



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/51/636
E/1996/104
31 October 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
议程项目98
发展方面的业务活动

经济及社会理事会
1996年实质性会议续会
议程项目9
协调问题

协调政策和方案编制框架
以促进更有效的发展合作

秘书长的说明

秘书长谨向大会和经济及社会理事会递送联合检查组题为“协调政策和方案编制框架以促进更有效的发展合作”的报告(JIU/REP/96/3)。

(原件：阿、中、英、
法、俄、西文)

附 件

**协调政策和方案编制框架，
以促进更有效的发展合作**

Sumihiro Kuyama 编写

联合检查组

日内瓦

1996年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
内容提要、结论和建议.....		v
一、导言.....	1 - 10	1
二、问题概述.....	11 - 22	4
三、政府的责任和作用.....	23 - 43	7
A. 东道国政府.....	23 - 34	7
1. 协调能力和限制因素.....	23 - 28	7
2. 加强国家发展结构.....	29 - 31	8
3. 向地方政府下放权力.....	32 - 34	8
B. 捐助国政府.....	35 - 43	9
四、联合国系统.....	44 - 75	12
A. 驻地协调员制度.....	46 - 55	12
1. 外地协调委员会.....	48 - 51	12
2. 发展合作报告.....	52 - 53	13
3. 发展信息设施(资料库).....	54 - 55	14
B. 国别战略说明.....	56 - 67	14
1. 行政协调会基本原则和指导内容.....	58 - 62	14
2. 对两个国别战略说明的审查.....	63 - 66	16
3. 主要调查结果.....	67	17
C. 区域和分区域协调框架.....	68 - 75	18
五、政府间系统.....	76 - 83	21
注解.....		22

缩略语

ACC	行政协调会	行政协调委员会
CCAQ	行政协商会	行政问题协商委员会
CCPOQ	方案业务协商会	方案和业务问题协商委员会
DAC	发援会	发展援助委员会
ECA	非洲经委会	联合国非洲经济委员会
ECE	欧洲经委会	联合国欧洲经济委员会
ECLAC	拉加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
ESCAP	亚太经社会	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
ESCWA	西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
IMF	货币基金	国际货币基金组织
JCGP	政策协商组	政策问题联合协商小组
JIU	联检组	联合检查组
NaTCAP	技术评价方案	国家技术合作评价和方案
OECD	经合发组织	经济合作与发展组织
UNCED	环发会议	联合国环境与发展会议
UNCTAD	贸发会议	联合国贸易和发展会议
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UPU	邮联	万国邮政联盟
WHO	卫生组织	世界卫生组织

内容提要、结论和建议

发展伙伴，特别是东道国、联合国系统和多边金融机构以及双边捐助者之间的真正协调已成为国际议程中的重要优先目标。现在普遍的意见是这一目标的实现将加强发展合作对经济和社会进步的贡献并使之在目前的全球财政限制的环境中更为有效和更具成本效益。

因此，大会关于联合国系统的经济、社会及有关领域的改革与恢复活力的第45/264、46/235、48/162和50/227号决议将政策和方案协调问题放在最重要地位，而大会关于联合国系发展统业务活动三年期政策审查的第44/211、47/199和50/120号决议就外地的协调方案发展和执行问题对联合国系统的各组织作了具体指示。

外部发展伙伴采用的各种各样的政策和方案编制框架说明协调十分重要。第二章对问题作了概述。该章分析了过多的发展框架给东道国政府和合作伙伴造成的负担和工作量，在发展中国家引起严重的援助协调瓶颈。

第三章概述了东道国政府的协调能力和主要双边捐助国政府的发展援助政策和做法，它们影响到外地和总部的发展协调。

第四章着重阐述联合国系统。该章审查了国家一级为促进综合方案发展和执行所使用的主要协调机制。驻地协调员制度、国别战略说明和方案处理办法紧密相连，被确认为将所有外部投入纳入国家发展进程的最适当途径。该章还审查了区域协调安排并确定发展中地区的区域经济合作和一体化集团是协调各组织国家间的发展框架的有用机制。

第五章重点叙述联合国政府间系统，它的四分五裂是造成多边发展制度内各种框架和协调问题的主要原因。恢复有关政府间组织，特别是根据《联合国宪章》成立的经济及社会理事会，的协调任务可在进行国际发展合作中加强全系统的协调和监督。在此基础上，检查员在提请注意本报告正文中所载的其他建议的同时提出下列主要建议。

建议一：国家战略说明(第56-67段)

- (a) 东道国政府应视需要在驻地协调员的援助下确保所有外部发展伙伴根据方案办法准则有效和连贯一致地使用国别战略说明进程对它们的投入进行综合规划和付诸实施；执行其投入。

- (b) 应该在联合国系统和其他主要捐助国提供大量援助的所有国家鼓励使用国别战略说明框架。国别战略说明应取代或被纳入国家一级的其他多部门方案编制框架，以便减少重复国家方案编制活动所涉成本、重复频率和工作量；较为具体的部门方案可以国别战略说明为基础加以拟订；
- (c) 在不影响上文(a)和(b)段的情况下，正在执行由多边金融机构根据政策框架文件 供资的重大结构调整方案的国家可以不采用国别战略说明或用它来，为有效执行这种方案提供支持，以提高其成功率和影响。在那种情况下，国别战略说明可以采用与政策框架文件同样的时间框架；
- (d) 驻地协调员应通过确保向国别战略说明过程提供其技术帮助来充分执行方案业务协商会针对没有国家代表的机构的准则；
- (e) 行政协调会应该更新编制、策划和执行国别战略说明的政策和业务活动范围，酌情采纳本文第67段概述的意见和新内容；
- (f) 驻地协调员编写的发展合作报告可酌情用来监督国别战略说明的执行和提出年度进展报告。

建议二：定期评价政策和方案编制框架(第11-22段)

每一组织应定期评价其技术援助政策和方案编制框架，以便为东道国和各组织自己确立成本效率目标以及与国别战略说明过程、方案办法和资源调动潜力保持一致。

建议三：发展合作的全系统标准格式(第67段)

- (a) 认识到迄今为止大会在该领域的现有指示仅被有限付诸实施，行政协调会应加努力，为外地数据收集、情况分析或发展需要评估、报告周期、评价和责任要求实现全系统标准格式，以便为共同的方案编制和执行提供便利，促进方案办法和国别战略说明过程；
- (b) 考虑到方案业务协商会有关驻地协调员制度的现有准则的一般特点，行政协调会 应拟订和同意由每一行政首长向他/她的外地代表下达一套标准、更具体和有约束力的行政指示，作为职务说明的组成部分，要求他们积极和连贯一致支持驻地协调员制度。

建议四：驻地协调员办事处的机构间发展信息设施
(资料库)(第54-55段)

从上文建议三角度看，并为了有效地结合各组织在国家一级的现有独立信息系统，应该利用开发署执行局加强驻地协调员制度专用资源的一部分在驻地协调员办事处为每一发展中国家设立机构间发展信息设施(资料库)。提议的信息设施(资料库)应由各组织根据各自的职责领域提供资料 and 维持并应该通过电子媒介，特别是尽可能通过互联网络向当地和外地国际发展团体开放。

