协调和领导作用，然而次级方案 1（非洲协调员办事处）和次级方案 3（非洲复苏股）的作用应该移交给联合国系统的每个组织使其在职权范围内支助《非洲新议程》，以期确保《非洲新议程》的优先目标可毫无例外地渗透到各个方案和行政协调委员会

所有成员的活动中去。关于这一点，检查专员认为，尽管发起《非洲新议程》的大会第46/151号决议并没有专门要求做出更多的体制安排来促进联合国系统执行《新议程》，但决议的第39和40段的确明白无误地要求整个联合国系统“在执行国际议程方面发挥重大作用。”

126. 所以，总的印象是非洲协调员办事处，尤其是非洲复苏股重复了理应专门由联合国系统各个组织在提高对《非洲新议程》的认识以及为其执行该《新议程》制订具体方案和调集资源方面履行它们的法定责任和作用。在秘书处内部存在一项《非洲新议程》的补充组织安排似乎产生了相反效果，它改变或冲淡了联合国系统每个下属机构在执行《非洲新议程》方面的责任和职责。因此，假如说非洲外地一级对《非洲新议程》缺乏足够的认识的责任更直接地归因于秘书处内部各个《非洲新议程》单位的工作不力，那末联合国系统的其他机构也应对《新议程》一无所知负有责任。

### 评估各个次级方案单位的执行情况

127. 非洲和最不发达国家特别协调员办事处（非洲协调员办事处）：非洲协调员办事处向联检组提出看法时，谈到了其有关“在各个总部促进《非洲新议程》在全球政治进程中的任务，包括诸如召开非洲经委会促进经济发展和规划部长会议，开发计划署理事会会议、儿童基金会理事会会议、世界社会问题首脑会议、第四次妇女问题世界会议等活动”。此外，非洲协调员办事处还出版了20000份《非洲新议程》的小册子及其他新闻材料。据非洲协调员办事处称，这些材料已在联合国系统内外广泛散发。另外，它还为方案协调会关于非洲问题会议和关于非洲发展问题的高级人士小组会议提供服务。还编写了各种《非洲新议程》后续行动报告并参加了有关非洲发展问题的会议。

128. 如上文所说，出版和传播有关《非洲新议程》的新闻材料和其他公关职能应移交给联合国系统每个组织新闻处，在联合国秘书处范围内移交给甚至不设立《非洲复苏股》的新闻部以及设有泛非发展新闻处的非洲经委会。这一意见同样适用于促

进《非洲新议程》在“全球的政治进程”。这项职能可能更多地属于不同工作地点的非洲代表团而不是秘书处工作人员。更进一步说,为方案协调会非洲问题会议和关于非洲发展问题的高级人士小组会议提供服务方面很少有哪一年由机构内拥有专门知识的非洲经委会来提供。从最近流向非洲的资源急剧下降这一事实来看,使人们产生这样的疑问,即非洲协调员办事处为非洲调集资源方面是否起了中心作用?它在实际履行职能时是否比开发计划署多边金融机构或从事非洲问题的其他系统组织更强?

129. 非洲协调员办事处为了证明它在各个总部中所起的作用和设在该地点是正当的,声称《非洲新议程》不是一项由非洲经委会掌管区域(非洲)方案,而是一项由各个总部掌管的具有全球性质的国际议程。这一点是不言而喻的,检查专员完全赞同这一看法,按规定联合国每项方案,不论地点在何处,都是全球范围的。从这个意义上看,非洲经委会不象非统组织,非洲经委会也象《非洲新议程》一样,也是一项把重点放在非洲的国际方案。检查专员认为,为了加强《非洲新议程》更有全球性质并保证最大程度利用拨给该方案的有限资源,非洲和协调员办事处决不应该承担应由联合国系统每个国际/全球性组织在其各个部门并根据大会45/151号决议来承担促进和执行该议程的责任和职能。

130. 非洲和协调员办事处向联检组提交的意见中,看来同意上述看法,它说:“向联合国系统的驻非洲国家工作组成员宣传《非洲新议程》并不是非洲和协调员办事处的任务,它也无责任来引起各国各部的注意。从根本上说是参加非洲经济复苏和发展工作队的联合国各个组织和参与《非洲新议程》的全球政治进程的非洲各位部长,特别包括非洲常驻联合国代表团的任务。”

131. 然而,检查专员指出,根据经修订的联合国1992-1997年期间中期计划和1996-1997两年期方案概算分派给非洲协调员办事处的主要职能之一是协调联合国系统各组织在政策和业务一级对《议程》的反应,依照联合国全系统范围,这一职责应属于非洲经济复苏和发展工作队,而这一职能正是非洲协调员办事处所缺少的。

132. 非洲经济复苏和发展机构间特别工作队突出地作为一项《联合国全系统非洲行动计划》范围内加强机构间磋商和有用的机制。特别工作队成员包括所有行政协调会和非洲地区组织,如非统组织和非洲开发银行。它们召开的会议应由联合国系统从事发展问题专业人员参加。非洲经济复苏和发展工作队本身就是向秘书长的非洲特别倡议有效地反映业务工作意见的一个宝贵工具,它谋求将《非洲新议程》的优先目标变成获得行政协调会成员支持的具体的业务主动行动。特别工作队具有另外独特的有利条件,它可增强成员之间,特别是非洲经委会、世界银行和特别工作队成员之间的互补性和凝聚力。

133. 检查专员建议特别工作队的工作应沿着下列方向发展:

- (i) 建立有效的上游和下游工作联系,以确保其建议纳入每个组织总部的方案规划过程,编入政府和联合国系统制订的国别方案框架,例如,国家长期前景研究、国别战略说明、国别框架文件、圆桌会议或部门磋商;
- (ii) 拟订方针以便行政协调会成员,尤其是不代表国家一级的成员更积极并定期参加制订国别方案的过程,以确保联合国系统各类指标和专门知识一般地能在国别方案,尤其在结构调整方案中充分反映出来;
- (iii) 拟订实际可行方针,通过在分区或国别小组范围内的国别方案和项目中采纳分区情况,以便大力加强各个组织对分区合作和一体化的支助。

134. 新闻部的非洲复苏股出版了《非洲复苏》(3期,包括1993年一期是合刊,1994年2期,其中1期是合刊)。该刊在1993年发行了英文版25000份,法文版8700份。1994年发行数量大致与1993年相同。非洲复苏股向检查专员提供的信息表明,《非洲复苏》已于1993和1994年向非洲各国政府、机构和新闻媒介,包括非洲地区联合国新闻中心,及国际社会广为散发。



135. 可是，就非洲新闻报道，出版物的发行和周期而言，《非洲复苏》无法同专业性强、并拥有全球读者的非洲周刊或月刊出版物，例如《新非洲人》、《西非洲》、《非洲国际》、《非洲市场》、《非洲商业》、《非洲青年》、《非洲青年经济》等刊物相比。检查专员认为利用这些丰富的非洲报刊的栏目来促进《非洲新议程》以及其他联合国系统关于非洲问题的方案和倡议要远比目前这种安排效率高。

136. 例如，最近一期（1995年6月）《非洲复苏》载有这样的新闻条目如“非洲债务日趋上升，发展援助日趋减少”、“南部非洲的旱情”、“卢旺达、布隆迪、利比里亚、安哥拉、索马里、塞拉利昂和苏丹的紧急形势日益恶化”、“非洲妇女准备赴北京”、“非洲金融共同体法郎贬值的复杂结果”等。这些新闻条目不是早已在新闻部发行的新闻稿中报道，就是已在权威性的国际新闻媒介和联合国系统的出版物作详尽报道。

137. 此外，非洲复苏股向联检组提供的信息表明，除了《非洲复苏》外，非洲复苏股履行的其他大部分职能是新闻部固定的工作计划的一部分，例如，定期举行新闻发布会、发行联合国在非洲开展业务活动的新闻稿，以及报道关于非洲问题的大会和会议。此外，新闻部的无线电事务部还设有非洲科，它负责编制英语和法语的每周固定节目《非洲在联合国》，并显然包括有关《非洲新议程》的材料。新闻部的电视和视听制作科也包括了定期报道非洲发展问题，显然也要发行到非洲各家电视台去。

