



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/52/115
E/1997/47
10 April 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十二届会议
暂定项目表* 项目101和120
发展方面的业务活动
联合检查组

经济及社会理事会
1997年实质性会议
临时议程** 项目6
协调、方案和其他问题

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行政协调委员会对联合检查组题为“协调政策和方案编制框架以促进更有效的发展合作”的报告提出的意见(A/51/636-E/1996/104,附件)。

* A/52/50。

** E/1997/100。

附件

行政协调委员会对联合检查组题为“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)提出的意见

一、 导言

1. 正如检查专员在研究报告导言中所述,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。检查专员的报告依据的前提是,实现该目标的办法之一是尽可能综合或统一各组织和捐助者用来拟订、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结构、机制或标准,这些程式等亦即该研究报告中界定的“框架”。

2. 检查专员根据实地调查以及与联合国系统的一些组织、机构、基金和方案总部及一些发展中国家政府官员联系过程中所得资料,并在审查大会制订的当前政策框架后,赞成以下看法: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,迫切需要对各组织的发展政策和方案进行有系统协调和采取综合行动,将它们首先捐助的资源用于受援国最优先需要的领域。该研究报告的作者针对联合国系统组织、捐助国和受援国政府、以及政府间机构提出数项建议,目的是在国家、区域和全球各级上加强协调国际发展合作。一些具体建议涉及经济及社会理事会根据《联合国宪章》的有关规定在国际发展合作中应担负全系统的协调和监督的职责。

二、 一般意见

3. 行政协调委员会赞成检查专员所说,在资源短缺的环境中,无人能承担全系

统中不同部分进行重复活动的费用,因而更好地协调问题极为重要。结果是,联合国为此事进行影响深远的改革已有一段时日。虽然该报告主要侧重政策和方案编制框架,它也涉及若干有关方面。该报告的实质部分特别讨论诸如联合国开发计划署(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)或世界粮食计划署(粮食计划署)等在某一国家或国家间框架内运作的联合国发展系统的基金和方案。

4. 虽然该报告讨论与协调及调和业务活动有关的问题,但也不妨深入讨论较大的援助协调问题。此外,由于迄今为止其他多边及双边来源提供的援助往往超过经由联合国系统提供援助的数量,该报告也应同样深入讨论这个问题。

5. 虽然该报告对所涉各发展伙伴的作用和责任以及联合国系统制订的主要文书提出概览和一些评价,但它主要载述熟悉的情况。关于实地实情与全球行动之间的联系可能是脆弱的以及政策指导的执行需要不同级别的持续行动的建议是众所周知的事实,业已经由广泛使用培训班、讨论会和其他模式将联合国系统所有级别联系起来的方式予以解决。

6. 行政协调委员会成员同意强调政府的主导作用,即认为政府对协调支助国家发展的所有外来投入负有主要责任。该报告正确地指出联合国系统共同关注的一些领域。特别是重复的方案编制程序对各国政府构成沉重负担。在这方面,该报告认为,诸如最不发达国家等最需要援助的国家,因为能力有限,特别受到各式各样方案编制政策和程序的影响,因此应将其精简,这是正确的。

7. 委员会固然同意结论和建议的一般主张,也同意检查专员所提应更努力改善协调联合国系统的发展活动的意见,它也提到该报告有几项缺点,使它的价值略为逊色。

8. 在这方面,行政协调委员会注意到,该报告探讨的广泛领域问题已获联合国系统,特别是通过大会和经社理事会三年期政策审查的深切注意。此外,虽然该报告探讨的主题是重要的,也是相关的,其一般主张主要还是敦促有关组织执行大会1995

年12月20日第50/120号决议和其他立法周知条款。从而,这份报告的调查结果和建议并非新创,许多可在早先的联检组报告,在秘书长给经社理事会、大会的报告和其后的决议,以及提交大会关于联合国改革工作组的无数提案中找到。在机构间一级,特别是在行政协调委员会、在关于方案和业务问题的协商委员会和关于政策的联合协商组等也都提及这些问题。因此,最好阐明协助在国家级别上执行这些既定政策的最佳作法和其他实际组成部分。

9. 不幸的是,该报告未充分注意审议领域中的最近发展。此外,该报告在国家、区域、联合国系统、政府间进程等各级之间采取笼统的提法,对这些级别的业务活动间未加以充分区别,因此,有时提出过度简化的分析,使得结论和建议虽然用意很好,在尚未实际作业或事实上已在执行时受到各国政府断然拒绝。

10. 因此,行政协调委员会希望说明,该报告案文以及建议中所载数项提案已事过境迁,现在不须进一步评论。

11. 行政协调会一些成员表示关注的是,他们对该报告草案第五节的初步意见未获检查专员加以考虑,因此认为,削减了建议的作用。

三、对建议的意见

建议1: 国家战略说明(第56和57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所本、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。

12. 行政协调委员会赞成这项建议中所载的提议,即各国政府应有效和一贯地使用联合国系统制订的诸如国家战略说明等文书,以协助发展活动的综合方案编制和执行,并利用联合国系统提供的服务。这方面包括联合国各机构在国家、区域、次区域和总部等各级作出的投入。