建议五：外地一级的协调委员会(第48-51段)

除了所有外部发展伙伴的会议外，国家一级的协调委员会、部门小组委员会和专题工作组和工作队应更有系统地加以利用，由总部、区域和/或分区域办事处提供必要技术投入，作为促进政策对话和综合发展国别和部门方案的机制。

建议六：区域和分区域协调(第68-75段)

- (a) 联合国系统的各区域委员会和其他组织之间的合作应继续包括互相审查区域合作战略和方案草案；
- (b) 为了提高国家对国家间方案的所有权，各组织应该在国别与国家间方案之间建立更强有力的联系，除了其他外，可通过支持不同地区每一经济合作集团内的体制网络和根据国别战略说明和国别方案编制过程促进在国家一级执行这些集团的决定；
- (c) 所有组织应该努力与各区域委员会协商和协调统一其区域方案周期。

建议七：经济及社会理事会的作用(第76-83段)

- (a) 经济及社会理事会应进一步加强《宪章》规定的协调和监督职能，首先探讨是否在实际有可能组织/扩大联合国各方案和基金执行局的联席会议，制定共同的议程，审议具体协调问题，除了其他外，包括国别战略说明和国别方案，并酌情邀请各专门机构参加这种会议；
- (b) 其次，可以创立统一或单一执行局，作为经社理事会的一个委员会，同时

保留有关各方案和基金的特点和职权；

- (c) 关于上文(a)和(b)段，经社理事会可要求有关联合国方案和基金加强努力，实现制定和提出发展合作方案和有关预算的标准格式以加强跨组织间的联系和协调；
- (d) 此外，经社理事会应该谋求整个联合国系统都遵守大会在经济、社会和相关领域中与协调问题有关的决议，办法在于向各专门机构的理事部门提出具体建议。

一、导 言

1. 本报告的主要目的是促进各成员国目前正在进行的努力,使复杂的多边发展合作机构的业务行动合理化,以确保它们在支持发展中国家的行动中实现最佳效率、采取综合处理办法和降低间接费用。本报告依据的前提是实现该目标的办法之一是尽可能综合或统一各国际发展伙伴用来拟订、执行和评价它们在各地区的发展援助政策、战略、方案和项目的各种政策和方案编制框架。¹

2. 由于面临官方发展援助数量减少和整个联合国系统的严重财务危机,效率关注日益成为主要政府间机构的重要议程。这些情况加强了对各组织的发展政策和方案进行有系统协调的需要和采取综合行动,将它们的催化性资源用于受援国最优先需要的领域。

3. 历届大会关于促进发展方面的业务活动的决议一再重申下列原则:在国家一级,受援国政府对协调、规划和管理外来援助负有主要责任,联合国系统在为各国编制发展方面的业务活动时应以国家计划和优先次序为切实可行的参考框架。

4. 在不影响上述规定外,同样的大会决议还呼吁联合国系统的各组织促进政府的协调作用,对各国提出的发展优先次序制定合理和综合对策。例如大会:

(a) 第44/211(1989)号决议

“要求进一步综合协调联合国系统合作方案的拟订工作,方案拟订过程应以各受援国政府所编制的发展方面业务活动的国别方案框架为基础……”(第17段)。

(b) 第47/199(1992)号决议

“强调根据受援国的优先次序和计划,并且为了确保联合国系统提供的援助能够有效地纳入受援国的发展进程(……),国别战略说明应由有关受援国政府拟订,如受援国政府愿意,可在受援国驻地协调员的领导下,由联合国系统提供协助和合作来拟订这种说明……”(第9段);

“吁请驻地协调员,在联合国活动的规模和各基金、方案和专门机构的数目使其有理由认为应该这样做的国家,采取必要步骤,同东道

国政府协商后设立适当的外地一级的委员会，该委员会一般包括所有联合国系统的驻地代表，并且在驻地协调员的领导下，在各有关国家充当联合国的协调机制”（第40段）。

(c) 第50/120(1995)号决议

“决定国别战略说明一旦编制好，就应当成为联合国系统各组织拟订国别方案和在这些国家编制、监测和评价联合国系统活动的共同框架……”（第18段）；

“请秘书长同会员国和联合国各组织协商，研究如何加强协调联合国在区域和分区域各级的发展活动，包括研究如何加强各区域委员会的作用，提倡区域方案属国家所有”（第20段）；

5. 上述摘要在同一些决议中得到有关对各种形式的机构间协调具有影响的其他规定的补充，如在设计、执行和评价发展援助中采取方案处理办法、加强和利用国家能力、统一方案和预算周期或简化业务规则和程序。这些指令旨在确保更合理和更综合地编制方案和分配资源，以使东道国政府能够根据其国家发展战略、计划和方案来协调、消化、管理和评价所有外来投入。

6. 本报告部分是应万国邮政联盟的要求而编写的，旨在实现上文第5段所述基本目标。报告着重阐述了如何协调各组织的发展政策和编制方案的框架。机构间在外地的协调的其他方面，如驻地代表的结构问题，由联检组的另一报告更详细地加以阐述，该报告应于1996年出版，标题为“加强联合国系统内各组织的驻地代表”。本报告也不包括人道主义援助方面的协调安排，联检组最近的两份报告对此作了更全面的介绍。² 报告中提到的东道国或受援国政府和³国家也包括转型期经济国家。

7. 此外，除了用来强调驻地协调员协助的东道国政府的正式协调特权外，本报告中使用的“协调”一词系指字典所包含的意义，包括不同伙伴在国家、分区域、区域和国际各级规划、执行和评价其发展合作活动中的各种形式的统一、趋同、综合或同步行动。

8. 检查员也同意秘书长的题为“发展纲领”的报告³中关于协调的定义：“协调指在从事发展工作的许多行动者之间明确分配责任和有效分工，并且要求每一个行动者都承诺为共同、相容的目的和目标而努力。参加发展的每个行动者都必须尽力使各自的努力起相辅相成的作用，而不是各自孤立地进行或者互相竞争。从这个角度来说，协调要能够指导每一个行动者的行动和他们之间的相互作用”。⁴

9. 检查员在编写本报告时,除了其他外,以上文第4段援引的大会决议和联检组过去一些全部或部分有关该主题的报告⁵以及正在进行的关于联合国改革问题的讨论为指导。其他重要资料来源包括题为“发展纲领”的秘书长报告、他最近关于“联合国系统内发展方面业务活动的三年期政策综合审查”的报告⁶和与联合国经济、社会及有关领域的改革与恢复活力有关的决议。⁷

10. 此外,检查员访问了若干发展中国家,从实际业务活动中观察协调过程并就该主题与东道国政府官员、联合国系统的国别小组包括驻地协调员和驻地双边援助团交换意见。检查员感谢以各种方式协助编写本报告的所有人作出的贡献。

二、问题概况

11. 检查员的调查结果表明,根据上文提到的历届大会关于发展方面的业务活动的决议,联合国系统在拟订国家一级的协调概念和工具方面取得了一些进展。例如联合国系统的协调委员会,尽管其效率因国而异,但已在许多国家成立,它通常由驻地协调员主持。同样,方案处理办法的概念正在生根,当然在实际中为了业务协调目的尚未被普遍采用。联合国发展系统与布雷顿森林体制之间在外地一级的合作和协调也日益加强。在全球一级,政策问题联合协商小组(政策协商组)内的联合国各个基金和方案以及专门机构通过行政协调会,特别是方案业务协商会为改善支持国家一级的行动的各种协调概念和工具作出了贡献。

