



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/AC.51/1997/6
14 May 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

方案和协调委员会

第三十七届会议

1997年6月9日至7月3日

临时议程* 项目5(b)

协调问题

《全系统促进非洲经济复苏和发展行动计划》订正草案

目 录

段 次

页 次

一、背景和缘由	1 - 4	2
二、当前的《全系统行动计划》和《非洲特别倡议》概述	5 - 8	3
三、《全系统行动计划》订正草案与《非洲特别倡议》的协调	9 - 79	4
四、执行情况和所涉资源	80 - 88	23
五、审查和监测机制	89 - 90	25

* E/AC.5/1997/1。

《全系统促进非洲经济复苏 和发展行动计划》订正草案

一、背景和缘由

1. 《全系统促进非洲经济复苏和发展行动计划》订正草案是根据1994年8月9日E/AC.51/1994/7号文件第3段以及方案和协调委员会第三十四届会议要在1997年订正《全系统计划》的决定产生的。目的在于使现有的《订正全系统行动计划》与1996年3月提出的《联合国关于非洲的特别倡议》协调一致。

2. 应回顾一下，方案协调会在其1994年第三十四届会议曾要求向其1996年第三十六届会议提出当前《全系统计划》的执行情况进度报告，供其审议。因此委员会第三十六届会议审议了秘书长关于执行非洲经济复苏和发展全系统行动计划的进度报告，联合检查组题为“对1990年代联合国非洲发展新议程的评价：一个更行得通的做法？”¹ 的报告以及秘书长和行政协调委员会（行政协调会）对该报告的评论。委员会注意到上述报告，并敦促联合国系统以协调一致的方式展开工作。委员会，即方案协调会欢迎《联合国非洲特别倡议》，认为是执行《1990年代联合国非洲发展新议程》的重要工具。

3. 后来大会特设全体委员会——这个委员会在1996年9月进行了《新议程》的中期审查——在其报告中说，《联合国特别倡议》与《新议程》相辅相成，它可能成为执行《新议程》各部分的推动力。在中期审查之前不久，非洲发展高级别人士小组呼吁使《特别倡议》与《联非新议程》联系起来，作为一个执行部门。最近行政协调会非洲问题指导委员会在其第六次会议上指出，由于一些理由，当前的全系统计划不是执行《新议程》的有效工具，并且总结说，《全系统计划》与《特别倡议》合并将是成功地实现《新议程》的目标的最适当的办法。

4. 继《新议程》执行情况的中期审查之后，政策协调和可持续发展部的非洲和最不发达国家特别协调员办事处（特别协调员办事处）和联合国开发计划署非洲区

域局的联合国非洲特别倡议秘书处开始拟订一个模型,说明《新议程》和《非洲特别倡议》之间的关系,并且提出目前是《特别倡议》的重点领域的《新议程》的优先事项。该模型明白显示,《特别倡议》经适当调整,可以成为修正《全系统行动计划》的基础。

二、当前的《全系统行动计划》和《非洲特别倡议》概述

1. 《全系统行动计划》:全面战略、优先事项和工作方法

5. 当前的《全系统行动计划》是以综合性的可持续发展办法为中心构想的。它以六个优先领域为中心构成:人力资源发展和能力建立;粮食、农业和农业为基础的企业;成长、自有资本和可持续发展;非洲经济体的多样化;调动外来资源和本国资源;成长、区域合作与一体化。因为与《新议程》有关系,因此《行动计划》有相同的时间范围,这使方案协调会决定在审查《新议程》之后的那年修正《行动计划》。

6. 《行动计划》领域的优先事项按照下列次序排列:(a)待处理的问题;(b)目的和目标;(c)提议的战略;(d)联合国支助方案;(e)在非洲区域一级的有利因素;(f)所需资源和可获资源数量。每个领域由一个领导机构负全部责任,协作机构协助领导机构。头三个领域分别委托联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国开发计划署(开发计划署),后三个则委托非洲经济委员会(非洲经委会),作为由非洲经委会主持的联合国非洲经济复苏和发展机构间工作队的领导机构。机构间工作队以《全系统计划》执行情况后续行动和监测机制的方式行事。《行动计划》的详情载于1994年8月9日的E/AC.51/1994/7号文件。

2. 全系统特别倡议:全面战略、 优先事项和工作方法

7. 全系统特别倡议是在1996年3月提出的,目标是更专注执行《全系统行动计划》。其目的是确定和制订实际的提议,以便尽量利用联合国系统向非洲发展提供的支助。《特别倡议》针对五个广义的优先领域,并且象《全系统行动计划》那样,具有领导与合作的机构安排。这些领域是:(a)供水,(b)粮食保障,(c)理政,(d)社会和人力培训,(e)资源调动。此外,有两项横切的主题:性别与人口和能力建立。《特别倡议》的领导机构是教科文组织、开发计划署、粮农组织、卫生组织和世界银行。这些广义的领域再细分成20个优先行动方案,它们载于1996年3月15日分发的题为《联合国全系统非洲特别倡议》的文件里。

8. 行政协调会担任全系统一级的协调,领导机构则负责部门一级的协调。非洲指导委员会由开发计划署和非洲经委会共同担任主席。已在开发计划署之内成立一个秘书处,来协助指导委员会。

三、《全系统行动计划》订正草案 与《非洲特别倡议》的协调

9. 委员会指出,《全系统特别倡议》里的五个主要优先领域全部载于当前的《全系统行动计划》里。然而《行动计划》里有两个重要的优先领域,非洲经济的多样化以及区域和分区域合作与一体化都未列入《特别倡议》。这些领域特别重要,因它们载于非洲统一组织国家元首和政府首脑会议第AHG/Res. 236(XXXI)号决议。因此,鉴于上述情况,《全系统行动计划》订正草案将包括《特别倡议》的五个优先领域,另列入上述两个领域。

