



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1997/7
20 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(c)

协调问题：联合国全系统关于非洲的
特别倡议的执行情况

秘书长的报告

联合国全系统关于非洲的特别倡议
执行情况进度报告

摘要

本进度报告根据方案和协调委员会第三十六届会议的请求编写。报告包括行政协调委员会第五和第六次会议所作出的结论，并反映联合国系统各专门机构和规划机构在该两次会议上所提交的报告。

一、背景

1. 方案和协调委员会(方案协调会)在1996年第三十六届会议上欢迎联合国全系统关于非洲的特别倡议作为《1990年代联合国非洲发展新议程》的执行部分和补充,着重处理非洲面临的几个优先问题所可能发挥的作用,但对目前就非洲问题提出许多几乎没有执行的新倡议的趋势表示严重关切。注意到联合国系统各组织,特别是世界银行承诺携手合作,委员会促请它们取得具体成果并要求它们在1997年春季会议及其后由委员会决定的时间提出关于特别倡议执行情况的报告。¹

2. 行政协调委员会(行政协调会)成员于1996年3月提出联合国全系统关于非洲的特别倡议,通过在系统内加强协调和创造协同作用,增加联合国对非洲发展的支持。倡议旨在查明和拟订切实可行的提案,以尽量发挥联合国系统对非洲发展提供的支助的作用,并以下列五个优先领域为重点:用水、粮食保障、施政、社会和人的发展、资源调动。此外,倡议包括两个跨领域主题:性别与人口、建立能力。

3. 1996年9月20日,行政协调会第五次会议决定将领导机构一称改为协调机构,并决定各机构应自行安排其协作方式和分工。协调机构包括联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),联合国开发计划署(开发计划署),联合国粮食及农业组织(粮农组织),世界卫生组织(卫生组织)和世界银行。

4. 大会特设全体委员会对《1990年代联合国非洲发展新议程》的执行情况进行了中期审查,认为全系统特别倡议是对《新议程》的补充,目的是促进实施《新议程》和实施联合国主要专题会议有关非洲的成果。特设委员会欢迎这项新的特别倡议,但认为联合国系统应集中努力协调和实施《新议程》,避免不必要的重复各项活动。² 其后,大会在审议了特设委员会的报告后于1996年12月6日通过第51/32号决议,确认特别倡议对执行《新议程》的补充作用,包括筹集充分资源。行政协调会1996年会议也表示类似看法。作为后续行动,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与设于开发计划署非洲区域局的特别倡议秘书处合作

编制了一个方阵，列出《新议程》和特别倡议的优先领域同中期审查有关建议的关系。方阵的附件着重说明各项执行安排及协调和合作机构的作用。方阵与附件提供一个起点，以进一步监测和评价《新议程》的执行情况。

5. 经反复讨论后，行政协调会指导委员会在1997年4月7日第六次会议上注意到特别倡议取得的进展和作出更大改进的可能性，及《新议程》和特别倡议所涉范围的差异。会议认识到，《新议程》是一个旨在动员国际社会支持非洲的总政治框架，而特别倡议则是一个可发挥重要作用的执行机制，目的是调动全系统协同努力，促使国家承担责任和作出承诺，建立可调集更多资源的有力基础，从而促进《新议程》的成功执行。

6. 行政协调会指导委员会第五和第六次会议收到多个联合国规划机构和专门机构的书面报告，其中包括：非洲经济委员会（非洲经委会）、政策协调和可持续发展部、开发计划署、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国环境规划署（环境规划署）、国际劳工组织（劳工组织）、粮农组织、国际货币基金组织（货币基金组织）、教科文组织、联合国工业发展组织（工发组织）、卫生组织、国际原子能机构（原子能机构）、世界气象组织（气象组织）和世界银行，及一些驻地协调员的报告。其中一些报告后来根据指导委员会第六次会议后执行的活动作了修订。

