



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1996/74
19 June 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年实质性会议

1996年6月24日至7月26日, 纽约

临时议程* 项目4(c)

联合国促进国际发展合作的业务活动: 审议
联合国开发计划署/联合国人口基金、
联合国儿童基金会和世界粮食计划署
执行局的各项报告

联合国开发计划署/联合国人口基金
执行局1996年年度会议的报告

联合国开发计划署和联合国人口基金的执行局同意本报告将转递经济及社会理事会, 并附有下列附件: (a) 执行局年度会议的报告中关于开发计划署/人口基金的联合部分的摘要; (b) 执行局年度会议的报告中关于方案拟订安排的执行情况的摘要; (c) 1996年第二届常会的报告中关于评价工作的摘要。这些摘要均载于本报告附件内。

* E/1996/100。

一、联合国开发计划署署长的报告

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) 特殊情况。

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 and 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 and 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发展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 and 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、引言

35. 1995年，一个关于加强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、引言

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是，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、引言

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。

附 件

联合国开发计划署和联合国人口基金
执行局的会议报告摘要

一、开发计划署/人口基金执行局年度会议的报告
关于开发计划署/人口基金的联合部分的摘要

开发计划署和人口基金联合部分

五、提交经济及社会理事会的报告

96. 执行局备有署长和执行主任提交经济及社会理事会的报告(分别为DP/1996/18/Add.2和DP/FPA/1996/17(Part II)), 协理署长和人口基金执行主任(政策和行政)分别介绍了两个报告。

97. 协理署长概述了报告的四个部分, 同时指出, 开发计划署、人口基金、儿童基金和粮食计划署商定的通用格式标志着在联合向经济及社会理事会报告方面跨出了重要的一步, 并将便利各代表团的工作。这种格式注意到参照各代表团过去所表示的关注使报告更全面、详细和具有更强的分析性。

98. 执行主任(政策和行政)着重地介绍了报告所涉各领域的最新事态发展, 特别是关于机构间协作的情况。他强调了在加强程序协调和实地活动协调方面所取得的进展。他还指出了报告中所提到的供经济及社会理事会讨论的一些问题和挑战。

99. 人道主义事务部日内瓦办事处主任应主席的邀请以经社理事会第1995/56号决议后续行动机构间工作组主席的身份参加了本届会议, 概括介绍了工作组的工作。他解释说, 在机构间常设委员会范围内设立的机构间工作组是为了便利协调全系统内该决议的后续行动。人道主义事务部的作用是为这项工作提供支助, 确保各机构经常了解决议执行进展情况和向各成员国介绍情况。机构间工作组主席称赞了署长的报告, 并指出, 开发计划署一直是机构间工作组和机构间常设委员会的积极成员, 这两个机构是参与人道主义活动的各组织之间的主要协调机制。在进一步提到报告时, 他重点指出了与开发计划署目前工作密切相关的三个问题: (a) 资源调动, (b) 救济和发展活动的同步性, (c) 内部流离失所者问题。

100. 主席指出, 机构间联合呼吁不是为了筹集用于发展的资源, 还需要作出更多努力以建立协调为满足各国需要调动资源的工作的协商机制。在这方面, 他提到由

开发计划署提供一个关于资金调动情况的全面文件以作为对方案和业务问题协商委员会(方业协商会)和机构间工作组的工作的积极贡献。他注意到救济活动并不是在真空而是在发展和复兴的情况下进行的,因此,他还对开发计划署在研究救济与发展的关系方面所进行的工作表示赞赏,提到开发计划署对方业协商会冲突后恢复战略研究的贡献。在提到开发计划署关于后续安排的文件时,主席表示欢迎开发计划署准备根据核心资源分配指标(第1.1.3项)(分配指标3)采取的主动行动,这反映了对调整开发计划署与其他业务机构的关系的重新估价和贡献。他还表示欢迎开发计划署准备根据处于特别发展形势下国家的需要增加提供资源。机构间工作组主席指出,在联合国系统内必须进一步明确各方面对解决流离失所问题的作用,在这方面,他注意到开发计划署为进一步明确自身的作用所采取的正确行动。

101. 很多代表团对开发计划署和人口基金报告的结构和内容作了评论。一些代表团指出,本届会议不应当用来讨论报告的实质内容,这种讨论实际上应在经社理事会中进行,本届会议应当确定需在经社理事会中审议的具体问题和建议。与会者按照报告所涉4个主要领域作了具体评论。

102. 格式问题 许多代表团对本次报告与以前的报告相比有了明显改进表示满意,并称赞通用格式有利于比较。一些代表团表示认为最好采取一份联合报告的形式。一些代表团评论说,目前的报告本来可以对各种问题作出更彻底的分析,在此基础上提出向经社理事会建议的一些选择。它们提到了第DP/FPA/1996/17(Part II)号文件第2-5段,认为这是今后的报告在如何讨论问题方面可仿效的良好样版。

103. 三年期政策审查的后续行动 一些代表团在谈到驻地协调员制度时赞扬开发计划署迄今在扩大招聘范围上所作的努力,但促请加强这方面的努力。一个代表团请人口基金向执行局报告在联合政策协商小组(政策协商组)高级会议上关于驻地协调员制度经验的讨论结果。人们注意到,驻地协调员制度在危机的情况下似乎能更有效地发挥作用,认为应当研究造成这种情况的各种因素。一些代表团要求人口基金澄清新任命的人口基金代表在驻地协调员制度中的作用。