10. 下文简述这些优先领域以及有关其执行情况的部分。审查和监测安排大部分取自《特别倡议》和当前的《全系统行动计划》,同时考虑到《新议程》的中期

审查。关于涉及的实质性领域的分析及其中每一个执行安排的有关文件应参考各自的文件。²

11. 应当指出，订正草案具有添加价值，因为它考虑到当前的《全系统行动计划》和《特别倡议》的优点。所得出的添加价值包括：(a) 由于列入对非洲发展极重要的两个主要领域，提高了非洲国家对方案的所有权，(b) 特别的国家重点，(c) 寻求联合国系统以外更广泛的伙伴关系，(d) 增加调动资金和更有效地使用资金，(e) 有效的国家一级协调与监测和汇报机制。

1. 供水

12. 在《全系统行动计划》和《全系统特别倡议》里的水资源优先领域包括饮用水、农业用水和粮食保障。该方案因此主要集中在水政策、法律和机构的改革，以便确保非洲人口中的贫穷多数这个被忽视的问题变为连贯和可持续的水源发展议程中的一个主要问题。应用“公平分享”方法的方案有以下五个主要组成部分：

- (a) 就经济可行性、环境持续性和公平影响这几个方面，对所有国家和国际未来的水政策、计划和方案，进行评估；
- (b) 协助各国政府将“公平分享”方法纳入其国家水发展政策、计划和方案；
- (c) 协助各国政府执行“公平分享”方法以及传播有助于大多数人在最短的时间内取得清洁水的实际和廉价技术；
- (d) 加速现有项目的有关组成部分，强调并证明“公平分享”方法的适用以及社区参与水管理规划和决策所带来的益处；
- (e) 协助各国政府建立更有效的排水湾、缔结区域协定、设立机构以避免或解决关于公平获得和使用水资源的冲突。

1.1 家庭用水保障

13. 这个组成部分旨在使尽量多的非洲国家在下一个十年或更早能提供安全用

水和卫生。这个目标可通过制定国家行动计划、以人口中最匮乏者为指标以及外部支助建立能力和监测予以实现。在这个过程中，将在非洲各地加强世界卫生组织(卫生组织)/联合国儿童基金会(儿童基金会)的联合监测方案。在国家一级，可以拟订捐助者和各别政府的协定，也可以成立一个工作队，由有关的联合国机构和捐助者组成，并与本国政府协作。执行和详细的预算规划已在进行，在这之后，领导机构(儿童基金会、卫生组织、开发计划署、世界银行)将提出一项计划来执行。教科文组织也将参与这项活动。

1.2 淡水评估

14. 解决公平问题和水的“公平公享”的基础是掌握关于目前和未来需求的淡水的质与量的精确知识。因此，水资源评估是国家水资源所有跨部门发展目的的一个先决条件。为协助非洲国家的活动，世界气象组织(气象组织)和非洲经委会在1995年3月在亚的斯亚贝巴举行的会议上提出了一项倡议。该会议通过了一项行动计划，气象组织大会及非洲经委会部长会议和非统组织部长理事会都赞同这项行动计划。为了执行这个方案，已指定环境规划署、气象组织和非统组织部长理事会发挥领导作用。有关的步骤是：

- (a) 发起或加强机构安排，争取区域经济政治集团的政治支持，在共有河流流域进行水资源评估；
- (b) 发起或支助气象组织和世界银行的以下新倡议：在每一个分区，设立水文循环监测系统作为世界水文循环监测系统的组成部分之一。

1.3 粮食生产用水

15. 非洲愈来愈多国家经常出现缺水，必须对现有水资源的管理给予更多的注意。改善水源管理作法对促进农业生产极为重要。下列五个重要方面特别重要：

- (a) 审查和改革国家水资源发展和灌溉政策与战略，包括水事立法和机构改革，

使之与更广泛的国家发展和农业政策相一致；

- (b) 促进设立关于自然资源发展的国家资讯和监测系统；拟订或增订国家灌溉和水源使用管理总计划；编制有关投资方案；
- (c) 鼓励采用适当技术、管理作法、经济奖励和体制措施，以提高用水效率；
- (d) 通过培训促进国家能力建立以支助灌溉发展，加强水使用者协会以及鼓励参与的态度，包括妇女的积极参与；
- (e) 通过发展重点放在私营部门参与的创新途径，促进调动必要资金，以执行灌溉发展方案。

16. 对这五个方面的每一个，粮农组织已指出可能参与的联合国、区域和国际伙伴，包括联合国系统内的开发计划署、世界银行、非洲经委会、国际农业发展基金(农业基金)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国环境规划署(环境规划署)。

2. 粮食保障和旱灾管理

17. 非洲的粮食保障问题与粮食生产不足和贫穷有关。在这方面需要一个双向的办法，这两个办法都在增加粮食供应以及改进大多数人民获得粮食的机会，方法是通过创造生产性就业和增加赚取收入的机会。

18. 粮食保障应该是全国的责任。在这方面，鉴于人口成长的趋势，重点应放在农村发展和农村的基本建设，包括在国家和区域各级的粮食储藏、水资源和生产力上。需要找出新方法以鼓励储水和有效利用淡水。

