



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1997/65
11 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:

大会各项政策建议的后续行动

大会第50/120号决议执行进展情况

秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 9	2
一、能力建设: 一些业务和概念方面的问题	10 - 17	4
二、核心和非核心资源方面的趋势	18 - 34	7
A. 背景	18 - 19	7
B. 核心资源	20 - 27	7
C. 公众支持	28 - 30	9
D. 以前的各项报告	31 - 32	10
E. 程序	33 - 34	10
三、国家、分区域和区域协调	35 - 36	10
A. 国家一级协调	35 - 71	10
B. 区域和分区域发展方面的合作	72 - 76	19
四、作用影响的评价	77 - 81	20

* E/1997/100。

导 言

1. 在经济及社会理事会进行评价1995年发展业务活动三年期政策审查所决定的政策指示执行情况时,需记住两项基本考虑。

2. 第一,联合国系统进行的发展方面的业务活动继续在支持发展中国家管理其本国发展进程方面发挥关键的独特的作用。多边发展合作的中立性及其能对发展中国家需求作灵活反应的能力,被发展中国家视为独特的和重大的资产。即使需求改变,新的方案需求得到界定,业务活动仍是发展进程的一项重要组成部分,尽管这些活动仍必需继续在范围和涵盖方面不断发展。

3. 第二,业务活动的改革是一个不断的进程:大会(第47/199号决议和第50/120号决议)在1992年和1995年三年期政策审查时所确定的政策指示已进一步促进该进程。基本目标是国家一级发展合作的改革。目的是要在对所有发展中国家的优先事项作出反应时达到更大的协调一致,包括:(a) 进一步加强驻地协调员制度;(b) 通过共用房地和共用服务提高效率和效益;(c) 调整实地机构的形象,使适应国家一级方案的需求和优先事项。

4. 因此,业务活动正处在转变过程中。这种转变的方向和强度将会严重影响这些活动对发展中国家持续经济增长和可持续发展所作的贡献。

5. 根据大会第50/120号决议第54段和经社理事会第1996/42号决议第11段的规定所编写的这份关于第50/120号决议执行进展情况的报告,应在上述背景范围内审议。该报告确定了供1998年三年期政策审查的问题,这些问题应作为全面评价第50/120号决议执行情况的组成部分。理事会也许愿意审议将需特别重视的问题;理事会现在提供指导将有助于集中筹备1998年的全面审查工作。

6. 本报告的重点放在理事会为其1997年实质性会议选定的三个主题:能力建设、实地一级和区域一级的协调及资源(见理事会第1996/42号决议第12段)。在讨论这些主题时,本报告也对驻地协调员制度范围内的有关问题(国别战略说明、方案

方针、国家执行、各周期的协调、共用房地和共用服务、简化和协调程序等)进行评价并提出建议。本报告分为:一个载有关键结论和建议的主要文件,即本文件;三个增编分别关于:资源(E/1997/65/Add.1),实地和区域协调(E/1997/65/Add.2),能力建设(E/1997/65/Add.3);和一个统计增编(E/1997/65/Add.4)。

能力建设

7. 审查与能力建设有关的问题(参看下文第一节)是要贯彻大会的决定,即促进在发展中国家当前和未来的需求范围内共同了解该概念。目的是要告知理事会联合国系统内目前的思想状况。为实现共同了解该概念并确保能力建设可以得到维持而采取的行动,将在各级继续进行,包括在方案和业务协商委员会(方案业务协商会)和行政协调委员会(行政协调会)框架内继续进行。此外,根据大会第50/120号决议第56段正在进行的作用影响评价工作将集中在能力建设方面(参看下文第四节)。

资源

8. 关于资源的评价和建议(参看下文第二节)集中在经社理事会第1996/42号决议所界定的具体领域,该决议也提到大会第50/227号决议附件一。因此,特别重视对核心资源和非核心资源的问题和趋势提供最新分析资料,并特别重视核心资源如何可能得到增加和变得更具有预测性的建议。在审议该事项时,理事会也可根据第50/227号决议附件第9段的呼吁,愿意考虑到秘书长关于该问题的前几份报告(A/48/940和A/49/834)。

外勤和区域协调

9. 如本报告所示(见下文第三段),第50/120号决议以及原先的第47/199号决议继续在下列各方面得到优先重视:通过方案业务协商会在联合国系统一级得到优先重视;通过最近由秘书长成立的发展业务执行委员会¹ 和政策问题联合协商小组