104. 重大会议的后续行动 一些代表团要求澄清在加强协调和利用指导原则,如国际人口和发展会议机构间工作组关于执行的指导原则方面所取得的具体成果,特别是在实地活动方面。在这方面,还有开发计划署和人口基金对未来的会议,特别是生境二和世界粮食高峰会议的投入问题。一个代表团对于联合国关于非洲的特别倡议文件中缺少有关人口问题的内容表示关注,要求对文件进行更新,在倡议中增加人口和生殖保健内容。各代表团要求两个组织向执行局报告为解决在国际发展领域出现的许多新问题加强资源调动的战略。

105. 一些代表团对实际完成的国别战略说明为数有限表示关注,询问进展缓慢的原因。另一个代表团表示关注的是,方案办法虽然不失为一个好概念,但所取得成绩有限。关于国家执行问题,一个代表团要求说明国家执行单位的作用及其对建立国家能力的影响,一些代表团指出,这对国家成功执行至关重要。还应当强调加强对政府工作人员和项目人员的培训以提高国家能力。一个代表团问人口基金如何协调该基金对国家执行指导原则的修改和开发计划署在这一领域的工作。一些代表团要求提供关于开发计划署权力下放的更多数字和情况。一个代表团强调需要加强与各区域经济委员会的合作,另一个代表团则提请注意在审查区域委员会的作用时建立更强有力的机制。关于共同办公设施,许多代表团对已取得和计划取得的进展表示满意。一个代表团表示认为,报告本来应当提供更多的关于行政服务的资料。这种服务需要更迅速地推广,并应包括更多的信息网。

106. 与布雷顿森林机构的合作 一些代表团强调有必要加强与布雷顿森林机构的合作,并鼓励两个组织向执行局报告在这方面可以通过政府间程序解决的任何问题。一个代表团要求提供关于人口基金对世界银行政策纲领文件的投入以及该基金与各区域发展银行合作的情况,还要求说明为什么人口基金和世界银行之间没有正式合作协议。另一个代表团询问布雷顿森林机构如何参与国别战略说明工作。

107. 监测和评估 一个代表团指出,报告本应当更详细说明评估对两个组织政策调整的作用,还要求说明开发计划署评估工作的最新进展情况,特别是根据1996年

第二届常会的讨论情况进行的评估。关于为协调国际援助加强国家能力,一个代表团要求人口基金说明国家人口委员会或单位继续存在的必要性。

108. 人道主义活动 许多代表团对报告和机构间工作组主席提出的问题表示赞赏。它们强调有必要确定开发计划署在整个人道主义活动领域的作用,具体说明开发计划署的作用不是在救济方面,而是在发展方面。它们指出,各国情况和要求不同,需要进一步说明开发计划署在流离失所问题、遣散军队和排除地雷等方面的作用。它们强调,由于当前的重点是复杂的紧急情况,开发计划署不应当忽略自然灾害,在这种情况下,驻地协调员的作用一直很重要,机构间合作也往往具有示范性。一些代表团还指出,有必要确保采取实际措施以保证与人道主义事务司和布雷顿森林机构,特别是世界银行的合作。一些代表团表示希望有机会更深入地讨论这些问题,并表示它们将在讨论分配指标三(第1.1.3项)的开发计划署部分时回过来讨论这一问题。

109. 答复。协理署长就各代表团的pecific问题和意见做了发言。他确认,报告提供了综合性的资料,但本来还可以开展进一步分析,指导执行局和经社会的讨论。

110. 驻地协调员的征聘范围正在放宽,除了政策联合协商小组之外还包括了各大机构。随着驻地协调员将较多的时间用于协调活动,他们正在逐步把开发计划署的代表和业务职能移交给副驻地代表。这种职能转授进一步促进着把驻地协调员职能与开发计划署代表和业务职能明确分开的进程。

111. 关于正在稳步取得进展的方案方式,需要等待国别方案中期审查和最后评价的结果,这方面的结果将反映出取得的进展。

112. 国别战略说明是一个由政府负责的进程的产品,为完成这一说明所需用的时间取决于国家计划的周期和所需投入的数量和多样化程度。虽然已完成的国别战略说明只有9份,但在另外34个国家,这一说明已将近完成或批准。另有43个国家发起了国别战略说明进程,或已进入了初步阶段。因此,这一进程已在总共86个国家开展,这事实上表明了稳步的进展。

113. 关于为国家执行开展能力建设,国别级的培训包括了参与国别执行的政府对等方面。开发计划署的任务说明肯定会强调能力建设是可持续人力开发的扶持性环境的一部分。目前,需要由国家执行单位确保关于国家执行的报告要求得到遵守。

114. 协理署长还提供了关于开发计划署男女平等的进一步数据。目前,专业人员的32%为妇女。总的目标1997年为38%,至2000年为50%。1997年具体的性别指标是,妇女占D-2级人员的20%,D-1级人员的20%,在132名驻地代表中应有30名妇女。1996年实现的水平为,D-2级人员的20%和D-1级人员的13%为妇女。1996年132名驻地代表中有25人为妇女。

115. 关于与世界银行的协作,署长和世行总裁向各驻地代表发出了一封关于加强国别级合作的联名信。国际货币基金组织也有兴趣在国别级发展与开发计划署的较密切协作。国别级的资源调集是开发计划署的一个重要业务关注。

116. 关于评价,署长在对经社理事会的介绍性发言中可收列有关此项议题的补充资料,尤其是参照1996年第二届常会上举行的讨论这样做。

117. 协理署长澄清说,在全球级,会议后续行动是在三个机构间工作组和新近批准成立的扶持和提高妇女地位委员会内开展的,在国家一级是通过在驻地协调员领导下的专题组开展的。机构间工作组正在编制具体的产出,如驻地协调员准则。国家级的各专题组最终将带来协调或联合的业务活动,支持会议的产出。