19. 非洲各国政府面对严重的粮食无保障的情况，执行了一些措施和方案，包括下列各项在内：(a) 政策改革，(b) 加强粮食生产、分配与储存设施，(c) 设立全国和区域性饥荒预警机制，(d) 保护和加强自然资源基地的生产力，(e) 权力下放，尤其是在农村地区采取较多参与性的办法，(f) 目的特别是在满足城市穷人和那些住在干旱、边缘地区的人的需要的舒减贫困方案，包括特别为农村妇女创造就业。这些措施和方案需要得到有力的支持。

20. 为了辅助非洲正在进行的努力,特别是那些为了解决非洲的长期粮食保障挑战的努力,以及确保无害于环境的自然资源管理,已确定下列集中注意的领域:

- (a) 土地退化和防治荒漠化;
- (b) 土质改良;
- (c) 特别着重妇女的粮食保障。

2.1 土地退化和防治荒漠化

21. 非洲由于过度种植作物、过度放牧和滥伐森林,自然资源基地发生退化现象。这造成土地逐渐丧失生产力以及助长广泛的贫穷和粮食无保障。

22. 这个组成部分包括以下重要领域:

(a) 促进和支助调动资源以执行25个非洲国家签署的《在发生严重干旱和荒漠化的国家、特别是非洲国家防治荒漠化公约》。在这方面需要作出以下努力:(一)使国际社会愿意支助发展和执行国家与次区域防治荒漠化行动方案;(二)建立非洲国家与其发展伙伴(包括双边捐助者、联合国机构和多边金融机构)间的伙伴关系;(三)制定和设立创新的机制,以引导资源来加强受旱灾和荒漠化影响的国家中的地方社区的努力;(四)促进能够增加获得资源来支助《公约》的执行的一些安排(包括债务转化为变外债为保护环境资金);

(b) 促进参与的技术发展,由土地使用者、社区组织和非政府组织共同参与,以解决土地管理问题,包括为回收用过的水及土壤以及水源的养护,采用低成本和有效的技术,以改良的传统制度为基础,以及鉴定来自其他地区的相关技术、知识、专门技能和做法;

(c) 支持设立一个非洲科学和技术委员会,其任务是建立与自然资源管理有关的非洲科学和研究机构网。

2.2 土质改良

23. 虽然减缓土地退化和荒漠化的措施主要目的在于遏止受影响地区粮食保障状况恶化,但还需要促进更好的土质管理做法,以实现在粮食与农业生产力和生产的可持续增加。目前的作物产量远低于可能实现的产量。为了达到所希望的数量,估计在粮食作物生物质内,大部分植物营养物已知的平均年增长率应接近3.5%。另一方面,矿物肥料对作物提供植物营养物的贡献极其有限。

24. 鉴于在非洲许多国家的地力迅速耗光,因此需要矿物肥料,作为增加作物生产的先决条件。目前基本建设很差,分配效率很低,农民获得信贷来购买矿物肥料的机会很少。

25. 鉴于上述情况,土质改良的主要部分应当是在可行时通过肥料的增加使用,促进植物营养及相关的土质改进。估这方面的行动应该是处理制造肥料价格高昂问题,以及农民在不利农业的气候和社会-经济条件下进行粮食作物生产面临的风险。这种活动包括跨部门的实验性投资,以加强价格合理的肥料的供应和输送。

2.3 粮食保障,特别是妇女的粮食保障

26. 估计非洲妇女所生产的粮食高达全部粮食供应的80%,她们也大量参与粮食的储藏和销售以及水和土壤的管理。但是,在接受教育和培训、保健、信贷、技术、资讯和土地方面来说,妇女大体上仍然受到忽视。她们在发展粮食保障的活动中大致上获益极微。

27. 非洲政府和捐助界已确认加强关于妇女管理粮食的潜力可在家庭一级改善粮食保障,进而国家一级改善粮食保障,并且极有助于自然资源基地的管理和提高。为此目的,各国政府已开始政策和法律改革,联合国系统将支持它们。这方面的活动将集中于审查现行法律和惯例及促进在土地所有权、获得信贷、技术、推广服务等方面的改革。所有这类活动都是为了提高妇女的生产力和收入水平,以及促进

消除贫穷。

3. 理政

28. 良好的理政问题对创造一个有利于可持续发展的环境十分重要。良好的理政应超越选举进程和民主化，还应包括进行公民教育、将性别问题纳入主流以及政府的行政、立法和司法三权分立等重要因素。其他方面则包括公务员中立化以及中央统计资料的准确性和及时性。民间社会的发展产生更大的责任制，民间社会、私营部门和政府的代表之间应有更经常的协商。权力下放，尤其是建立地方自治十分重要。

29. 加强理政能力使非洲国家能够实现其在政治、经济和社会方面的愿望的进程至关重要。联合国系统加强理政的努力包括通过以下各项来缔造和平：(a) 扩大透明度、负责和有效的理政能力(b) 加强民间社会以促进发展。

3.1 扩大透明度、负责和有效的理政能力

30. 非洲国家已为提高理政的质量采取了一些措施，由此也促进了更多的外部支助。联合国系统除其他以外，将通过下列措施支持这些努力：

- (a) 加强公务员制度的能力，以有效管理发展；
- (b) 在理政中加强法制，尤其是独立的司法制度；
- (c) 支助和加强议会功能和选举进程；
- (d) 使公共行政机构更符合负责制，尤其是在公共财政领域；
- (e) 协助各国加强多元化，将民间组织、劳工和妇女都列入其中，
- (f) 加强发展政策和方案的新闻传播。

31. 应注意到联合国系统正在开展一些业务活动：(a) 公务员制度的通盘改革，以便提高公共服务的质量和成本效益；(b) 在一些国家从事司法改革，以提高整个司法制度的效率、独立性、责任制和可信度；(c) 应34个国家的要求提供选举援助。