得到联合国各基金和规划署的优先重视；并得到个别组织的优先重视。在去年建立的管理进程中所确定的目标已在E/1996/64号文件附件二中转告理事会，虽然仍需作出大量努力，但是这些目标已在许多方面正取得进展。例如，联合国系统最近审查其在驻地协调员制度运作方面的经验，以期确定最佳的做法，以便今后在国别战略说明、方案方针、国家执行和行政管理方面提供指导。这次审查的结果将用来编写第50/120号决议所规定的经全系统商定的准则。

一、能力建设：一些业务和概念方面的问题²

10. 能力建设是全球发展议程的首要问题。这不仅是达成国家自力更生和持续的经济增长所必需，而且也是实现全球商定的目标所必需。大会在第50/120号决议第22和第27段中所作出的关于能力建设的决定，表明该问题的重要性加强。大会决定：(a) 能力建设应当继续成为联合国系统业务活动的一个基本部分；(b) 这些活动应当纳入国家努力中并对该努力提供支助；和 (c) 联合国系统应继续努力增进对能力建设概念的共同了解并使其业务化，包括其持续能力。大会请经济及社会理事会将能力建设视为其1997年实质性会议的三个重点领域之一。

11. 专门为能力建设进行的技术合作的记录令人印象深刻，却也有不足之处。尽管这种合作属于使数百万人摆脱贫穷的全球努力的一项重要组成部分，仍有15亿人口缺乏人的福祉所需的基本必需品。最不发达国家的数目已从1970年的24个增加到1996年的48个。人们也已对通过技术合作所建立的一些能力的相关性和持久性表示怀疑，并感到关切的是，一些活动甚至对长期的能力建设产生消极影响，并加剧依赖性。或许已过份强调通过制造业、设备和专家立即产生的经济产出，而过少强调政策框架以及社会、文化和环境方面的问题。在关切提供支出资金和捐助者责任的同时，或许没有同时充分重视受益者、一体化、地方所有权和地方能力的问题。

12. 能力建设的发展合作若要成功，必须以“合作伙伴关系”的办法为基础。大会第50/120号决议第22段决定，能力建设的目标作为发展业务活动的一个基本部

分,应旨在将这些活动集中在一起,并为加强国家在政策和方案拟订、发展管理、规划、实施协调、监测和审查等领域中的能力提供支助。此外,主要捐助者在1995年指出,外部合作伙伴的作用是要协助加强发展中合作伙伴国家的能力,并指出,发展援助任务的主要构想是,协助各国和各种社会加强其在经济、人的、社会和机构等方面自行发展的能力。正如E/1997/65/Add.3号文件内更为详细讨论的,技术合作的演变以及变化了的全球背景情况,需要采取新的方针,并加强建立地方能力的必要性。加强社会各阶层的能力也愈发被视为打破大规模贫穷、人口爆炸、环境退化、经济增长率缓慢和政治不稳定等现象的恶性循环的关键。能力建设的中心问题是赋予个人和社会权力,使他们能够作出明智的选择并加以实施,同时解放富有创造性的活力,尤其是迄今为止处于边缘化的阶层的活力。基本前提是要对发展和需要维持哪种社会的问题抱有远见。

13. 能力建设是长期发展的一项前提,而且不可或缺,它需要得到特别的优先重视。国家能力建设对于有效的国际经济合作至关重要,然而,其影响和理由却超越外部援助效力的问题。它是潜力与绩效之间的桥梁,也是国内进程与发展援助之间的联系。机构建设非常关键,因为它导致赋予人民权力,和建立框架帮助他们对发展进程作出贡献。它是由国家加以推动并采取具体情况处理办法,最好是对明确界定的发展问题和在纲领性办法的范围内进行。

14. 外部援助如何能帮助能力建设需要重新思考。联合国发展系统的相对优势很适合于能力建设。经济一体化的扩大和各种问题之间的相互关系表明,需采取新的和更为全面的方针对待能力建设问题,以适应发展中国家不断变化的需求。E/1997/65/Add.3号文件所审查的一些问题包括:可持续性;贸易;技术;人的移徙;人道主义紧急情况;建立和平;援助的最佳方式;理政(包括国家和公民社会);经济改革;和南南合作。这些都不是新的问题,而且并非与每一个国家都有关。必须认真地发展应付这些问题的能力,并将这些能力纳入能力建设的主流。在迈向进展的过程中所建立的一些方针已经失去效用,必须予以放弃。