138. 除了新闻部提供固定新闻服务包括非洲新闻报道（这项服务是独立于非洲复苏股的）外，近几年来，有线电视的发展，特别是有线新闻网报道提高了全世界对非洲紧急情况的认识，尤其是对人道主义危机情况的认识产生很大影响。例如有线新闻网报道索马里和卢旺达发生的悲剧，在促进调动全球公众舆论和人道主义救济行动方面肯定会比其他因素更起作用。

139. 同样重要的是联合国系统为专门提高认识和调集资源而成立的人道主义

方案或实体如人道事务部、难民署、儿童基金会、世界粮食计划署等在提高认识和调集资源方面所起作用，或许多国际非政府组织所起的相似作用。它们日益利用全球有线电视为此目的服务。非洲复苏股或甚至新闻部所起作用怎么能同联合国人道主义系统和国际非政府组织在全球和非洲一级定期开展更广泛和注重结果的活动所起作用相比呢？

140. 应该普遍在联合国系统努力从事发展合作工作，而对非洲尤为紧迫的一个重要因素是提供发展信息并发起一场目标针对政府决策人，当地大众媒介以及社区和文明社会伙伴的提高认识运动。目前非洲很缺乏这一重要因素。这一严重缺点的责任不仅在于非洲复苏股或新闻部，而且也在于整个联合国系统。正如联检组编写的题为“联合国系统的交流促进发展方案”的报告（JIU/REP/94/4）中所说，联合国系统交流活动的情况不能令人满意。“交流促进发展方案在除教科文组织、儿童基金会和粮农组织以外的大多数机构中并不是优先课题……联合国系统的发展机构中最大的空白是开发计划署的项目执行方式并没有为交流活动留有余地”。

141. 许多非洲国家不断扩大对大众媒介的自由化政策和蓬勃发展的私人报刊和信息技术是各个组织努力提高非洲和其他地区对规范文件和活动及发展政策、方案和项目的认识可以利用的经济上负担得起的工具。像主要国际会议的报告这类非常基本的文件在外地都很缺乏。

142. 不仅要向非洲各国传播作为联合国系统发展战略和活动有机组成部分的发展信息，而且还要向联合国系统决策机构经常提供关于非洲和其他地区情况发展状况的具体和及时的信息，以及联合国系统在外地活动的成功与制约因素，以确保决策机构的决议和决定是真正根据直接来自外地活动中获得新鲜、可靠的第一手资料作出的。这需要有以外地活动为依据的信息或交流专业人员或联合国新闻事务联合委员会的国别事务人员。

143. 采用这样一种共同手段，辅之以扩大利用非洲当地大众媒介将可推动非

洲业务活动一级和全球一级的政治和政策过程之间极为需要的双向信息交流。直至最近许多非洲国家出现新闻趋向自由、活跃的上升势头之前,非洲许多地区一直是全球信息消极接受者。非洲正在发生的变化为国际社会听到和读到来自非洲的情况提供独特的机会。因此,联合国系统的非洲地区信息战略应该是帮助非洲提出对国际形势的看法。

144. 检查专员只能遗憾地下结论说,就《非洲新议程》而言,尚未达到上述所说的那种情况。《新议程》的信息部分不仅计划不周和执行不力,而且信息几乎完全局限于非洲复苏股/新闻部,然而它应该是联合国系统每个组织的新闻处,首先是非洲经委会/泛非文件资料系统的责任。非洲复苏股/新闻部在向联检组提交的意见中举出令人印象深刻的例子来证明这样做如果不是必要的话,也是有用的,那就是它收到国际社会对其工作,特别是《非洲复苏》出版方面的许多赞扬和嘉奖。

145. 可是,对检查专员来说,只要非洲复苏股/新闻部在非洲以外受到推崇的成就在非洲没有产生丝毫影响,那么所有这些赞扬的话看来就是毫无意义的。归根到底,重要的事是,为非洲地区开展的提高人们对联合国系统方案和活动的认识是否在非洲取得实际成果。迄今,在外地的论断是挂满无数桂冠的《非洲复苏》也许只不过多了一匹非洲白象而已。《非洲新议程》在非洲地区几乎无人知道,因为没有发动一场有效的宣传运动来宣传《新议程》及其优先目标。非洲各国政府和文明社会普遍迫切需要的是有关非洲经济复苏的实际发展信息。它们还需要让国际社会了解它们的观点。然而,非洲复苏股/新闻部及联合国系统其他部门尚未开始以系统和综合方式来满足它们的需要。

146. 对支持《非洲新议程》的执行起直接作用的其他秘书处实体有:非洲经委会、贸发会议、发展支助和管理服务部,环境规划署。它们的执行情况将在下面审查。

## 非洲经济委员会（非洲经委会）

147. 《非洲新议程》中的优先目标几乎同联合国 1992 - 1997 年中期计划和 1994 - 1995 年方案方算所反映的非洲经委会现有工作方案相符的。1994 年 1 月（《非洲新议程》通过后三年），非洲经委会设立了《非洲新议程》国际委员会，“以确保各实务司和办事处有效参与执行新议程，特别是参加监测进程”。机构间工作队秘书还被任命为国际委员会秘书。非洲经委会指示其五个多国方案编制和业务中心（多国方案编制中心）在开发计划署资助的《非洲新议程》监测项目（RAF/93/004）的范围内，收集社会经济数据，并编写分区成就报告。

148. 开发计划署的上述项目对非洲经委会有关《非洲新议程》的这些活动显然起到了促进作用。执行秘书就国际委员会的实际作用问题向非洲经委会方案管理员下达的指示极为含糊。非洲经委会同本系统所有其他组织一样，只是在继续实施经常性工作方案，并将《非洲新议程》视为《非洲复苏和发展纲领》的继续。检查专员不完全赞同这一假设。人们承认，过去几年中，非洲经委会进行了一些改组，虽然这种改组不一定是根据《非洲新议程》进行的，并迅速完成了领导人员的接替工作。

149. 检查专员与非洲各国政府、联合国系统官员包括非洲经委会人员进行的讨论表明，自 1958 年设立以来，非洲经委会取得了一些值得称赞的成就，在建立许多分区和区域机构，包括 1963 年建立非洲开发银行以及制订区域发展战略方面尤其如此。此外，非洲经委会迄今履行的为会议提供服务的职能，也被认为有益于促进非洲大陆就一系列包括整个非洲主要语言集团的发展问题进行的磋商和合作。同时，非洲经委会所有伙伴实际上都认为，现在就该从战略上调整非洲经委会的优先目标和方案以及与如下各方的工作关系：非洲各国政府和私营部门、非洲区域和分区政府间组织以及联合国系统其他组织，特别是开发计划署、专门技术机构和世界银行。

150. 正如第三章指出的，大约五年前在非洲盛行的政治经济形势和优先目标现正迅速发展，非洲经委会不仅须适应其环境内部出现的这些新发展，还须具有更大的使命感和紧迫感，并迅速投入其成员国的经济拯救工作。在非洲事态发展迅速变化的情况下，有理由说明应全面审查非洲经委会最初基本以进行研究和举行会议为主的任务。非洲今天的现实情况要求提供具体的发展物品。过去强调进行调查研究，召开各种会议及制订区域方案和战略，这一切对非洲内部区域方案的制订和通过的确起到了促进作用，并最终导致缔结了宣布非洲经济共同体成立的《阿布贾条约》。非洲经委会现在必须进行调整，并果断地进入执行阶段。

151. 非洲经委会目前在联合国系统内的形象是个严重问题。在国家一级，人们认为非洲经委会脱离了成员国的发展动态和正在制订的优先目标。在《非洲新议程》所概述的优先领域，非洲经委会对非洲各国政府可能很有帮助，但它所具有的重要性却被其他联合国组织掩盖了。《非洲新议程》概述的一些优先领域的突出实例包括：非洲宏观政策改革的关键发展问题、促进投资的战略和方案、债务的减免和管理以及出口的多样化和推销计划。