但是,有必要提高资源水平以及确保在提供支助时进行更有效的协调。

3.2 加强民间社会以促进发展

32. 近年来,非洲最有活力和充满希望的发展之一就是增加民间社会对政治和经济事务的参与。在此种情况下,联合国系统与非洲民间社会合作的目的就是加强后者在国家发展事业中的能力。在这方面,应特别注意妇女组织和促进及确保保护人权的组织。具体来说,各项行动的目的是通过民间社会的参与加强公共政策,使后者成为发展中的更加积极的伙伴;加强区域和全球两级的联系。

33. 一项四点方案包括:(a) 加强民间社会的法律部门;(b) 定期评估加强民间社会持续参与非洲发展的机会;(c) 建立一个全非洲民间社会资源中心,以便利于形成网络;(d) 鼓励民间社会参加非洲国家代表团,尤其是参加联合国重要会议的代表团。应注意到,联合国秘书处将与开发计划署、教科文组织和粮食计划署合作,以非洲经委会作为主管机构为这些努力作出贡献。

4. 社会发展和人力培训

34. 从阿拉木图到宗甸、纽约、维也纳、哥本哈根、开罗、北京、罗马和伊斯坦布尔,国际社会聚集一堂,以更加令人信服的证据表明,社会发展和可持续生计是何等重要。非洲从这些国际集会和世界会议中受益最多,尤其是在基础教育、保健和就业方面,这是联合国共同努力的三个主要领域。

4.1 为所有非洲儿童提供基础教育

35. 自1990年在泰国宗甸举行普及教育世界会议以来,世界多数地区在普及教育方面慢慢取得了稳定的进展。但非洲是一个突出的例外情况。毫无疑问,国际支助对此问题反应敏感,已通过多边和双边捐助机构调动了大量资源。然而,非洲约有半数成人仍是文盲。很显然,这意味着大部分劳动力实际上并没有准备好为发展作

出贡献和从中受益。因此,必须通过一项高质量基础普及教育战略,长期解决文盲方面的恶性循环,在这方面,应注重向城市失业青年提供技术培训和建立成人识字方案,并采取适当措施,通过各个方面的非正规教育维持识字率。

36. 上述目标是惊人的,但也是可以实现的。这项战略需要各国自己来推动,得到经过协调的多边机构承诺的支助,并以所有各方在稳定持久基础上达成的协议来维持。这一战略的最终目标是建立和维持国家能力并应以下列优先事项为基础:

- (a) 由非洲国家提供领导,让发展发挥支助作用;
- (b) 教育是一项社会事业,教育规划人员应使各阶层人民都能参与;
- (c) 教育规划人员应考虑供求方面;
- (d) 必须特别重视最可能被剥夺教育机会的人,尤其是女童和妇女以及传统上不易接触到的群体;

37. 联合国系统可成为上述目标的催化剂。在这方面,需要一个具有下列特点的援助方案:

- (a) 双边伙伴同意在一段长时期内补充国别方案的财政不足,以实现基础普及教育,同时考虑各国在这方面作出的努力;
- (b) 这些伙伴应在执行国别方案的整个期间继续提供这种支持,或直到受援国自己能够维持这一开支时为止;
- (c) 资金的筹措应不仅是资本支出,也包括经常性支出,尤其是用于人力资源和提高机构能力的支出;
- (d) 参与此项方案的伙伴应同意未经充分协商,不得资助会严重偏离和打乱多机构主要方案的重大基础教育活动;
- (e) 对此方案承付的资源不需要追加资源,而是重新调配资源;
- (f) 受援国应开始实施一项纳入战略性和财务政策框架的具有广泛基础的行动计划;并表明具有执行计划的人力和机构;

38. 当一国因缺少规划和机构能力而不能从此特别方案受益时,应得到相应的

支助，使其能够制订和执行普及教育方案。与此有关的是必须发展和加强国际组织与各国之间以及国与国之间的专业联系，以扩大政策研究基础和经验。

39. 联合国系统共同努力采取的措施如下：

(a) 试点安排：世界银行、儿童基金会和教科文组织将加紧与少数国家协作，拟订有广泛基础的国家行动计划，以建立必要的人力和机构执行能力。将请其他供资和援助机构参加这一试点活动；

(b) 技术支助和推广：一个工作队（世界银行、儿童基金会、教科文组织、联合国人口基金（人口基金）、开发计划署和卫生组织）将与非洲教育发展协会——捐助者与非洲各国教育部长的合作团体——协商制订各种机制，在投资前阶段，以数据、经验、分析手段、技术支助和跨国知识和专长的交流方式协助各国；

(c) 关于资源的调动，世界银行将请所有捐助者（可能通过特别援助方案机制）调动它们对此倡议的支助和制定详细援助安排。

4.2 保 健

40. 联合国共同努力的最重要特点就是非洲保健部门的改革，其中有三项主要共同因素为：改善对财政资源的调集和分配；改善对保健服务和资源的管理以及加强平均分配和提高质量。其中还认识到，实现这些目标的一个重要条件就是国家推动改革进程和改革方案。

41. 改革必须确保所有人口都能充分享有基本水平的保健和支助服务，最终它解决作为优先事项的特定国家的保健问题，包括在可持续基础上减少发病率和死亡率的主要根源，例如疟疾、人体免疫机能丧失病毒和后天免疫机能丧失综合症（HIV/艾滋病）、性传染疾病、肺结核和各种儿童疾病。这一工作将通过加强和增加非洲现有约4万所初级保健设施来进行。