15. 一项关键的挑战是如何改变能力建设传统办法的方向,以便满足受援国的新的和不断变化的需求。联合国系统各组织在制定和实施能力建设方案方面具有大量经验。经济合作与发展组织(经合发组织)、世界银行和联合国开发系统已采取新的方针和新的方法。联合国最近举行的专题会议,尤其是联合国环境与发展会议、社会发展问题世界首脑会议和联合国人类住区会议(生境二),均集中讨论能力建设在这些会议后续行动中能将作出的重要贡献问题。大会决定每三年对各种业务活动(如国别战略说明、方案方针和国家执行等)进行全面政策审查,是提供了新的和重要的支持。

16. 联合国系统在国际发展合作中以及在满足国家需求方面能作为真正的带头者和促进者。因此,不仅需要审查方案规划的进程,而且须审查联合国系统在国别一级的参与和技术情况。不能期待完全由实地进行这项审查工作,联合国系统各组织和机构的总部必需率先进行有系统的改革,并改变态度,以加强集中处理有关国家关键问题的效力。为了能够有效和持久,需要在政治方面大力加以促进。1998年的联合国系统业务活动三年期全面政策审查提供了论坛和机会。同时,正采取双管齐下的办法:继续改进各种构想和观念;同时在一些特定国家进行深入的作用影响研究,不仅评价目前的工作,而且也在一些国家的具体情况中试验新的观念,并将结果向大会提出报告。

建议 1

17. 理事会不妨审议E/1997/65/Add.3号文件第41、第43、第47、第49和第52段中所载的五项建议。此外,理事会不妨重申,联合国系统应继续寻求和发展对能力建设的共同理解。在这过程中,它应考虑到迄今为止所获得的经验和发展中国家新出现的需求,以便在1998年三年期全面政策审查的范围内审议。联合国系统在能力建设领域中所需的改革问题,打算由方案业务协商会加以审议,其结果将包括在秘书长关于三年期政策审查的报告中。

二、核心和非核心资源方面的趋势³

A. 背景

18. 必须增加资源以满足受援国日益增长的需要,并提高筹资系统的可预测性,这一直是大会持续关心的问题。这两个方面是联合国发展系统全面改革过程中的一个重要考虑因素。早在1977年,大会1977年12月20日关于改组联合国系统的经济和社会部门的第32/197号决议,呼吁在可预测的、继续不断的和有保证的基础上,实际增加这类活动的资源流动。几项决议阐述了发展方面业务活动的管理、筹资及效率和影响这三个相关领域,包括在1980年开始的几次三年期政策审查范畴内处理这些领域问题。

19. 经济及社会理事会第1996/42号决议极力重申联合国系统业务活动的效率、效力和影响,除其它外,必须通过大幅增加资金并全面实施大会第47/199、第48/162、第50/120和第50/227号决议予以加强。理事会请秘书长在关于第50/120号决议执行情况的进度报告中,分析评估核心资源和非核心资源最近的趋势给发展方面的业务活动带来的影响,并就如何增加核心资源和有效落实大会第50/227号决议附件一第一节的问题提出建议。本节是根据这一要求编写的。其中考虑到历来的立法情况,包括理事会和大会尚未深入审议以前关于这一议题的各项报告,这一事实。

B. 核心资源

20. 联合国各基金和方案——开发计划署、儿童基金会、粮食计划署和人口基金——是联合国系统业务活动的主要筹资渠道。其资源分为两大类:核心资源和非核心资源(定义见E/1997/65/Add.1,附件)。1994年、1995年和1996年通过各基金和方案调拨的资源总额分别为45亿美元、43亿美元和45亿美元。

21. 1996年核心资源占资源总额的比率,在开发计划署为55%,在儿童基金会为

58%，在人口基金为82%，在粮食计划署为54%。若干核心资源停滞增长，和若干核心资源持续减少，束缚了联合国各基金和方案的能力，使其无法发挥应起的作用，有效地应付各国的需要，同时保持普遍性和多边性。联合国各基金和方案正在通过三种方法增加核心资源(a)提高业务效率和透明度；(b)寻求从现有传统来源取得更多的核心资源；(c)寻求新的资金来源。