118. 预期将在现有的机构间工作组之内开展生境二的机构间后续活动,可调整这些工作组的工作方案以兼顾会议的产出。开发计划署积极地参与了会议的筹备,并向会议秘书处借派出了两名工作人员。秘书长在行政协调委员会上指出,世界粮食首脑会议作为一次联合国系统的会议,应该在筹备和后续方面得到全系统的支持。署长与政策联合协商小组的其他行政首长一起联署了一封致世界粮食安全委员会闭会期工作组主席团的关于世界粮食安全问题的信,该工作组正在筹备世界粮食首脑会议。

119. 关于权力下放,驻地代表现在可为单一项目或方案批准最多为100万美元的费用。在后续方案安排之下,责任分明的权力下放将得到加强,今后在执行局进行的讨论将会表明这种情况。目前有9个试点,正在对进一步的放权进行试验,然后使其走入正轨。

120. 最后,关于人道主义活动,协理署长指出,开发计划署通过机构间常设委员会与人道主义事务部保持着密切的多边关系,通过联合工作组保持着密切的双边关系。目前还在与世界银行开展协作,联合筹备利比里亚的战后恢复工作。协理署长还确认,开发计划署方案活动的重点是预防紧急事态和危机、在危机和恢复中给予适当的发展援助,而不是救济。他引用了开发计划署在流离失所者重新融合的区域发展方案中给予援助的一些例子:除其他外,包括乌克兰、波斯尼亚和黑塞哥维那、莫桑比克、中非和柬埔寨。他指出,署长把为救济调集资源和为发展调集资源之间的协调问题置于高度优先地位。在这方面,方案和业务问题协商委员会的工作对于使发展机构与世界银行合作来说十分重要,而机构间常设委员会主要是代表各救济伙伴。在这两类机构之间公开交流资料被视为有助于共同检查发挥的作用和资源调集情况,对不同的各筹资机制及驻地协调员在国家一级筹资的重要作用加以区分。

121. 副执行主任(政策和行政)感谢各代表团在讨论中提出的批评但又是建设性的意见。他以政策联合协商小组各伙伴组织向署长提出的评论意见为据,向执行局通报了在该小组近期的高级会议上对驻地协调员制度的讨论。经商定,开发计划署应对综合的意见进行一次分析,将结果和后续行动分发给各方。各机构今后还将参与驻地协调员的绩效评价。他在这方面还确证,新指定的人口基金代表将在驻地协调员制度以内工作,人口基金继续全力支持这一制度。

122. 关于方案方式的效力问题,他解释说,这一方式是通过国别方案的制订自1977年以来采用的,是令人满意的,便利了方案资金利用的严谨。关于人口基金在修订的国家执行准则方面的工作,他强调说,人口基金认为这是一种全系统的努力,是

与开发计划署密切协商开展的。将请基金在方案和业务协商委员会和政策联合协商组的伙伴就经修订的准则提出意见。人口基金还将继续努力在所有人口基金供资的方案活动中加强国家和能力建设,包括国别级的培训。

123. 副执行主任(政策和行政)表示,他对于重大国际和首脑会议的外地后续行动需要增强努力这一关注表示同意,他提到,人口基金各办事处的一种反馈是,关于执行人发问题国际会议的驻地协调员制度准则正在许多国家的驻地协调员指导下通过各主题组的工作得到使用。人口基金正在等待在各国的办事处提出进一步意见,随时间的发展监测准则的使用情况。在答复关于国别战略说明的一项询问时,他证实,国别战略说明是建立一种发展共识的进程,政策联合协商小组并没有通过共同国别评估发起任何与此并行的机制。

124. 关于国家人口理事会或单位的相关性,人口基金已对此种协调机制进行了评价,除少数特定国家有例外之外,人口基金认为这种机制有益于制订人口政策和协调外援。对这种机构而言,面临的挑战是,为了贯彻人口与发展会议的行动纲领,到传统的人口领域之外开展活动,关于调集资源,他同意认为,需要加强筹资努力。他说,把宣传定为人发会议后人口基金的核心方案领域增强了在实地一级提高意识的努力。

125. 关于对即将举行的生境二和世界粮食首脑会议的投入,他解释说,人口基金为生境二的筹备活动暂派了一名技术官员,并积极地参加了所有的筹备会议。政策联合协商小组各伙伴组织的执行首长为世界粮食首脑会议签发了一份联合声明,突出与粮食安全有关,应在行动计划草案中得到进一步注意的各项问题,如粮食准入问题、生殖健康和扶助妇女等等。关于联合国支援非洲的特别倡议,人口基金在特别倡议指导委员会的一次近期会议上指出,文件中没有提及人口问题。经过讨论,指导委员会决定在执行计划中纳入性别和人口,作为跨部门性的主题,并专门把生殖健康作为改革保健部门的一项构成内容。行政协调委员会4月会议已经申明了这一新的理解。

126. 关于与布雷顿森林机构的协作,人口基金副执行主任(政策和行政)答复说,人口基金已与世行达成一项协议,为编写国别方案而收集的资料将在各组织之间交流,以求避免工作重复,为国别级活动提供共同的基础。另外,在许多国家还正在执行联合项目。他强调,虽然缺少正式协议,但在这两个组织的所有级别上都定期举行有意义的磋商。他证实说,人口基金二十多年来一直与亚洲开发银行密切合作,并且已经与非洲开发银行达成了一项协议。

127. 执行局注意到了各份报告,经一个代表团建议,这些报告将转发给经济及社会理事会,作为附件(a) 开发计划署/人口基金执行局年会报告中有关开发计划署/人口基金联合部分的节选;(b) 执行局年会报告关于方案拟订安排执行情况的节选;(c) 执行局1996年第二届常会报告中关于评价问题的节选。