二、优先领域的活动

1. 用 水

7. 环境规划署和世界银行为这个优先领域的两个协调机构，分别提交了关于水资源问题的报告。用水工作组审议了在本优先领域的下列组成部分：公平和可持续地利用水资源；加强家庭用水的保障；扩大淡水的评估；确保粮食生产得到用水。工作组成员包括来自10个机构和办事处的代表（开发计划署、卫生组织、儿童基金会、粮农组织、气象组织、发展支助和管理事务部、联合国人类住区中心（人类住

区中心-生境)、非洲经委会、原子能机构、联合国大学)。报告提供了关于几项有关活动的资料，并指出各联合国协作机构的共同目标是：

- (a) 建立共识，协调执行特别倡议用水部分的日程；
- (b) 确定并协议领导和合作机构的作用和职能；
- (c) 不断改进旨在促进特别倡议用水部分的执行活动。

8. 世界银行和环境规划署对行政协调会指导委员会第六次会议提交的报告说，用水工作组将继续作为执行特别倡议用水部分的主要协调机构，环境规划署和世界银行则将继续担任工作组的共同主席。将在区域和国家一级执行有关活动，并动员非政府组织和学术界参与活动。工作组在1996年10月第二次会议上议定几项选择标准，并提出四个选定的国家，为支持特别倡议在这些国家采取协调一致机构间行动。选定四国为：马里、埃塞俄比亚、莫桑比克和乌干达。这些国家将向联合国机构提供行动的结果，使各机构可改进机制，以便最有效地协助各国政府，和使捐助机构有更好的理由提供经费，执行特别倡议用水领域的目标。

9. 工作组还主张环境规划署、开发计划署和非洲经委会代表在选定四国展开对话。因此，工作组通知四国驻地协调员安排与各国政府进行这种对话和安排联合国各规划机构和组织代表之间进行对话，并建议特别倡议指导委员会监测这项行动的进展。工作组认识到必须召集一个非洲“咨询小组”参与执行各项目标，并建议了一系列可予采用的标准，以衡量执行用水领域目标的成绩。用水工作组还认为必须加强努力以促进工作组之间的协商和合作。世界银行说，世界银行在国家一级执行非洲区域用水战略所取得的进展有赖于同几个联合国机构建立的三个相关伙伴关系：(a) 水资源管理政策的改革；(b) 社区供水和环境卫生；和(c) 小规模灌溉。

2. 粮食保障

10. 粮农组织为特别倡议下有关粮食保障的一组活动的协调机构，其报告指出有关活动集中于土质改良；粮食保障，特别强调妇女的作用；土地退化和防治荒漠化；

为粮食生产供水。最后一项活动与环境规划署和世界银行合作执行。粮农组织指出,它尽量将这组活动的执行工作下放到国家一级,认为活动的确定,资金的调集和有效的协调均须在国家一级进行。粮农组织提交行政协调会指导委员会第六次会议的报告简介了上述四个专题的活动。

11. 该报告提供实例说明在各国进行的土质改良和防治荒漠化活动(布基纳法索、加纳、几内亚、马拉维、马里、尼日利亚、乌干达和多哥)。另外还提供关于旨在支持妇女从创收活动的项目和偏重妇女的土改项目及其他考虑到性别问题的营养方案的报告(布基纳法索、冈比亚、莱索托、马拉维、多哥、斯威士兰、赞比亚和津巴布韦)。一些国家认识到性别问题与农业发展的关系,因而设立妇女事务部(纳米比亚)或在司部门下设立负责妇女与发展问题的单位(尼日利亚)。报告列举了一些国家在粮食生产供水主题下进行的活动。

12. 粮农组织还提到,作为世界粮食首脑会议的一项后续行动,常驻罗马粮农组织代表、联合国机构和若干开发银行最近进行了对话。此外,1997年3月与各感兴趣的伙伴机构在罗马举行了技术协商讨论粮食无保障和易受害情况测绘系统。粮农组织还提到其粮食生产促进粮食保障特别方案,指出方案试验期约三年,其中的相互有关组成部分与特别倡议有若干共同之处。

