



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/1997/65/Add.3  
5 June 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1997年实质性会议

1997年6月30日至7月25日,日内瓦

临时议程\* 项目3(b)

联合国国际发展合作方面的业务活动:  
大会政策建议的后续活动

增编

能力建设

秘书长的报告

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
导言 .....	1	3
一、背景 .....	2 - 4	3
二、不断演变的概念 .....	5 - 15	4

\* E/1997/100。

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
三、新方面和新兴领域 .....	16 - 39	7
A. 可持续性 .....	17	7
B. 技术 .....	18 - 19	8
C. 贸易 .....	20	8
D. 南南合作 .....	21	9
E. 人的发展 .....	22 - 25	9
F. 建立和平 .....	26 - 29	10
G. 让援助物尽其用 .....	30 - 31	11
H. 施政 .....	32 - 38	12
I. 经济改革 .....	39	14
四、业务问题 .....	40 - 52	15

## 导 言

1. 大会在其第50/120号决议第22段中决定,能力建设的目标及其可持续能力应继续是联合国系统国家一级发展活动的一个基本部分。它在第29段中请联合国系统通过能力建设的努力,集中增强发展中国家的吸收能力。大会和经社理事会均将能力建设保留作为经社理事会1997年业务活动审查的一个重点领域(第50/120号决议,第54段)。此外,根据该决议第56段,将在1998年三年期政策审查范围内进行影响方面的评价,并特别注重联合国系统对能力建设的支助。联合国系统内部已经为编写这份报告进行了广泛的协商。方案和业务问题协商委员会1997年3月会议审议了这一议题,并提出了有用的指导原则。<sup>1</sup>

### 一、背景

2. 国家建立、培育和加强决策、规划、方案制订和执行能力是全球关于以人为中心的发展一致意见中的一项重大要素。能力建设成为发展努力中的一项重要内容,部分反映了一个普遍的结论,即国际发展合作尚未产生相对应的回报,部分也是对不断变化的需要的回应。有人怀疑通过技术合作而建立的能力能否持久,并且关切一些伴随进行的活动甚至对长期能力建设有不利的影响。

3. 能力建设日益被视作发展过程中所缺失的环节,也被视作打破大规模贫穷、人口爆炸、环境退化和政治动荡这个恶性循环的关键。在目前对强调全球化、自由化、市场化和政治多元化的各种办法的理解中,协同开展能力建设的需要并没有失去其重要性,相反,它已变得更加重要。要将它们与国家背景和地方文化相协调,就需要人的能力和组织方面的能力,而这是许多传统的和新兴的社会所缺乏的。发展需求越来越具有国家独特性,不仅要求以自下而上的方式对待发展,而且也使能力的建设成为可持续发展的一项先决条件。

4. 虽然许多国家可以指出一个发展问题——贫穷、文盲、健康不良、增长速度

低或是负增长——但许多国家没有足够能力用一个适当的政策来解决一个问题,然后再把这一政策转变为一项实际方案。许多国家缺乏阐明远景、综合政策框架和连贯的制定方案的能力,也不具备在持续经济增长和可持续发展之间或在结构调整和社会稳定之间进行政策融合的能力。许多发展中社会,特别是最不发达的社会,并不具备协调发展援助和大胆进行国家领导的能力,导致出现捐助者积极而受援者消极的局面。虽然多数都了解需要重新规定国家在市场经济中的干预作用和规则,但它们不具备所需的专门知识。能力的建设是在设想不很理想和条件不完善的情况下进行。这些情况有时被看作是缺乏吸收能力,而缺乏能力反过来又被用作限制外部援助或援助利用不佳的理由,从而促成了不发达、吸收能力差和援助不积极的恶性循环。

## 二、不断演变的概念

5. 过去十年来,能力建设在发展理论中得到了更强烈的肯定,而且更受重视。长期寓于技术合作之中的能力建设理论框架已经发展,并已具备自己的独立性和合法性。虽然人们几乎一致认为能力建设应是发展合作的中心工作,但对于其涵义如何以及需要为此做何工作,各方见解大不相同。它已成为一个所谓总括概念,从与发展本身相等同到培训人力资源,从治理到项目执行,从宏观经济管理到解决冲突,包括种种广泛概念。就其本质而言,能力建设必然是不断演变和弹性的,不能局限于或约束在一个陈规之中。然而,要想使之成为一个有效的发展工具,就必须对其实质与内容达成一个共同的理解。