六、编制预算和决算的统一格式

128. 人口基金财务、人事和行政司长代表开发计划署和人口基金报告了开发计划署、人口基金和儿童基金会在统一预算格式方面的进展情况。她提醒各代表团注意在开发计划署/人口基金执行局第二届常会上得到广泛支持的一种理解,即认为,统一预算格式作为促进理解和更好决策的一种方法,用意是使编制预算和决算在内容和格式上以及在所用的原则上都更为相近。她指出,这种相似性并不意味着同一性。

129. 该司长报告说,正在这一基础上进行工作。她说,目前的重点领域为:评估儿童基金会最近采用的综合预算办法对开发计划署和人口基金的适用性;界定方案活动、方案支助和行政费用的范围;统一各种编制方式,特别是有关资源利用的编制方式;统一预算分类;及采用一种共同的术语。

130. 该司长请执行局核准最近儿童基金会执行局在第1996/16号决定中核可的进行这一工作的时间表。该时间表预计向即将于1996年夏季举行的经济及社会理事会届会提交一份联合报告;在开发计划署/人口基金执行局1996年第三届常会上提出

一份口头进度报告及有关工作文件；在经过行政和预算问题咨询委员会之后，于开发计划署/人口基金执行局1997年第一届常会上提出关于统一格式的初步提议。

131. 对开发计划署/人口基金执行局1996年第三届常会的口头进度报告将包括预算格式比较和术语定义以及进一步统一所需的措施。最终的提议将考虑到开发计划署/人口基金和儿童基金会执行局的讨论情况。其目的是，一旦获得执行局同意，尽可能将统一的提议用于编制1998-1999年两年期预算。司长还告知执行局，在儿童基金会执行局有关预算统一的讨论中，人们商定就这一问题进行会期间情况介绍。

132. 在该司长之后发言的各代表团强调，它们都极其重视三个组织之间的预算统一问题。有些代表团提到它们理解统一是如何困难；但有些代表团感到，这一工作的进展不象希望的那样迅速。有个代表团阐述了该国政府的立场，认为如果不能实现统一，就会对其给予有关组织的支持产生不利影响。鉴于情况复杂，有些代表团对提议的时间表是否现实存有疑问。一个代表团问到，行预咨委会的议程业已确定，通过行预咨委会提交这些提议是否可行。

133. 该司长在答复中说，开发计划署和人口基金主张随时告知执行局在预算统一方面的进展情况。6周以前，在1996年3月已向执行局1996年第二届常会提交了一份进度报告，并附有工作文件。这三个组织设立的统一问题工作组目前正集中于备好初步提议，以便在提交行预咨委会之后于1997年提交执行局第一届常会。

134. 在开发计划署助理署长的支持下，该司长指出，遇到的一个问题是，儿童基金会最近刚刚采用了自己新的综合预算编制方法，仅涉及总部和区域办事处的预算，而不涉及国别办事处的预算。这不可避免地延缓了有关进程。然而，开发计划署和人口基金强烈认为，如果要在1998-1999年的预算中采用统一预算编制方法，就应当坚持按提议的时间表行事。而且，为了有利于统一，这三个组织都应当按统一时间安排行事。司长重申，统一并不要求完全一模一样的编制方法。但统一确实意味着预算应当类似、可比和透明，如各代表团在年会及1996年第二届常会讨论中所指出的那样，这是所有三个组织诚意致力于实现的目标，提议的时间表使其有可能实现这些

目标。

135. 有些代表团承认,新的综合预算给儿童基金会带来了困难。有两个代表团认为,新的预算本身就是该组织预算编制的一种改进。然而,有些代表团强调,它们不希望进一步的困难拖延大家都认为十分重要的进展和结果。根据这一理解,有可能根据要求核准提议的时间表。

136. 因此,执行局赞赏地注意到开发计划署和人口基金实现统一预算程序的承诺,并强调建立新程序的重要性,以便在编制1998-1999年两年期预算时有效地开始实行。执行局进一步强调,使该程序--也适用于儿童基金会--尽可能具有统一性、透明度和可比性十分重要。执行局核准了司长代表开发计划署和人口基金提出的上文第130段所述间表,该时间表已经儿童基金会执行局核准。

137. 执行局注意到了开发计划署署长和人口基金执行主任关于统一编制预算和决算格式的口头进度报告,以及就该报告提出的评论意见。

二、开发计划署/人口基金执行局年度会议报告
关于方案拟订安排的执行情况的摘要

八、与方案周期有关的事项

A. 后续方案拟订安排的执行情况

187. 协理署长兼政策和方案支助局主任介绍了署长关于后续方案拟订安排执行情况的说明(DP/1996/21),其中解释了执行局第95/23号决定付诸实施的情况。他对于迄今为止在这个问题上与执行局成员进行的建设性极强的对话感到十分满意。

188. 协理署长在发言中简要叙述了新的安排与过去相比发生变化的一些主要方面:这种制度有更大的灵活性,更加注重方案质量;立足于绩效并将更大的权力下放到了国别一级。在发展新的方案拟订安排方面,正在修订关于国家执行、方案方法和联合供资的规则。开发署采取的其他步骤是:向国别办事处提供关于实质性领域的技术指导、加强与专门机构的协作、以及试验性地建立关于可持续的人的发展主题领域的资源网络。以经过修订的格式向执行局报告对国别活动的审查将能提供具体方案活动的细节并分析开发署参与有关各国的发展产生的总体影响。