22. 这些核心资源着重优先用于低收入国家。虽然一些传统捐助国不愿增加核心资金，是财政拮据环境下官方发展援助停滞增长或下将的部分现象，但这些国家明显倾向于特殊用途专款和信托基金，也反映了各国政府对核心资源分配方式的担忧：增加核心资源的努力必须处理这些担忧。

23. 核心资源不仅停滞增长，而且过份(近90%)依赖仅15个国家(详见E/1997/65/Add.1)。如何通过捐助国之间更好地分担责任的方式扩大资源基础的问题，尚未予以处理。同时，尽管全球经济增长中心的动力已发生重要变化，传统捐助基础仍静止不变。一些发展中国家的经济实力使它们有能力提供更多的捐助。发展中国家提供75%以上的分担费用资金，用于自己本国。如何鼓励有能力的国家从受援国地位“毕业”变成捐助国地位，是一个需要进一步重视的问题。

建议 2

24. 核心资源基础--90%以上的资源依赖不到10%的联合国会员国--必须予以扩大。为此目的，可进一步探讨能否增加核心资源筹资来源的问题，包括各国政府可能对这一筹资来源的担忧。

25. 非核心资金包括多种方式，特别是开发计划署的分担费用方式，和其它基金和方案的特殊用途专款或专项资金和补充资金等方式。私人捐助目前已远远超过官方捐助，非政府组织、私人机构和国际基金会在少数一些国家积极参与联合国各基金和方案注重的类似领域工作。应探讨可在多大程度上与私人来源建议联系的问题；儿童基金会等组织已开始从事这项工作。

建议 3

26. 除政府提供的捐助外,是否可能从非政府来源、包括从私人国际基金会和私人部门取得更多的捐助,以及为实现这一可能性而必须作出的政策调整问题,可能需要加以审查。

27. 消灭贫穷和能力建设已成为双边和多边发展合作的首要目标,这提供了一个机会,可以探讨是否可能从双边来源调拨资金来补充非核心资金,以加强全球一级的核心资金。

C. 公众支持

28. 自愿筹资历来是一种政治选择。在财政拮据时期和竞争性环境中,自愿筹资也牵涉到公众支持。联合国发展系统在外地的出色工作和最佳做法必须“逐渐向上影响”,以更加有组织的方式影响关于筹资的决策。必须更加重视培植和加强联合国发展系统的受益者及致力于支持联合国发展系统所提供的多边合作的人,并使其建立网络。虽然该系统筹措核心资金的努力必须主要在传统的捐助国和可能的新的捐助国内进行,但受援的发展中国家也可发挥更大的宣传作用,在双边和多边一级动员其政治影响。

建议 4

29. 要有效地筹措资源,需要所有国家、包括发展中国家作出更加有力的政府承诺。各种担忧、包括对其在决策中的作用的担忧必须予以处理,以便使它们能为筹措资源发挥积极的宣传作用。此外,应更加策略地利用联合国发展系统的成功事例和最佳做法,以便从现有的和新的捐助国筹措资金。

建议 5

30. 鉴于各基金和方案的任务说明及其对联合国会议采取后续行动的使命趋

同,可在包括现行改革的框架内探讨更加协调一致地筹措资金的问题。

D. 以前的各项报告

31. 大会已根据1994年1月14日第48/162号决议及最近的第50/120号和第50/227号决议审议了建立新筹资系统的问题。秘书长已提出两份全面报告,供根据第48/162号决议建立的无限成员名额的协商机制审议,报告载有若干建议,包括如何加强核心资源的建议。可能应连同本报告所提的建议,重新审议和审查那些建议。

建议 6

32. 秘书长以前关于筹资问题的报告(A/48/940和A/49/834)所载的各项建议,特别是与加强核心资源有关的建议,可连同本报告所提的建议一并审查。

E. 程序

33. 数年来,大会及其它机构一直在处理如何增加连续不断的和有保证的资源、特别是核心资源问题。关于今后筹资新方法的各种协商迄今没有结果。

建议 7

34. 各国政府可利用大会主席根据第48/162号决议建立的无限成员的非正式协商所得的经验,考虑就筹资问题进行进一步协商的最适当程序。

三、国家、分区域和区域协调⁴

A. 国家一级协调

35. 因为业务活动是为了受援国的利益,把这些活动纳入国家发展进程至关重要。虽然在加强驻地协调员制度方面以及在管理更有效的和更一致的联合国系统方

案方面正取得进展,但要实现大会提出的目标还有很多工作有待去做。目前在努力使已加强的国家一级协调得到实际表现,这种努力的中心是秘书长1997年3月17日概述的各项措施(见A/51/829)。方案业务协商会和其他机构间论坛也正在采取措施。