42. 要维持可持续性就需要在社区与保健机构之间建立伙伴关系、供应基本药品以及对保健工作人员和社区进行培训。可靠的资料对监督和评估以及改进决策是

必不可少的。在从事保健部门的改革方面，将根据国际商定的保健目标在具体领域制订和监督改善保健的各种指标。

43. 卫生组织草拟的非洲保健部门改革政策将用来促进联合国系统各项活动的详细规划和执行。此外，世界银行将协助通过双边伙伴筹集资金。

4.3 就业和可持续生计

(a) 通过促进非正规部门和创造就业机会以期减少贫穷

44. 非洲的非正规部门在劳动力中大约占60%，大约占国内生产总值的20%。它通过创造就业对减轻贫穷作出了重大贡献，并且是人力资源发展的重大来源，既是熟练工人培训基地，也是企业能力的储备库。妇女在非正规部门的工人中占大多数，她们应成为这一优先事项的具体目标。

45. 联合国共同努力的目的是加强非正规部门和创造生产性和有报酬的就业机会，在这方面的具体行动包括加强非洲国家规划当局在制订和规划就业政策方面的技术能力；改善获得可持续财政服务、设备和技术的机会；培养技能和提供企业培训；使促销服务现代化；提供基础设施；建立一个发展和扩充非正规部门的有利的体制和法律框架。

46. 应通过发展已经改善的职业和技术能力的培训，具体强调正规部门和非正规部门培训与生产性就业之间的相互关系。这方面的工作应照顾到性别。

47. 很多机构都对促进非正规部门表示兴趣，其中包括开发计划署、非洲经委会、国际劳工组织(劳工组织)、世界银行、农发基金、粮农组织、政策协调和可持续发展部、粮食计划署、联合国工业发展组织(工发组织)和教科文组织。世界银行已成立了一个全球援助最贫穷者协商组。

48. 农发基金和联合国资本发展基金(资发基金)通过在一些国家的实地经验为拟订非洲的小额信贷政策作出贡献，并与非洲区域农业信贷协会一起促进建立了一个向穷人提供信贷的最佳作法论坛。

(b) 环境边缘地区的可持续生计

49. 有关穷人的战略能够使政策具有活力，并且能够带来消灭贫穷和以人类福利为主的生态更新的其他模式。不同地方的穷人如能把拥有的信息同周围人分享，就可有利于其他人。这就是在当地适应战略基础上促进可持续生计的要旨。因此，“可持续生计”的做法是确认当地知识和在设计、执行和评估方案方面鼓励参与。

50. 正在5个非洲国家的干旱和半干旱农业生态区的农村社区进行关于适应战略的研究，此项研究已经查明，人们在个人、家庭和社区各级有计划地选择各种生产活动，作为维持生计手段。联合国的目的是确保更大规模地实施这一适应方法，以落实非洲国家的可持续生计。在此方面，开发计划署、粮食计划署和农发基金已发挥带头作用。

5. 调集资源

5.1 内部资源调集

51. 非洲国家在《开罗行动纲领》中强调，为确保持续增长和发展持续性，需要大量增加国内储蓄。对于联合国系统为这一倡议制订的许多优先事项来说，国内储蓄也十分重要。人们关注的是，增加国内储蓄不能忽略必须的消费，这一关注合情合理；同样，通过加强正规金融体制和加强地方机制，可以更多地调集正规渠道之外经济中的大量家庭储蓄。许多非洲国家的银行系统十分薄弱。如要金融部门发展，需要扩大私营借贷机制，减弱国营银行的垄断地位。

52. 在其他区域，公共储蓄在发展中发挥了关键作用，剩余资本通过适当的货币政策流入私营信贷市场。非洲许多国家的情况正相反，政府开支远远超出收入，这需要吸收经济其他部门的储蓄。

53. 非洲各国政府已着手在联合国系统的支助下，鼓励发展金融中介机构，以解

决上述问题。在这方面，世界银行目前正从事一项研究，以求提供切实可行的建议。此外，秘书长题为“促进非洲的金融中介活动”的报告³ 在大会第五十届会议上经过讨论。报告建议采取一项三头并进的战略：加强并推动各种银行和非银行金融机构；制订和运用各种财政手段以满足储蓄者和投资者的需要；发展货币政策的间接执行手段。

5.2 外界对非洲经济转型的支助

54. 确定了外部支助非洲发展的三个优先事项：债务、贸易和投资以及南南合作。

(a) 宽缓大笔债务

55. 非洲各国领导人认为债务是限制可持续增长和发展的主要因素，即使已经采取严厉的政策改革措施的国家也是如此。因此，他们越来越多地争取一种多头并进的战略，通过各种国际论坛和机制解决这一问题。1995年6月召开的非统组织国家元首和政府首脑会议通过了一项声明，呼吁采取一项债务战略：

- (a) 改善那不勒斯条件，将减免债务总量的高限从67%增加到80%，有些情况还可以提得更高；让这些条件适用于所有类别的巴黎俱乐部非减让性债务，包括逾期的债务和停付的利息；
- (b) 取消所有尚欠巴黎俱乐部的减让性债务；
- (c) 解决非巴黎俱乐部的债务负担；
- (d) 取消私营部门债务，在必要时扩大现有机制，如国际开发协会（开发协会）的债务回购项目和布雷迪计划；
- (e) 根据已提出的一些建议，如出售货币基金组织的一部分储备黄金和发行额外的特别提款权，支持减少多边债务重担的创新措施；
- (f) 积极主动地利用减免债务的方法来为发展提供资金。

