联合国 DP

联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
LIMITED

DP/1996/18/Add. 2
15 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996 年年度会议

1996 年 5 月 6 日至 17 日，日内瓦

临时议程项目 7

人口基金/开发计划署

提交给经济及社会理事会的报告

署长的报告

目　　录

页次

宗旨

第一部分：执行大会第 44/211，47/199 和 50/120 号决议的后续行动 …… 3

第二部分：经济及社会理事会第 1995/50 号决议的后续行动：与布雷顿森林机构的合作 …… 14

第三部分：经济及社会理事会第 1995/51 号决议的后续行动 …… 16

第四部分：经济及社会理事会第 1995/56 号决议的后续行动：人道主义活动 …… 20

96-06559

宗　旨

本报告是按照经济及社会理事会第1994/33、1995/50、1995/51和1995/56号决议提出的，采用的是经联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金（人口基金）和世界粮食计划署（粮食计划署）执行局秘书处之间商定的新的共同报告格式。

执行局的行动

执行局拟宜注意到本报告。

第 一 部 分

执行大会第 44/211，47/199 和 50/120 号决议的后续行动

一、导言

1. 大会第 50/120 号决议是建立在以前第 47/199 和 44/211 号决议基础之上的。在本报告的这一部分中，将从开发计划署的角度来论述这些决议所共有的下述三个主要方面：(a) 协调；(b) 方案问题；(c) 管理、人员和财政问题。

二、协调

A. 驻地协调员系统

2. 开发计划署在本报告期间根据执行局的愿望加大力度管理并加强驻地协调员系统，该系统被认为是联合国系统将来最有价值的工具之一。执行局在其第 95/22 和 95/23 号决议中重申，开发计划署的使命是协助联合国系统成为促进可持续人力开发的统一和强大的力量，并为此采取实际行动另外将开发计划署总资源的 1. 7% 指定用于支助联合国系统和援助协调。这一专项资金是给驻地协调员方案支助的新贷款，此前已经向联合国的业务活动提供了占总资源 4. 3% 的资源。此项新资金为两个领域的活动提供了绝好的机会：(a)确保联合国方案在国家一级的协调一致以及动员所需要的资源；(b) 在机构间的基础上，采用革新的方式加强行政部门的合理化。本文件第四部分论述了在复杂紧急情况下的驻地协调员系统问题。

3. 正如前次报告所述，联合国驻地协调员/开发计划署驻地代表的征聘通过扩大的共同安排一直向其他联合国机构开放；迄今为止，九位驻地协调员直接从其他联合国机构——主要是从政策问题联合协商小组（政策联合协商小组）——招聘征用。截止 1995 年 12 月，在总计 115 位在岗的驻地协调员中有 45 位直接来自除开发计划

署以外的机构或在其中工作过。开发计划署为了从署外招聘而做出了特别努力。关键的是各有关机构要牢记住员额简介，不遗余力地提供尽可能优秀的候选人以补充驻地协调员的空缺。根据大会第50/120号决议第37（b）段，开发计划署将进一步努力在招聘过程开始之前同东道国政府一起制定出特别的员额简介。

4. 开发联合国驻地协调员/开发计划署驻地代表的关键性能力正在受到特别关注。1994年9月确定每年为所有新驻地协调员/驻地代表举办就职情况简介令，重点内容是作用、职责和责任。开发计划署和国际劳工组织（劳工组织）都灵培训中心与方案和业务问题协商委员会（方案业务协商会）进行协商，于1995年5月试验举办了关于培养有经验的驻地协调员/驻地代表的基于政策的方案编制和服务的高级研讨班。计划于1996年4月举行这一系列研讨班中的第三个。这一成功的方案正在向来自政策联合协商小组及其他机构的参加人员开放。计划到1996年底，目前几乎所有的驻地协调员/驻地代表至少将参加这些研讨班中的一个。在1996年期间，开发计划署将计划全面审查驻地协调员/驻地代表的能力。

B. 主要国际会议的后续行动

5. 署长作为经济和社会发展特别协调员，一直在协助秘书长确保在行政协调委员会（行政协调会）背景下在机构间一级就各次国际会议采取有效的后续行动。行政协调会在其第二届常会上决定设立三个机构间特别工作组，对这些会议的后续行动采取多部门和交叉的办法。特别工作组是根据交叉的理论而不是根据单个会议建立的。这三个特别工作组处理：(a) 人人享有基本的社会服务；(b) 人人都充分就业和可持续的生计；及 (c) 使环境为以人为中心的可持续发展服务。开始时，这三个特别工作组分别由人口基金、劳工组织和世界银行担任主席。这些工作组将努力提供具体的成果，如为驻地协调员提供共同或补充方案建议及具体的指导方针。第一个特别工作组从较早时的国际人口与发展会议后续行动特别工作组转化而来，它已经就

那次会议的实际后续措施向驻地协调员系统提供了一系列指导方针。随着大会认可第四次妇女问题世界会议的成果，秘书长建议行政协调会设立关于赋予妇女权力和提高妇女地位的第四个特别工作组。署长已经向驻地协调员/驻地代表提供了基于行政协调会此项成果的国家一级后续行动的书面指导意见。