152. 检查专员认为，如果非洲经委会以一种必要的认真态度对待《非洲新议程》，并据此调整其方案优先目标和投资，以支持在国家，分区和区域各级执行新议程，非洲国家政府各部和联合国系统各非洲办事处势必会比目前更加广泛地了解和执行新议程。然而，根据秘书处1994-1995两年期修订方案预算(A/45/6/Rev.1)，新议程中的主要目标正好属于非洲经委会法定的权限范围。

153. 上述意见无疑表明，非洲经委会必须重整旗鼓，承担起它在本十年其余时间必须完成的实现非洲发展这项艰巨任务，在下个世纪更是如此。除其他外，非洲经委会制订的更加合理有效的新任务和新的组织战略应能使它：

- (i) 在国家一级积极参与协助非洲各国政府根据非洲区域发展蓝图，制订或加强其宏观经济政策框架和公共部门改革方案，促进投资战略及实现商品多

样化和促进出口计划等；

- (ii) 同样在国家一级，参与确保国际组织的国别战略和方案（即《长期前景研究》、《圆桌会议》、《国别战略说明》和《政策框架文件》）。在可行的情况下真正纳入或考虑分区部分及其优先目标。
- (iii) 将其专门知识集中用于实施未列入联合国系统其他组织章程规定的权限范围的各方案的核心部分，如非洲内部经济合作和一体化；《非洲运输和通信十年方案》；非洲发展统计数字的收集、分析和传播以及国家、分区和区域社会经济发展趋势的定期审查和公布；科学技术政策、方案和机构；妇女参与发展；或对投资进行可行性研究和促进贸易，并与贸发会议合作进行简化手续活动等；
- (iv) 加强与其他联合国组织，特别是布雷顿森林机构的关系，最好是建立合作与相互配合的关系，并与其他有关各方共同研究建立非银/非洲经委会/世界银行/工发组织促进和便利非洲投资联合司或方案的可能性，以带头促进实施《联合国非洲运输和通信十年》以及《联合国非洲工业发展十年》方案。
- (v) 至少将其 30% 的工作人员分散到多国方案编制和业务中心，并对这些中心重新配置，以使其能够定期向各种分区经济共同体内各个成员国和秘书处提供技术支助，并与联合国系统分区外地办事处如阿比让、开罗和内罗毕等办事处进行更加密切的合作；
- (vi) 有效加强其信息传播和销售品出版方案，以确保非洲国家和居民以及国际社会定期了解非洲社会的经济发展情况，同时铭记，反映非洲经委会，其成员国和联合国系统在非洲进行的创造性活动和取得的成就的全面宣传和出版工作会使非洲经委会的整个形象大为改观。

154. 以上概述的新方针要求在中期改变工作人员的状况。总之,非洲经委会工作人员的条件和专业经验应比非洲经济规划部现有一般水平高出若干档次。非洲经委会不太需要一般经济学家和研究人员,而需要很多从事其最终重新确定的各方面任务的一流业务专家。

### 联合国贸易和发展会议 (贸发会议)

155. 贸发会议秘书处设立了由一人组成的《非洲新议程》联络点,从体制上负责实施《联合国最不发达国家方案》。48个最不发达国家中,有32个(67%),还有《联合国科学技术方案》,它对非洲具有特殊的重要性。贸发会议认为,1990年巴黎最不发达国家会议通过的《支援最不发达国家行动纲领》确定的许多优先目标和提出的建议符合《非洲新议程》所载那些优先目标和建议制订的。贸发会议有关最不发达国家情况的报告及为这类国家开展的活动自然涉及绝大多数非洲国家,其中最不发达国家占最大部分。检查专员认为,正如中期计划所表明的那样,贸发会议方案与联合国秘书处方案形成了一个统一的整体,因此,贸发会议支援最不发达国家的职能与非洲协调员办事处的职能出现了重叠。

156. 贸发会议对《非洲新议程》和《最不发达国家行动纲领》的实施所做的贡献可归纳如下:

157. 贸易:活动涉及制订贸易政策、实现贸易自由化及促进和扩大贸易,还包括通过促进企业及其协会间的合作实现这些目标。根据该方案,在乌拉圭回合期间提供了很大的支助。贸发会议希望通过以下方式继续提供这种支助,即协助各个国家评估乌拉圭回合的结果,而且同样重要的,是协助弄清分区集团需采取哪些措施来利用新的贸易环境。

158. 金融:贸发会议的援助涉及货币金融合作,如支助实施清算和支付协定以

及为建立单一的货币联盟所作的努力。此外，贸发会议还协助非洲国家改进债务管理，并为保险部门提供支助。其他支助性活动旨在促进国外投资流动，特别是不造成债务的发展资金流动。

159. 商品：贸发会议在这一部门的工作涉及各种商品市场的发展、出口销售体系的自由化及其对国家出口政策的影响，国家和企业部门在商品出口方面所起的作用以及利用商品交换机制和其他国际贸易机制所涉及的问题。这些活动可能有助于分区集团了解商品政策及促进商品和可持续发展领域正在进行的工作。

160. 过境运输，简化贸易和通信：近年来，贸发会议提供的支助为近年来明显改善这些部门的状况做出了重大贡献，最近在南部非洲采取的抗旱行动中，这种改善是显而易见的。贸发会议开展的所有技术合作活动均包括大量的技术培训和人力资源开发这两部分。这些方案越来越多地涉及到私营部门人员，因为他们毕竟是发展进程中的主要行动者。

### **发展支助和管理事务部（发展支管部）**

161. 发展支管部进行的活动可归纳如下：

162. 发展规划：发展支管部提供的技术援助不仅包括制订战略和编制多年投资方案，还包括制订地方发展计划。1986年《联合国促进非洲经济复苏和发展行动纲领》重新强调了该事务部方案在这一领域及发展管理方面所具有的重要性。《非洲复苏和发展纲领》和《非洲新议程》一样，最优先考虑加强非洲经济管理。最近，发展支管部为提高其进行如下工作的效力作出了努力，即在提供咨询服务和提高选定的非洲培训机构执行宏观经济政策和进行调查研究的能力方面制订较好的计划，以便能够使非洲专家具备在国别基础上阐明这些政策备选方案所需的研究和分析技能。这种趋势在今后十年可望继续下去，而且重点明显集中在支助“国家执行”联合国方案和项目上。在本标题下开展的其他活动包括建立管理宏观经济的能力，编制公共投



资方案，管理信息系统和减轻贫困。

163. 公共管理和金融财政：主要重点是协助各国政府根据其优先发展目标，加强其促进发展的管理和金融系统。这项目标符合“管理”方面正在提出的挑战，包括加强立法管理、恢复民政管理，改进选举和选举后进程，使公共管理进程民主化，并与私营部门建立联系。非洲方案其他主要目标包括改革金融管理和筹集财政收入，在政府与私营部门的关系上，取消对政府事务的控制，并在公共管理中进一步利用现代技术。

164. 公共管理和财政方案中的项目有多一半是专为非洲地区制订的。选举和选举后进程，如在马拉维和莫桑比克的这种进程具有特别重要的意义。本方案还在很大程度上参与了卢旺达的救济和恢复进程，特别是参与建立了对恢复该国经济和社会管理的正常条件与稳定所需的管理机构。最近为非洲国家开展的另一项重要活动，是于1994年6月在摩洛哥丹吉尔举行了泛非公务员制度部长会议。发展支管部还应与联合国预防犯罪方案合作，制订第二章概述的有关预防和控制犯罪的适当的国内立法和其他方法。

165. 采矿部门：发展支管部已协助非洲各国从开采矿物资源中获取主要的出口收入。该部通过咨询和技术服务，协助各国政府查明可由私营部门进一步勘探和开发的地质矿床。目前，它正与各国合作建立法律和财政制度，以改善投资气候，并确保实施国际标准。正通过实施深入的培训方案发展地方专门知识。在这方面，正吸引外国公司到这些国家发展重大的采矿项目，以此增加出口收入和鼓励进行技术转让。