189. 协理署长具体说明了资源调拨当中的三类:区域方案、处于特殊发展情况下的国家、及支助驻地协调员的资源。

190. 开发计划署资源方案拟订手册(第二部分)已经印发给了执行局。

辩论

191. 在此后进行的辩论当中,许多发言者称赞协理署长为澄清早先提出的问题所作的发言。有效力和高效率管理发展基金的必要性得到了强调。有一个发言者要求所有捐助方今后实质性地增加其官方发展援助。开发署管理下的资源必须用作一种催化剂,鼓励多边和双边捐助方为开发署的方案和项目提供捐助。就此而言,指导方针应当更多地说明开发计划署在国别方案拟订方面采取的战略和具体措施。

国别级方案拟订安排(第1.1.1项和1.1.2项)

192. 许多代表团强调了国家政府在拟订和批准本国方案方面的中心作用。新修

订的指导方针是争取开发计划署执行后续方案拟订安排的一个积极步骤,将其灵活地适用于不同的国情是令人欢迎的。有一个代表团要求得到更多时间在核可指导方针之前加以研究,并且建议,国家合作框架作为一项国家计划应当更好地在指导方针中得到反映。有一个观察员代表团说,他注意到开发计划署的方案拟订工作越来越复杂,在调拨资源减少的情况下冒出了新的方案文件、产生着新的监察机构和为数甚多的评价。

193. 有些发言者要求澄清咨询说明在方案拟订过程中的作用,并对国家政府权力可能受到削减表示关注。另有一个发言者说,DP/1996/21号文件第5(b)段提到的协商在此之前并未议定,而第5(c)请各组织参加地方方案评估委员会审查国家合作框架的程序是不可接受的。有一个发言者建议,各国政府甚至可在咨询说明编制完毕之前着手拟订国别方案并认明需要和优先事项。其他一些代表团赞成民间团体参与编写咨询说明并鼓励开发计划署尽可能请这些组织参与这项活动。但是,在挑选与之磋商的民间组织时,开发计划署必须严格保持中立。有些代表团还欢迎多边和双边捐助方参与地方方案咨询委员会,而另一些代表团要求对该委员会的作用加以澄清。有一个代表团说,该国政府不可能请其他多边或双边捐助方参与拟订和审查国别合作框架。他还强调说,在与地方方案咨询委员会协商之前应当征得各国政府的同意,而这种咨询委员会主要应由开发计划署和受援国政府的官员组成。

194. 关于监测和评价,有一个代表团强调需要建设性地利用这方面的结果,并且希望报告能够提出批评和分析。有若干代表团赞成每四年向执行局印发关于特定国家的审查报告,而不是向署长的报告中设想的那样每两年一次。有一个代表团赞成较为经常地进行审查。所提出的一个问题是,报告是否应当标准化。有一个观察员代表团说,对关于额外资源调拨情况的评价制度进行监测是多余的,为了取消多余的机构和程序,应当重新审议关于调拨资源的指导方针和程序。

195. 有一个代表团问,从核心资源中指定60%的基本国别指标资源拨款是否仍然不会影响核心基金的灵活性。

区域方案拟订(第1.2项)

196. 有些代表团要求进一步澄清区域经济委员会的作用以及DP/1996/21号文件提到的区域合作框架。应当避免使用“战略”一词。有一种意见说,必须突出区域方案的重点,将其集中在区域一级可更为有效地执行的活动上,如在环境和HIV/艾滋病方面的活动。有一个代表团问,由于国别战略说明不是普遍性的,怎样才能把区域方面的内容列入这类说明中。

处于特殊发展状况下各国的方案拟订(第1.1.3项)

197. 各代表团对为了用于第1.1.3项而制定的指导方针表示赞扬。有一个代表团代表其他一些代表团对拟订指导方针的主动行动表示欢迎,同时又说,如果开发署能够进一步澄清新安排的范围以及相对于救济活动而给予预防和重建的重视是有益处的。该代表团说明了对于贯彻执行关于协调人道主义援助的经济及社会理事会第1995/56号决议的重视,并请开发计划署与该项决议设立的机构间常设委员会讨论新拟议的指导方针,尤其是讨论为指导资源调拨发展共同战略框架的提议。然后,开发署应结合贯彻执行经社会该项决议向执行局报告这方面讨论的结果。尤其是关于资源调拨的提议应当加以澄清,因为这涉及到现行的供资机制,包括综合性筹款呼吁程序。另外还建议,在各机构之间讨论开发计划署提出的加强协调作用,应付突发性危机的提议。将欢迎讨论开发署的比较优势,并就开发署的特定作用和业务职责提出建议和备选方案。有些代表团强调,在紧急情况下,开发署需要将力量集中于发展方面。这意味着,把注重预防和防灾作为发展议程的一个常规部分,并在紧急状态之后的情况下增强稳定和可持续性。开发计划署对紧急事态作出的反映是范围较广的危机管理综合性办法框架的一部分。开发署通过在发展及驻地协调员制度中的中心位置,在使不同的行为者共同努力方面有着关键性的作用。在分配第1.1.3项之下的资

金方面,开发计划署需要研究包括自身在内的不同行为者的作用,并对哪些行为者具有执行所需活动的最佳能力作出评估。

198. 欢迎在制订指导方针时利用所取得的经验和教训。鼓励开发计划署与其他有关行为者一道密切工作,如与世界银行一起处理紧急事态后的重建或与难民署一起对即将发生的危机情况制订应急计划。驻地代表通过联合国灾害管理工作队在协调联合国系统的对应措施方面发挥着重要作用。驻地协调员为支助快速应急响应活动调拨最多为200,000美元的权限得到了赞同。