36. 在着手执行大会第50/120号决议和秘书长3月17日信中有关方面时,提出了一系列有关措施来使驻地协调员制度的作用得到很大改进。各基金和方案的行政首长都认为,目前的驻地协调员制度及其与开发计划署的供资和管理联系需要改进。他们决心建立一个由驻地协调员领导的强有力的国家小组。对于目前正在采取的步骤,通过方案业务协商会及其驻地协调员制度工作组在行政协调会议一级加以补充和扩大。

37. 除其他外,由于更新的准则,驻地协调员的小组领导作用正得到加强,这些准则涵盖对联合国会议的后续行动;执行大会第50/120号决议的第41和42段;支持国别战略说明进程;拟订联合国发展援助框架;共同数据库;与制订方案有关的共同国家评价;以及在小组处理方法范围内并与东道国方案需要有关的各种义务和责任的详细说明。驻地协调员将代表整个系统执行职务,并将优先着重上述这些职务(工作量有需要时,开发计划署将指派一名开发计划署方案管理员,开发计划署就将这样做)。现正在重新界定驻地协调员所需的资格,以改进甄选过程、业绩评价和培训。驻地协调员小组其他成员的责任,也有更明确的规定,使该制度发挥作用。

38. 在考虑包括E/1997/65/Add.2规定的评价在内的外地协调问题时,理事会不妨决定是否通过一贯的和相互加强的任务规定来支持驻地协调员制度的作用,抑或需要作出澄清。在这方面,显然驻地协调员制度是一套复杂的组织间安排长期演变的产物。驻地协调员制度的运作方式是在这些安排基础上形成的,须更全面地来看待,以需要有效和灵活地管理在该制度支持下在国内进行的所有发展方案,以及需要最好地利用有限的资源为出发点。

1. 驻地协调员制度在国家一级的运作

39. 国家经验表明,出现了扩大参与驻地协调员制度的趋势。驻地协调员制度是否能成功地发挥作用,取决于联合国系统所有成员是否有能力和愿意作为一个国家小组共同为实现议定的目标而努力。这需要所有有关各方采取一种管理方式,这种方式兼顾驻地协调员在支助国家优先事项方面的领导作用,以及根据领导机构概念适当地把责任下放给成员组织。

2. 驻地协调员的作用

40. 大会第50/120号决议第42段重申,必须增强驻地协调员方案规划和协调的责任和权威,该决议规定驻地协调员在必要时并在同政府充分协商后,向联合国各组织首长提出对国别方案及主要项目和方案的修正建议,使其符合国别战略说明。国别任务的执行情况表明,决议该项规定设想的那种程度的权威尚未得到充分承认和业务化。

3. 外地一级委员会

41. 在大多数国家,驻地协调员制度内部的基本机构间协商机制是各机构首长的定期会议。驻地协调员在其年度报告中证实,在提交报告的107个国家中有86个设立了外地一级委员会。

42. 大会在第50/120号决议第41段中决定,外地一级委员会应在个别组织核可之前审查联合国系统各项实质性活动,包括国别方案草案、部门方案草案和项目草案,并应成为在联合国系统内交流所获经验的一个主要工具。在107个汇报方案的国家中有46个国家的驻地协调员报告说,外地一级委员会执行了这种审查职能,不过1997年初执行的国别任务表明,在这方面还须要取得远为更大的进展。在107个国家中61个国家的驻地协调员报告说,外地一级委员会增进了联合国系统各组织参与相

互的国别方案制定进程,包括中期审查,并增进了在评估需要和分析局势方面的合作。

43. 各机构外地代表总有一种看法,即大会第50/120号决议第41段的规定要充分发挥作用,其各别组织必须把这项规定落实为关于方案制定程序的具体指示,明确要求使用外地一级委员会来进行协商和审查特定机构的方案制定活动。

建议 8

44. 理事会不妨建议所有组织、特别是各基金和方案发布实施大会第50/120号决议第42段的指示和准则,作为其方案制定程序的一部分。

45. 联合国系统各组织的外地代表在任务规定、结构和专业能力方面各不相同。因此,外地一级委员会的不同成员在执行委员会的全系统性审查职能时定然效力各异。国别代表的工作量可能也是一个因素。要充分执行外地一级委员会的审查职能,必须克服这些限制,同时必须每一个成员都能把足够的时间和精力用于这项工作。