56. 考虑到以上各点,以及1996年10月通过的货币基金组织和世界银行支持的有关债务沉重的穷国的倡议和上文第55段提及的要点,联合国系统的合作行动力求深化减免债务措施,缓解大量非洲国家的负担。这些行动将包括:

- (a) 向巴黎俱乐部债权国进一步游说;
- (b) 敦促非巴黎俱乐部成员的双边债权国寻找类似巴黎俱乐部的解决办法;
- (c) 鼓励能够解决非洲开发银行债务累累的成员国的需求的办法;
- (d) 协助非洲债务国有效管理债务,有效地利用为发展目的的债务减缓办法所得的资源;
- (e) 将各国的债务减缓战略列入目前的援助协调机制议程内,如圆桌会议和协商小组等,确保其作为外部资源调集工作的一环。在这方面,世界银行愿在其国家援助战略中列入一项债务可持续性的分析。

(b) 贸易渠道和机遇

57. 非洲国家需要利用乌拉圭回合所创造的新机遇,不过,非洲国家在这方面还需要通过加强其竞争能力和提供市场渠道而得到支援。非洲的一些双边贸易伙伴正在考虑采取一些补救步骤。对于联合国系统,有关机构和组织,特别是联合国贸易和发展会议(贸发会议)、世界贸易组织,国际贸易中心、粮农组织、非洲经委会、世界银行和其他组织,可以酌情在三个领域里加强非洲能力,使其更多地利用新的国际贸易环境。

58. 在另一方面,非洲在外来直接投资流动方面处于边缘地位。对于发展中国家,尤其是拉丁美洲和亚洲发展中国家,这一类投资流动都大为增加,尽管非洲许多国家努力设法加强本国对外国投资者的吸引力,但非洲占外来直接投资的比例仍是流动总额的大约2%。贸发会议的一件研究报告得出结论认为,同一般看法正相反,外来直接投资在非洲可以获利,而且可以高于其他发展中区域的平均值。因此说,为向潜在的外国投资者表明在非洲投资获利的可能性,联合国系统将作出以下努力:(a)

贸发会议与工发组织、开发计划署、世界银行、非洲经委会、非洲开发银行和其他相关组织合作，开展示范项目，挑选一些国家编写国别投资概况。事实若证明这一项目有效，可以为非洲其他国家开展同样的项目；(b) 邀请潜在投资者参加圆桌会议，以便评价非洲各国的商业机会。

(c) 通过南南合作同非洲建立伙伴关系

59. 南南合作在加强非洲发展方面可发挥重大作用。南南合作具有巨大的潜力，使非洲可以利用发展中世界其他区域的经济繁荣成果。只要在国家一级采取具体步骤形成这种合作，南南合作就能成功。

60. 联合国一直在促进南南合作，鼓励区域间和国家的行动。在这一领域值得注意的有南方委员会、《促进亚非合作的万隆框架》(这是1993年10月日本政府资助的非洲发展问题东京国际会议的后续成果)以及非统组织率先所做的努力。

61. 在以上各种努力和倡议的基础上，联合国的合作努力将力求调动非洲、亚洲和拉丁美洲的各区域委员会、区域开发银行、区域经济共同体、主要商业集团和私营部门组织的集体力量和资源，设法实现下列目标：

(a) 在非洲和南方各区域之间建立和加强贸易信息系统和私营部门网络；

(b) 就有关各种全球化和发展问题的政策观点交换意见；

(c) 加强区域银行系统之间的财务中介机构；

(d) 加强非洲私营部门同其他区域私营部门之间的联系，以便推动：

– 私人投资流入非洲；

– 建立合资生产、商业和服务的投资项目；

– 创造各种方式，让非洲同其他区域交流经验，向非洲转让下列领的革新成果：财务中介机构、息技术和应用科学技术促进发展等；

(e) 促进和便利定期交流现有的、特别是私营部门的经济、金融、科学、技术
和技能信息和经验。

62. 在此项工作中，非洲经委会同拉丁美洲和加勒比经济和社会委员会(拉加经委会)、亚洲及太平洋经济社会委员会亚太经社会、贸发会议和工发组织进行合作，发挥带头作用，鼓励按照上述方针进行合作，尤其是鼓励私营部门与非洲建立联系，与此同时协助潜在的伙伴将需要开办的合资企业和开展的行动付诸实施。此外，还应参照其他机构这方面的经验，如开发计划署/发展中国家间技术合作股和工发组织的技术合作促进发展技术市场方案等经验。

5.3 利用信息技术促进发展

63. 除非非洲各国充分参与全球信息革命，否则非洲与其他区域之间的差距将增大，并可能使非洲进一步被排挤到边缘。另一方面，加入信息社会，则使非洲迈开大步，为跨过技术发展的早期阶段提供了机遇，例如，非洲的科学家和研究人员可以直接进入互联网和全球网络，更多地参与全球科学界的事务。这些网络提供所有类别的信息和知识，能促进非洲发展，例如可以摔掉先前曾是必不可少的中介人和批发商，在全球范围内寻找商家以及在全球范围内推销产品。在整个非洲，特别是农村地区，信息和通讯技术可作为有效手段，推动可持续的人力培训，开展扶贫灭贫工作，例如可以利用远距离扫盲教育、远距离会诊、加强治理和参与机制、环境管理和小额信贷业务计划等手段。

64. 非洲经委会、世界银行和开发计划署正在内部重新审查他们对待非洲大陆关键战略问题所采取的政策，将信息通讯技术放在优先考虑的前列。世界银行开办了“信息开发”这一全球倡导措施，通过政策改革和基础设施投资，促进发展中国家利用信息革命成果。信息开发项目同非洲经委会一道在这项活动中利用信息技术促进发展，具有协同配合的极大机会。教科文组织以政府间信息网络方案的非洲区域信息网络项目为基础，同国际电信联盟(电信联盟)和非洲经委会密切合作，创造适当的条件，改善利用远距离传送设施，促进非洲发展。