6. 可能需要进一步澄清的问题包括:能力建设与吸收能力之间有何联系?能力建设与体制建设和人力资源发展是否相同?与能力相联系的能力建设是什么?能力建设可否在一个狭窄的技术领域中实现?什么是能力建设的全球特征?发展努力的可持续性是不是实现能力建设的一个主要标准?以科学为依据的技术对能力建设有多么重要?它应否完全限于当地并就地应用?外部发展伙伴的最有效作用和重要性如何?

发展伙伴之间是否有分工?国家是否应该是推动国家能力建设的唯一动力?民间社会和非国家行动者应如何参与?在股东(国家与外部伙伴)和利害攸关者(民间社会与全体民众)之间应如何实现正确的平衡?能力建设与快速经济增长之间是否有任何隐含的取舍?在易发冲突和处于战乱的社会中是否有进行能力建设的余地?恢复正常秩序和建立民间社会结构是不是一个先决条件?能力建设是否应该或会不会有任何前提或先决条件?

7. 技术合作一直是国际发展合作的一个重要焦点,为发展中国家提供实现自力更生的手段与资源。技术合作的情况历来既是良好的也是不平衡的。它帮助千百万人摆脱了贫穷,但与此同时又有比从前更多的人生活在贫穷之中--在1990年至1995年之间增加了3亿人。人们日益关切传统的进程只产生了有限的国家专长和体制能力。受到批评的方面有:(a) 过分强调影响有限的短期项目,而不注重人的能力的长期发展;(b) 支助政府而不支助民间社会;(c) 过分依赖外国专家,结果所有权和管理发展进程不足;(d) 在发展个人的能力时没有充分顾及组织或体制方面的背景。由于过分受捐助者的驱动,技术合作常常没有与国家发展方案很好地结合,而且协调不当。它常常是作为一个整套来施行,包括外国专家、外来设备、外部技术,而没有充分的当地参与。这些不利因素抑制受援国在协调统一的国家发展框架内管理技术合作的能力。

8. “能力”一词泛指个人和机构有效率、有效力和可持久地从事指定职能的能力或智能。能力建设指的是提高个人技能或加强某个组织或一批组织从事具体任务的胜任能力。基本上,它是培养一个社会掌握自身命运,指导和管理发展进程以及作出并落实明智选择所需要的智力。对发展的远见以及要造就何种社会,是一个前提。每个国家和每个区域的能力各有不同,在各个问题上也有差异。如前面指出的那样,能力建设的概貌中包括能力强化、能力发展、能力评估、能力丰富和持久性。其中每一个要素既与其他要素相联系,又是独立的,要视一个具体发展情况的背景和内容而定。

9. 技术合作的着重点充其量就是创造有利条件,而能力建设的实质则在于赋予力量,并释放出人们的创造性能量,使他们能抓住摆在面前的机会。它可以自行变现,而不会遗留各种空隙和荒地。它的目的不仅是要改善个人生活,而且也是要使人们充分参与社会生活。

10. 能力建设也是潜力与实际业绩之间以及国内进程与发展援助之间的一座桥梁。能力建设延伸至新的领域、新的行动者和新的层面。有效的能力建设通常把以人为中心的参与型发展概念作为其依据,根据这一概念,需要加强能力的个人和组织充分参与能力建设的所有阶段。建立共识应成为能力建设的一个组成部分。

11. 这个参与性办法要求同受益者和指定受惠人口开展对话,以确保他们了解自己在确定问题、找到解决办法、制订目标、学习各种概念和方法、进行必要转变以吸收新解决办法及控制自身行动所造成影响等方面应该担负的责任。为此,必须特别注意赋予迄今一直受忽视的群体和行动者、尤其是妇女以更强的能力,并增加其获得生产资料的机会。其创造性能量如果得到良好的培育,就能够使发展改观。它把涉及面扩大到传统的体制建设以外,包括了可持续的人的发展;为此,需要有一种相辅相成的关系。