12. 但是,一个显然没有取得进展的领域是发展伙伴采用许多不协调和重复政策和方案编制框架来拟订全球、区域和国家各级的战略和行动纲领,并为根据这种框架确定的优先发展问题分配资源。每一框架是有关组织或捐助国的体制表现,反映了其具体的法定职权范围、优先次序、业务政策与程序和全面的管理文化以及对其理事机构的责任要求。仅从这一角度而言,不同意每一个外来发展伙伴为发展合作制订自己的政策或规划工具似乎没有道理。

13. 尽管从每一组织或捐助者总部的角度看,每一框架都似乎是合理的,但从东道国的角度看结论则相反,因为各种各样的框架及其拟订、执行和定期评价的要求势必压垮发展中国家的脆弱发展协调和管理能力。框架“丛林”常常产生相反作用,使东道国政府的体制能力和不足的配合资源过于分散或使它们的“吸收能力”达到饱和,尽管同时许多国家发展方案可能仍然严重缺乏资金。

14. 因此,虽然每一框架有可能带来额外资源,但将国家一级的许多框架所代表的资源全部加起来几乎使受援国政府无法进行合理和有效的规划和管理。原因不仅仅是框架多种多样,还因为每一框架具有不同的优先次序和对拟订、执行、监督和责任有不同的要求,后一原因也许更为严重。这种区别甚至在同一组织内也存在,如开发署或卫生组织,它们在同一国家采用一种以上的框架。开发署中央评价处1991年的报告⁵说明了问题的严重性,报告查明在埃塞俄比亚有123个以上的不同外来发展伙伴,这意味着这一最不发达国家必须应付123种外来发展框架。

15. 因此很难想象任何一个政府,无论多么完善,能有效地处理其体制机构承受的大量要求和压力。开发署在过去10多年里在一些最不发达国家和其他国家资助了若干能力建设项目,目的旨在加强东道国政府援助协调机制,这是值得称赞的;但

是,正如下一章将要阐述的,这些项目没有解决这些东道国的发展协调机构任务过于繁重的根本问题。

16. 还值得一提的是国际非政府组织的作用正迅速扩大。1993年联检组关于这一组伙伴的报告⁹表明约有4,000个发展方面的非政府组织在经合发组织成员国正式注册,它们向发展中国家提供的资源超过了联合国系统(不包括布雷顿森林机构)。典型的最不发达国家可能有多达100个非政府组织在其领土积极活动。但是,由于非政府组织的参与形式非常灵活和切合实际并直接与基层社区结合,因此它们没有给东道国政府的协调机构造成不适当的过份要求。然而诸如私人部门投资者等其他行为者则需要东道国政府批准投资项目。

17. 上文阐述的情况引起一些关注。第一个关注涉及到经常和重复要求受援国政府机构提供大量资料和文献,用来评估发展需求和拟订各种合作框架,还涉及到必须为它们的定期审查专门拨出一段时间的重视和资源。结果,许多受援国政府必须用更多的时间和有限的人力来解决外来发展框架的人需要而不是拟订和管理国内的发展方案和为这种方案的筹资调动国内资源。因此,框架过多无意中可能会产生消极影响,扼杀国内产生的可持久发展倡议和自力更生方案。

18. 第二个主要问题是对发展中国家的许多政府日益施加压力,要求它们削减公共行政部门的开支和规模。这些缩小规模的压力常常必须予以遵守,因为它们既是债务重新安排和为发展筹资提供新资源的前提,但这些压力通常与外来政策和方案编制框架对同一公共行政部门提出的大量要求的目的背道而驰。精简政府机构的一般趋势如不谨慎地奉行很有可能导致进一步削弱当地处理大量国际发展合作要求的能力。

19. 第三个问题涉及到各组织发展框架的成本效益。尽管各种框架可能(并且的确有潜力)给受援国带来额外资源,但情况似乎并非总是如此。例如,1992年联检组评价开发署资助的圆桌过程的报告¹⁰得出结论:仅一个这样的活动耗资可多达700,000美元,但却无法衡量有关国家实际获得的额外援助流动,因为援助流动受这种方案规划机制控制以外的力量的影响或者因为其使用本身并不使捐助团体承诺提供额外援助。

20. 如果以过去5年里通过联合国系统向发展中国家提供的资金流动的数量和形式来评价各组织的框架的作用,那么结论将是这些框架作为调动资源的手段并非都很成功。有鉴于此,如果从总体上进行评价,这种框架与其说是协调和吸引当地与外来发展资源以及不断提高发展合作的全面质量和影响的创造性体制到不如说是司空见惯的官僚做法。

21. 第四个问题涉及到框架的所有权问题。尽管受援国政府常常在不同程度上参加各组织理事机构编制和批准框架的工作,但这些框架通常属于这些组织并由它们而不是东道国直接管理,通过框架提供的资源和执行的项目也属于同样的情况。理想的情况是,框架应该以国家发展计划和方案为基础;但这种情况十分罕见,因为多数组织的活动是按其执行管理和理事机构的要求根据它们自己的具体业务政策和程序而不是接受国政府的要求规划和执行的。

22. 因此,问题是受援国政府怎样才能现实地协调各种框架,因为它对这种框架既没有管理权又几乎不能行使控制权,特别是在资源分配决策方面。鉴于受援国政府不能重新规划资源,将它从一个框架调动到另一个框架或用于供资不足的国家发展方案,因此太多的框架会对在所有发展部门中均衡分配当地和外来资源造成严重障碍。但是,检查员认识到,本章分析的问题并非对所有受援国均同样适用,东道国和捐助国政府均可以发挥决定性作用,提高每一国家发展合作进程的综合性和统一性。下一章将叙述问题的这一方面。

三、政府的责任和作用

A. 东道国政府

1. 协调能力和限制因素

23. 大会关于发展方面的业务活动的决议一再强调受援国政府对支持其国家发展方案的所有外来投入的协调负有主要责任。受援国政府拥有充分行使其协调特权的能力对于通过上文所讨论的各种框架有效分配和管理外部资源流动,的确至关重要。

24. 然而,对协调这些框架所涉及的挑战的任何讨论势必要评价受援国的发展管理能力。这是因为协调首先和在根本上是贯穿于整个方案和项目管理周期的管理任务,从初期协商、筹备会议和设计阶段到效果评价。从这个意义上讲,发展协调不仅仅是一个持续不断的进程,而且在周期的各个不同阶段也需要一系列专业技能。

25. 在为本报告进行的外地访问期间,检查员发现协调外部投入取得成功的主要决定因素是受援国政府的政治承诺和管理能力,以便指导整个国家发展进程朝着明确和长期的目标发展,使国内和国外资源相结合。取得成功的其他主要因素包括有利的社会经济环境、政府机构和关键管理人员的稳定、有现成的国家发展计划和战略以及具有在连贯一致的基础上监督和协调这些计划和战略的有效的中央机制。