C. 区域和分区域一级的协调

6. 在1995年，开发计划署和各区域经济委员会共同设立了关于加强在以下六个领域合作的特别工作组：(a) 区域一级的协调机制；(b) 政策分析和具体的合作领域；(c) 将区域层面纳入国别战略说明中去；(d) 建立信息双向交流机制；(e) 审查区域方案的执行方式；以及 (f) 关于资源调动战略的合作机制。特别工作组由协理署长担任主席并由各区域经济委员会和开发计划署的高级官员组成。特别工作组旨在确保在全球范围内对开发计划署与区域经济委员会正在进行的合作进行审查并在工作一级促进合作。

7. 各区域经济委员会的执行秘书定期举行在区域一级展开活动的联合国实体和机构的协调会议。开发计划署的区域局参加了这些会议。

三、方案拟订问题

A. 国别战略说明

8. 开发计划署通过其驻地协调员系统的支助机构，一直支持驻地协调员一旦需要就协助各国政府编制国别战略说明。截止1996年2月的情况如下：9个国家的政府完成并通过了国别战略说明在8个国家的政府正审议通过国别战略说明最后草案；7个国家的国别战略说明草案初稿已经编制完成，在另外19个国家中，国别战略说明草案预计不久即将完成。在43个国家中，国别战略说明的编制尚处初级阶段，而在39个国家中，政府尚未就是否编制国别战略说明作出最后决定。在6个国家中，

政府已决定不采用国别战略说明。

B. 统一

9. 开发计划署在政策联合协商小组范围之内从1995年起就担任方案执行和国别一级管理统一问题分组的主席。也是从1995年开始，人口基金就担任方案拟订程序统一问题分组的主席。在1995年期间，这些分组都在加紧努力展示具体的成果。关于方案拟订周期的统一，该分组将方案国家划分为四大类：(a)政策联合协调小组成员的方案拟订周期已经得到统一的国家；(b)方案拟订周期将于1999年得到统一的国家；(c)可能统一的国家；(d)特别情况。

10. 目前的数字显示，(a)类总计有27个国家；(b)类有45个国家；(c)类24个国家；及(d)类7个国家。在国别一级，开发计划署正试图确保在(b)和(c)类国家中通过驻地协调员系统实行统一的周期。开发计划署新的方案拟订程序将主要由政府的计划周期决定的方案拟订周期与三年滚动的财政周期区分开。原则上，所有的基金和计划署都能将其方案拟订周期与政府的计划周期统一起来，从而独立于它们自己的财政周期。

11. 大会第47/199号决议中建议的关于统一方案拟订程序的政策联合协商小组共同手册正在编制过程之中。在这方面，政策联合协商小组方案拟订程序统一问题分组在具体领域中已经取得进展，诸如关于监督和评估的共同指导方针以及方案拟订的共有数据库等。然而，存在着一系列必须加以解决的实际难题。例如，并非所有的政策联合协商小组成员都以具体的项目和方案的形式提供协助，这样共同的方案和项目程序便并非总是可行的。尽管如此，制定将要遵循的分批办法预计在可行的领域会产生具体的指导方针。

C. 方案方式

12. 大会在其1992年12月22日第47/199号决议中规定的方案方式几乎与

第五个周期（1992—1996年）同时出现。然而，到有了明确的业务指导方针时，并且由于一般的项目准备时期，多数的国别方案已经将其资源与新的但是传统的项目以及从第四个周期转下来的老项目联系起来。因此，多数经过中期审查的国别方案在很大程度上仍然是面向项目的，但它们最好将重点放在比第四个周期期间更少的集中领域（平均4个）。通过巩固小项目并按照主题和部门重新对活动进行分组以加强方案的影响，导致在全球范围内减少了“项目分散”的历史现象，从而向该项目方式又迈进了一步。

13. 因此，一般来说，采用正式方案方式的宗旨对于后来在第五个周期内制定的方案更为成功。例如人们已经注意到在埃及、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚和尼日利亚所取得的巨大进步。然而，在整个学习过程中，出现了一些概念和业务上的问题，如国家的优先次序和国别方案很少按该方案方式所要求的方式和详细程度加以阐明，根据定义，该方案方式是多部门的，需要各部间的协调和联系。所以，在解释和采用方案方式上的灵活性是至关重要的。

14. 有几个政府仍然担心着该方案方式相对于大的传统项目的附加值，例如认为其成本高（拟订、管理、工作人员的时间），尤其是在全面削减行政预算的情况下。一些国家对该方案方式作为资源调动工具的价值提出疑问：它们在通过这种方式吸引额外资金方面遭到全面的失败，尽管它们在事前同包括双边捐助者在内的捐助者进行了广泛的协商。这有力地表明，多数捐助者经过通盘考虑似乎仍然宁可在其自己的体系内工作。

15. 为了促进在国别方案拟订过程中对该方案方式的理解和实行，开发计划署起草了文件指导方针/执行安排的指导方针——一套组合培训方案，包括一个培训录像带（1994年）——并通过方案业务协商会协助拟订监督指导方针和关于方案办法的评估指导方针（1994年）。开发计划署还同劳工组织都灵培训中心和政策协调会/方案业务协商会合作编制通用方案方式培训方案，供联合国发展系统和其他有关机