12. 能力建设力图做到长期传输技能和专门知识。它不仅确认个人或机构的胜任能力的重要性,也确认有益的政策和规范性框架的重要性。在这一政策和框架内,它们可以促进发展进程。这对于如何构想、规划、执行和监测发展方面业务活动而言,有着重大影响。不仅需要注意国家能力的建设,而且也需注意社区能力的建设。

13. 国家背景的特殊性以及外部援助在发展进程中的作用的不同认识,要求采取灵活和务实的处理方法。通过外部协助进行的能力建设必须在发展的不同层次上有区别地开展,并且考虑到区域层面。它对背景很敏感,它利用国家的相对优势,并帮助各国克服其薄弱和脆弱的方面。能力的发展常常是从评估目前需要着手,它力图明确现有的能力水平并确定长处、弱点和差距。虽然在参照各种需求有系统地对能力进行清查方面已取得重大进展,但仍有大量工作需要做,包括使发展界在已取得

的经验和教训基础上形成共同的理解。

14. 能力建设方面的外部合作规模和性质需要予以重新探讨。虽然传统技术合作的着手点已得到很好的阐述,但能力建设方面的着手点却不甚明确。几乎每一个国家都具备组织本国社会和安排其经济事务所需的内部能力。通过外部援助进行的能力发展必须比技术合作更有选择性和更加谐调。联合国的发展系统有很好的条件采取目标明确和有选择的方法,在能力发展方面起领导作用。

15. 尽管能力建设必须主要根据一国的背景进行,但同时也需要注意一个新出现的区域层面。例如,虽然每一个非洲国家都需要具体对待,但53个非洲国家之间也存在着许多共同点,其中包括人力资源开发,特别是在先进科学和应用技术、基础结构发展和环境保护等方面。如果在某些领域和问题上能采用区域和分区域能力建设办法,就可能会比完全以国家为着眼点的办法更有效率和效力。这些问题将在本报告以下各节中更详细地讨论。

### 三、新方面和新兴领域

16. 变化的背景和新的需求突出了必须融通结合进能力建设这一概念和范畴的新方面和新出现的问题。虽然其中许多一段时间来已经列入全球议程之中,但常常在能力建设的理论和业务范畴之外孤立地加以处理,因此需要以综合全面的方式加以解决,确定相互联系和轻重缓急。

#### A. 可持续性

17. 传统的技术援助是作为一整套项目执行的,很少考虑完成之后的可持续性。许多发展努力缺少可持续性,是效益降低和资源浪费的主要原因。能力建设的一个基本特性是发展活动的可持续性,包括机构和基础设施的维护和现代化。可持续性的重要性已为发展界普遍接受,但却通常在项目周期范围之外加以落实。可持续性应纳入方案/项目确立、制订、执行、监测和评价的主流之中。即便是项目/方案结束

之后如何处理,怎样以及由何方继续维持,其积分变数应取何种形式等都应在制订的初级阶段就考虑到。当地资源和技能的使用程度也是可持续性的另一个关键标准。若没有保持和更新计划,建立或获得的能力也会逐渐失去。将能力吸收并融入国家环境和文化之中,需要有较为中性、可以复制和国情色彩较少的不同于发展和转让所需的能力和技能。

### B. 技术

18. 技术,尤其是信息和通讯技术改造带来的广泛迅速的技术变革,改变了发展的动态。许多发展中国家技术依赖空前加深。虽然一些国家成功地建立了科学技术基础设施,但很少有国家成功地获得本国能力来选择、接受、运用、创造、推广和揉合技术。许多国家建立了科技机构,但只有少数国家获得了科技能力;有些拥有研究发展能力,但缺少科技能力。极少有国家成功地将技术层面注入宏观经济管理的主流之中。

19. 在技术和经济政策之间确保政策连贯一致并让两者相互发挥作用,这种能力是本国能力建设的一个重要方面。它包括将现代科学注入传统技术以及将传统生产技术同新兴的以科学为基础的技术相揉合的能力。技术方面的能力建设不仅包括制订连贯一致的科技政策的技能和能力,还包括将其加以调整并同贸易、教育和工业化等其他政策一起纳入新的国际环境的技能和能力。