199. 人道主义事务部日内瓦办公处主任代表负责人道主义事务部的副秘书长欢迎DP/1996/21号文件所述开发计划署为解决处于特殊发展情况下国家的需要采取的主动行动。这是一项以经验为基础的重要和必要的主动行动,而且这一行动确认,在人道主义危机期间,是要注意重建和发展问题。他说,负责人道主义事务部的副秘书长还是得到机构间常设委员会协助的救济协调员,他指出,指导方针中没有提及机构间常设委员会。他在提到第9段(a)时说,他以为战略框架既包括救济也包括恢复方案。在这方面,他建议与机构间常设委员会成员讨论战略框架的倡议,以便确保良好地界定人道主义和发展伙伴的作用和责任。另外还必须确保有益和必要地区分救济和发展活动,以便最为恰当和有效地利用多种筹资机制。他还强调,所有有关各方都需要清楚地了解到自己的责任和这些行动的责任制。

全球、区域间和特别活动(第1.3项)

200. 有人对全球方案的内容提出了疑问。有一个代表团认为,打击使用违禁麻醉品可作为列入全球方案的一个领域。

对驻地协调员的的支助(第3.1项)

201. 有人希望了解在驻地协调员制度之内为国别级宣传活动供资的情况。有一个代表团宣布,为支助驻地协调员职能捐助300万瑞士法郎。

秘书处的答复

202. 协理署长对关于改进执行新的方案拟订安排指导方针的建议表示欢迎,并回答了各代表团提出的问题。他强调,开发计划署对于本组织具有比较优势的各个优先领域给予支助十分重要。对于每四年就国别审查提出报告的设想,开发计划署没有成见。他强调说,就编写咨询说明以及地方方案评估委员会而设想的对话将在国家有关部门完全知情的情况下进行。这种说明是开发署的内部文件,在方案拟订过程中为确保在本组织内保持一致并使获得的经验和组织内具有的专长得到充分利用发挥着十分重要作用。因此,说明并没有试图减弱国别合作框架和国家所有权的重要性。指导方针不需要得到执行局的批准,因为这是开发计划署内部程序的构成部分,对此作了澄清。但是,作为一种“有活力的文件”,指导方针将随时加以完善,因而执行局对指导方针提出的评论意见是极为重要的。

203. 关于区域经济委员会的问题,他说,此类委员会有向区域成员提供咨询服务的任务。在编和特聘顾问仅应方案国家的请求开展工作。要争取与区域委员会开展建设性对话并使其发挥在这一领域内的重要作用。区域性框架办法就某些部门性问题来说是有用的工具,但不代表一种区域性发展战略。开发署的区域局将把重点放在方案草案建议上,然后与区域伙伴讨论这些草案。关于全球方案,开发署计划向执行局1996年第三届常会提出一份框架文件,请其批准。违禁麻醉品问题可在编制全球框架时加以考虑。

204. 联合国支助和服务厅紧急反应司司长强调了开发计划署的发展作用,并指出,开发署不是一个救济组织。另外,开发署在协调方面的主要作用是促成制订一种全面的办法应付面临危机各国的需要,并确保以综合性对策处理发展需要。他提到了就制订指导方针与驻地协调员、人道主义事务部、联合国各机构和非政府组织进行的讨论,并且确认,开发计划署保证尤其就与协调相关的这些方面和发展一个战略

框架的问题与机构间常设委员会进一步讨论并加以澄清,其中包括开发署与现有筹资机制之间的关系。他指出,虽然指导方针没有专门提到机构间常设委员会,但的确提到了联合国灾害管理工作队和联合国国别工作队的密切介入,而这两个工作队是机构间常设委员会在国别级的业务延伸。他在回答关于开发计划署重建基本基础设施方面的作用的问题时说,开发署不想重复国际金融机构的作用,并且不打算用核心资源为重建提供资金援助。相反,开发署将主要把力量集中在提供评估和投资前研究方面。开发计划署在帮助为有关的重建活动提供联合筹资资源时,将保持自己的既定作用,以开展小规模项目重新建设基础设施,为物资运输以及供水、卫生和供电服务提供支助,主要用于促进背井离乡人口的重新安置和向生产性经济活动提供支助。

结论

205. 署长感谢执行局的评论,并保证说,开发计划署将特别在第1.1.3项方面与其伙伴进行协作。为了确保救济与发展之间的关联,需要有清楚的责任制。关于方案拟订安排的执行,首先是要向他负责,然后是向执行局负责。

206. 署长告知执行局,在适用第95/23号决定批准的资源分配方法方面出现了少许不一致。开发署正在对为调配的筹备进行必要调整,尽管这种调整很小,并从这部分筹备金中支取费用,这一筹备金就是为这目的建立的。向其他国家调拨资源仍然没有受到影响。他还告知执行局,(在第1.2项下)向个别区域分配区域资源主要以国别资源指标在核心资源中分别占有的百分比为标准,但是还将考虑到每个区域的国家数目,因为这对区域方案的运转活力来说是必要的。

207. 执行局注意到了署长关于与方案周期相关的事项的说明(DP/1996/21)和就此提出的评论。

三、开发计划署/人口基金执行局1996年
第二届常会的报告关于评价工作的摘要

十二、评 价

200. 署长就开发计划署自1996年召开第一届常会以来的发展情况提出了报告。他指出非洲、阿拉伯国家及拉丁美洲和加勒比的驻地代表/驻地协调员的区域会议业已召开。他已访问了12个方案国家,其中包括五个海湾国家和六个捐助国,访问后者的目的是要调动核心资源。同时,在过去几个月内也作出各种努力以推行各项主要的方案拟订准则。在1996年2月21日至24日召开了一次高级管理部门会议以讨论开发计划署的改革进程。同时应当特别指出的是,为了对联合国各次会议的决议进行后续工作已拟订了一项综合的联合国行动计划,并开展了联合国全系统非洲特别倡议。同时,重新分配的工作也已结束。