构之用。开发计划署正在对其采用该方案方式的全面经验进行评估并将在不久发行关于这种方式的订正本。

D. 在外地一级征聘、训练和酬报国家项目人员的共同准则

16. 开发计划署在执行大会第50/120号决议第26段的过程中，将在方案拟订程序统一问题分组的范围内与政策联合协商小组一同拟订这些共同准则，同时考虑到适用于国别办事处国家专业工作人员的酬报数额和惯例，并认识到项目工作人员职权范围上的差异。该分组的一个特别工作组已经在各项目的范围内制订了关于向政府工作人员付酬这一个别问题的准则草案。在涉及项目工作人员问题上预计不会出现概念上的问题，因为这一问题在各个基金和计划署一级的程序中已经作了详尽的论述。任务要在各个基金和计划署的程序之间的共同基础上拟订。

E. 国家执行和国家能力建设

17. 国家执行。在几乎所有第五个方案周期的国别方案中期审查中都报告以国家执行的方式管理的方案和项目的数量增多了。这种方式在加强国别方案的所有权和将外部业务纳入国别方案方面很有用处。国家机构一般承担着越来越多的征聘项目工作人员、安置人员、购置设备、财务管理以及报告和其他执行活动的责任。

18. 与此同时，在一系列中期审查中，已经注意到运用这种方式的一些行政问题。通常的经验是目前执行它的程序很不方便，与国家程序和其他发展伙伴的程序相比尤其如此。它们对要求每季度提出进度和附带的开支报告的做法表示关切，根据一些国家的经验这被认为是浪费时间并且不符合地方惯例。

19. 一般来说，国别办事处和各国政府有数种办法处理国家执行的行政问题。一种办法是通过广泛的区域和国家培训班提高对国家执行程序和责任要求的理解。其他办法包括建立特别的项目供资的国家执行单位（如中国、埃及、印度、黎巴嫩、马拉维、越南和赞比亚）；除了开发计划署标准的指导方针外，发布具体国家的国家

执行指导方针；规定直接由开发计划署国别办事处和/或联合国项目服务办事处提供支助。

20. 署长已经注意到反映在中期审查中的国家执行的经验，特别是需要审查其程序和要求的性质和频率，使之接近国家和其他发展伙伴的习惯做法而不损害财政和实质性责任。在1995年中期对涉及11个国家和35个项目的国家执行方式进行了正式评估，评估的结论和建议将在修订国家执行程序和必要及在确保其执行能加强能力建设和发展活动的国家所有权方面加以充分地考虑。

21. 能力开发。能力开发被确定为多数开展过中期审查的国别方案的中心目标之一，但少数几个国家除外，在这些国家中重点转向包括直接援助和服务在内的人道主义援助方面，例如在布隆迪、海地、卢旺达。

22. 多数国别方案采用能力开发的传统战略，特别是以各种方式——讲习班、研讨会、在职培训、研究金、指派国际工作人员培训国家相应人员和提供直线服务——开展培训。总的来说，这些办法在提高个人或机构的技能水平方面取得了成功。然而，开发计划署懂得，能力开发是一种复杂的现象，需要各级——中央、区域、分区域及地方——决策系统相互配合。因此，开发计划署在一系列国别方案中试图让预期的受益者参与能力开发活动，以此作为赋予它们权力过程的一部分。据报告，缅甸和苏丹的地区开发计划和阿根廷和秘鲁的加强省和地方政府制订、执行和管理发展活动的能力的工作尤其成功。

23. 总的说来，在开发计划署支助的领域中开发可持续的国家能力的持续限制因素仍然存在，在较不发达国家中，极缺大量经适当培训的工作人员，这些工作人员更换频繁以及不履行国家对各项目所作的预算和实物承诺。构成这些业务限制因素的根本原因是使公共部门正常运作的环境持续缺乏或不足，尤其缺乏足够的补偿和奖励系统。

24. 开发计划署特别注重国家能力开发问题，并在最近出版了一份关于该问题

的出版物：(《建立可持续的能力：公共部门的挑战》(1994 年)，与哈佛国际发展研究所共同编写)。该出版物特别有助于国别办事处和各国政府全面评估国家能力开发问题和要求，并有助于制定出解决这些问题的适当战略。此外，开发计划署还支助各国政府实行必要的行政改革和为可持续的能力开发建立扶持性环境。

F. 议定的分工

25. 开发计划署及其他基金和方案目前正在编制任务说明以提交其执行局，以此作为确保为国家一级进一步分工提供法律基础的手段。在行政协调会的附属机构内部，特别是机构间工作组和方案业务协商会，鉴于同它们在具体实质问题上的合作也在协助确定分工。在这些机制内部，根据具体基金、计划署和机构的比较优势和任务，为其指定了责任。指定责任的过程重申了这些比较优势和不同的任务，并且可望对各基金、计划署和机构间更为全面的合作产生有利的间接影响。

四、管理、人员和财政问题

A. 管理审计系统和援助责任

26. 政策联合协商小组方案执行和国家一级管理统一问题分组将管理审计系统的问题分配给一个特别工作组，该工作组现已完成其工作。在各基金和计划署的管理审计处之间一直进行着定期的协商。在管理审计系统和办法领域中，已经取得了相当程度的协商一致，尤其是在审计的行为标准上。