13. 工发组织报告非洲工业化联盟于1996年10月成立,目的是与非洲工业部长会议主席团、非洲经委会和非统组织秘书处、非洲决策人和私营部门团体协商,加速非洲工业化进程。工发组织指出,初期重点是将工业与农业结合,以其作为改善非洲粮食保障的一个因素。工发组织已拨出490 000美元,在选定的国家对下列四大主题进行初步需要评价和作为筹备阶段援助:建立能力;结合工农业;促进中、小型企业发展;促进私营部门投资。

14. 开发计划署作为协调机构向指导委员会第六次会议报告,1997年1月与粮农组织、农发基金、环境规划署和粮食计划署等合作机构举行了机构间会议,讨论环境贫瘠地区的可持续生计问题。各协作机构在会上表示感到关注的是,特别倡议

的专题领域可能与目前为执行《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》而进行的活动发生重复。可能出现重复的特别倡议优先领域包括“土地退化和防治荒漠化”、“为粮食保障供水”和“鼓励非正规部门和创造就业机会以减少贫穷”。

15. 各机构建议,根据特别倡议以国家为基础,强调行动和结果的方针,应与几个选定国家商讨,利用进行中的活动展开这个优先领域的工作。会议决定,核心协作机构仅应发挥促进作用,在联合国机构活动现有协调机制的范围内促进在国家一级展开这个进程。会议就此商定了执行的措施及用于选定国家的标准。

3. 施政

16. 教科文组织报告了一个题为“宣传缔造和平”的项目。该项目着重于缔造和平的问题;解决冲突和民族和解;加强施政能力;为发展加强民间社会。主要目标是利用宣传手段,特别是利用无线电广播传播信息和方案,培养和平文化和创造有利于可持续发展的环境。该项目将拟订1个区域和12个国别行动计划,通过宣传活动在非洲缔造和平。项目将利用传媒促进非洲民主与和平。项目的主要受益者将是选定国家的独立和公共传媒机构、社区传媒组织和一般民众。

17. 教科文组织还报告在莫桑比克和布隆迪开展的全国和平文化方案,通过利用传媒的新闻和教育方案重建群众对公共机构的信心。教科文组织在10个西非和中非国家实施一个为期三年的宣传与良好施政项目;在卢旺达,教科文组织试图通过培训与研讨会加强传媒从业人员的技术能力和确保传媒的独立运作。

18. 世界银行报告,在共同建立非洲能力倡议的范围内,作为部分参与工作,世界银行在施政领域向开发计划署提供了技术支助。除其他外,世界银行继续合作努力在埃塞俄比亚制定一个试验方案。这项工作旨在加强公私部门、教育与培训方面及民间社会的能力建立活动,并改善世界银行内部用于鼓励向这些领域提供支助的措施。开发计划署、劳工组织和非洲经委会表示将给予支持。世界银行还与联合国

机构及其他感兴趣的伙伴密切合作，提倡利用互联网促进发展的活动。

19. 委员会注意到，1997年已安排的施政活动得到非洲经委会、开发计划署、联合国有关部门及合作机构的合作，并将为此举办一系列由非洲国家元首和非政府组织参与的协商活动，最后于1997年7月举行非洲施政会议。协商的重点是通过共识建立伙伴关系，在各非洲国家政府及其国外伙伴之间交流信息和经验以调动资源。