26. 然而,具备必要发展管理能力的政府有时宁可独立地挑选单个捐助者并与之合作而不愿面临一个协调的捐助者阵线提出进行严格国内政策改革的可能压力。因此,在一些国家,捐助团体内部缺乏协调的原因可能是有关受援国政府不鼓励协调的蓄意政策造成的,目的旨在避免各种条件的限制。

27. 更有甚者,与国内资源和外国直接投资流动相比,官方发展援助的数量相对而言不大,有关政府可能会认为不值得因此承担对捐助者进行协调的负担。换言之,对官方发展援助框架进行协调与否对国家发展过程几乎没有多大影响。在通常发生在相对较大和先进的发展中国家的这种情况中,检查员实际上没有发现这给东道国政府或联合国系统和其他捐助者造成严重协调问题。

28. 主要援助协调问题似乎在很大程度上,尽管不完全是集中在外来援助流动在发展预算中占重要百分比的国家。所有最不发达国家均属于这一类国家。似是而

非的现象是,在这些国家中,政策和方案规划框架层出不穷,而发展管理和协调能力则通常不足。现已查明阻碍有效协调和管理国内和国外投入的消极因素有:政府机构的不稳定,包括关键的技术人员经常变换;政府薪水没有竞争力;国家发展政策和计划的执行不一致和普遍的消极体制环境。

2. 加强国家发展结构

29. 一般来说,限制中央政府协调技术部门能力或妨碍最佳地利用国内发展要素的同一些体制和管理弱点也妨碍对外部投入的有效协调和内部消化。这些国家存在的协调问题通常反映这些国家所面临的更大的基本挑战,它们需要战略领导和组织能力来解决经济增长和社会发展的主要限制因素,对这方面的问题,联合国系统内的文件一般有很好的阐述,因此本报告无需赘述。

30. 前景是目前许多这些国家正在执行的政治和经济改革和预防冲突的主动行动一旦得到巩固也应为有效利用、协调国内和国外发展资源和提高责任创造不可获缺的环境。联合国系统内令人鼓舞的类似趋势是它日益重视促进发展方面的管理和体制结构的这一基本问题。除了其他组织外,开发计划署近几年来似乎尤其尖锐地认识到问题的根源并正在对其战略和优先次序作相应调整。但是这方面仍有余地进行更好的协调努力,考虑到秘书长在“和平纲领”和“发展纲领”中的建议尤其如此,这些建议的重点放在所有长期和可持续发展的五个相互关联的基本领域方面:和平、经济、环境、社会和民主。

31. 发展管理方面受到的限制尤其体现在缺乏国家发展统计资料方面并因此而进一步加剧,因为政府和外来发展伙伴必须依靠这些统计资料拟订发展计划和外来合作框架。尽管政府技术部门可能拥有发展方面的资料,但这些资料可能并非是最新的或完全可靠,中央发展管理信息系统可能要么不存在或没有适当的能力来有效处理向政府提出的大量信息要求。毫无疑问,如果存在有效的国家统计服务部门,作为政府协调所有发展资料的中心,这将减轻外来发展伙伴在需要评估和方案编制活动中对政府实质性服务部门带来的工作量压力。

3. 向地方政府下放权力

32. 检查员的实地调查结果证实,对国家发展努力采取权力下放的解决办法在很大程度上为中央政府发展管理和协调能力软弱的尖锐问题提供了必要的持久解决

办法。。这样一种处理办法理应帮助缓解上文讨论的各种发展框架在规划和各部造成的行政瓶颈,同时使外来发展伙伴能利用权力下放的办法作为可靠和具成本效益的途径直接向计划受益的社区提供资源。检查员在访问的一些国家发现将权力下放给地方政府大大加强了基层一级支持减轻贫穷方案的机构间协调行动,刺激了农村发展以及粮食生产和安全,促进了社区一级的企业精神。

33. 联合国系统和捐助团体对特别是在最不发达国家的国家权利下放政策和进程的支持,意味着加强地方政府机构和社区组织在拟订、计划和执行项目和有效管理资源方面的业务能力。这还意味着支持在区域一级发展自给自足的创收入企业和活动。接着又需要发展适当的国家运输和通讯网络,使权力下放的发展战略产生最大效益,还需要向获得下放权力的那一级政府提供足够的物质资源和经过培训的技术和行政人员。

34. 检查员认为应该鼓励东道国政府继续发展和执行向地方政府下放发展管理和实绩责任制的综合政策。联合国系统和其他捐助者在支持这种权力下放的努力中应在每一有关国家拟订一长期战略,其中除了其他外包括下列内容:

- (a) 大力而持久地提倡改善和经常维修全国范围的运输和通讯基础设施,包括拨出很大一部分外来援助流动来吸引国内和国外对这一关键领域进行投资;
- (b) 经有关政府同意,直接向地方政府机关和自助社团组织提供技术援助,以加强它们的能力,以具成本效益的方式拟订、规划、执行、管理和评价项目和方案;
- (c) 鼓励东道国政府考虑,在不存在的条件下,建立项目管理培训设施,专门用来向中央和地方政府各级(包括所有发展部门)的人员对项目 and 方案的设计、规划、执行、管理和评价等方面提供各种形式和不同程度的培训和再培训,重点放在实绩效率标准和财务责任制方面,在企业发展和管理方面向私人部门的活动执行者提供培训。

B. 捐助国政府

35. 主要捐助国政府的政策和惯例也在很大程度上影响外地和总部各级的发展协调。经济合作与发展组织(经合发组织)的发展援助委员会(发援委)的成员是通过不同的国际发展合作渠道向发展中国家提供官方发展援助的主要供应者,它们可以发挥主要作用,确保它们在一个国际论坛的发展援助政策符合它们在另一国际论

坛的政策,支持东道国的发展计划和优先次序;还确保它们的双边努力充分支持它们
在多边组织倡导的政策和方案。

36. 虽然捐助团体和有关大会决议多次强调了国家一级的援助协调,但是,迄
今为止的文献对在全球一级协调捐助国政策和战略的需要则重视不够,当然最近的
全球性会议肯定在很大程度上对诸如环境保护、人口问题、减少贫穷、社会发展、
性别问题等若干关键发展领域的政策统一作出了贡献。这些全球性主题和冷战结束
后的新现实预计会加速主要双边和多边伙伴朝着发展政策趋于一致的方向取得进
展。

37. 但是,实际上毫无疑问,援助协调问题仍很多,在统一捐助国政策和做法方
面需要取得进一步进展。在这方面,联检组1992年的一份报告¹¹列举了限制捐助国
协调的下列因素:

- 捐助国抵制认真的合作和协调,因为这妨碍它们谋求自己利益的自由,
这可能产生严重的政策冲突和需要大量的行政时间和费用;
- 许多捐助国口头上高喊协调,但并非真想这样做,因为它们相信它们的
方案才是有效的,而他人的则不然;
- 捐助国在发展思想、商业利益和官僚方法方面有重大的分歧,所有这
些都妨碍或抑制合作;
- 协调要求纪律,但关键的问题是谁对谁执行纪律;
- 调和援助程序是一个老大难的问题,因为捐助国有不同的公共责任要
求,这是根据国家或管理机构的方针所确定的;
- 对于如何拟订数据要求和决策支助系统以便在有限的时间和人的范
围内有效地进行援助协调这一问题,几乎没有人予以实际考虑;
- 援助组织的高级管理人员常常着眼于“交付”其援助拨款,而把合作
和协调问题放在次要地位。