27. 统一的援助管理和责任框架在开发计划署的参与下通过几个捐助者的合作已经拟就。开发计划署主持全球秘书处执行这一框架。援助管理和责任框架方法是由于一组捐助者在 1990 年维也纳会议上提出援助管理和责任框架的倡议而拟订的。该倡议要求在捐助者责任要求方面更加一致，并建立了一个工作组为统一和简化这种要求提出具体的建议。该框架在本报告的第三部分第三章中作了详细描述。

B. 培训

28. 政策联合协商小组培训工作组是人事和培训分组的一部分，它在1995年4至11月期间举行了六次会议。工作集中在四个领域：(a) 关于紧急培训的信息交流；(b) 发展和协调培训；(c) 分担编写材料的责任；和 (d) 在加强外地合作方面的培训作用。在开展系统范围的培训以支持协调和驻地协调员系统方面，开发计划署一直在为劳工组织都灵培训中心的具体方案提供大量财政支助。各类特别讲习班包括如下内容：方案方式，在驻地协调员系统之内建立小组，以及有关高级驻地协调员和其他外地代表的方案。对这些培训活动的评估总的来说是积极的，主要好处之一是能加强国别小组间内部工作人员的联系，促进了在他们返回工作地点时的合作。

C. 任命中性别的平衡

29. 开发计划署在1995年采取了关于性别平衡的全面政策。此项政策有三个主要方面：(a) 管理责任——管理者对促进性别平衡负有责任；(b) 性别平衡以所有类别的专业工作人员为目标；(c) 机构文化——正在提出并拟订与性别有关的培训建议。此外，开发计划署参与并支助1995年机构间协商过程，该过程导致行政协调会成员的行政首长发表关于性别平衡的联合声明，这代表着在这一问题上全系统达成协商一致。

D. 权力下放

30. 在确保开发计划署作出更有效和灵敏的反应过程中，有人倡议权力下放，增加对国家办事处的授权和责任。过去几年中，驻地代表对人员、财务和行政问题的责任都有所加强。根据这些变化，项目/方案评估，工作计划和国别方案的审查也面临着权力更加下放的环境。

31. 一项新的倡议是用国家办事处作为执行权力下放主要机制的实验中心。增

加授权将与采用强调责任和改善总部和国家办事处的合作，以及与指定总部担当更为有效的业务支助角色的机制和系统互相关联。所涉活动包括确定新的经修订的政策和程序，拟订新的责任文书，重新设计开发计划署的职能过程以及开发信息支持系统。

E. 共用房地和行政服务

32. 政策联合协商小组自1995年开始就担任共用房地和服务分组的主席。截止1996年2月，有两个或更多的政策联合协商小组的伙伴机构在52个国家中都与开发计划署拥有共用房地，其中联合国儿童基金会（儿童基金会）有27处。在这些国家中，其他联合国机构也在其中几国拥有共用房地。(例如联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织（卫生组织）和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）。)根据大会第50/120号决议第47段，基于目前要大幅度提高共用房地和服务指标的计划政策联合协商小组各机构将到1997年底至少在68个国家拥有共用房地。预计，按照租用/购买方式营造的房地的多数是在最不发达国家。就一切情况而论，预计到租期结束时，这些房地的所有权将转给东道国，条件是联合国机构将能够永久性使用免去租金的房地。

33. 在1995年，完成了四个国家共同房地的建设项目。其中三处房地已经入住，并列入了上述52处共同房地的数目。已经编制好了关于建立共同房地和服务联合监督和管理机制的建议草案，并已在政策联合协商小组伙伴间散发，这将提高效率和促进规模经济并将避免重复劳动。该项目预见所有参加机构将为共同管理单位的人员配备及其业务费用提供捐款。所有四个机构都已确定参加。预计在1996年，将统一向各自的执行局提出将来的业务方向和关于建立共同房地和服务的政策。为将来的共同房地确认并最终挑选投资者/开发者的筹备工作包括在国际和当地进行广告宣传，而且迄今已吸引了37个潜在投资者的注意。每个国家都进行了有关成本效

益的研究。如果租用/购买方式不是最具成本效益的解决办法，那么将采用其他更有效的替代办法。

34. 在共同服务方面，1995 年拟订了关于安装局域网和信息技术基础设施的共同标准和指导方针，并已向所有的国别办事处散发。在南非建立的新的共同房地和服务可在将来成为其他地方仿照的样板。开发计划署与其政策联合协商小组伙伴一起，将极力在政策联合协商小组伙伴机构拥有共同房地的所有地方增加共同事务帐户以节约共同的费用。

第 二 部 分

经济及社会理事会第 1995/50 号决议的后续行动：与布雷顿森林机构的合作

一、导言

35. 1995 年，一个关于加强与布雷顿森林机构合作的特别工作组在开发计划署协理署长主持的联合国秘书处高级官员会议过程中设立。虽然该工作组着眼于全系统，但它首先将审查秘书处各实体之间共同感兴趣的问题。