201. 署长请执行局审查有无可能使其与开发计划署举行的会议的次数和结构合理化,以便就实质性问题尽量多进行对话。

202. 评价和战略规划处(规划处)主任在介绍署长关于评价问题的报告(DP/1996/14)时欢迎有机会继续与执行局进行对话,讨论评价工作在帮助开发计划署成为一个更有效和有责任的学习组织方面所起的作用。

203. 她强调了规划处的成绩和今后所面对的各种挑战,她特别指出所进行的战略评价、经验教训的传播和评价的中央数据基预计在1996年终了以前将可供各国别办事处使用。同时,新的评价准则也将在1996年推出。遵行和1996年工作方案的范围问题将造成困难。关于遵行问题,目前规划处提议制定两个新的措施:向执行局提交一份年度遵行情况报告和1996-1997年整体规划中确定全盘强制性的评价方案。

204. 规划处1996年暂定的工作方案将继续处理涉及战略性评价和经常性评价的最重要问题,其中包括国别方案的那些问题。同时,该方案也处理方法方面的重要工作,包括最后定出过渡到该方案方式和后续方案编制安排所需要的新准则。在这方面将有一个进行监测、评价和规划的综合过程。另一个主要的改革将是最后确定方

案影响和业绩评价办法。同时,1996年的工作计划也预期进行各项支助活动,以建立发展国家的监测和评价能力,继续就协调工作和三年期综合政策审查所引起的其他实质性问题与进行评价的各政府间机构和机构间组织进行合作。

205. 规划处主任认为开发计划署将成为一个更负责任的学习组织,支助使该组织恢复为一个更着重于知识的组织的评价与主要战略倡议之间存在的积极的联系。

206. 如果要实现这个构想,便将有需要管理部门作出坚强的承诺,特别是在监测、遵行评价规定和使用反馈方面作出承诺。

207. 若干代表团对署长的出席和他就开发计划署自1996年第一届常会以来进行的活动和特别是该组织改革过程的发展情况提供的资料,表示赞赏。

208. 同时,许多发言者也对规划处主任作出的介绍和向执行局提供的资料表示感谢,这些资料包括遵行评价报告和1996年暂定评价活动工作计划。

209. 随后进行的讨论强调了执行局成员应重视监测和评价职务。一些成员强调评价与战略规划之间相联系的好处并强调评价、好的服务和管制以及业绩之间的联系。同时,他们也确认开发计划署与各方案国家为提高评价能力而进行的工作。若干代表团赞扬开发计划署为改进评价的质量和使该职务作为整个组织的优先事项所作出的努力。

210. 规划处主任对各项专题和问题直接提出答复。主要的专题是:开发计划署与执行局之间的信任;遵行情况;评价中使用的程序和准则;提交报告;经验教训的传播和反馈机制;评价工作与新的后续方案编制安排的结合;和高级管理部门对评价和监测的承诺。

211. 信任。一个代表团提出方案国家和捐助国对所进行评价工作的信任的问题。它提出五点:(a) 审查评价工作中的重点领域;(b) 所作评价是否足够;(c) 所得经验教训的程度;(d) 在开发计划署内建立评价的环境;和(e) 编制关于调查结果的资料。

212. 另一个代表团警告说技术合作的性质使评价开发计划署的工作难以进行,

因为影响的概念取决于不相干的因素。在这方面,对信任的问题应联系捐助国和方案国的明确期望来加以审查。

213. 规划处主任在答复时指出开发计划署为使执行局注意到评价的工作、增加透明性和与其他组织合作而提出的各项倡议。她认识到有需要进行更多的工作才能建立制度来编制关于学习过程的适当资料。

214. 向执行局提交的资料包括:前中央评价处编制的并于每两年提交执行局的统计分析报告;1993年的反馈研究报告,其中强调对评价工作未给以充分的注意;1995年规划处向执行局提交的题为“重新思考评价”的文件;规划处关于所得教训的出版物汇编和分发遵行情况报告。此外,她指出规划处与其他组织和国家,例如瑞典国际开发署,加拿大国际开发署、荷兰、挪威和日本,就评价和监测的事项进行密切合作。在联合国系统一级上,开发计划署担任机构间评价工作组和政策问题联合协商小组协调工作组的主席。在三方安排的范围内,开发计划署在方案和项目一级上进行的所有评价工作也有其他组织参加。在执行其建立监测和评价能力的职务时,规划处与30个发展中国家合作并出版了关于17个国家的监测和评价制度的专论。

215. 规划处主任又指出在规划处内进行的评价符合所规定的各项独立标准。关于开发计划署是否从评价中获得足够学习的问题,主任举出了对能源部门评价的例子,其各项建议为可持续能源和环境司新政策的传播提供了一个纲要。规划处与管理部门协商后选出了供评价的各个专题。其中一些评价是执行局所规定的,而主任欢迎所提出的关于将评价工作列入1996年的工作方案的建议。

216. 遵行情况。关于遵行问题,许多发言者欢迎规划处分发的关于该专题的报告以作为增加提出报告的透明性的一个步骤。一些代表团对为何未能充分遵行的理由表示关心,并要求就各区域的不同遵行率作出一些解释。选出拉丁美洲区域的案例的原因是因为该区域在1988年至1989年的遵行率急剧下降。各代表团也要求就在遵行情况报告中汇编统计资料所使用的方法作出澄清。一个代表团指出该报告中所列总遵行率(52%)与该报告向审计委员会提出的数据(80%)不一致。一些代表团建议