38. 部分由于上述原因,每一双边捐助国均有其特殊的优先次序框架,基本上
更适应于它们自己的政策和国家利益而不是受援国政府的发展优先次序。后者对双
边援助政策和优先次序的确定只有很小的或根本没有影响。因此对不同的捐助国优
先次序框架进行业务协调,如果不是不可能的话,也极其困难,因为受援国政府对资
源分配决定、形式和甚至时间几乎没有发言权。

39. 开发计划署发起的、用来联系一些最不发达国家与潜在捐助国的圆桌会
议的主要目标之一是为受援国和捐助国政府查明和商定的优先领域提供的援助进行
协调。但是正如第19段所示,迄今为止所组织的这些会议似乎远远未能达到该目

标。总之，圆桌会议机制并没有规定任何捐助国必须与其他捐助国协调其援助，通常也不影响捐助国援助的优先次序和条件。

40. 由世界银行为最不发达国家发起的协商小组会议按理也应促进受援国和捐助国政府之间特别是在宏观经济改革领域的政策对话和协商。但是，与开发计划署支助的圆桌会议机制一样，协商小组过程也是一种外部力量带动的援助协调倡议，虽然肯定十分有用，但似乎没有完全被受援国政府全面的发展管理机制所吸收。

41. 主要捐助国的不同政策和规定会在最不发达国家造成严重协调瓶颈，在这些国家中仅双边援助就有可能占总的外来援助流动的百分之五十或以上。一份审查最不发达国家的援助协调与效能的文件¹²指出：

“为支持捐助国带动的政策框架和方案并由捐助国领导的协调活动的强度和份量往往减少了最不发达国家政府在协调和管理援助资源方面的中心作用并在有些情况下实际削弱了它们在这方面的能力。现在应该纠正这一不平衡现象，重新调整协调和援助的方式，以帮助最不发达国家建立能力，更有效地管理它们得到的所有资源，从而使它们能履行援助协调的主要责任，作为国家决策和发展规划的组成部分。”

42. 的确在拟定综合和协调的捐助国支助战略方面仍大有可为，这些战略可保证它们与发展中国家合作的互不相联的部门政策能相互支持，特别是在官方发展援助流动、债务、贸易、民主和人权、武器销售等方面。例如，捐助国对发展中国家的宏观经济改革的支持会因对改革国家的官方发展援助流动或债务处理的不适当或不及时而受到破坏。似乎需要捐助国政策高度协调的一个领域是支持民主化进程、支持国家建立在统治和发展管理方面的能力，这已经在上节作了讨论。

43. 检查员认为，对捐助国援助政策的协调总的来说应以受援国的发展优先次序，更具体地说，应以建立受援国，特别是最不发达国家发展方面的自力更生能力这一基本长期目标为依据，办法是利用官方发展援助拨款来举例说：

- (a) 支持南南经济合作计划；
- (b) 促进和资助发展中国家的公共、准公共和私人机构与捐助国的类似机构之间的长期双向安排，目标旨在转让管理技能和技术；
- (c) 捐助国对受援国提供起杠杆作用的投资，包括进行南北合资经营。

四、联合国系统

44. 大会在其近来的决议中一再强调…“各个别基金、方案和专门机构必须承诺共同致力于以完全协调的方式将联合国系统提供的援助纳入……”（第47/199号决议第38(a)段）并强调“联合国系统有必要认真考虑采取方法确保联合国系统能更加连贯一致地……”（第50/120号决议，第14段）。此外，大会通过了一些重要决定¹³，它们是关于联合国各机构在国家一级的协调问题，特别是通过更有效地发挥驻地协调员制度的职能来进行协调。

45. 检查员在本章评价了联合国系统根据这些立法性指示开展活动的程度。他在评价中审查了在联合国系统内协调发展政策和方案所使用的主要工具。根据每一工具对消除各组织之间的重复努力和提高资源分配和方案管理的效率和效能的现有和潜在贡献对其作出评价。

A. 驻地协调员制度

46. 自1978年在国家一级成立联合国系统业务活动驻地协调员制度以来，有关联合国决议（见上文第4段）规定协调员办事处发挥中心作用，支持东道国政府有效协调和统一各组织在外地的方案。另一方面，东道国政府包括其所有有关部门应该向驻地协调员提供有效和坚定的支持，确保他/她有权合法履行大会规定的协调职能。

47. 此外，驻地协调员的权威也可以通过他/她的显而易见的能力和该工作所需要的公共关系技能以及所有各组织在外地和总部各级对驻地协调员制度提供的合作质量来加以提高。因此，检查员不同意下面的普遍性意见，即给驻地协调员支配的资源数量本身是履行其职能的决定性因素。尽管如此，为了进一步加强驻地协调员制度，可能需要采取适当的措施，如开发计划署执行局最近决定拨出开发署1.7%的资源用于该目的。

1. 外地协调委员会

48. 驻地协调员作为各组织在国家一级的协调安排的中心对协调外部发展伙伴奉行的多元政策和方案编制框架显然可发挥关键作用。大会（第47/199号决议）为此目的建议的一种机制是成立外地协调委员会，由联合国系统的所有驻地代表组成，

驻地协调员制度的成功取决于他们的有效合作。

49. 上文提到的秘书长对发展方面的业务活动的三年期政策审查表明,在大约50个受援国成立了这种委员会,而在20个其他国家虽然没有正式成立外地协调委员会,但为各项具体活动,经常举行机构间协调会议,政策审查似乎还表明,在已经正式成立委员会的约75%的情况中,它们证明十分有用,有助于对各组织的方案和项目所需的补充筹资和协调执行,进行有系统的审查。

50. 检查员在外地访问中发现虽然在他访问的所有国家中确实均成立了这种委员会,但它们在范围、业务活动模式和效率方面大相径庭。在外来伙伴大量参与或东道国政府协调能力软弱的国家中,这些委员会似乎特别有用,如果不是不可或缺的话。在两个相对先进的发展中国家,有关政府似乎没有鼓励正式成立这种委员会。

51. 在有严重协调问题的一个最不发达国家中,检查员认为联合国系统的协调委员会(几乎包括所有双边捐助国、布雷顿森林机构和其他多边金融机构以及东道国政府官员)发挥了非常有效的职能,促进了政策对话和方案协调。委员会每两个月举行会议,而其更注重技术的部门小组委员会和专题工作组则更经常地举行会议。这些协调安排也在国以下各级试行,似乎为有关国家的关键发展问题采取全面、多部门 and 和谐的捐助国处理办法提供了保证。尽管东道国政府在执行这些捐助国协调安排中的领导作用似乎不明显,但检查员认为这些安排是尽可能协调联合国系统和捐助团体各种不同的发展框架的唯一可行手段(见建议5)。