4. 社会与人的发展

20. 关于通过促进非正规部门和创造就业机会减少贫穷的问题，劳工组织报告与非洲经委会合作拟订了行动纲领。这两个机构为联合国非洲危急经济情况、复苏和发展机构间工作队的领导机构，工作队其他成员包括：粮农组织、世界银行、开发计划署、世界粮食计划署（粮食计划署）、教科文组织、工发组织、国际农业发展基金（农发基金）、政策协调和可持续发展部。行动纲领将强调下列次级方案：(a)创造有利于非正规部门发展的环境；(b)利用金融机构的机会；(c)教育与培训；(d)工业与制造业活动；(e)农村非农业活动；(f)基础设施。各次级方案将力求注意性别问题。除了公共部门以外，强调次级方案的执行也需要私营部门、非政府组织和捐助方的参与。在机构间工作队1996年9月的会议上，世界银行提出一个详细方案，通过特别倡议支持旨在减少贫困的微型贷款。与会者欢迎提案所采取的协作方式并指定世界银行为领导机构，执行有关利用金融机构的提议活动。建议的第一批重点国家为贝宁、加纳和莫桑比克。

21. 儿童基金会表示，儿童基金会合作执行特别倡议若干组成部分，如保健部门改革；基础教育；淡水和家庭用水保障；粮食保障，特别强调妇女的作用；宣传和加强民间社会以缔造和平；加强民间社会促进发展；大幅度宽减债务。在部门方案活动方面，儿童基金会致力于支持教育部门，包括动员加拿大和挪威政府为女童教育提供经费，与非洲教育发展协会及从事妇女教育工作的非政府组织合作。此外，儿童基金会在东非和南部非洲儿童基金会援助方案的范围内协助加快用水战略的执行速度。在

国家一级活动方面，儿童基金会也积极促进执行中国别方案的加强。

22. 卫生组织和世界银行向指导委员会第五次会议报告，非洲各国卫生部长同联合国系统就保健部门改革问题举行了一系列卓有成效的会议。他们指出，保健领域的执行战略已最后拟订，并广泛向非洲各国元首和国际社会分发。非洲各国卫生部长已同意执行进度标准和核准各个方案。卫生组织强调，它同意为国家一级调动资源，但对于不符合世界银行所定条件的国家，非洲各国卫生部长所要求的国家间协商的费用，及由区域办事处执行更多倡导工作的费用，卫生组织则无法给予支助。

23. 联合国人口基金(人口基金)继续积极参与保健和教育部门的活动。人口基金参加了包括世界银行和卫生组织等其他联合国机构的政策性会议，并继续同其他机构合作，拟订保健部门改革的战略和支持战略的执行。目前正与世界银行举行协商讨论基础教育问题，重点是在学校内外进行家庭生活教育和提倡妇女和妇童的教育。

24. 人口基金参加了国家一级的静修研讨会，以确保除其他外，人口和性别问题为特别倡议各个方面考虑的因素。在业务活动方面，人口基金支持与特别倡议有关的优先事项：向男子、妇女和年青人提供包括计划生育的生殖健康资料和服务；在中、短期部门计划内考虑到人口变项和性别问题；为宣传、规划和方案收集资料的活动；加强人口领域的国家能力。

5. 资源调动

25. 货币基金组织向行政协调会指导委员会第五次会议报告了债务问题，特别提到为债务沉重穷国提出的倡议。在第六次会议上，货币基金组织进一步指出，其重点努力是支持强有力而及时的调整、结构改革、建立机构、使合格国家的债务达到可承受的情况。货币基金组织根据各国自己作出的努力和特殊情况给予支持。多数经济方案为三年期的扩大结构调整专用资金安排下的方案。货币基金组织解释，强调结构调整是特别为了消除政策和行政方面的障碍，以展开经济活动和刺激结构改

革。货币基金组织提供了详尽资料介绍1996年向非洲国家提供的技术援助，并报告了在经济、金融和银行业方面培训非洲专业人员的活动。

26. 世界银行主管非洲区域副行长在非洲设立了一个高级别委员会，以协助他履行世界银行对特别倡议优先领域作出的承诺。世界银行决心迅速改善基础教育和保健服务，并为此加强同捐助者和其他机构的合作，特别是教科文组织、非洲经委会、开发计划署、世界卫生组织非洲区域办事处。保健和教育工作的资源调动主动主要通过部门投资方案和政府与国外伙伴商定的其他部门性办法在国家一级进行。虽然普遍认为所有国家都有资格参加，但支助的程度和性质将视有关国家是否愿意执行部门性改革和投资方案而定。目前，在保健方面有九个国家被定为属于这一类别，教育方面有五国。