建议 9

46. 为充分执行大会第47/199和第50/120号决议关于外地一级委员会的规定,理事会不妨考虑请联合国系统采取必要措施,设立方案和项目评价联合委员会,作为国家一级方案管理的一个组成部分。理事会还不妨请联合国系统各组织和机构向其外地人员发布明确的指示,说明他们在驻地协调员制度中的作用,以及特别是在外地一级委员会和专题小组中的作用。为了提高积极性和技术投入质量,高级外地人员的职务说明中应包括协助驻地协调员制度在内。

4. 专题小组

47. 有迹象表明,人们越来越多地把专题工作组作为一种工具来促进对全系统

业务活动方案制定采取更协商一致的方式。根据1996年驻地协调员的报告(截至4月底收到107份报告),在107个方案国家中的至少84个国家建立了这种小组。然而,这并不意味着这些小组在执行驻地协调员制度的职能方面总是发挥重要作用:在一些国家它们的作用限于机构间信息交流或协商,其方案作用很小,然而在许多其他国家,专题小组导致全系统合作的改进,尤其是在技术一级,这些小组还代表着以切实可行的方式实施领导机构概念,让个别组织根据任务规定和能力负责驻地协调员制度内的特定小组。

建议 10

48. 为了使专题工作组能取得切实可见的成效,理事会不妨建议联合国系统各组织和机构在配置其国家办事处的人员时考虑到支助这些小组与受援国方案需要有关的工作所需的技术专业能力和资源。

5. 对主要会议的后续行动

49. 理事会在其1995年实质性会议上注意到联合国系统在行政协调会一级采取主动行动来促进对经济、社会和有关领域的主要国际会议采取协调一致的后续行动。

50. 在国家一级,大会在第50/120号决议第39段中确认驻地协调员在与国家政府充分协商,使联合国在外地一级进行的关于各主要国际会议的后续工作前后连贯和彼此协调方面发挥的作用。各种全球会议共同产生的成果,应通过协调的联合国系统支助的一体化,反映于国家进程;但这种协调一体化迄今只在少数几个国家实现。

6. 驻地协调员制度内各种规划活动和合作制定方案方面的信息交流

51. 信息交流,包括建立一个共同数据库和共同国家评价,是驻地协调员制度正

在取得进展的一个领域,现正在扩大到一系列的政府和非政府国家实体。在业务和行政事项以及在实质性方案问题方面普遍进行信息交流和磋商。一般性地交流意见和事后交流信息固然有益,然而这只是要实现有效的方案合作所需做的工作的一部分。

52. 建立全系统共同的和合作的业务方案制定机制方面的进展看来较慢。尽管在政策问题联合协商组内正在努力协调方案制定周期,但这仍不意味着协调方案内容。

建议 11

53. 理事会不妨建议联合国系统各组织、特别是联合国各基金和方案确保从一开始就同驻地协调员交流关于方案和项目的意见,以利于在商定的框架内,包括在国家一级资源框架内合作制定方案。

7. 共同与合作制订方案

54. 政府要求驻地协调员执行促进同捐助界磋商的职能时,由于联合国系统的中立性以及该系统具有各种能力,驻地协调员制度可发挥重要作用。在一些国家,由驻地协调员以外制度的驻地协调员制度成员参加捐助者会议的情况很少。

建议 12

55. 理事会不妨建议联合国系统各组织和机构,在被要求按照受援国的需要向国家协调外来合作提供支助时,更优先地注意根据各自的职权领域向驻地协调员制度提供高质量的和及时的支助。

8. 驻地协调员制度的行政方面:共用房地和共同事务

56. 大会第50/120号决议第44段请政策协商组和尽可能各专门机构根据成本效

益分析并在避免增加东道国负担的情况下,加倍努力实现共用房地。秘书长在1997年3月17日的信中重申将加强在国家一级建立共同房地和共同事务安排的努力。共用房地和共同事务问题应该是在筹备三年期政策审查方面进行彻底评价的目标。