将规定的评价范围扩大到包括预算额在100万美元以下的项目。

217. 规划处主任承认目前的遵行率是不可接受的。虽然已制定了监测遵行情况的制度;但是,在执行上还是一个问题。遵行情况报告的分发使高级管理部门注意到该问题,该管理部门现在正要求区域局对其遵行率作出解释。该问题将通过整体计划加以处理,而管理人员将通过考绩审查制度负责。

218. 该主任指出1988年至1989年拉丁美洲和加勒比区域局遵行率在急剧下降时正好是该区域在第五方案拟订周期初全面削减后指示性规划数字十分低的时候,遵行率下降的理由是因为优先次序已转向资源的调动。审计委员会报告内的数字与遵行情况报告内的数字不一致的原因是因为遵行情况报告对遵行问题作了最严格的考虑。主任宣布规划处将能在会议后与执行局各成员深入讨论遵行情况报告。

219. 评价中使用的程序和准则。有人就设计项目/方案一级上是否存在着配合评价的准则和用以选择具体评价的准则种类提出两个问题。两个代表团也提出影响计量的准则问题。

220. 规划处主任的答复是,在所有的方案和项目评价中必须列入人的可持续发展指标和能力发展指标。对于战略评价,及时性是作出选择的决定因素。影响计量问题是通过方案影响和业绩评价制度加以处理的。同时,规划处也与瑞典国际开发署对该问题共同进行研究。

221. 提出报告。各个代表团期望一个新的报告格式将使执行局能拟订明确的政策方针。一些代表团认为评价报告应当结合起来,以包括每年提出年度报告、评价结果、遵行情况报告和评价工作计划;其他代表团则建议该报告应当讨论各项执行方面的问题。有两个代表团要求该报告必须包括具体的个案研究以及所采取的行动。关于1996年的工作方案,两个代表团建议包括一个关于开发计划署资源的不可预计性对受援国发展方案的影响作出具体的评价。所达成的协商一致意见是,执行局与开发计划署应当对报告问题加紧进行对话。两个代表团提议规划处直接向执行局提出关于各主要评价的报告。

222. 关于提出报告的可能级别的数量问题,规划处主任重申规划处必须从执行局得到明确的指导方针,以便编制一份将不负期望的年度报告。在年度会议上而不在第二届会议上提出报告的时间安排将使规划处能够汇编较完整的资料。同时,主任也认为战略评价的结果将提交给执行局。

223. 经验教训的传播和反馈机制。有三个代表团强调反馈机制必须包括在方案拟订中所得到的经验。它们要求就规划处、区域局、国家办事处、执行机构与各国政府之间的关系作出解释以及这些机构和政府如何合作提供反馈和经验教训。由于认识到要监测方案拟订和执行采纳各项评价建议的情况是十分复杂的,因此,各执行局成员便鼓励开发计划署在该领域继续作出努力并继续改进反馈的机制。一些代表团询问各项评价结果是否可提供受援国。

224. 规划处主任答应提供关于开发计划署系统内分散评价制度的详细资料。关于评价结果可否提供的问题,她证实经济合作与发展组织/发展援助委员会的数据基可供所有国家使用,而开发计划署的评价数据基将在1996年12月供各方案国家使用。此外,学习评价的课程将在互联网络上提供。

225. 将经验教训纳入后续方案编制安排。若干代表团强调评价工作对后续方案编制的重要性。

226. 高级管理部门对评价和监测的承诺。三个代表团强调开发计划署高级管理部门的重要作用是确保使评价和监测得到该组织各部门的适当确认。

227. 有一个代表团建议评价和监测工作应当成为下一个组织计划的主要目标。关于高级管理部门对评价和监测的承诺问题则提交给署长。

228. 署长重申他对由规划处处理手上各项问题完全有信心,并坚持他决心改正执行局所强调的各项缺点。他将要求使遵行率达到最高水平和工作人员直接负责。他将在核心资源以及共同供资办法上适用最高的评价标准。他将加强反馈机制以确保评价结果对方案拟订和政策有直接的影响。同时,署长也要求执行局将评价和战略规划的职务结合起以便重新确认规划处的组织地点和结构。

229. 关于捐助者的信任问题,署长强调各机构目前面临的挑战就是要证明具有效率和成果,而评价就是确保得到成果的一个方法。

230. 规划处主任在闭幕式上讲话,她感谢执行局对评价工作的重视,并欢迎提供机会继续进行对话以供改进开发计划署评价工作的质量。

231. 执行局通过下列决定:

96/20. 开发计划署的评价

执行局

1. 确认评价和监测作为提供业务进度资料的机制的重要性和联合国开发计划署各项活动对开发计划署活动的所有参与者、其全体工作人员和执行局的影响;

2. 强调将监测和评价的经验教训回馈到规划和管理工作中,以不断提高该组织的产出质量至关重要,并强调有必要使其全体工作人员共同采纳这个概念;

3. 请署长为此,并通过组织计划的机制,确保评价和监测确立于联合国发展方案的管理文化之间,其方式包括:

(a) 提高开发计划署的责任归属以及工作人员和方案执行情况监测和评价的形象,使所有各部门认识到其关键重要性;

(b) 参照“改革倡议”和后续方案编制安排,审查并于必要时修订选择评价专题的办法和准则;处理对开发计划署在其重点领域的业务执行情况的评价;与联合国其他机构进行联合评价的机会;以及要求开发计划署人员采取的行动,包括在各级制定明确的目标;

(c) 把开发计划署进行监测和评价的程序与人事管理和报告制度联系起来;

(d) 向执行局报告战略评价的结果;

4. 请署长确保评价工作具有必要的独立性,以便执行客观的评价工作;并

就本决定的执行情况向执行局1997年年会议提出报告。

1996年3月29日