65. 非洲经委会、世界银行、教科文组织、电信联盟和贸发会议将作为领导机

构一道合作。他们的任务是界定各自的职责领域吸收其他有关捐助者参加,(二) 同非洲各国建立充分协作过程。国际发展研究中心(加拿大)、工发组织、纽约卡内基公司、全球信息基础设施委员会和互联网学社(美国)均表示愿意参加这项工作的所有方面。其他有关的方面包括开发计划署、美援署、法国、德国、意大利及日本等国的发展援助机构。世界银行经济发展研究所同非洲经委会发起的非洲经济发展规划研究所一道合作,将是促进宣传和加强培训的主要机构。特别倡议将同非洲互联网论坛密切合作。已经在这一领域发挥推动作用的非洲国家将加入这个项目的指导委员会,其中包括埃及、塞内加尔和南非。在电信方面,将集中精力加强非洲国家迄今已经取得的成果。

66. 落实以上合作行动将需要:

- (a) 就管制框架制订国家政策和开办部门讲习班,成立一个区域信息技术和通讯委员会;
- (b) 装设与当地服务器连接的互联网络节点,向一些国家提供互联网服务;
- (c) 向非洲各国的系统工程师、操作人员和信息用户提供电脑联网方面的培训;
- (d) 吸取工发组织的经验,特别是将信息学运用于工业的经验,开发利用和推广;
- (e) 设立和开办一个非洲发展信息电子交流中心。

67. 中心的运作原则将包括:促进提供信息服务方面的竞争力和私营部门的参与;进行政策改革,放松电信领域的管制;利用当地资源和现有的信息基础;让在国外受训的非洲技术熟练人员返回国内,以鼓励南南合作;其他发展中国家提供技术援助。联合国系统各机构之间正在逐渐达成共识,将有助以上各项原则的落实。行政协调会通过了关于联合国与信息和通讯革命的重要政策声明,就表明了这一点。

6. 非洲经济多样化

68. 非洲经济危机属于结构性质，需要透过多样化以期进行有效转变的长期措施。为了实现这种转变，应当极端重视处理下列问题：脆弱的技术基础；初级部门与制造部门之间的联系不足；个别非洲国家过分依赖有限范围的商品；人员、体制、基本建设能力都很薄弱，尤其是在研究和发展领域。

69. 方案的主要目的在于透过商品部门的纵向和横向多样化推动非洲经济结构转变。最迫切的当务之急是，降低大多数国家对出口少数初级商品的过分依赖。同时加强非洲在传统对外出口市场上的地位。所以，提高非洲的竞争力，减轻优惠差距的损失、尤其是结合普遍贸易优惠制，完成关税和贸易总协定多边贸易谈判乌拉圭回合是必须达到的重要目标。

70. 为了实现非洲经济转变，需要扩大初级商品的用途。这项战略的目的在于，加强非洲技术基础，尤其是在农业和支农工业，由私营部门积极参与。战略的另外一项内容是建立初级部门与制造部门之间的部门间桥梁，并且协调区域一级的生产计划，以免发生过量供应的情况。

71. 也应当适当审议目前和计划的多样化方案对环境的影响。在这方面，可以透过设立非洲商品多样化基金而采用通盘方法，就象大会1993年12月23日第48/214号决议所呼吁的那样。

72. 联合国系统将努力支持非洲国家及其区域组织制定和执行促进有效经济多样化的政策和方案。需要用协调方式加以执行的相关活动将侧重下列事项：

(a) 建立或加强能力：

- (一) 人员的能力；资源调查和盘点技术训练；加工和销售技术培训；环境保护和管理培训；研究工作人员培训；
- (二) 体制能力；协助设立和(或)加强有关商业多样化和加工的研究中心；促进设立信贷设施，包括农村信贷安排、中小型融资机构；加强有关区域

机构以支持国家和多国多样化方案；

- (c) 促进基本建设发展和环境影响管理能力；协助国家、分区域、区域各级有关的有形基本建设发展，调查经济多样化方案可能产生的环境影响，制定有关的紧急计划。
- (b) 咨询服务：土地改革政策和农村发展，包括推广服务；货币和财政政策以帮助多样化和经济转变；工业政策（结合“第二个非洲工业发展十年”的执行工作）；促进投资和发展贸易政策；区域经济合作和一体化及其所涉政策问题；面向性别的规划和人口。

73. 为了顺利执行联合国系统将要推动的行动纲领，需要非洲国家公私部门之间建立牢固的伙伴关系。在这方面，非洲各国政府应当便利、促进、支助私营部门倡议的多样化项目。

74. 联合国系统在这个领域以贸发会议作为领导机构的支助方案如下：
- (a) 查明有利于多样化的国家政策；
(b) 设立非洲商品多样化基金；
(c) 举办区域和国家讲习班或讨论会，目的在于加强结构，同时确保制定可以从目前的筹资机制获益的多样化项目；
(d) 使得多样化面向国家和分区域需要；
(e) 建立自然资源加工能力。

7. 区域经济合作与一体化

75. 非洲经济一体化的必要性无庸赘述。由于国内市场细小、人力资源基础薄弱、有形和体制基础结构差、生产结构狭窄，大多数非洲国家都不具备成为蓬勃经济实体的所需条件。本区域的特点是：运输和通讯网过分外向，生产系统无法导致区域内部贸易、甚至在粮食等关键性商品领域也是如此。所以，经济一体化应当视为走向非洲平衡的经济增长、结构转变、可持续发展的最可行途径。