13. 行政协调委员会遗憾地注意到,这项建议使国家战略说明与方案编制之间的区分模糊不清。因此,该报告(第61段)提议,国家战略说明可以取代其他“主要方案编制作法”,而国家战略说明并非一项“方案编制作法”,虽然它找出战略路线和方向,但它并不涉及业务方案编制。另一方面,该报告提议,受援国政府可决定使用国家战略说明,代替其他方案编制框架。这个想法将须对照现有的任务规定和业务需求极仔细地审查。

14. 特别是关于建议1(b)有关改善国家战略说明的部分,检查专员似乎没领会国家战略说明的要点,认为它是某种可取代或纳入其他方案编制框架的事务。应该注意到,作为一项受援国的自愿倡议(大会第50/120号决议,第17段),国家战略说明

从无取代方案编制框架的意图,而是为联合国系统所有业务活动提供一个概念和战略框架。由于并非所有国家已同意国家战略说明,而各基金的理事会也规定独立的详细框架,国家战略说明是无法取代它们的。

15. 行政协调委员会成员接受以下看法:联合国系统投入框架是国家发展计划或类似的国家制订优先次序文件。因此,国家战略说明,如获政府接受,是以国家发展计划为根据的,这项计划包括将由国内外所有资金来源支助的方案。

16. 该报告扩大和增补了编制国家战略说明的原则和方针的组成部分,作为促进发展合作倡议实现一致和协调的主要工具。国家战略说明是发展活动中所有有关伙伴参与拟订的,应有助于有效方案编制和执行援助,其中包括建立能力。行政协调委员会同意,国家一级的发展合作协调应是共同分担责任。

17. 行政协调委员会认为,作者在建议分段1(e)中所载有关更新国家战略说明范围的部分是无懈可击的。这个问题正由机构间级别通过方案协商会和三年期政策审查予以审查。

18. 行政协商委员会注意到,正在考虑改善国家战略说明的制度过程,以便除其他事项外,使各区域委员会就驻地协调员作出的努力提出区域的情况,这样也应导致加强区域和国家两级的活动之间的联系。

建议2. 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定成本效率目标以及与国家战略说明过程、方案办法和资源调动潜力保持一致。

19. 行政协调委员会大体上欢迎载于建议2的提议,即每个组织应定期评价其技术援助政策和方案编制框架,以确定它们的成本效益。此事的方式应由有关组织决

定。此外,重要的是,这种评价逐步帮助加强国家战略说明进程,也帮助发展建议产生增效作用、符合成本效益和更加集中。

20. 虽然行政协调会的成员赞同这个建议,但特别重视各国政府努力增加其协调发展活动能力。因此似乎必须将平价联合国技术援助与东道国政府的吸纳能力以及其继续不断地管理和执行该种援助的能力联系起来,这是由于考虑到本国执行是执行联合国技术援助的准则。易言之,必须将本国拥有问题视为评价技术援助政策和方案编制框架的必然结果。

21. 国际原子能机构(原子能机构)说明评价国别方案框架的建议对它没有用处,因此,另外发表关于这件事的报告。¹

建议3. 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,行政协调会应加强努力,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,行政协调委员会应拟订和同意由每一行政首长向他/她的外地代表下达标准的一套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4. 驻地协调员办事处的机构间发展信息设施(资料库)(第54和55段)

从上文建议3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,应该利用开发计划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和维持,并应该通过电子媒介,特别是尽可能通过互网络向当地和外地国际发展团体开放。

22. 从这两个建议可以看出,它们都提到共同资料库和外地一级的共同数据收集,虽然这两套建议似乎不是彼此有关,行政协调委员会认为应该澄清它们之间的关系,以便确定其业务相关性。

23. 关于建议3,行政协调委员会成员原则上同意其中所载提议的一般主张。他们同意数据收集、情况分析和需要评估的全系统标准化是个好主意,倘若任何标准格式是来自在发展合作领域内的最佳作法,并且是积极和普遍地采用和执行的。已采取一些初步步骤,以试验如何最好地实施这个概念,并且在现阶段特别强调联合国基金和方案之间的合作。

24. 委员会成员指出,建议4并无任何新的主张,因为在执行方案形式方面,已广泛认识到需要在方案拟订和执行的各阶段在外地进行机构间展开协作。这是当前行政协调委员会关于执行方案方式指导方针的要素。在联合检查组报告鼓励以方案形式概念和国家战略说明所提供的框架的协作方案编制和执行的程度上,这与有关的政府间指示和行政协调委员会协议一致。共同资料库是方案编制的协作和执行的必不可少的基础。