166. 能源部门：发展支管部正协助非洲能源部门制订能源开发总规划和电力系统规划，建立和加强能源部门及国家石油公司，对石油进行勘探，促进投资，实施水能和地热能项目，示范太阳能和风能技术及促进改善能源的保护和管理。在区域一级，发展支管部为加强区域贸易，正促进实现区域能源利用一体化，办法是使国家电网互联，并发展石油和煤气管道基础设施。该部将参加非洲开发银行的非洲能源方

案，而且最近完成了一项研究，对非洲能源机构的实力和弱点进行了分析。各能源部和组织普遍存在的弱点基本上是由业务环境造成的，这种环境的特点是，对能源价格进行补贴，能源供应和分配行业的非商业方针，国营部门与私营部门的工资差别很大，以及政治不稳定。该部门正与非银和非洲经委会共同探讨建立区域能源机构的可能性。

### 联合国环境规划署（环境规划署）

167. 在国家一级：环境规划署优先重视协助非洲国家从事如下工作：加强现有环境政策、法律和机构；实施新的国家可持续发展战略和计划；实现经济一体化；在制订发展计划和作出决策的过程中对环境和公正的影响进行评估；以及在国营和私营部门实施建立能力方案，包括加强地方社区和非政府组织的参与和活动。新的国别战略说明为机构间进行密切合作提供了机会。

168. 在分区一级：环境规划署广泛利用并协助加强非政府组织有关环境方面的专门知识和方案，特别是有关以下方面的专门知识和方案：管理共有的自然资源，防治跨界污染和荒漠化问题，并建立环境监测、信息交换和培训能力与网络。制订了特别支助方案，以补充如下主要非洲政府间组织所作的努力。这些组织有：南部非洲发展共同体（发展共同体）、西非国家经济共同体（西非经共体）、政府间抗旱和发展机构（抗旱发展机构）、萨赫勒地区国家间抗旱委员会（萨赫勒抗旱委员会）东部和南部非洲优惠贸易区（东南部优惠贸易区）。环境规划署与一些联合国机构合作，支助上述组织的环境方案。

169. 环境规划署的非洲方案也得到一些联合国机构的支助，该方案准备：

- (a) 就环境保护和自然资源管理的所有重要方面提供援助和咨询服务；
- (b) 调动财政和技术资源，以解决或避免产生国家与区域环境问题；

(c) 增加能力建立和支助方案，特别是关于环境监测、影响评估、信息交换以及提高公共意识、参与、教育和培训的方案。

170. 在区域一级：环境规划署侧重开展《关于非洲环境与发展议程的非洲共同立场》以及非洲部长环境会议制订的新的政策和方案所规定的优先目标；促进联合国系统内外各主要机构的区域和分区环境方案间的协调与合作；以及建立并扩大有关可持续发展环境管理所有方面的非洲专门中心网和培训班。

171. 环境规划署继续协助非洲各国政府实施主要的全球环境公约（如有关湿地、受到危险的物种的国际贸易、臭氧层损耗、气候变化、生物多样性等公约）以及该区域公约（如1968年《养护自然和自然资源非洲公约》；1991年禁止在非洲进口有害废物的《巴马科公约》），或行动计划，如保护和发展东非、中非及西非地区海洋和沿海环境的行动计划及与全非洲荒漠化作斗争行动计划（如有关荒漠化问题的新公约附件所载行动计划），特别是与萨赫勒和卡拉哈里-纳米布地区荒漠化作斗争行动计划；以及管理西非尼日尔河和南部非洲赞比西河共用水资源行动计划。

172. 支助可持续发展的区域网也有很大扩展。例如，环境规划署根据非洲部长环境会议方案，协助在非洲建立了八个区域技术合作网并不断提供支助。这八个网是：水资源网、环境教育和培训网、土壤和肥料网、气候网、科学技术网、能源网、遗传资源和生物多样性网以及环境监测网。

## 综述

173. 不言而喻，以上概述表明了，尽管秘书处某些实体支助《非洲新议程》的工作在外地产生的影响难以追溯，但其他实体正发挥重要作用，尤其是非洲经济复苏和发展工作队、贸发会议、发展支管部和环境规划署。在三个实施《非洲新议程》的单位中，非洲经济复苏和发展工作队从方案45的资源中仅获得15%的资源，但迄今

为止，它在实现效益方面是最具有潜力的一个单位，从秘书长提出的非洲倡议角度讲尤其如此，该倡议承诺在《促进非洲经济复苏和发展全系统行动计划》的范围内，调集整个系统，围绕《非洲新议程》确定的具体优先目标开展活动。非洲经济复苏和发展工作队也设在非洲经委会内，这很合理，因为该委员会负责区域一级的系统协调工作，并负责指导与非洲各国政府、分区组织和区域组织的工作关系。因此，非洲经济复苏和发展工作队机制如能得到适当加强，可能证明对本系统制订支助非洲各国政府和文明社会有条理的合作方法是一种无比重要的手段。

174. 非洲协调员办事处和非洲复苏股坚信，它们正代表非洲发挥动员国际舆论的作用。但是检查专员认为，必须审查分配给这两个机构的职能，以确保整个联合国系统，特别是具体的外地一级都能负起促进和执行《非洲新议程》的责任。检查专员认为，非洲经济复苏和发展工作队是实现这一目标的理想机制。还应在外地一级加强《非洲新议程》的宣传部分，以直接支助非洲国家和联合国系统国别工作队。新闻部在非洲的新闻中心和地方新闻媒介应充分支持这项工作，并可据此重新估计目前分配给非洲复苏股/新闻部的资源。

175. 方案 45 拟议的新方针似乎符合秘书长非洲特别倡议的业务重点及非洲经济复苏和发展工作队目前为将《全系统行动计划》变成具体的方案和项目所作的努力。因此，方案 45 的资源应用于促进以外地为主的业务活动，特别是联合国系统内外为支助实施《非洲新议程》所进行的资源调动。检查专员关切地注意到，这些资源现大多用于为各总部既定员额提供资金，但无论如何未与联合国系统在外地的活动挂钩，尽管非洲经济复苏和发展工作队成员能够将~~这些资源~~最有效地用于比如为该地区的业务活动大力调动更多的资源。非洲迄今未从方案 45 中获得它应享有的利益，这是因为该方案的最初设计及其体制安排存在一些基本缺陷，以致于方案 45 的主要受益者似乎都是该方案的那些管理者。

176. 尽管有理由证明在总部设立一个小型的，或许由一人组成的《非洲新议程》联络机构是合情合理的，但在体制上可将这种机构与如下机构挂钩，非洲经济复

苏和发展工作队，以强调它的全系统规模和效用，或开发计划署，它是秘书长领导的负责围绕非洲特别倡议对该系统进行协调的指导委员会联合主席，甚至还可以与担任行政协调会主席的秘书长的执行办公室挂钩。如果《非洲新议程》最终将从举行讨论、会议和研讨会的阶段进入具体的执行阶段，就须重新考虑和修改方案 45，给予外地一级的行动以优先地位。

177. 过去，非洲经委会在机构建设及区域战略和方案的制订方面为非洲发展做出了值得称赞的贡献，但它的方案构架十分广泛，需要根据非洲成员国新的迫切需要及其他伙伴，特别是专门机构和多边金融机构日益增强的作用进行重大调整。

178. 检查专员认为，非洲经委会的一些方案和次级方案与贸发会议（贸易、发展中国家间经济合作、科学技术）、发展支管部（公共管理及金融、自然资源、能源）、环境规划署（环境与发展）、工发组织（工业发展）或粮农组织（农业和农村发展）的类似方案多少相符。迫切需要在这些支助实施《非洲新议程》的实体和组织中更加全面实现职能和资源分配的合理化。

### **C. 联合国系统内部其他组织**

179. 联合国人道主义系统在过去五年左右的时间里承受了非洲危机造成的全部压力。人道事务部、难民署、儿童基金会、粮食计划署和联合国系统其他有关组织在安哥拉、利比里亚、卢旺达、索马里、苏丹和该地区其他地方竭尽全力采取了一些重大的人道主义行动。1994年，仅粮食计划署就向该地区提供了价值近10亿美元的紧急资源。儿童基金会的支出从1987年的1.7亿美元增至1994年的3.04亿美元，这些支出不仅用于人道主义行动，还用于发展方案。总之，1994年投入非洲人道主