### C. 贸易

20. 在越来越一体化的全球经济中,抓住贸易机会,克服贸易障碍的能力已成为关键的经济问题。许多发展中国家,特别是低收入和最不发达国家制订全面政策的能力薄弱,无法将国际贸易作为持续性经济增长和可持续发展的有效手段。发展中国家运用外向型的自由贸易体制,正艰苦努力,扩大它们占全球贸易的微弱比例。多边发展机构,如联合国,尤其适合向发展中国家提供战略援助,最大限度地扩大它们

的贸易机遇。

#### D. 南南合作

21. 能力建设更是密切的南南合作中心。在产生经济效益方面,没有任何一个领域比南南合作更加适合、更有前途和更可能取得收益。随着南南合作走向实际领域,检验的办法是看发展中国家如何互相支持、分享和加强能力,以控制其各自的发展进程。必须进一步探讨现有的模式,例如发展中国家间经济合作、发展中国家间技术合作以及区域和次区域机构是否够用,是否需要更合适的新的模式来共同进行能力建设。必须与各区域委员会等区域实体协商,更加系统地探讨在何等程度上将能力的建设和加强纳入区域和分区域办法。审查发展中国家技术合作高级别委员会第十届会议的结论和建议<sup>2</sup>对这一问题有重大影响,已另行提请理事会注意。

#### E. 人的发展

22. 人的层面是能力建设的中心。一个人不仅是资源,而且也是发展的源泉和最终受益者。联合国开发计划署的年度《人的发展报告》对使这一观点得到国际上注意起了有益的作用。为得到持续经济增长和可持续发展,不仅需要足够数量的物质基础设施,还需要有足够数量的受过教育、技术熟练的劳动力。教育在发展合作中(一直是不言而喻的一部分)的地位,在今天对密集的全球经济认识中已经加强。

23. 虽然教育(从初级阶段到大学)作为持续发展的关键的重要意义已得到普遍接受,但许多发展中社会仍旧面临教育系统造就的技能与生产系统所需要的技能不对口的情况扩大的问题。受过教育的劳力与发展的优先需求很少一致,因此造成失业、移徙和满足发展需求方面的巨大鸿沟。信息技术对教育的影响需要重新加以重视。新的技术是新的工具,若目标正确,可以推动有效的学习,并向学生提供获得当地环境和住区所缺少的知识和技能的机关,还能有助于达到未受过教育的人们和世界上大量遭到排斥的人们。

24. 人的发展中的另一个层面是人的移徙。当今世界的特点是人大规模地从乡村移居城市,跨越国界和洲界,追求和平和繁荣。穷人和富人都愿意,而且能够移徙到遥远的国度,尽管原因不同,这给已经负担沉重的民政基础设施带来更大负担。新的大移徙、海外侨民是巨大的经济资源。受过教育的专业阶层(最关键的发展资源)从穷国迁往富国是对决策者的重大挑战。有些国家面临的问题是75%以上的技术人员,特别是工程毕业生外流。国内前景暗淡加上海外美好生活的诱惑令人难以抵制。

25. 因此需要加强能力,把目前具有削弱作用的外流扭转成具有鼓舞作用的回流,充分利用移徙者的才能,同时又不禁锢流动性和创造力。制订政策减轻受因国际“人才流失”而造成的受过高水平教育者流失的程度,或是鼓励迁往海外的国民返回国内,可给能力发展作出重大贡献。可能需要在国家和全球级别着手制订政策和计划,单向外流转为双向流动。这需要政府间合作,还需要非政府机构,如大学、产业和私营企业的合作。实现这一点的方法可以是结对子,将南南和南北各国的机构联系起来和扩大现有的成功地促进技能娴熟的国民返回国内并重新融入本国的方案。

#### F. 建立和平

26. 冲突的起因和根源现在比过去更加复杂多样,包括族裔、宗教和部落因素以及地域争端、控制矿物与水,以及寻找共同特征等因素。在这许多因素后面则是大规模的贫穷和经济绝望。缔造和平工作包括综合协调的行动,确保防止冲突或持久解决冲突,确保长期发展进程不被打断,或是尽早恢复。缔造和平这一层面必须纳入能力建设概念。

27. 政治/族裔冲突、救济和重建和发展之间的关系正在得到密切注视(见大会第50/120号决议第51段)。长期以来一直认为稳定与和平是发展的前提,外援应局限于人道主义救济,但最近几年的经验表明,在政治动荡的局势中不但可以有发展,甚