2. 发展合作报告

52. 驻地协调员必须每年发表有关他们各自被派驻的国家的“发展合作报告”。报告使用标准格式,提供受援国的经济、社会和政治形势的一般资料和指数,然后按组织和捐助国、部门、分部门或发展主题详细列出外部援助承诺、支付情况和进行的活动。报告所载资料的可靠性和完整性完全取决于通过调查表收集的资料质量。每一报告是这方面全面概述某一年对有关国家的外部援助流动的范围、优先次序和趋势的唯一出版物。

53. 尽管报告主要是为了给发展伙伴提供资料的目的而汇编的,但如果它们能表明东道国政府和外部伙伴按部门、分部门或发展主题对未来的两年时间内所作的承诺,则肯定可以提高报告对规划和协调发展援助流动的价值。此外,发展合作报告也可用来监测已经采纳这种协调机制的国家执行国别战略说明的年度进展情况,下

文将进一步审查这种协调机制(建议1(f))。

3. 发展信息设施(资料库)

54. 发展合作报告是用开发署资料库(发展合作分析系统(分析系统))的资料编写的,这种资料库可以构成一个更全面的发展资料库的核心,涵盖有关国家的所有发展领域,由驻地协调员办事处管理。由于有效的协调过程在很大程度上取决于发展资料的有无、可靠性和良好的管理,检查员建议开发计划署执行局专门指定用于加强驻地协调员制度的资源的一部分用来加强或建立一个有系统地收集、更新和核实每一国家发展资料的中央设施,所有组织按各自的能力参与该过程。

55. 这样一种资料设施或资料库应有齐全的配备和有效的管理,以便向外部发展伙伴提供为拟订其政策和方案编制框架所需要的各种类型的发展资料和数据。它也应该通过电子媒介,特别是尽可能通过互联网络,酌情与联合国系统各组织的区域机构和总部建立联系。这将意味着来自当地和外地国际团体的所有发展方面的索取资料要求将送交驻地协调员办事处处理。这样一种分配办法将正式确定驻地协调员作为整个系统和捐助团体的发展资料管理人的中心作用(建议4)。

B. 国别战略说明

56. 国别战略说明是本报告的核心。国别战略说明是大会(第47/199号决议第9段)设立的全系统方案规划机制,由受援国根据其优先次序和计划用来“确保联合国系统提供的援助能够有效地纳入受援国的发展进程,加强责任制和便利对这种援助的影响和可持续能力进行评估和评价。”

57. 此外,大会第50/120号决议第18段规定,“国家战略说明一旦编制好,就应当成为联合国系统各组织拟订国别方案和在这些国家编制、监测和评价联合国系统活动的共同框架,而国家战略说明也应当列出联合国系统的捐助,包括酌情指出满足各项要求所需的资源数额。”

1. 行政协调会基本原则和指导内容。

58. 根据上述大会指示,行政协调会完成了为国别战略说明拟定详细业务参数的重要任务。例如,它规定了检查员完全赞成的下列重要基本原则14:

- (a) 国别战略说明应该是联合国系统各组织进行协作为受援国调动资源的机制；
- (b) 它应该体现国家、区域和全球优先次序；
- (c) 它应该把重点放在联合国系统的支持能根据其比较优势起明显作用的关键发展领域并应该包含政策咨询及实质性和管理服务；
- (d) 它应与联合国系统的有关区域和全球性活动建立密切联系；
- (e) 它所依据的基础除了其它外应该是与其它方案规划活动的相互作用，如政策框架文件的拟定、结构或部门调整方案、公共投资和公共支出方案，以便确保各政府得到一系列广泛的政策咨询意见；
- (f) 它应该促使联合国系统更有效地参与捐助国组成的小组，如协商小组和圆桌会议，它也应该帮助动员广泛的捐助者支持关键的政府优先次序；
- (g) 它应该帮助制定一种程序，审查和评价联合国系统的援助在多大程度上实际支持了国家和全球发展目标和指标的实现并应该促进向方案处理方法方面转变。

59. 然而，检查员认为应进一步阐明行政协调会的原则，以确保它们不会破坏国别战略说明的基本目的，即：

- (a) 国别战略说明不应取代个别组织的方案编制框架；
- (b) 每一组织必须根据其职权和程序以及通过与政府对口部门既有的直接联系对资金的使用负责；
- (c) 每一组织有责任保证其分析性和业务项目及方案能支持整个国别战略说明并与其保持一致；
- (d) 联合国系统的外地代表在执行重大方案编制活动时应充分考虑国别战略说明。

60. 根据既定原则，联合国系统的方案和活动应完全属受援国政府所有，它们应该能够根据其优先次序计划、管理和协调这种方案和活动。检查员认为针对上文第59段提出的4点决定最适当的行动方向，这是有关会员国政府而不是各组织的责任。

61. 例如，一受援国政府很有可能决定省略各组织的其他“主要方案编制活动”，因为这种活动会与国别战略说明进程，甚至可能与文件重复或重叠。政府也可决定不逐个或不按它们认为适宜的不同阶段而是按可能最适合该政府的共同标准形式来执行对个别组织的责任制要求，因为这可使所有组织的主要责任制和报告程序

与阶段和谐和同步进行。此外,受援国政府有责任保证各组织的分析和业务项目和方案能支持国别战略说明并与之保持一致。

62. 检查员认为应该始终铭记上文有关受援国政府和各组织各自的责任和作用的规定,以便加强国别战略说明的基本目标,即保证联合国系统支助的方案和活动为政府所拥有和它们被和谐地纳入整个国家的发展进程。但是,政府所有权的原则得到行政协调会关于“拟定、设计和执行国别战略说明的指导内容”的进一步强调。

2. 对两个国别战略说明的审查

63. 为了评价行政协调会的原则和指导性内容变成业务活动的程度,检查员审查了1995年编写的两份国别战略说明文件。这两份国别战略说明体现了在两个有关国家的业务活动方面的重大区别。一个国别战略说明涉及到一先进的发展中国家,联合国系统在该国的介入有限,它仅笼统概述了国家优先次序和外来发展伙伴的支持性行动。该说明的期限为5年,期望联合国系统的各组织的重点放在支持全球会议的建议的执行方面。说明中对目前和未来的外来援助没有提供数据,但对执行行动的协调和年度审查作了规定。

64. 另一国别战略说明是为一低收入发展中国家编写的,联合国系统各组织和各援助国在该国有大量援助。它更详细和确切地说明了国家发展战略与国际发展合作的关系。它提供了关于目前各种来源的外部援助的资料,但没有试图预测将来对执行国别战略说明的支持。说明中没有规定期限,也没有提供资料来说明东道国政府的资源支出或为执行国别战略说明需要由外部援助予以补充的筹资的办法或来源。为支持国别战略说明的机构间协作和协调安排以主题分小组为中心,若干机构根据每一主题领域与其专门领域和职权范围的关系参加了每一分小组的工作。

65. 正如同一国别战略说明所指出的,每一分小组应拟定详细的方案大纲,其中包含监督执行进程的成套和可客观核查的指标。详细的方案大纲旨在指导各机构编制其国别方案或重新确定其方向和调动资源。国别战略说明要求驻地协调员审查每一核准的国别方案,确定与其它国别方案的联系,以便强调综合方案处理办法和确保每一国别方案与国别战略说明相吻合。该国别战略说明规定每一分小组每年对执行情况进行审查并规定设立一个有所有外部发展伙伴参与,由财政部长主持的常设监测机制。