义行动和维持和平行动的资源比投入发展活动的资源多四倍。造成这种反常的资源流动模式的因素不是别的，正是非洲地区发生的内战。该地区正出现积极的变化，冲突的逐步解决特别证明了这一点，但这种变化应能使人道主义组织与非洲各国政府和该系统其他组织进行合作，以使人道主义救济、重建和发展工作持续进行。

180. 联合国开发计划署（开发计划署）目前正为非洲地区 2500 多个规模不同的项目提供支助，这些项目价值近 15 亿美元，并与开发计划署去年以现值美元为该地区提供的累计资源拨款大致相等。但是，开发计划署与该地区各国进行合作的实际价值不仅包括拨款和项目贷款数额，还包括如下方面：发展政策咨询、多边援助协调、开发计划署国别办事处网络为整个非洲地区提供的大量支助性服务，或许最重要的是，非洲各国政策已将开发计划署（连同该系统其他机构）视为一个值得信任，中立和可依赖的发展伙伴。

181. 过去几年中，开发计划署对其发展合作战略作了政策上的重大改变，这些改变正对联合国系统在非洲采取的行动的质量产生积极影响。例如，目前日益强调可持续人力开发、体制能力建设、国家实施项目以及减轻贫困等。与此同时，新的方案编制和协调方法得到发展，并正逐步加以改进，这些方法包括方案做法，国家长期远景规划或国别战略说明等。但是，开发计划署突出强调的国别重点未能使它最大限度地利用它的潜在贡献，加强国家间为有效解决共同的发展问题进行的合作。因此，计划为非洲国家间方案（1992—1996 年）提供的资金总额仅有 1.69 亿美元，与第三个国家间方案周期相比减少了 40 多亿美元。

182. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）：若干年来，教科文组织一直通过其经常方案，在一些十分重要的方面应付非洲发展提出的挑战。这些方面包括

如科学促进进步和环境的改善、文化遗产保护、信息自由流通和通信的发展、促进实现非暴力、人权和民主，提倡多元文化，以及进行文化间对话。

183. 建立和平是教科文组织在1994年2月正式设立的“和平文化方案”的范围内，在非洲开展的一项重大活动。概括地讲，该方案的目的是在正摆脱冲突局势的国家和有可能发生内部冲突的国家实行国家和平方案。在“和平文化方案”范围内，教科文组织在如下方面做出了成功的贡献，即1994年12月促成了刚果各政治派别的和解，并且也于1994年12月协助布隆迪建立了“和平家园”，以加强该国脆弱的国家和平进程。它还在莫桑比克和索马里采取了类似行动。这项新方案是一项值得高度赞扬的倡议，国际公共团体和私人团体均应给予充分而持久的支持。

184. 1995年2月，教科文组织在其巴黎总部召开了一次题为“非洲大会”的国际会议。会议的主要目的是在哥本哈根社会发展问题世界首脑会议举行前夕，使非洲人有机会根据世界面临的新挑战，审查其大陆的整个发展问题和优先发展目标。这项审查将考虑到过去的经验教训、现今的需要、未来的要求和目前国际局势的真实情况。据此邀请与会者“制订自力更生发展政策的条件，以确保这一代人取得经济、社会、政治和文化方面的进步，并确保后代享受体面的生活、和平、民主和正义”。教科文组织专为非洲开展的其他活动包括如“非洲优先”活动或在世界文化发展十年框架内进行的其他活动。

185. 世界卫生组织(卫生组织)通过其设在刚果布拉柴维尔和埃及亚历山大的区域办事处或其以各总部为基地的方案，在非洲开展了比在世界任何其他地区更加广泛的活动。它以各总部为基地的方案有全球性艾滋病方案，该方案现已成为一项共同赞助的联合国HIV病毒/艾滋病联合方案(除卫生组织外，参加这一方案的还有开

发计划署、世界银行、儿童基金会、人口基金和教科文组织)、扩大免疫方案、热带病研究和训练特别方案或加强与最贫困的国家和人民合作方案。于1989年设立的加强与最贫困的国家和人民合作方案全面支持各国制订和实施纠正社会不平现象及确保人们普遍获得基本保健服务的国家保健政策。该方案还协助被视为最贫困的国家调动、协调和管理国内与外部资源。同它进行合作的26个国家中,有11个在非洲。

186. 卫生组织在非洲取得的一些具体成就包括如与儿童基金会联合进行的儿童免疫运动,这个运动的目的是通过接种疫苗,预防白喉、麻疹和脊髓灰质炎等儿童疾病。多亏这项已进行了近20年的方案,非洲儿童免疫覆盖率才从70年代中期不到5%扩大到今天的接近80%。这或许是过去20年中在非洲取得的最大成就之一。同样,由粮农组织、开发计划署和世界银行共同赞助的已进行了20年之久的《西非蟠尾丝虫病控制规划》在该地区11个地方病流行的国家成功地消灭了盘尾丝虫病盲症,从而使千百万农民恢复了经济上富足的生活,并使国家改善了整个健康状况,而且还增加了经济产出。相对而言,这些成就还尚未被人们所了解,但却是整个非洲地区取得的实实在在的成就。

187. 联合国粮食和农业组织(粮农组织)在过去20年中,通过其有关粮食和农业政策、渔业、林业或农村发展及农业改革的重要方案,也对非洲发展做出了很大贡献。自1994年以来,粮农组织努力加强了它设在非洲的外地机构,它从罗马总部将工作人员和制订和管理方案的更多权力下放到外地。最近该组织开展了一些对非洲尤为至关重要的活动,如实施了增加低收入缺粮国粮食生产的特别方案和跨界动植物病虫害紧急预防系统特别方案。

188. 粮农组织优先重视的非洲其他发展问题包括如加强粮食安全、促进可持



续发展的环境与资源管理、提高营养水平、支持宏观和部门发展政策的调整和改革、实现农村发展以及促进非洲国家间的经济技术合作。但是，随着一种普遍趋势在该系统内部的出现，粮农组织在该地区进行的，由预算外资源供资的外地活动的规模最近明显缩小。同时，粮农组织以现值美元为非洲提供的《技术合作方案》资源从1990年的6600万美元增至1994年的约7300万美元。

189. 联合国工业发展组织（工发组织）主要负责支助执行大会1992年12月22日第47/177号决议宣布的《联合国非洲第二个工业发展十年：1993—2002年》(IDDAII)。工发组织在该《十年》和《非洲新议程》范围内提出的支助非洲战略主要依据第十一次非洲工业部长会议1993年通过的，并经工发组织大会核准的《十大纲领》。

190. 除其他目标外，《十大纲领》旨在协助非洲国家发展支助面向市场经济的适当的工业战略，并制订私营部门发展政策。《十大纲领》的其他要点是：支助区域工业合作和一体化、建立体制能力、扩大促进投资活动，或向该地区各国传播技术与工业信息。专门适合各国需要和条件的国别支助战略是实施该方案的主要工具。国别战略从工业合作和一体化的角度规定了分区的规模。工发组织确认，工业合作和一体化是主要的优先发展目标，它的实现将有助于扩大国内市场和区域工业基地的规模。工发组织《最不发达国家工业行动纲领》对非洲地区格外有益。根据这个纲领，工发组织强调现有工业，特别是农工企业的恢复和现代化、促进投资、人力资源开发和再培训以及工业咨询服务。最不发达国家纲领针对的是公营和私营部门，特别是中小型工业。

191. 国际劳工组织（劳工组织）自1990年以来加强了它设在非洲的外地机构，

并调整了发展合作机制，这些机制现包括阿比让区域办事处、11个个分区或区域办事处以及中西非、东非、北非、西北非和南部非洲5个多学科咨询组。过去五年中，劳工组织为该区域实施的主要优先目标也逐步得到发展，以反映人们对结构调整方案产生的社会影响所表示的关注——这些方案对劳工组织的主管部门产生了不利影响——并支助该区域的民主化进程。劳工组织与该区域三个组成部分即有待它们同心协力执行该组织区域方案的政府、雇主和工人建立了“积极的伙伴关系”。区域方案包括创造就业和减轻贫困，为制订就业政策提供劳工信息、改进培训系统以满足就业需要、发展小型企业和非正规部门的活动、为工人提供保护、改革社会保护系统、促进实现民主以及使妇女和处境不利的群体享有平等机会和待遇。