至十分需要发展。先发制性发展是预防性外交和冲突管理的重要一环。一个新出现的挑战是怎样将这些见解变为实际行动,怎样落实执行使这一概念生效的一整套政策。大多数国家没有所需要的综合决策、制订和业务系统,就是有也极为薄弱。

28. 人道主义紧急情况增多突出了有必要把能力建设向另外一个方向扩展:协助各国政府加强应付自然灾害和复杂紧急情况的能力,其中包括通过合作和协调努力,做好应急准备,制订应急计划。在许多灾害频频发生的国家,仅仅一次灾难,就会毁掉通过艰苦努力获得的经济成长成果。现代技术和外来的经验使得各国能够更好地防备自然灾害,减轻灾害的毁坏性后果。人们越来越多地认为,备灾、救济、预防和管理能力与发展能力这一主流相互关连。虽然临时救济重点是解救人道主义紧急情况,但人们现在承认,救灾工作还应为有助于长期发展。

29. 行政协调委员会(行政协调会)在1997年4月会议上审查了缔造和平这一概念和联合国系统在此领域的工作。行政协调会强调需要加强联合国系统的整体能力,特别是要在其政治、缔造和平、人道主义和发展领域里的分析能力和业务能力之间建立联系。为此目的,应调动分析新的情况和提出设想的能力。行政协调会同意,救济和发展方案必须超越现有的界限,为此目的,应与有关国家协商制订战略框架。拟议的框架应在两个国家加以试验,为每个国家成立一个工作组来制订适当安排。

#### G. 让援助物尽其用

30. 官方发展援助在所占比例和绝对数值方面虽然停滞不前,最近几年甚至有所后退,但在国家一级,发展的行动者,特别是外部的行动者数目并没有减少。尽管强调捐助者要协调援助,但捐助者常常只注重自己的项目和方案,因此国家领导必不可少。随着大会提出方案办法等方法,就更加需要国家领导,因为这些办法预定项目和属国家所有和领导,并预计要统筹各种不同来源的资金。可是,许多国家政府缺少专长和技能,无法结合实质范畴相同、资金来源不同的活动,也无法将不同的投入汇

入单一方案之中。象开发计划署圆桌会议和国家技术合作评价方案等外部支助的援助协调机制仍旧需要强化了的国家领导。

31. 支助和国家的援助协调能力一直是国际议程上的项目。其中一个重大缺陷是外部资源脱离国内的主流,理由是国内资源的配置是有关国家政府的专属权利,援助的美元要向授权的立法机构负责。近来转向国家所有、国家管理和国家执行并已成为捐助国和接受国所接受,应可缓解某些忧虑,使得各国可在国家统筹下综合处理用于同一目的的所有资源。通过主题或方案办法,将外部投入纳入一个国家方案,才能最好地实现有效的援助协调。这不仅能实现捐助者的成本效益目标,还能实现扩大影响这一总体目标。援助协调能力包括监测和评价援助的能力。监测和评价由一个以上来源支助的方案和项目需要具有特殊技能。有关具有若干部分/项目的多边供资方案的原则和标准需要新的思维。

## H. 施政

### (1) 国家

32. 良好的治理和干练的政府对稳定与发展以及经济改革的进程至关重要。日趋一致的认识是国家对发展的干预应是战略性的,而不是事事过问,应是选择性的,而不是样样插手。一个有效的政府即使是要建立和进行面向市场的经济体,一个有效的政府也具有中心作用。经验表明,没有足够的治理能力,就无法推行一项持久的公共政策。从业务上来说,尽管对什么是良好的施政或“干练”的政府没有一个公认的定义,但是它起码表明存在着一个代表人民意愿和响应人民意愿的稳定的以及比较公开和透明的政治框架。在这方面,能力建设包括政治体制建设和可使人民的呼声在挑选、选举和罢免其代表时获得胜利的基础设施和一种提供非政治性公务员制度的行政文化。官僚机构往往成为嘲笑的目标,但越来越多的证据表明,有效的公务员制度是必要的,并且各级都需要培养管理技能。国际组织越来越重视这一认识,公务员制度改革目前在国际发展合作中占有重要地位。联合国、世界银行和开发计