36. 就其自身而言，开发计划署多年来一直与世界银行进行着密切的合作。前开发计划署/世界银行特别工作组已在 1995 年重新作了界定，以便将注意力集中在以下的领域：(a) 政策一级的对话；(b) 国家一级的合作；(c) 援助协调；(d) 复杂的紧急情况。为了与各基金和计划署的共同报告格式保持一致，在下文中将这三个主题分成政策问题的合作和在国家一级的业务活动的合作。

二、政策问题的合作

37. 在全球一级，在联合国系统关于国际会议的后续行动的倡议方面，世界银行主持着开发计划署参加的行政协调会关于使环境为以人为中心的可持续发展服务问题机构间特别工作组。与此相类似，世界银行对联合国特别援非倡议作出了重大贡献。在联合国 HIV/艾滋病联合方案（艾滋病方案）方面，世界银行与开发计划署怀有同样的忧虑并相互给予支持。其他正在政策一级进行双边讨论的实务领域为水资源管理、能源、小额信贷、贫穷评估和战略、管理方式、森林的可持续管理和农业研究。开发计划署正在与国际货币基金组织就货币基金组织的“高质量增长”概念与执行局向开发计划署提出的“可持续的人的发展”概念之间的共同领域进行磋商。这一概念性工作预期将促进在国家一级的更大规模的合作，正如下文所显示的那样，国际

货币基金组织是开发计划署资助的技术合作，尤其是经济管理领域里的技术合作的重要执行机构。

三、国家一级业务活动的合作

38. 在国家一级与世界银行的合作确立已久。许多方案国政府选用来自世界银行的贷款程序，以政府分担费用方式共同为开发计划署资助的项目提供资金。虽然这种做法广泛地用于拉丁美洲和加勒比地区，但目前与世界银行进行的讨论涉及是否有可能将该种程序扩大到其他地区。另一个大有可为的合作领域是那些正在摆脱冲突的国家。一种正在形成的形式是利用开发计划署管理的资源促进并使世界银行能在冲突结束后的局势中重新进入需要资源用于恢复和重建的国家。

39. 开发计划署和世界银行正在协商小组和圆桌会议上寻求和加强它们之间的合作。这两个组织之间已经有了一项关于援助协调的正式协议，而且确立了这两个组织在协商小组和圆桌会议各个阶段的通常作用。该协议意识到政府选择实际协调机制的特权。正在达成另一项协议，它涉及这两个组织各自的作用，尤其是在协商小组和圆桌会议后续行动方面的作用，其中包括国家能力培养问题。

40. 开发计划署和货币基金组织正在政策和业务这两个方面寻求加强在国家一级的合作。对各国政府来说，在政策方面进行合作的主要问题是在主要由货币基金组织和世界银行参与的政策框架文件的筹备过程与主要由联合国各基金、计划署和机构参与的国别战略说明之间建立联系。在合作方面，开发计划署自 1989 年起就已经与货币基金组织订立了一个执行机构协议。迄今为止，开发计划署已提供了约 2160 万美元资金用于由货币基金组织执行、旨在诸如财政和中央银行领域建立国家能力的技术合作项目。

第 三 部 分

经济及社会理事会第 1995/51 号决议的后续行动

一、导言

41. 监测、评价、国家管理和协调国际援助的能力和成本效益等专题通常与执行三年期政策审查密切相关。然而，在此详细探讨这些专题是考虑到了关于这些专题的经济及社会理事会第 1995/51 号决议。

二、监测和评价

42. 开发计划署已对监测和评价给予高度的重视，为此通过范围广泛的条目层次：项目、方案（部门和专题）、国别方案（中期审查和评价）和方案方式来探讨影响和执行情况问题。

43. 开发计划署的监测和评价涉及另外一些重要的非指规数大型方案，诸如由特别方案资源资助的方案、21 世纪能力方案和全球环境贷款设施等。

44. 开发计划署已制订了与更为传统的考绩相并行的一揽子战略评价。这种评价包括以下的题目：国家执行；共同资助形式；驻地协调员系统和特别方案资源等。

45. 开发计划署正在根据已经获得的经验修订其自己的监测和评价指导方针并正在为国别方案和参与性评价拟定新的指导原则。

46. 开发计划署正在通过培训、区域讲习班、出版物、向高级管理人员作的专题报告和中央评价数据库的权力下放来加强反馈系统。

三、加强国家管理和协调国际援助的能力

47. 关心改善对援助的管理和协调是关心改进公共部门管理和有效使用公共资源的一部分。开发计划署已采取下文所述的步骤以加强管理和协调国际援助。

48. 该领域里的一项深入研究是由政策和方案支助局进行的，研究报告的题目

为“各国政府对援助的协调和管理：开发计划署的作用”，而且开发计划署在这一领域里的经验已由一个独立工作队作了评价。政策建议已获得高级管理人员的核可，并将注意力更为集中在开发计划署加强国家对援助的协调和管理能力这一领域的活动。

49. 署长已核可了支持圆桌会议和开发计划署参与协商小组会议的追加资金。已采取行动改善开发计划署在圆桌会议过程中提供的支助并确保适当的国家一级后续行动。

50. 在本报告第一部分第四、A 节中述及的统一的援助管理和责任框架已在设在开发计划署的一个全球秘书处的协助下实施。该框架概述了一系列基本原则，它们涉及：国家管理；国家责任；国家帐户；执行机构；财务管理系统和管理方式；最高审计机构；拨款方式；直接付款；标准化的格式和国家采购。