76. 非洲区域合作最早上溯至1960年代。目前，最终目的在于按照1991年6月10日议定并于1994年5月生效的《阿布贾条约》，成立非洲经济共同体。

77. 短期和中期来说，目标在于面向国家和分区域各级经济一体化奠定基础。在国家一级，主要目的在于加强生产部门、尤其是粮食和农业部门，便利资本形成，发展和维持基本建设、尤其是在农村地区，建立集体自力更生所需的人员和体制能力。在分区域一级，当前目标在于通过加强区域经济共同体进一步加强和调和现存体制，提高国家间运输和通讯系统，加强非洲内部贸易。

78. 联合国系统将在国家、分区域、区域各级支助非洲国家一体化努力。在国家一级将支助应当针对所有主要部门的方案和项目，尤其是面向农业发展、扶贫、人力资源培训、能源和水资源等。这些方案和项目旨在奠定经济合作与一体化的基础。在分区域和区域两级，联合国系统的协作努力目的在于支助区域经济社区及其各自的部门间方案以及成立非洲经济共同体的进程。

79. 具体而言，联合国系统在分区域和区域两级的支助方案将侧重下列各方面，领导机构设在联合国秘书处：

- (a) 加强非洲内部贸易；
- (b) 提高运输、通信和能源基本建设；
- (c) 促进各国生产投资项目，特别是基础工业；
- (d) 宣传“联合国第二个非洲运输和通信十年”，其中侧重国家间查明的项目；
- (e) 宣传“第二个非洲工业发展十年”，其中侧重各分区域查明的多国项目；
- (f) 按照《21世纪议程》，促进执行关于环境与发展的非洲共同立场。

四、执行情况和所涉资源

80. 应当强调，执行联合国的协作努力主要由国家一级承担。这也符合以下指导原则：各方案应支持非洲国家本身决定的政策和方案，并作为整个系统重大努力的组成部分，促使国际社会全体为非洲发展作出更大的政治承担。

81. 上述执行框架的一个并存部分，是联合国驻地协调员的协助作用。这些协调员将向非洲各国传播联合国协作努力的设想和内容，以便在特别领域协助它们，以发生累进影响力的方式进行。他们应特别有助于政治决定与联合国正在进行的方案挂钩从而使国家与联合国之间的行动更能一致。

82. 预期所有国家应从概述的联合国协作努力获益。不过，可以划分国家类型，按照是否能随时执行来区分：例如已有部门投资方案的国家；有能力执行部门投资方案，但须提供咨询，以克服政策障碍的国家；人力和体制能力薄弱的国家；处于危机和内乱局势下的国家。尤其重要的是，根据与各国政府、联合国系统和捐助界协商决定的所需条件，向各种类别的国家提供援助。

83. 不同级别的执行安排将考虑到跨部门方面。同样的，将在有关优先领域内提供所需国家间和跨国界援助。

84. 关于政治动员，首要重点是非洲国家与联合国系统就优先事项达成协商一致意见。它应导致非洲国家拥有的企业增多，这种优先事项完全符合《开罗行动纲领》所列的事项。它也应导致捐助国的大力支持。

85. 关于订正本所概述的优先领域资金筹措问题，参与组织没有作出明白的承诺。1993年联合国系统流入非洲的资源计为55亿美元左右。估计未来各年数目将会增加。

86. 此外，还必须使捐助者集合起来共同支助非洲发展。设立讨论具体发展目标的区域论坛；拟订针对具体目标或部门的国家投资方案以及增进参与协商小组和圆桌会议可以成为这一进程的积极起点。上述建议有可能增加捐助者对非洲发展支助的效用和效率；强调各国政府领导人及其伙伴为执行和监测这些优先事项制订实施模式并且在商定的方案框架内增加调动资源的机会。

87. 提议的论坛是为调动资源，以供应付关键部门或部门间挑战性项目之用。在这方面，应在有关部门为此目的采用诸如非洲教育捐助工作队、非洲人口咨询委员会和非洲农业研究特别方案等倡议。这些论坛不会取代个别国家方案，但将辅助

它们。应酌情邀请关注的私营公司和非政府组织参与。还可以努力吸引外国私营从共同基金和养恤金计划予以融资。

88. 建议非洲各国政府和捐助者承诺制订每个非洲国家内主要战略目标的面向目标投资方案。捐助者将在这些方案范围内提供支助。各国政府将主持方案的制订和管理。技术援助机构将领导协助建立拟订方案和执行的能力，将邀请非政府组织和私营部门参与。

五、审查和监测机制

89. 行政协调会的指导委员会将同领导机构合作拟订计划监测上述协同努力的执行情况，以便行政协调会能确知各机构联合行动能够发挥强大影响力。领导机构将负责为特别倡议的每个组成部分列出可计量的目标以及衡量走向目标的进度指标。

90. 行政协调会的指导委员会将作为激励执行的联系中心，并将在领导机构着手进行议定的方案时与其合作。指导委员会又将审查已完成的计划，确保联合国系统有关部分已适当参与，并酌情支助领导机构着手进行的工作。此外，将继续托付联合国非洲经济复苏和发展机构间工作队作为机构间机制从事监测执行方面的技术问题。

注

¹ A/50/885和Add.1。

² 秘书长的报告，《全系统促进非洲经济复苏和发展行动计划》订正草案(E/AC.51/1994/7, 1994年8月9日)；《联合国全系统关于非洲的特别倡议》，1996年3月15日。

³ A/50/490。

- - - - -