66. 然而,尤其考虑到在审查中的国别战略说明所涉及的国家中,金融机构和

双边捐助国占对该国总援助流动的90%，国别战略说明的执行和协调安排没有足够地突出三大类主要外部发展伙伴，即联合国系统的各发展组织、多边金融机构和双边捐助国，可能发挥的补充作用和行动。因此，国别战略说明如果不能被东道国政府用作将所有外部投入纳入其国家发展议程的主要工具，其潜在价值会受到限制。此外，国别战略说明与区域方案和战略的联系相当弱；说明中也没有充分阐述全球会议所作承诺的落实情况。

3. 主要调查结果

67. 本报告有关国别战略说明的全面调查结果可概述如下：

- (a) 需要修改行政协调会有关国别战略说明的基本原则，以便突出东道国政府对各组织支助的所有方案的所有权和政策责任，这在上文已经作了概述；
- (b) 编制、设计和执行国别战略说明的指导内容是支持该进程的机构间协调行动的较为良好和全面的基础。但是，由于这些指导内容较新(1994年)，上文分析的国别战略说明在编制过程中似乎没有予以充分遵守。对可以加强国别战略说明所载国家方案的影响的次区域和区域方面应给予适当重视。在这方面，各区域经济委员会的作用似乎是不可或缺的；
- (c) 在查明应列入国别战略说明的方案时，应优先考虑可在国别战略说明的执行进程中用外部伙伴的综合支持重新确定和/或加强的现有国家方案；
- (d) 国别战略说明在联合国系统和其它主要捐助国提供大量援助的国家特别重要，如果它不涵盖所有外部投入，它作为协调机制的潜在价值将受到限制；
- (e) 正如大会第50/120号决议第18段所规定的，国别战略说明不应被简单地视为另一个方案编制框架，它是联合国系统各组织编制国别方案的共同框架；
- (f) 国别战略说明如果与联合国系统的其它主要编制方案活动，特别是多部门性质的编制方案活动共存或如果不能大幅度减少拟定各组织国别方案的频率、费用和工作量，其作用很有可能被削弱；
- (g) 国别战略说明应该表明执行国别战略说明方案所需资金概算和资金来源，包括国内和国外资源；

- (h) 在执行由多边金融机构根据政策框架文件供资的重大结构调整方案的国家，国别战略说明可予以省略或可以设计任何新的国别战略说明进程，支持这些方案的有效执行，以改善它们取得成功和产生影响的前景。在这样的情况下，国别战略说明可以与政策框架文件的时间期限相吻合或采用同样的期限；
- (i) 由行政协调会拟定的方案处理办法似乎是机构间在拟定和执行国别战略说明中进行协作的唯一可行方式。然而，要实现该处理办法的基本目标仍需要具备一些条件：
- 第一，需要为资料收集、情况分析和发展需要评价、报告周期和程序以及评价和责任制要求制定全系统的标准格式。拟议的标准格式应该与其它主要捐助者共享，鼓励它们使用这种格式，便利支持国家方案的所有外部伙伴共同编制方案和进行业务活动协调；
 - 第二，应继续努力简化和统一方案周期和规则，使之符合有关大会指示；
 - 第三，检查员认为共享或拟定国家一级共同方案支助服务可有助于和促进对实质性方案拟定和执行采取综合处理办法；
 - 第四，受援国政府可在驻地协调员协助下确保所有提供大量资源的伙伴根据国别战略说明和方案处理办法的准则有效和统一地开展活动；
 - 最后，外地协调安排要取得成功似乎不能缺少各组织总部的积极和持久支持。检查员外地调查结果表明，目前这种支持在各组织之间很不平衡，大会的有关指示以及方案业务协商会的准则没有得到所有驻地代表的一贯遵守。尽管该问题在一定程度上是由于各个代表的个性所产生，但使用由各组织行政首长就国家一级的方案和业务协调问题对驻地代表发出的一套标准指示可缓解该问题。

C. 区域和分区域协调框架

68. 大会关于联合国系统发展方面的业务活动三年期政策审查的第50/120号决议请秘书长与会员国和联合国各组织协调，考虑如何加强协调联合国在区域和分

区域各级的活动的办法,包括加强各区域委员会的作用和促进国家对区域方案的所有权的办法。这一指示与大会1977年关于改革联合国系统经济和社会部门的第32/197号决议附件第20段是一致的,该段除了其他外规定各区域委员会应“领导和负责区域一级的协调和合作。”

69. 各区域委员会根据各地区的具体发展情况在它们的职权领域范围内制定了区域协调和合作的框架。例如,亚太经社会在过去5年里制订了若干个这样的框架,包括促进亚洲和太平洋地区工业调整的《汉城行动计划》、为亚洲和太平洋地区由技术带动的工业化加强区域合作的《德黑兰宣言》或在与投资有关的技术转让中促进区域经济合作的方案。

70. 西亚经社会促进诸如水资源等专题性问题方面的区域协调和合作,办法是除了其他外通过在该地区的政府间组织,尤其是阿拉伯联盟的各专门机构,制订的框架。

71. 大会为非洲地区制订了方案框架,即《1990年代联合国非洲发展新议程》,联检组的另一份报告¹⁰对该问题作了广泛审查。联检组的报告在分析了非洲现有的各种区域政策和方案框架后以及非洲经委会和其他非洲政府间组织,特别是非洲统一组织(非统组织)的协调作用后,建议成立由非洲经委会、其他非洲区域组织和主要外部伙伴组成的区域机制,以便协调在非洲之内和之外制定的所有区域发展政策、战略和方案。

72. 在欧洲地区,欧洲经委会与若干分区域政府间集团,如黑海经济合作组织、中欧倡议、独立国家联合体(独联体)和波罗的海各国部长理事会等密切合作。

73. 在拉丁美洲和加勒比地区,拉加经委会多年来维持并加强了与联合国其他组织的工作关系,以加强区域和分区域各级的发展合作政策和方案编制框架的协调。该委员会还为分区域一级的合作和协调成立了附属机构,如加勒比发展和合作委员会和中美洲经济合作委员会,它们充当各分区域与发展和国家间合作有关活动的协调机构。此外,拉加经委会根据有关大会决议的授权继续扩大并加强与拉丁美洲经济体系在区域一级的协调和相互支持活动,该体系的目标是促进旨在实现自给自足、独立和综合发展的区域合作。

74. 除了区域委员会在各自地区支助的多部门区域协调框架和机构以外,联合国系统的其他组织也在其职权领域制订了区域框架。联合国系统各区域委员会和其他成员参与的方案协调安排因地区以及主题领域的不同而大相径庭。除了少数例外情况,各组织的区域和分区域结构所管辖的领土范围不尽相同,也没有如联合国与专门机构之间的关系协定所要求和大会第32/197号决议所强调的那样与各区域委员会