划署等机构致力于这项工作。

33. 国际社会被要求协助从压制性制度转向代表制度的国家建立和加强良好治理的政策条件和体制框架。其中包括各项活动,例如进行选举、创建独立的司法系统、精简公务员制度和训练警察。联合国将执行这些任务作为其冲突后缔造和平工作的一部分以及作为未取得成功的国家恢复和振兴的一部分。各区域组织和非政府机构也被要求提供援助。能力建设往往被看成只与中央或联邦治理有关;其实它对社区发展和市政管理也有重要影响。在地方和社区一级没有相应的能力建设,就不能有效地下放和移交决策权。

34. 良好的治理要求消除腐败的通病。经济合作发展组织(经合组织)敦促其成员国不再允许行贿部分免税。世界贸易组织(世贸组织)也开始讨论在长期采购作法中建立透明度标准。最近,世界银行建立了新的采购准则,一旦确信涉及贪污或欺诈行为,就可取消部分贷款,并禁止有罪的公司参加今后项目的投标。国际透明度组织是一个反贪污机构,现已在50多个国家设立了分支。良好的治理就是健全的发展管理以及如何利用一个社会的相对优势造福于公众。腐败提高了发展项目的成本。人们广泛感到,腐败不仅比过去更加普遍和深入,而且在某些国家,民主化和经济改革以及改革的成果增加了腐败。对腐败问题的重视已不限于国家:现已延伸到民间社会。但是在将反腐败措施纳入发展机构的治理议程时还得谨慎行事。

## (2) 民间社会

35. 民间社会对经济增长和社会稳定的重要贡献已得到广泛承认。国际发展机构将非国家行动者作为援助的渠道和手段。因此,良好治理的原则也同样适用于民间社会。

36. 在很多发展中社会,私营部门正处于转变状态。家庭所有企业正在专业化、沉睡的股民和休眠的董事们正苏醒过来坚持自己的权利。利润和良好的治理是有区别的,并不一定联在一起。正在出现要求更加透明、负责任和廉正会计的呼

声。国际供资机构,例如世界银行、国际金融公司(金融公司)和各区域开发银行正直接向公司部门提供资金并打算增加这种信贷。正是在此框架下,才有必要考虑将良好治理原则应用到公司部门的问题。

37. 在民间社会中比较被忽视的一个部分就是合作社部门,这个部门在无效率的公共部门和以利润为中心的私营部门之间提供了一条中间道路。它综合了公共责任制、非官僚化的功能及自力更生。合作社运动已在发展中社会成长壮大。作为一个新的发展契约的一部分,国际社会和多边机构应支持和鼓励这一运动。多数合作社不仅缺少资金,更重要的是,还缺少管理和组织能力。一个能干的合作社部门可以补充干练的政府和能干的私营部门。

38. 非政府组织的数目及其活动范围迅速扩展。通过非政府组织输送的发展援助比率从1975年的0.7%增加到1985年的3.6%,在1993-1994年期间至少增加到5%,还不包括多边援助。发展中国家非政府组织数目的增加也是可以用指数说明的。如果说公司正变得具有社会敏感性,传统上非盈利的非政府组织则正在公司化。由于国家日渐摆脱福利职能,非政府组织从事着教育和卫生等领域的基层工作。它们的资金来自外部机构或间接来自其本国政府。在多数情况下,它们收到资金和开展的活动都超过了它们的能力和技能。由于资金短缺,很少有非政府组织会因为没有能力而拒绝财政资助。如果非国家组成机构建立结构中无法建立适当的能力,而且越来越多的资源通过非政府组织输送,不仅会产生滥用或浪费现象,而且也会产生对援助的强烈抵制。必须从事这一任务,同时铭记政府的敏感性。国际组织在制定其发展议程时尤其注意这一方面。

## I. 经济改革

39. 几乎所有发展中国家和转型期国家在提出经济改革时都制定了两方面的议程:振兴停滞的经济;和加入全球经济。它们试图现代化,又不失去其精神支柱,试图加入全球经济,又不失去对其国内经济的控制。这是一个复杂的进程,要求具有相当

丰富的经验和技能,但很多国家却不具备迫使它们寻求外部帮助,尤其是布雷顿森林机构的帮助。经济改革中的能力建设层面特别需要联合国注意。推行有人情味的调整和有经济增长的社会正义需要经济和平等主义政策和能力相结合,很多国家在这方面都很薄弱。联合国可以发挥关键的催化和协调作用,必须继续注意其本身发挥这一作用的能力。