27. 非洲经委会向指导委员会报告了利用信息技术促进发展方案的进展，指出各协作机构已达成协议，确定这领域的各个组成部分，机构间的分工，所需政策和建立网络的模式，考虑到经非洲经委会部长会议核准和非统组织国家元首和政府首脑会议赞同的非洲信息社会倡议。目的是使全国利害攸关者认识到必须利用信息和通信技术促进发展，制订国家信息和通信基础设施计划。各国培训中心也应可于1998年年底前启用。经议定由非洲经委会、教科文组织、国际电信联盟(国际电联)、开发计划署和贸发会议带头调动资源。计划在非洲和向全球伙伴组织广泛传播非洲信息社会倡议行动框架并在一个国家试办讲习班。

28. 非洲经委会还报告了其他几个倡议，目标是将取得信息的途径民主化，并将其从相对富裕的城市地区扩展到穷乡僻壤。非洲经委会向行政协调会指导委员会介绍的另一个提议是动员特别倡议所有有关行动者和利害攸关者的传宣战略，目的是在国家一级取得成绩和促进非洲发展的新势头。非洲经济委员会还报告了南南合作，指出重点在于充分利用信息技术建立国内、区域间和非洲内部的联系网络。

29. 指导委员会同意必须采用一个共同宣传战略。战略目标应当是帮助提高非洲的形象以调动支持，强调特别倡议在国家一级的积极和具体贡献，及建立对倡议的

支持。委员会请各成员向非洲经委会执行秘书提出他们对宣传战略草案的评论，并请非洲经委会考虑为制订一个非洲会议日历设立资料交换机制。

6. 国家覆盖范围和执行安排

30. 指导委员会第六次会议确认特别倡议包括所有国家，赞同1997年3月5日和6日举行的非洲经委会技术工作组就国别情况达成的协商一致意见，以此作为准则，根据每个国家有关部门的发展水平决定提供的援助的规模和类别。通过在教育、保健、用水和施政等优先领域支持政策咨询服务、建立能力和拟订部门投资方案，国家一级的执行工作已日趋明显。驻地代表和国别工作队为加强执行工作组织了静修研讨会。会议强调，特别倡议必须证明在有关部门追求议定的系统目标会带来更多好处。

31. 会议同意应根据同各国政府、民间社会、联合国系统及捐助群体协商确定的需要向各类国家提供援助。指导委员会的结论是，各级别的执行安排应考虑到跨部门问题。特别倡议也应对有关优先领域的国家间和跨界需要提供必要援助。

32. 指导委员会注意到，在几个关键优先部门，特别是教育、保健部门改革和更多利用信息技术以促进发展，可以看到由非洲人拥有和领导的趋势取得了不少进展。指导委员会认识到，联合国系统在教育、保健、施政、利用信息技术促进发展、债务和贫瘠地区可持续生计等领域的协作加强了联合国系统对特别倡议的承诺。会议认为在国家一级继续协作和合作是为了取得和维持联合国系统的协同作用。

33. 指导委员会指出，通过共同努力和增加对话所取得的协同作用和加强作出的努力，特别倡议在多个方面取得了进展。但必须加快执行优先领域的步伐以扩展到更多的国家，为此应统一各种方案编制手段，议定共同执行安排，以尽量减少受援国的业务开支。

注

- ¹ 《大会正式记录，第五十一届会议，补编第16号》(A/51/16)，第一部分，第58段。
- ² 《大会正式记录，第五十一届会议，补编第48号》(A/51/48)，第95段。

- - - - -