25. 该报告第54段是建议4的基础,行政协调委员会一些成员指出,政策问题联合协商组的政策和程序协调小组已在执行建立共同数据库及制订指导方针。迄今已有80多个国家开始对发展共同资料库表示兴趣,具体目标是由政策问题联合协商组成员执行共同的国别评价,而以共同数据库为中心。正在努力将该系统的其他部分纳入这项工作内。在这方面必须确保可用于发展合作活动的有限资源不会浪费在建立新系统上,新系统可能重复联合国发展系统内各组织已在进行的重要工作。因此

有需要实际可行地评价建立和维持数据基所涉的技术、费用及其他资源问题。还应当进一步想到协助有关政府建立这种数据基,从而直接提高它们发挥其协调作用的能力。

26. 在一项有关的要点上检查专员似乎不了解开发计划署拨给驻地协调员的业务经费不足应付驻地协调员的基本工作,更别说象该报告建议的要保留一些用于其他活动。

建议5. 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。

27. 应当指出,这个建议本质上重复大会关于外地一级的协调委员会的第50/120号决议第36段和第41段,正在按照提交1996年经社理事会实质性会议的关于这个题目的管理过程加以执行。此外,外地一级的这种合作已在几个国家运作,较显著的是在筹备捐助者圆桌会议及在处理专题问题上。

建议6. 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。

28. 行政协调委员会成员在支持这项建议时着重指出，他们同国际、区域/分区域和国家组织以及研究机构维持密切的工作关系，以促进协商和协调发展活动。与此同时，他们要指出，建议6提及似乎仍未存在或传播仍很有限的在区域和分区域各级的合作战略和方案。事实上大会第50/120号决议列入区域特点的理由完全是为了突出这种特点。该决议的这项规定正在执行中，以便经社理事会在1997年7月审查。

29. 分段(a)的规定已在亚太经社会执行秘书的领导下，通过亚洲及太平洋区域机构间委员会及其附属委员会来执行，附属委员会讨论确切的方案合作和协调问题，并根据区域行动战略和计划或方案采取适当行动。

30. 至于分段(b)，在亚太经社会执行秘书和分区域政府间机构，即东南亚国家联盟、经济合作组织、南太平洋委员会和南亚区域合作联盟的首长之间进行年度磋商，以讨论在贸易和投资、运输和通讯、人力资源发展和能源等确定领域执行合作措施。

31. 关于这项建议的分段(c)，必须指出，不是所有组织都在区域一级运作，那些在区域一级运作的组织已经处理本建议提出的各点。例如开发计划署已同区域委员会建立双边工作组，由副署长领导。

32. 行政协调委员会成员认为如果能协调联合国发展系统所有组织，包括各区域委员会的区域方案周期，将会很有用处。重要的是确保联合国发展系统可用的短缺资源不会分布得很稀。在这方面，该报告第75段所载的看法是，区域委员会“作为主要发展论坛，在理事机构核可之前审查和互相联系各组织不同部门和跨部门草稿形式的区域方案”，值得进一步考虑。当前个别理事机构决定自己对相同区域的一

套优先事项的情况造成不一致和引起混乱,也妨碍整个联合国发展系统采取积极行动。会员国在发展合作方面有一套一致的优先事项,再加上提高联合国发展系统各组织间的协调和真正的合作将能提高效率和发展合作的成本--效益及促进实现真正有利于发展中国家的结果。

33. 例如西亚经济社会委员会(西亚经社会)根据秘书长最近对协调联合国系统区域一级活动提出的呼吁,开始同联合国实体设在约旦境内外的区域办事处磋商,导致建立区域机构间协调组。

建议7. 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上有可能组织/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) 关于上述(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、社会和有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。

34. 行政协调委员会要指出,建议7各款涉及会员国的范围内的政治领域,会员国最近同意大会1996年5月24日第50/227号决议,这是在此领域进行改革的第一步。

35. 行政协调委员会的成员指出,联合国系统各基金和方案已取得重大进展,特别是在其理事机构的联席会议以及建议7所建议的经社理事会报告的共同格式方面。此外,(b)和(c)分段所载的提议涉及经社理事会已经采取的行动。

36. 虽然建议7主要针对经社理事会和联合国各方案和基金,但报告中载有与专门机构有关的具体建议。因此行政协调委员会一些成员指出,他们在技术和规范领域负有广泛的任务,超出经社理事会直接关注的业务活动范围之外。

37. 行政协调委员会的一些成员对联席会议的可行性有重大保留,其次对在经社理事会下只设一个执行局来管理联合国各方案和基金的行动,以及对执行局联合汇报的提议也有重大保留,因为他们认为,这些建议对各基金和方案及其理事机构有很大的影响。在这方面提出的具体问题是,例如粮食计划署执行局所有36名成员是否应到纽约参加开发计划署/联合国人口基金(人口基金)和儿童基金会执行局的联席会议,或者设在纽约的基金和方案执行局的72名成员必须前往罗马粮食计划署总部。对于联合报告深表怀疑,因为那些报告必须由各基金和方案的执行局核准,这就需要各自理事机构分别举行四个会议。

38. 行政协调委员会期望大会和经社理事会将来就联检组报告建议7所载的所有提议提出进一步指示。

注

¹ IAEA/SER/96/01。