51. 在援助管理和责任框架中间接地表明的一个要点是：政府机构安排和承诺、政策、制度、人力和财政资源都必须有助于有效的管理和责任。已建议设立一个负责援助管理和责任的联络中心（所谓的援助管理办事处）。

52. 改善援助管理和责任的做法是建立在捐助机构和东道国共同承诺 (a) 在公共财政管理系统方面加强国家能力，(b) 精简和协调各捐助者的报告要求和程序之上的。

四、改进国家对评价联合国业务活动的参与

53. 开发计划署改革倡议的战略重新强调了所有开发计划署的方案都是国家推动和国家所有的。所有开发计划署项目中约有 70%是在国家范围内实施的，从而明确地将管理评价的主要责任落在国家当局肩上。开发计划署正在协助各国家当局完成这一任务。关于监测和评价的三个示范性讲习班是针对国别方案官员、负责评价的政府官员和民间社会的成员而安排的。这三个讲习班中有两个已在 1995 年举办，

第三个预期在1996年举办。讲习班的目标是传授拟订和管理评价活动的概念和技巧，尤其是在方案方式这一概念范围之内。讲习班将监测和评价作为促进决策和学习以及加强责任性的工具来加以介绍。它们预期将产生成倍的效应，因为参与者在返回后将转而培训其他的人员。培训资料和整套教材将通过开发计划署国别办事处网络提供，以促进这一领域的培训进一步成倍地扩大。

五、在评价方面促进更为广泛的合作

54. 开发计划署一直在通过其主持的评价问题机构间工作组促进机构间在评价方面的更为广泛的合作。该机构间工作组近来所审查的最重要的问题包括：(a) 在监测和评价方面建立国家能力；(b) 评价性别问题的指导方针；(c) 评价数据库；和(d) 项目的评级系统。该机构间工作组已对这些专题形成了一些共同的理解。该机构间工作组1995年11月在纽约开会，审查的主题包括：(a) 国家监测和评价能力的培养；(b) 参与性评价；(c) 评价数据库；和(d) 方案/项目的执行情况评级系统。1996年会议将涉及机构问题、衡量影响和方案国的评价能力培养。

55. 开发计划署与机构伙伴一起在评价问题机构间工作组的工作范围内制定了一份题为“关于在贯彻方案方式方面运用监测和评价方法指导原则的业务指南”的文件。这份将在1996年广为散发的文件的目的，就是在利用原先已核准的指导原则方面向方案国和机构国别办事处提出建议。

56. 开发计划署正在通过政策联合协商小组评价问题分组制定在方案一级、国家一级（方案、专题和部门）和跨国一级（专题）的共同协调的监测和评价原则。

57. 开发计划署作为该机构间工作组的主持人正在组织一些评价工作组，它们将 (a) 探讨以何种方式和方法执行经社理事会第90/51号决定，因为它要求采取一种全系统的做法，并(b) 支持联合国秘书处政策协调和可持续发展部执行大会第50/120号决议的第56段，大会在该段中要求评价发展方面的业务活动的作用。

六、改进行政服务的成本效益的范围

58. 本报告第一部分第四、E节已提供了一些关于这一题目的信息。开发计划署将在1996年及以后继续依据建立在成本效益考虑之上的共同事务帐户的初步经验。共同事务帐户是一项重要创举，它通过在提供服务方面扩大经济规模和改进协调来改善成本效益。共同事务帐户涉及某种程度的集中提供行政服务，并根据使用情况按比例从每个机构收取费用。当然，该原则在联合国正在确立其存在的新工作地点较为容易实行，例如在南非。

第 四 部 分

经济及社会理事会第 1995/56 号决议的后续行动：人道主义活动

一、导言

59. 以下信息是根据经济及社会理事会第 1995/56 号决议编写的，但也考虑到了大会第 50/120 号决议的第 51 段。开发计划署在机构间常设委员会工作组的框架内参与就经社理事会第 1995/56 号决议的后续行动设立的特别工作组。该工作组在处理第 1995/56 号决议所附的十个示意性问题的过程中，将与评价有关的问题；资源动员；国家一级的协调；与国内流离失所者有关的作用和责任；救济和发展之间的关系；人力资源开发和工作人员安全；以及加强当地竞争机制的能力确定为要进行详细审查的内容。秘书长提交经社理事会的报告正在从全系统的角度报告这些磋商的结果和来自参与机构的信息。

60. 执行局在其 1996 年的第一届常会上请开发计划署提供关于驻地协调员在危机中的作用、呼吁的协调、圆桌会议机制与人道主义事务部（人道部）的综合呼吁的关系和在具体活动方面与其他联合国组织的重叠问题的信息。执行局还要求了解关于紧急情况反应司的资源情况的信息。这一信息将在晚些时候在一份单独的报告中提供。