192. 国际原子能机构(原子能机构)根据非洲危机，将非洲技术合作战略的重点转向了以实际最终用户为主的活动。这项以该机构“示范项目”概念为指导的新战略，旨在使有关核技术的项目对区域经济发展，特别是对粮食生产、卫生和水文产生更加实际的影响。该机构在核科学技术领域定期提供的培训和咨询中可望增加这一新的重点。此外，原子能机构的《非洲区域合作协定》是三个《区域协定》机构间网络的一部分，该机构利用这一网络实施旨在实现如下目标的项目，即在将科学技术用于工业、卫生、水文和农业方面实现自给自足。区域间网络强调本着技术合作发展会议的精神，将技术从三个区域中最先进的发展中国家转让给较不先进的国家。最近，原子能机构通过支助深入的上游活动，开始加强这一对非洲具有潜在好处的网络的管理，以进一步提高方案质量。

193. 本报告必须简明扼要，因此不能全面审查本系统其他组织在其各自职权范围内为支助非洲所进行的有益工作，这些组织有人口基金、民航组织、海事组织、国际电联、万国邮联、知识产权组织和气象组织。上述报道的目的只是要说明以下事

实,即整个系统实际上正将重点放在非洲,并正加强为该区域提供更有效支助的战略和方法。由于这种趋势产生于该系统于80年代中期在非洲采取的大规模紧急行动,因此几乎不可能把它归于《非洲新议程》。检查专员的调查结论无疑表明,除非洲发展机构间工作队外,《新议程》迄今未对各组织的单个或联合方案、新的活动方案或流入非洲的资金数额与性质产生多大影响。或许是由于分配给《非洲新议程》的种子方案资金未得到有效应用,因此未能作为促进实现更积极的预算外资金来源前景的一种全系统刺激办法加以广泛推广。但是,行政协调会现正借助新的非洲特别倡议着手进行这项工作。

#### D. 资源危机

194. 尽管《非洲新议程》要求提供额外资金拨款,但对该系统的非紧急活动而言,实际情况却恰恰相反,只有世界银行除外。自1991年通过该议程以来,本系统用于非洲的发展合作支出已有下降,即从1991年的约9亿美元下降至1994年的估计数8亿美元。同期由维持和平行动部、难民署和粮食计划署供资的维持和平行动和人道主义行动支出从1991年的13亿美元升至1994年的31亿美元,或是同一年本系统各发展组织花费的合并数额估计数的近四倍。因此,少数几个国家发生的内战及其所造成的人道主义后果消耗了本可以用于实现多数国家发展的预算外基金。就此而言,整个地区正在收获一些国家军事冲突带来的恶果,这种状况证明本报告别处的建议,即立即加强区域、分区和国家的预防性外交、解决冲突和建立和平的机制是适当的。

195. 但是,联合国系统用于非洲发展的预算外资金的减少不仅仅是维持和平和人道主义行动经费增加造成的。联合国多边体系(多边金融机构除外)的官方发展

援助流量全面下降。开发计划署不得不将其本第五个周期的方案资金减少 30%。在大多数捐助国因公共开支方面受到国内压力而减少了发展援助预算的情况下，由于国际关系的冷战系统分崩离析，使得出现了许多要求发展资金的新索取者。因此，官方发展援助拨款净额从 1990 年的约 250 亿降到 1993 年的 215 亿，1994 年可能下降的更多。

196. 此外，得到联检组充分支持的开发计划署有关国家执行的新政策对削减各组织用于在全球，特别是在非洲实施的项目的预算外资金也起到了促进作用。自 1996 年以来，开发计划署一些传统的执行机构如粮农组织、民航组织、发展支管部或区域委员会的预算外资金急剧缩减。

197. 上述资金状况对各组织与整个发展中国家进行发展合作是不祥之兆。自相矛盾的是，尽管本系统将重点放在非洲，并被要求为该区域做更多的工作，但它的执行手段正在减少，这部分是由于少数国家的人道主义救济优先目标似乎转移了捐助国对绝大多数国家实质性的社会经济发展优先目标的注意力。如果今后五年继续实行目前资金流入该区域的模式，非洲各国政府就难以在本系统各组织的技术支持下实施《非洲新议程》中的优先目标，而且该议程会同《非洲复苏和发展纲领》一样被人们所遗忘。

198. 更有可能出现的情况是，由于该区域破坏性冲突逐步得到解决，民主改革取得了一些重大成果，而且防止和管理冲突的区域和分区战略计划日益得到加强，因此，在非洲采取的维持和平和紧急行动会在中期逐渐结束。但即使这种情况继续存在，也不会自动表明，现在投入维持和平和人道主义行动的相同数额的资源会纳入联合国系统的发展部分，特别是考虑到全球目前的趋势和为获得官方发展援助拨款所

进行的激烈竞争,此外,捐助界的发展合作战略有可能从由联合国进行牵线改为与受惠社区直接建立伙伴关系。开发计划署的国家执行政策与这种可能会出现的发展趋势显然不同,这种趋势如在发展援助委员会成员国中普遍出现,有可能给联合国发展系统包括开发计划署造成难以预测的后果。

199. 为此,各组织必须根据如下最佳方法,提出与非洲进行接触的新的富有想象力的模式,即提供服务、多制订些上游政策,少实施些项目,各组织间以及各组织与多边金融机构和双边伙伴在具体的外地一级进行更加系统的体制合作,并进一步调动国内发展资源,特别是加强与私营部门的伙伴关系。下一章将进一步讨论其中的一些方针。

## 六、采取新的约定方式

### A. 批判性回顾

200. 技术合作资源方面呈现出的总的暗淡前景决不是制定新的方法以应付非洲和其他区域发展难题的唯一理由。过去十年中，多边和双边技术合作政策和实践都由于种种原因遭到猛烈攻击。这些原因包括，例如，过分依赖外国派驻的专家、援助提供费用高、各项目有受供应驱使的倾向并且极其零碎、东道国难于进行协调和管理、许多项目没有建立和利用本地机构和人力资源，等等。

201. 开发计划署非洲区域局和发展选择公司 1993 年出版的一份题为“技术合作反思：非洲能力建设的改革”的出版物结合非洲的具体情况以大量的资料证明了这些缺点。该出版物的作者对他们关于非洲以往几十年技术合作的评估作了如下总结：

“几乎所有的国家都表示了这样的看法：技术合作与经过培训的本国人力资源的利用并不合拍。这里出现了问题：尽管在培训本国人员方面作了巨大努力并取得了成果，但没有减少对外国人员的依赖。更糟糕的是，合格的本地专业人员的失业人数正在增加。过去由于本国人力资源缺乏而有理由开展技术合作；并指望它将导致自力更生。而现在，在独立了几十年并在培训上作出一致努力之后，仍要继续进行技术合作”（第 5—6 页）。

202. 在对国际发展合作不能利用已有的当地技能和机构深表遗憾的同时，另一位作者提出了如下的经验谈：

“如果项目是由外国人资助的,那么该项目一般也是由外国人设计的并由外国人采用在外国市场购得的外国设备来执行”。<sup>3</sup>

203. 尽管以上批评有一定的道理,但检查专员不能接受联合国系统与非洲国家的发展合作已经完全失败这种全面否定的论断。尽管有缺点,但也有成绩,特别是从人力资源开发和在国家及国家间各级建立了许多机构的角度看。失败基本上可归于因两个主要因素。第一是持续不断的经济危机和政策环境,这在许多国家不仅对建立外部发展伙伴关系而且也对采取本国发展主动行动构成一种制约因素。第二个因素是根据快速变化的国际发展合作模式和力量对联合国系统的发展战略和手段进行修改的速度十分缓慢。包括联检组<sup>4</sup>在内的评论家一般都对技术合作的质量情况、成本和援助提供方式提出异议,但当然不会对技术合作的内在理由提出异议。