57. 共同事务安排实际上有几个方面:警卫、维修、接待、工作人员事务、通讯、会议室、旅行事务代办人、财务和银行事务、当地运输等。

58. 秘书长强调建立共用房地和共同事务有助于鼓励形成日常进行合作和协商的习惯。在国家一级实施共同事务安排也可释放资源供方案使用。

建议 13

59. 理事会不妨请联合国各基金和方案在国家一级共用房地和共同行政事务方面取得进一步进展。

9. 协调规则和程序

60. 大会第50/120号决议第45段要求进一步简化和协调联合国发展系统业务活动所用的程序规则。特别鼓励在国家一级共用行政系统和事务及发展共同数据库。经社理事会第1996/42号决议也提供关于在这方面应采取的步骤的准则。秘书长在1997年3月17日的信中强调必须在国家一级建立共同事务安排,并指出将请所有联合国基金和方案采取措施在编制方案和其他领域在国家一级进行更密切合作;这将需要特别努力协调程序和规则。

10. 方案方式

61. 尽管进行了很大努力在全系统采用方案方式,联合国系统各组织对如何在业务方面最妥善地执行这一方式依然缺乏共识。依然需要简化方案方式程序及在系统之内协调这些程序。目前正根据迄今所取得的经验,编制如何在全系统采用方案方式的业务准则和训练办法。

11. 国别战略说明

62. 大会请秘书长审查拟订国别战略说明的准则并提高其业务的实用性。有些国家的国别战略说明的拟订很彻底,也很成功,但另外一些国家的拟订程序依然不适当。根据大会第50/120号决议关于筹备1998年三年期政策审查的第57段规定,1998年将提出执行国别战略说明现况的全面审查。

63. 在国别战略说明未产生预期结果的国家或不预期不久将会拟订国别战略说明的国家,仍然必须更加努力,按照第50/120号决议第14段所要求的,使联合国系统一致地响应政府的发展优先事项及政策与计划。秘书长1997年3月17日指示中提出的联合国发展援助框架是在这个方向的一个步骤。

12. 国家执行

64. 大会第50/120号决议请联合国系统各组织和机构在国家执行和能力建设范围内努力增强发展中国家的吸收能力,增进对国家执行的共识并修订全系统的准则。

65. 实施国家执行的现况随国家而有所不同。许多驻地协调员报道已经制订了增强国家执行能力的系统化政策。影响扩大国家执行的主要因素包括国家执行能力水平、对相关体制发展的需要、以及国家程序是否适当。

66. 联合国系统各组织和机构在具体业务上对国家执行有很不同的界定。开发计划署和在较小的程度上人口基金一直直接和积极地投入扩大国家执行,使联合国系统技术机构参与,这些机构在政府希望维持其服务时,大多数作为合作机构或执行机构。儿童基金会的国家执行方式保留对方案组成部分的财务和技术控制,利用国家机构为执行机构。

67. 虽然大会强调联合国系统专门机构在转移和促进必要的技术和实质专长以

支助联合国出资的方案和项目的国家执行方面所起的作用,按照国家执行与专门机构的合作安排,其所起作用迄今整个说来一直不太重要。大体而言,在大多数国家迅速扩大国家执行,造成联合国技术机构通过开发计划署出资的方案有效贡献技术专长的机会减少了。联合国技术机构执行的非开发计划署出资的项目,使国家机构参与其执行并日益使用本国人员为项目管理员。

13. 监测和评价

68. 大会第50/120号决议和经社理事会第96/42号决议都要求联合国系统对业务活动共同进行评价和方案审查,同时尽量充分利用国家能力。虽然要想取得具体的结论还为时过早,但所报道的国家之中有40%已进行了一些共同评价工作。此外,计划共同进行方案中期审查和周期终了审查,应该导致在方案审查与评价费用方面有重大节省,使现有资源得用以支付更深入的方案费用。

69. 虽然联合国系统迄今尚无进行协调一致的行动来设立机制收集进行业务活动的全面影响评价所必须的基本基线数据,但政策协商组之内已进行加倍努力编写一份共同国别评价,一旦完成之后可提供衡量进展所依据的基本数据。

70. 目前监测和评价的重点大体而言是联合国各实体的方案和项目,而共同监测和评价还是不多。随着进行更多的合作方案,特别是作为联合国会议的后续行动,将需要采取更协调一致的全系统方式。作为联合国系统对监测和评价更加重视的一部分,方案业务协商会对这些问题一直采取更系统化的观点。

建议 14

71. 理事会不妨鼓励联合国系统进一步采取主动迈向更一致和协调地监测和评价业务活动,包括设立主要方案的基线数据,并促请继续维持这一程序并扩大包括各总部对业务活动的支助。