的秘书处设在同一地点。

75. 此外,各区域委员会应充当主要的发展论坛,审查各组织提交理事机构批准之前的不同部门和跨部门区域方案草案并促进它们之间的相互联系。一个值得注意的现象是区域和分区域经济合作和一体化集团在几乎所有地区正在增加和取得势力,成为协调发展的主要机制。例如,贸发会议最近一份关于南南合作状况的出版物¹⁷列举了约50个这种集团或组织,其中仅非洲地区就几乎占一半。除了区域委员会外,联合国系统仍有待制订与这些集团或组织合作的连贯一致的战略,它们可为纳入各组织国家间方案框架提供可能的最佳环境(见建议6)。

五、政府间系统

76. 联合国发展系统的政府间组织四分五裂,这毫无疑问是造成多边组织发展框架过多的原因。尽管联合国系统的许多专门理事会、机构和委员会拥有的丰富而多种多样的专门知识可被视为力量的源泉,但是事实证明,几十年来这些多种多样的专门知识没有能够被综合和切合实际地付诸实施以便对外地的发展问题产生决定性影响,其原因是缺乏统一立法性指导和协调的方案/预算编制和核准过程。

77. 尽管例如大会1977年关于调整联合国系统经济和社会部门的第32/197号决议那一类的过去改革努力在某种程度上未能达到其目标,但目前的调整过程应根据《联合国宪章》的有关条款大幅度加强有关政府间机构,特别是经济及社会理事会的监督和协调职能。例如,大会自1990年在第45/177、45/264、46/235、48/162和50/227号决议中规定的改革和恢复活力措施强调成员国现在对全系统的协调问题的重视压倒一切,并赋予经社理事会新的手段和程序来有效履行其协调任务。

78. 正如秘书长在“发展纲领”中正确指出的,经济及社会理事会应充当国际发展援助审查委员会的角色,为捐助国和受援国提供经常的机会,讨论和评价援助方案和政策。作为这种作用的一部分,理事会应发挥一个统一理事实体的职能,联合国各基金和方案的现有理事机构将在主要政策问题方面与它联系。¹⁸

79. 经社理事会协调部门定期选择附属机构、主要组织和专门机构中出现的协调主题进行讨论。大会第48/162号决议,附件一第22(i)段要求联合国各基金和方案的每一执行局向理事会实务会议提交年度报告,其中可包括改善外地一级协调的建议。同一决议第36段请秘书长就改善向理事会提交报告的方式包括在经济、社会及有关领域建立提交综合报告制度的优势向理事会提出建议。

80. 经社理事会关于为联合国各基金和方案在发展方面的业务活动提供全面指导的第1995/51号决议请这些基金和方案机关改善其国别方案的连贯性,其方法包括考虑各个执行局在实际可行时就国别方案举行联席会议或连续会议,并促进其国别方案与现有的国别战略说明之间的联系,同时铭记着外部捐助者与联合国各基金和方案在这方面必需合作(第6段)。同一决议请联合国各基金和方案在政策问题联合协调小组的范围内就关于协调、合作和分工的问题及其认为适当的其他问题通过秘书长向理事会提出联合报告(第10段)。

81. 根据他为本报告进行调查的结果和为了鼓励联合国各方案和基金的执行局密切合作,检查员认为,各执行局举行联席会议,审议国别战略说明和国别方案文

件以及由这些方案和基金向理事会提交联合或综合报告的做法肯定可促进在总部和外地一级对发展问题采取连贯一致和综合的处理办法。各理事会举行联席会议的可能性最终可扩大到各专门机构,在理事会协调部门的主持下进行。每一专门机构可由指定的理事机构主席团成员出席这样的联席会议。

82. 联席会议也将提供机会,审查全系统范围内对大会关于协调问题的决议的遵守情况和加速实现统一全系统方案编制周期和业务活动规则和程序的进展。理事会也可以寻求办法,将编制和拟订各组织技术合作方案和预算的格式标准化,其草案形式可由协调部门予以审查,以便加强各方案和预算的跨组织联系和一致性,然后再提交联合国系统内的各理事机构批准。

83. 根据经社理事会第1995/51号决议,对各执行局举行联席或连续会议以及通过秘书长向理事会提交综合报告的实际可行性进行审查,被视为是改善协调的一个步骤。检查员认为下一步将是设立综合执行局,作为理事会的一个委员会发挥职能,同时又保留每一有关组织的特征和职权范围(见建议7)。

注 解

¹ 本报告使用的“框架”一词指各组织和捐助团体拟订、执行和评价发展合作政策、战略和活动所使用的标准机制格式、机制或参考框架。

² 人道主义援助与维持和平行动之间关系的调查(JIU/REP/95/6)和联合国系统参与提供和协调人道主义援助(JIU/REP/95/9)。

³ 大会1993年11月29日第A/48/689号文件;1994年5月6日第A/48/935号文件和1994年11月11日第A/49/665号文件。

⁴ 发展纲领,秘书长的报告,大会1994年5月6日第A/48/935号文件,第213段。

⁵ 例如:联合国系统与多边金融机构的合作(JIU/REP/92/1);经修订的圆桌程序(JIU/REP/92/4);联合国系统内各组织的分散化情况(JIU/REP/92/6);对1990年代联合国非洲发展新议程的评价(JIU/REP/95/12)。

⁶ 大会1995年9月7日第A/50/202号文件。

⁷ 大会第45/264(1991)号决议;第46/235(1992)号决议;第48/162(1993)号决议和第50/227(1996)号决议。

⁸ 促进在最不发达国家的援助协调的能力建设,开发署1991年5月第4/91号中央评价研究报告第一卷。

⁹ 见联检组题为“同非政府组织一道工作：联合国系统同非政府组织在基层及国家一级的发展业务活动”的报告(JIU/REP/93/1)第36段。

¹⁰ 经修订的圆桌程序,JIU/REP/92/4。

¹¹ 联合国系统与多边金融机构的合作(JIU/REP/92/1),第47段。

¹² 联合国关于最不发达国家问题的第二届会议：“援助协调与效能”，UNCTAD, UNCLDC II/4,1990年3月8日。

¹³ (1) 大会第47/199号决议规定：

“联合国系统应满足有关国家的具体发展需要...而不是适应联合国的体制结构(第38段(b))；

(2) 大会第50/120号决议规定：

(i) 秘书长应“促请联合国发展系统的所有成员向其国家代表提供明确的指导和指示,以促进驻地协调员制度的有效运作”(第37段(d))；

(ii) “...促进协调和更妥善的分工,应在拟订工作的早期阶段将联合国各机构、基金、方案署和机关计划进行的方案活动告知驻地协调员”(第40段)；

(iii) “...外地一级委员会应在个别组织核可之前审查各项实质性活动,包括国家计划草案...”(第41段)；

(iv) “重申...驻地协调员的权威...向各基金、方案和专门机构的首长建议修正国别方案...使其符合国别战略说明”(第42段)。

¹⁴ 见行政协调会的ACC/1993/10号文件第17(a)段。

¹⁵ 例如见E/1993/73号文件附件三和关于方案处理办法和国家执行情况的机构间非正式协商会议的报告,1994年都灵中心。

¹⁶ 联检组题为“对1990年代联合国非洲发展新议程的评价(非洲新议程):实现更注重业务活动的处理办法”,JIU/REP/95/12或A/50/885。

¹⁷ “南南合作状况;合作组织统计手册和索引”,贸发会议1995年。

¹⁸ 发展纲领,秘书长的报告,同前引第45段。