204. 目前正在出现的一种积极的、双方面的演变可能导致大大改进与非洲的发展伙伴关系。在第三章已经指出,许多国家现正处于向新的政治和宏观经济体制过渡的时期,这可能创造一个促进社会—经济发展,包括明智和最佳地利用外部资源投入的环境。与此同时,联合国也正在向一个新的发展合作的价值体制过渡,把重点转向对实施良政(民主、缔造和平、人权、选举制度等等)的准则、机构和程序的支助、

---

<sup>3</sup> 格雷厄姆·汉德科克著《贫穷的主宰者》,曼德林平装本出版社,1991年,第115页。

<sup>4</sup> 最近的联检组有关报告包括:

- 1) 《联合国系统同多边金融机构的合作》(JIU/REP/92/1)。
- 2) 《联合国系统各组织的权力下放》(JIU/REP/92/6)。
- 3) 《联合国系统对非洲科学与技术的支持》(JIU/REP/94/1)。

私营部门的发展和投资的促进、项目的国家执行和能力建设以及常驻专家人数的逐步下降,方案做法,特别是在公共部门改革方面提供的上游政策咨询等等就以实例证明了这一点。这些新趋势是与1990年代联合国《非洲新议程》的优先目标,也是与许多非洲国家的优先目标相一致的(见第三章)。正如本章其他地方所建议的那样,这种目标、政策和方法日趋一致的趋势必须大力加强。

## B. 技术合作费用

205. 联合国系统的合作方法费用高昂是最经常遭到批评的问题。联检组早在1978年就在其《关于专家在发展合作方面的作用的报告》(JIU/REP/78/3)中述及过这个问题,它敦促把方针全面转向由各国政府管理与执行项目(国家执行)和其他富于创新的,费用不那么高的提供援助的方式。上文提到的开发计划署非洲区域局和发展选择公司的出版物用实例对这个问题做了如下说明:

“例如,在坦桑尼亚,1988年技术援助费用总额约3亿美元,其中至少2亿美元是作为技术援助核心的约1000名国际专家的薪水、每日生活津贴、住房补助、航空旅差费和其他直接费用。形成对照的是,同年坦桑尼亚的全部公务员的薪水总额为1亿美元。坦桑尼亚的情况并非没有代表性。现在是重新考虑联合国系统的援助和技术援助目的的时候了”(第14页)。

206. 除了一般占项目费用50%至80%的专家部分以外,单独的外地办事处、车辆、供应品和行政支助事务构成另一重要费用因素,不过,正如联检组在另一项报



告<sup>5</sup>中所建议的那样，通过更加有计划地共用房舍和支助服务，并且统一采购和管理外地供应品和运输设备<sup>6</sup>可大大减少这部分费用。每一组织更乐于有自己的房舍、支助服务、供应连锁线和仓库或运输车队，而不顾这样叠床架屋地重复设置给资源带来的严重浪费，这也许最明显地证明，节俭并不是联合国系统执行其发展使命时的最大优点。

207. 工作人员费用占方案支出的比例是另一个问题，值得对其进行比本报告可能进行的更加详细的审查。由一些组织给联检组提供的，或检查专员从方案预算文件中获得的数字表明，1994年非洲技术合作方案专职的正式项目工作人员（驻在各总部和非洲）的费用占这一年中其非洲技术合作支出（由经常性和预算外资源供资）的百分比差别很大，其情况如下：

| 组织    | 工作人员费用百分比 |
|-------|-----------|
| 原子能机构 | 12        |
| 粮农组织  | 18        |
| 人口基金  | 18        |
| 儿童基金会 | 23        |
| 万国邮联  | 65        |

---

<sup>5</sup> 见题为《联合国系统外地共同房舍和服务》(JIU/REP/94/8)。

<sup>6</sup> 见《联合国儿童基金会运输活动》(方案编制和管理问题)，(JIU/NOTE/91/1)。

|            |    |
|------------|----|
| 卫生组织       | 65 |
| 劳工组织       | 70 |
| 发展支助和管理服务部 | 82 |
| 民航组织       | 91 |

208. 然而,应谨慎看待上述数字,因为各组织在总部的技术合作支助服务的安排有所不同。在大多数情况下,总部的技术和行政支助是全球提供的,而不是按地区提供的。这意味着上述数字中有些实际上少报了方案支出中工作人员所占部分。尽管没有人会对需要工作人员来管理方案和项目,转让技能和专门知识,并通过技术合作方案来宣传各组织的准则、标准和政策表示异议,但人们不可避免地要对如此雇用的工作人员对这方面的发展问题产生的真正影响提出问题;现在没有对在目前援助提供制度中这些工作人员就货币而论的成本利得或价值进行的全面评价。联合国系统各组织总部为支助其在非洲的外勤工作而雇用的工作人员经常性费用目前接近3亿美元。各组织应认真地审查这种发展合作资助方法的成本效益。

209. 另一个重要的支出事项涉及特别是以总部为基地的方案的会议、研讨会、讲习班、咨询服务和报告。这些活动无疑是有用的。但是,有争议的问题在于其相对于成果的成本费用,缺乏后续行动和对其影响的评价,或这些活动不连续的临时性模式,这种模式只与特定的、彼此无联系的项目,而不是与国家或区域的提高认识的方案战略、示范活动、信息传播和技术转让——其结果可轻而易举地得到证实——联系在一起。

210. 当把所有上述支出(外地办事处编制、车辆、行政管理费、专家、总部和外勤的技术合作工作人员、会议、旅差费用、每日生活津贴等等)加在一起时,几乎

没有什么钱留下可用来在非洲基层与贫困进行斗争了。正是各组织技术合作支出的这种自筹资金结构已使人们产生这一感觉：国际发展系统是为了为自己提供服务而不是为发展中世界的穷人提供服务而存在。尽管从理论上讲，非洲在1994年应“得到”价值估计8亿美元的联合国系统的技术合作方案和项目，但几乎不可能弄清该金额有多少实际上用于非洲穷人。这些资金十之八九在联合国发展系统内运转。那么非洲国家又如何能拥有其资源它们无法控制的方案呢？

211. 根据以上分析，检查专员建议采取如下措施。

(a) 所有的组织应在今后采取必要行动以扩大使用按特别服务合同使用的国家或区域人力资源和机构。应更加注重直接培训和研究金方案，短期咨询服务，志愿人员，发展中国家间的技术合作，南南和北南体制的配合，扩大与非政府组织的合作，各组织的正式工作人员的定期视察，以确保与联合国系统的准则、标准和政策取得一致。联合国系统各组织可对这些可供选择的技术合作方式进行进一步改进并加以更广泛的运用。

(b) 各组织应进一步审查其工作人员费用占技术合作支出的比例并在中期内采取必要的行动以减少其非洲技术方案支出中工作人员费用因素。应把由此而腾出来的资源用于上文(a)中建议的方式。

(c) 在尊重东道国政府愿望的前提下，各组织应继续扩大国家项目执行政策的实施范围。

(d) 各组织应在政府一级更多地从事发展政策的咨询和宣传，并普遍在国家一

级通过最大限度地利用公私传播媒介(电视和无线电广播网络、公众演讲、印制品和信息技术,例如光盘只读存储器)加强公众对其各自的规范性文件、政策和行动纲领的认识。新闻部和开发计划署应在国家和分区各级率先建立联合国联合信息中心,该中心除了从事上面活动外,还可出版一个关于各组织在全球和外地各级发展活动的联合国系统简讯月刊。

(e) 各组织还应加强其非洲技术合作活动中的机构能力建设目标,使得每项活动、项目或方案明确用于加强被支助机构的管理、行政和财务会议制度,包括该机构的业绩监测和自我评价程序。

(f) 为了减少联合国系统在非洲外勤工作的创设和管理费用,应考虑在联检组题为“联合国系统外地共同房地和事务”的报告(JIU/REP/94/8)中的建议。重点应是统一采购和管理货物和劳务,特别是国家一级的运输设备。

(g) 联合国系统的有关组织应该考虑,在东道国政府同意的条件下,促进在每一非洲国家中由双边和多边金融机构支助的两种国家大型项目是否可行:

(i) 一种大型项目旨在建立公私部门国家和分区咨询机构的综合财产清单——每年更新一次——以便加强这些机构并使它们参与执行联合国系统的技术合作活动;

(ii) 另一种大型项目旨在加强特别是粮食生产部门的基层合作社的后勤、技术和业务能力。

### C. 支助分区一体化

212. 各组织应把非洲各成员国根据《建立非洲经济共同体的阿布贾条约》的规定为了充当区域一体化进程的先锋而建立的分区经济集团，视为并用作使其在分区范围内与非洲的发展合作趋于合理化和最优工具。因此，每一组织应考虑：

(a) 给各分区集团的秘书处提供直接的技术支助，使它们能发展和制订一体化项目，并在不同部门进行分区前景研究；

(b) 在适当时，将国别活动中与分区或国家集团有关的方面纳入其各自的主管部门；

(c) 建立并连续不断地支持分区或国家集团的国家机构和非政府组织网络，以便加强它们之间的技术合作，促进工作人员和经验的交流并确保在每一分区或国家集团内更理想地利用资源；

(d) 在各组织各自涉及的部门内，加强与非洲经委会的分区性多国方案编制和业务中心的合作。

### D. 机构间合作、协调和相互作用

213. 国家一级：现已到位的或仍在发展中的各种机制（驻地协调员制、共同房舍和服务、方案做法、国家技术合作评价和方案（技合评价和方案）、长期前景研究、国别战略说明等）应有助于加强联合国系统内每一非洲国家一级合作。下一个挑战

存在于两个方面。首先,与布雷顿森林机构的合作需要以更加系统的方式进一步加以发展,这不仅是因为世界银行目前比联合国发展系统提供更多的技术合作资源,而且也因为通常在通常由各发展组织覆盖的社会部门中的结构调整方案造成的影响。另一份题为“联合国系统同多边金融机构的合作”的联检组报告(JIU/REP/92/1)提出了为此目的而需要采取的行动建议。

214. 在通过联合国系统的官方发展援助流量正在下降之际,联合国系统各组织将会发现,为了它们明智的自身利益,应与多边金融机构建立更加系统的发展伙伴关系以支援非洲国家。非洲国家应采取主动以建立这种伙伴关系,这种伙伴关系也应扩大到双边和多边—双边援助团体。因此,非洲国家政府应探索将联合国系统和布雷顿森林机构使用的不同国别方案编制框架合并起来的可行性,使得由此而产生的、基于国家长期发展计划的框架,也更便于双边捐助国随时利用,因为双边捐助国的捐款毕竟占流向非洲乃至整个发展中世界的技术合作资源的大多数。

215. 国家一级协调的另一方面涉及长期前景的研究,检查专员认为这是一个十分有用的主动行动。目前这种研究在非洲区域显得极少,因为制定国别战略说明的工作明显放在了前面。但检查专员仍认为涉及十至二十五年的国别前景研究和计划应优先于有五年时间范围的战略说明。最理想的是,后者应适合于前者,而不是相反。因此建议非洲经委会和开发计划署更加大力发挥积极作用,在联合国系统各组织所属部门的支助下,建议并协助各国政府拟订和执行长期发展计划。这些计划,应纳入分区和区域一体化特点和全球一级的承诺,并应作为其他国别方案拟订工具的框架,以及在支助非洲国家方面进行机构间合作和协调的框架。

216. 区域一级:如同在第一章中讨论的那样,在非洲以及在联合国系统和捐助

团体内重叠的区域方案主动行动激增的现象也许最清楚不过地证明，目前区域协调安排远远不能令人满意。检查专员的调查结论表明，现有的非统组织/非洲经委会与联合国系统各组织的单独的协调或协商机制是重复的，费用大并且造成混乱，而且一般说来从后续活动和结果上看是无效的，其部分原因在于，非统组织、非洲经委会和非银之间至今远未实现政策上的协调，尽管它们有秘书处联合办事机构，还有部分原因在于，非统组织召开的会议、非洲经委会的部长会议和其他部门会议的任何建议都没有带来很大政策影响，更不必说在联合国系统的其他组织、多边金融机构和发展援助委员会的成员一级的可适用性了。

217. 由于这些原因，检查专员认为有必要设立一个更有成本效益、侧重于行动并且有广泛基础的区域政策协调论坛，该论坛的建议能对每一非洲成员国的发展政策和战略直接提供资料，并指导国际社会的其他发展伙伴特别是捐助团体的区域主动行动。这实际上意味着把非洲经委会目前的部长会议扩大成为一个相当于联合国经济及社会理事会的非洲经社理事会，可将其建议直接提给非洲国家和政府首脑，包括布雷顿森林机构在内的行政协调会成员组织的立法机构，以及经济合作与发展组织的发展援助委员会。检查专员建议，由非统组织/非洲经委会/非洲开发银行秘书处联合办事机构和非洲危急经济形势、复苏和发展机构间工作队拟订拟议中的新政策协调论坛的职权范围草案，该论坛可称为非洲发展会议，其正式成员将包括所有非洲的主要发展伙伴。应在行政协调会一级审查职权范围草案，并把它提交给有关政府间机构以便采取行动。

218. 新安排的主要特点和优点有：

(a) 拟议中的非洲发展会议将在固定日期每年举行会议，由非统组织秘书长担

任主席。会议的秘书为非洲经委会的执行秘书，由非洲开发银行行长、主管非洲业务的世界银行副行长和开发计划署署长或他们的代表作为副手进行协助。

(b) 会议将吸收非洲经委会的部长会议年会和非统组织经济和社会部门定期部长会议以及与联合国系统各组织举行的两年一次的协商会议的精神。

(c) 联合国系统的参与最好应定在行政负责人一级。

(d) 会议的每届年会应集中在一定优先主题上(例如,科学和技术,运输和通信,区域合作和一体化,商品出口的多样化,文化和发展等),实质性投入应按每一主题划分,来自非洲和有关行政协调会成员,并由非统组织/非洲经委会/非洲开发银行秘书处联合办事机构协调。

(e) 会议将一方面巩固非统组织、非洲经委会和非银之间的协同作用,另一方面巩固它们与非洲的外部发展伙伴,特别是捐助团体之间的协同作用。

(f) 会议的成员还将包括分区经济团体、非洲农工商联合会、工会组织和非洲非政府组织的联合会,以便确保会议的决策和建议得益于不同部门和不同层次的伙伴的不同看法和经验。

(g) 会议将为使非洲的本地发展蓝图与外部伙伴的方案、优先事项和制约因素互相协调提供一个理想的讲坛。

(h) 作为非洲经委会区域一级的有效理事机构,会议应在非洲加强非洲经委



会在联合国系统范围内授权行使的区域协调职能,进而促进大会第 32/197 号决议有关规定的执行。

## 七、结论

219. 目前在非洲区域正在发生的许多变化,特别是在政治和经济改革,冲突解决和缔造和平的主动行动或区域合作和一体化等方面的变化,为实现区域和平、稳定和经济复苏的基本前提带来了希望。这些井然有序的趋势,证实了非洲成员国实际上正在履行其按照《非洲新议程》作出的承诺,这些趋势必须在长时期内得以维持,其方法是国际社会也同样履行它所作出的承诺,例如增加官方发展援助流量以支持经济改革和商品出口多样化方案或债务处理等。

220. 移交给联合国系统各组织的支持《非洲新议程》的重要任务,在秘书长提出关于非洲的特别倡议之后,现已有可能转变为更加具体的结果。为了促进《非洲新议程》而在联合国秘书处内建立的机构安排尚未表明都充分有效。为了对该区域正在出现的发展需要作出更加果断而迅速的反应,非洲经委会需要一种全新的方案和组织战略,从而加强其在分区的存在和它与联合国系统其他组织的技术和业务合作。尽管各个专门机构和行政协调会总的来讲已加强其对非洲发展的承诺,它们仍面临着严重的资源问题,不过这个问题也可能有着积极的影响,这就是促使联合国系统在与非洲和整个发展中世界的技术合作中采用更加理想和节俭的方法。