61. 为了回应执行局的要求和根据开发计划署的特殊关心事项作进一步的阐述，对选择的问题介绍如下。

二、作用和业务责任

A. 主要职能

62. 开发计划署已开始编写一本有关其在处于特殊情况的国家中的经验的手

册，它反应了一系列的方案活动和服务。它们可以归结如下：

(a) 为国家和国际行动和相关的方案确定总体战略或框架的要素，而不管这些方案是与通过圆桌会议机制，还是通过特别磋商或通过特设方案拟订特派团发起的机构间综合呼吁相关联；

(b) 当半紧急性的活动不属于某个特定联合国实体的任务范围时，使用一个或若干个捐助者提供的预算外资金，包括来自联合国摊派预算的资金执行这些活动；

(c) 从一般资源或开发计划署管理的特别帐户中向具有预防和治疗性的具体活动提供资金并进行监测，将其他联合国机构和民间社会组织作为执行伙伴；

(d) 通过驻地协调员办事处协调驻在国的方案执行情况并向捐助团体提供行政支助服务。

B. 解决国内流离失所人员的需求

63. 开发计划署对国内流离失所者作出反应的作用和责任首先见诸预防和重新安置阶段。因此它正在着手加强旨在减少可能导致国内流离失所的社会和经济脆弱性的方案，即使是在变化无常和危机的情况下也继续开展适当的活动以减少这种流离失所，并确保以及时的方案加强社区尽早重新安置背井离乡人口的吸收能力。

三、反应的能力

64. 开发计划署对危机和灾害局势的反应是从支持可持续的人的发展的执行局第 94/14 号决定所核可的三项目标派生而来，并支持也为第 94/14 号决定所核可的消除贫困、创造就业机会、恢复环境和提高妇女地位这四个优先领域。

65. 开发计划署已显示有能力在以下九个一般性类别对处于特殊情况的国家作出反应：(a) 防灾、备灾和在突发危机情况下的协调支助；(b) 区域重建以安置背井离乡的人口；(c) 重建机构和改善管理方式；(d) 复员人员恢复平民生活；(e) 扫雷；(f) 组织国家选举；(g) 刺激私营部门和创收；(h) 宏观经济规划和经济改革；和

(i) 管理方案援助的提供。

66. 正在制订新的指导方针和程序，以便加强国别办事处及时和有效地履行上文所界定的主要职能的能力。这些指导方针的框架应执行局第96/07号决定的要求正在分别提交。

快速反应的授权权限和程序

67. 在某些可能发生灾害的国家和根据重大灾害的发生情况，驻地代表/驻地协调员已根据可支付多达50,000美元款项的这一特别授权开展业务，但事后须通过一份项目文件对这一行动予以正式肯定。新的程序已在拟议之中，它们将这一授权的金额提高到20万美元，并将这一授权扩大到所有的国别办事处，以便利它们对突发危机或灾害作出直接反应。

四、资源和评价

A. 资源分配的报告、评价和影响

68. 从特别方案资源类别A-减灾中拨出的款项一直是第五个方案周期期间资助开发计划署在紧急情况中的活动的主要来源。特别方案资源类别A分成四个细类：A1-备灾和灾害管理；A2-紧急阶段的活动；A3-恢复和重建；和A4-难民、回归人员和流离失所者。一份关于在1995年期间获得的经验和教训的报告已在主要方案记录，即署长的年度报告的增编1（DP/1996/18/Add. 1）中提交给执行局。

69. 从国别办事处报告的反馈显示，虽然许多特别方案资源的拨款规模适中，但使用拨款时发挥了想象力并产生了良好的效果。汲取的教训显示，除了加强政府的能力以外，开发计划署国别办事处能在诸如预警和灾害反应领域向国家和国际社会提供宝贵的协调服务。在许多国家产生的一项结果是使人们对改善备灾工作的现有但没有发挥出来的潜力产生了一种新的认识，并提高了这一项目在国家议程上的优

先地位。特别方案资源资助对将灾害管理纳入总的发展进程的主流、促进发展倡议，例如那些将注意力集中在增加粮食保障、改善道路网络、土地使用分区或建设法规的倡议产生了重大的影响，而这些倡议反过来又对减少在灾害面前的脆弱性产生了直接影响。与此同时，特别方案资源资助已日益被用来对复杂的紧急情况作出反应。

70. 1996 年期间将对整个第五个方案周期期间的特别方案资源资金的使用和影响情况进行深入的评价。自管理和掌握这些基金中获得的经验将为开发计划署管理有关处于特殊情况的国家促进发展的资源的后续安排提供宝贵的投入（见执行局第 95/23 号决定，表，第 1. 1. 3 行）。

B. 加强当地的能力和竞争机制

71. 支持发展国家灾害管理计划和建立预警系统和协调机构的网络日益得到开发计划署通过由特别方案资源资助的项目给予的支持。由开发计划署和人道主义事务部共同管理的灾害管理培训方案也进一步推动了国家当局确定和解决与国家形势相应的能力培养需求。灾害管理培训方案原先在那些极易受自然灾害影响的国家举办，根据它们以往的经验，1995 年期间的活动有所扩大，包括了诸如莫桑比克和巴布亚新几内亚等国家的冲突后忧虑问题。正在制订计划，以便 1996 年在受人道主义紧急情况影响的国家中实施灾害管理培训方案，从而加强它们管理和应付危机影响的能力。