#### 四、 业务问题

40. 发展努力的实质范围应由经济合作转移或扩大到能力建设的必要性,已被普遍接受,但许多支助性基础结构却没有改变。正如1996年经合组织战略文件说的那样,我们需要改变我们思考和行动的方式,最近一份研究报告指出,事实证明,在援助中突出这一概念的难度超过预料。困难包括:

- (a) 这个概念的内容以及如何衡量没有把握;
- (b) 种种程序和技术令人困惑;
- (c) 规定与实际做法之间有很大差距。

但尽管有着巨大困难,许多捐助机构和联合国系统已朝前迈进了几步。所做努力有两个方面:消除技术合作中的缺陷和弱点以及适应不断变化的时代和新要求。尽管国家当局高度重视技术合作,但并非所有形式的技术合作都必然有利于或适合国家能力发展。虽然在某些情况下提供直接支助或填补空白的技术合作可能是合理的,但必须避免无意中破坏能力的那一类技术合作。现已知道各种新的需要。面临的挑战是如何改造半个世纪以来建立的根深蒂固的制度。

#### 建议1

41. 为加强发展中国家能力提供的外部援助必须大大提高选择性、敏感性,必须更易于消化和纳入国内进程,要摆脱追求短期效果和狭隘的责任制。外来发展伙伴派驻的代表必须具有新的形象。国家监测和评价发展活动的的能力必须加强,并制

订有关标准。

42. 国际组织在拟订和提供发展援助时正在使能力建设业务化。世界银行最近发行了一项新的业务指示,要求按结果把技术合作分类,例如按政策支助、政策拟订以及执行支助和机构发展。世界银行同开发计划署和非洲开发银行一道发动了非洲能力建设主动行动,来援助非洲国家在撒南非洲地区建立政策分析和发展管理能力。其目的是建立一支有足够数量的非洲专业政策分析员和经济管理人员队伍。非洲能力建设基金得到捐助者们的支持。从目前试行阶段获得的经验应为如以下问题提供有益的指导:撒南非洲这个世界上最贫穷地区的政策分析和发展管理能力这两种极复杂的技能是否已得到提高?它们是否是进行能力建设的正确的外部入口?它们是否得到维持并且是可持续的?

## 建议2

43. 联合国发展系统作为带头和促进者负有特别责任。需要制订全系统的准则和标准,可供联合国系统作为基准和参照标准(见大会第50/120号决议,第26段)。根据第50/120号决议,能力建设应继续是联合国系统在国家一级业务活动的一个基本组成部分,集中加强国家在政策和方案制订、发展管理、规划与执行、协调、监测和评价方面的能力。

44. 联合国系统各组织正在制订政策和措施来更集中注意其在国家一级的存在和关于能力建设的方案规划,并正在从直接的方案/项目支助转移到满足长期能力需要。《21世纪议程》特别强调这一点。从1993年开始的环境与发展经济学合作研究获得的经验表明了使加强能力业务化等的复杂性。得出的一个重要结论是,加强能力并不是进行合作研究自动产生的副产品。《21世纪能力方案》是联合国环境与发展会议<sup>3</sup>的产物,它协助发展中国家建立起把《21世纪议程》的原则纳入其国家计划和方案的能力。开发计划署一个资金约为5 700万美元的信托基金包括同非政府组织分担费用,虽然分担额不大却很重要,该基金支助国家驱动的并由国家执行的各

种项目。其业务范围涵盖约60个国家。1996年6月,对《21世纪能力方案》进行的独立审查得出这样的结论,在实施方案的40个国家中,大多数国家在把可持续发展原则纳入发展规划进程方面取得重要进展。值得指出的是,它的范围无所不包,集中注意并且资金基础较小--目标是5亿美元,不能使《21世纪能力方案》解决能力建设的所有需要,这也不是方案的目的。