B. 区域和分区域发展方面的合作

72. 在1995年对发展方面业务活动进行三年期全面政策审查时,大会首次在此一范围内审议区域发展业务活动。大会在第50/120号决议第20段中请秘书长研究如何加强协调联合国系统在分区域一级和区域一级的活动,促进由国家拥有这些活动,并加强各区域委员会的作用。大会这些指示目前正由联合国在方案业务协商会的框架内执行。由于理事会决定在本届会议审议区域一级和分区域一级的协调问题(见理事会第1996/42号决议,第11段),本报告和E/1997/65/Add.2提出当前的一些问题。

建议 15

73. 理事会也许愿意考虑如下问题:1998年即将进行的三年期全面政策审查应在什么程度上讨论联合国系统区域发展活动的协调问题,以及大会第50/120号决议引起的其他问题,包括区域活动由国家拥有和加强各区域委员会在这些活动中的作用问题。

1. 共同定义

74. 区域业务活动的重要性日益增加,这些活动目前占全部业务活动(大约每年5亿美元)的10%左右。审查国家间方案和区域方案当前的处理方法后可以看出,方案一级和项目一级有各种不同的处理方法,目前在该领域尚无议定的定义和共同统计。各组织的区域工作和分区域工作范围,各不相同,目前进行业务的办事处有100多个,彼此间并无任何明显联系;加强协调将能加强这些活动的效力和效率。

2. 区域战略说明

75. 区域战略说明的概念,是秘书长1995年三年期全面政策审查的报告里提出

的。它的基本假设是提供一个共同框架,以把联合国系统的资源导向议定的优先事项;这个假设仍然有效。一个向前的实际步骤,可能是在某一个区域和在一个或两个分区域试验这个办法。

建议 16

76. 理事会也许愿意考虑是否应在某一个区域和少数几个分区域试验区域战略说明的概念。试验阶段的评价可以包括评价区域战略说明对区域一级协调的贡献。

四、作用影响的评价

77. 大会第50/120号决议(第56段)所规定的对发展方面业务活动的作用影响进行评价的工作,目前正在进行,这是准备大会1998年三年期全面政策审查工作的一个组成部分。评价的基本重点主题将是能力建设,分三个专题研究:(a)联合国所有实体在若干特定国家促进能力建设情况;(b)若干特定国家内有关准备参加全球性会议和进行其后续工作方面的能力建设;(c)区域机构的能力建设或由其促进的能力建设。考虑中的其他可能进行评价的专题包括:国家在协调和管理援助工作和应付HIV/艾滋病方面的能力;性别与发展问题;消灭贫穷与可持续发展;21世纪能力方案的后续工作。

78. 采用的方法将是编写三个选定的能力建设专题个案研究。三类专题中,每类专题正进行第一个个案研究,以评价对特定能力建设领域的作用影响。这三类专题个别的第一个个案研究完成后,如果得到额外资源,会再就每一专题进行两个个案研究,即一共九个个案研究。

79. 在进程到达某些关键点时,预期会成立独立专家组,对评价工作进行审查和作出评论。专家组将被要求随时对进程提供意见,并对评价工作提出简短评价,该项评价将反映于秘书长三年期政策审查报告。

时限

80. 已向联合国系统和37个特定国家要求提供数据和分析。头三个特派团预定于7月开始,工作至迟应于1998年2月完成。此项工作可用的预算外资源,目前为250 000美元左右。另需420 000美元,让三个专题中每一个专题的特派团能够再研究两个国家或机构。

建议 17

81. 理事会也许愿意注意到为响应大会第50/120号决议第56段而作出的关于对作用影响进行评价的准备工作。

注

¹ 执行委员会由联合国开发计划署(开发计划署)署长担任主席,并由以下各机构的首长组成:联合国人口基金(人口基金),联合国儿童基金会(儿童基金会),联合国妇女发展基金(妇发基金),世界粮食计划署(粮食计划署),联合国项目事务厅(项目厅),联合国HIV/艾滋病联合方案(艾滋病方案),联合国人类住区中心(人类住区中心),联合国国际药物管制规划署(药物管制署),联合国开发计划署(开发计划署),联合国秘书处发展支助和管理事务部和政策协调和可持续发展部,和各区域委员会。

² 详见E/1997/65/Add.3。

³ 详见E/1997/65/Add.1。

⁴ 评价详情见E/1997/65/。