72. 开发计划署在解决促成冲突和复杂紧急情况的社会群体之间的不平等方面，将通过进一步制订政策和发展实务支助基地来大为加强其提供预防性开发方案的能力。虽然这些方案以避免这种紧急情况为首要目标，但它们还将满足当地社区的需求，建立起救死扶伤和维持生计的能力和发展应付危机局势的机制。在危机期间，开发计划署将设法维持能够防止人口大规模流离失所和加速从救济回复到恢复的积极援助方案。根据以往的经验和对过去一年事态发展的监测，预计在 1996 年将实施

一系列治疗性重大工程，以回应许多目前正在摆脱内部冲突的国家的重建和恢复需求。

C. 参与综合呼吁和与圆桌会议机制的协调

73. 在机构间常设委员会工作范围内，参与的联合国机构、非政府组织和各国政府正在审查由人道主义事务部协调的机构间综合呼吁。开发计划署的一般经验是，综合呼吁并没有向那些将有效满足相对稳定地区的持续发展活动需求和将有助于促进从人道主义危机迅速向恢复过渡的主动行动提供资源。开发计划署正着手在1996年期间与人道主义事务部进行密切合作，以形成促进制定协调的战略和方案的适当机制，对救济和发展的需求作出回应。

74. 方案和业务协商会在1995年9月的第七届会议上意识到联合国系统所面临的冲突后局势具有的关键性质，它需要给予优先关注。开发计划署和联合国发展支助和管理事务部和人道主义事务部同意在所有有关组织的参与下在这一方面开始实施一系列首创性步骤，包括审查筹资或实物捐助的新来源和方式。开发计划署作为该项审查的联络中心将着手与其他的联合国计划署、基金和机构和布雷顿森林机构进行范围广泛的磋商，以确定有效的机制来确保协调将满足处于特殊情况的国家的各种需求的资源动员办法。

五、协调

A. 驻地协调员在危机中的作用

75. 按照大会第46/182号决议，驻地协调员通常将协调在国家一级的联合国人道主义援助。与此同时，驻地协调员将发挥作用，确保联合国系统的准备工作和援助从救济向发展迅速过渡。在这一方面，驻地协调员在制定重建和恢复活动的合作框架方面还充当联合国系统在驻在国的联络中心。

76. 驻地协调员和主要由在驻在国的联合国系统代表组成的灾害管理工作队还充当对复杂紧急情况作出初步反应的第一线力量。在大多数具有复杂紧急情况特征的事件中，驻地协调员还担当指定的人道主义协调员，代表联合国紧急救灾协调专员并直接向他报告，以促进和确保迅速、有效和协调地向那些受紧急情况严重影响的国家提供人道主义援助。

77. 联合国系统对驻地协调员在应付自然灾害方面履行职责所给予的支持已在很大程度中便利了这一作用。然而，已取得的经验表明，加强驻地协调员办事处在复杂紧急情况下履行这些职责的能力所需的资源一直受到严重限制。开发计划署已在机构间常设委员会的框架内发起努力，以便在联合国系统内就在驻在国的适当结构和备用基金或实物资源来源达成更为广泛的一致，以满足驻地协调员有效发挥作用的需求。

B. 与其他联合国组织的业务重叠

78. 在国家一级，驻地协调员和人道主义协调员（在作了这一任命的地方）以及设立的灾害管理工作队概述每一个伙伴的各自责任以避免业务重叠。通常设立了与既定的领导机构相关的部门具体小组，它们由所有有关的联合国组织、非政府组织和与该部门业务有关的双边和多边组织的代表组成。虽然不止一个组织可能参与某个特殊的部门，但授权该小组就合作倡议和酌情为个别组织选择所关注的地理区域达成一致意见。

C. 合作谅解备忘录的拟订

79. 正在审查和修订与其他组织的现有谅解备忘录，以确保它们为开发计划署和其业务伙伴之间的明确和全面的行动提供一个框架。鉴于由紧急情况造成的需求的紧迫性和多样性，国家一级的谅解备忘录和交换指导具体业务活动的协议信函经证明也是一项促进合作的有效机制。开发计划署和其他组织（例如联合国难民事务高

级专员办事处和世界银行）之间的联合工作组和特别工作组也已经建立并将获得加强，以进一步减少资源动员和方案活动中的间隙和重叠。

四、评价和工作人员发展

80. 灾害管理培训方案在使国家当局和联合国系统在驻在国的工作人员携起手来方面所取得的成功已载入了开发计划署于1995年完成的一项深入评价之中。灾害管理培训方案的未来计划目前正在制订之中，其目标是修订其管理结构和实务关注点，以便加强其为全系统工作人员发展需要服务的能力。开发计划署还在参与拟订将在今年发起的复杂紧急情况训练活动。复杂紧急情况训练活动作为对个别组织的工作人员培训方案的补充，将把共同的关注中心放在在复杂紧急情况下开展业务的工作人员的开会技能和知识需求方面。

81. 开发计划署近来已编写了一份培养工作人员与紧急情况有关的能力的工作文件，并将在1996年执行该文件的建议。开发计划署在这一领域里的进一步倡议也在本报告的第一部分作了探讨。