45. 联合国的各基金和计划署在从传统的技术援助转变到能力建设的新办法的努力中站在前例。因此,开发计划署执行局在其第94/14号决定中决定开发计划署的总任务是协助各方案国家根据各自的国家发展方案和优先事项实现可持续的人的发展。最近对联合国儿童基金会(儿童基金会)的方法和业务进行的审查指出把国内制度和政策同儿童基金会支助的方案结合起来,除其他外,可能会扭曲国家机构的政策和方案优先事项,并使最合格的和最有经验的工作人员离开其他重要的活动。儿童基金会能力建设干预战略,除其他外,应对长期能力建设和实现业务目标的取舍作出更谨慎的决定。应进一步把制订方案的权力下放到外地一级,因为能力建设需要按国家选择伙伴。人口基金特别强调计划生育方案的可持续性,它在制订政策以及与捐助者和政府共同规划计划生育服务时除其他外,需要更加了解公共和私营部门的作用。

46. 联合国系统各专门机构继续把国家一级活动、特别是技术援助的重点放在发展国家专长和能力上。例如,世界卫生组织(卫生组织)在国家一级促进能力建设的工作有四个战略方面,包括政策制订和执行,保健制度管理以及考虑国家需要和专长。联合国教育、科学及文化组织是又一个其工作对教育领域能力建设具有重要影响的机构。联合国工业发展组织组织把能力建设同直接支助项目清楚地区分开来。

### 建议3

47. 从传统的技术援助长期更转到能力建设上可能需要对制订和执行业务活动的方式作出根本性改变。

48. 作为全面改革进程的一部分,大会在过去六年中已就联合国系统内的业务活动作出各种重要决定,其基本目的是使这些活动更符合和更适应各国需要,并把它们纳入国家发展中。大会采取了各种创新方式,例如国家战略说明、加强政策对话、方案办法以及国家执行。所有这些机制都是为了支持国家所有权,将其纳入发展进程,要有效地执行这些机制就需要进行相应的能力建设,涉及规划、确定优先事项、方案制订和管理制度等领域。过去联合国系统有没有因为在国家一级进行改革而没有在总部做出必要的政策改革,而给外地一级造成不公平的负担?全球一级的政策发展支助不足可能是改革进展缓慢或有缺陷的一个重要原因。可能需要对在国家一级进行规划和制订方案的办法进一步作出改革,把重点放在帮助各国制订连贯的国家方案上。

#### 建议4

49. 为使能力建设进一步成为联合国发展系统的中心任务,就必须对现有的政策和程序进行批判性审查。必须解决现有政策同能力建设目标一致和相符的问题。要使联合国系统的贡献从自我驱动方案和项目变为对国家方案的有的放矢的投入,将需要审查整个项目周期和方案制订文化。

50. 联合国系统的能力建设努力只有通过相互作用的当地进程才能够持续下去,要求深入了解当地的习俗、文化和利用当地的技能、技术和力量的能力。一个国别进程需要国家一级和联合国系统内集中注意控制。权力下放和职责委托对联合国系统的整个工作是重要的,对能力建设则是必不可少的。赋予权利对任何以人为中心的进程都是至关重要的,对联合国系统的能力建设工作来说则是其生命线。

51. 这不是一项轻松的任务。联合国发展系统制订和执行其业务活动的各项政策和程序是在过去50多年里逐步建立起来的。近几年来,联合国系统在外地正在驻地协调员制度的领导下根据国家能力建设逐渐重新界定它的很大一部分合作和所有技术合作包括治理、人力资源发展、机构建设以及使妇女参与社会-经济生活主流

等领域。这种基本构想和文化的一个结果是，联合国系统能力建设工作的很大一部分是以联合国为中心、是任务规定制驱动的、与任务同始同终以及是按照有关组织的程序和要求制订的。

### 建议5

52. 范围广泛的各种活动现在都归结在外地一级能力建设的标题下，这突出表明必须进一步澄清这个题目，并对其有共同理解。必须支持外地工作人员，向他们提供必要的资源，以及授权他们进行这项工作。联合国系统在能力建设方面的努力基本上是未协调的，主要集中于各自的对象。现在需要的是更具有全系统性和更有组织的办法。政府间，尤其是在1998年对业务活动进行三年期全面政策审查的框架内的政治推动和鼓励，对领导这种努力是必不可少的。

### 注

<sup>1</sup> 参见ACC/1997/7。

<sup>2</sup> 参见A/52/39。

<sup>3</sup> 参见《联合国环境发展会议报告，里约热内卢，1992年6月3日至14日》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8和更正）。

-----