



联合国开发计划署
和联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1998/17/Add.1 (Part V)*
8 April 1998
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1998年年度会议

1998年6月8日至19日,日内瓦

临时议程项目8

开发计划署

署长1997年年度报告和有关事项

增编

主要方案记录

开发计划署在拉丁美洲和加勒比区域

摘要

本文件概述了开发计划署1997年在拉丁美洲和加勒比区域工作的要点和开发计划署希望提请执行局注意的今后的挑战。报告借鉴参考并补充了署长1997年年度报告(DP/1997/17)和其他有关增编,特别是增编2和3。

* 1997年主要方案记录由五个部分组成:第一部分——开发计划署在非洲;第二部分——开发计划署在阿拉伯国家;第三部分——开发计划署在亚洲和太平洋;第四部分——开发计划署在欧洲和独立国家联合体;和第五部分——开发计划署在拉丁美洲和加勒比区域。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言.....	1-4	3
二、 1997 年间的主要成就.....	5-35	4
A. 消除贫困.....	15-21	5
B. 向处于特别发展状况的国家提供管理和支助.....	22-27	7
C. 性别间的平等以及提高妇女地位.....	28	9
D. 保护环境.....	29-32	9
E. 管理问题.....	33-35	11
三、 1998 年的重要挑战和计划.....	36-39	12

一、 导言

1. 关于拉丁美洲和加勒比区域发展对话必须考虑到这个区域的异源性和它的强烈对比。高收入与中收入的国家与包括小岛屿经济在内的小型经济体共存。拥有长期民主传统的国家同一些经历了长期的战乱、内战及政治不稳定而新生的民主国家共存。在有些国家,加强民主体制和程序是在建立全国共识和巩固和平的框架下进行(如萨尔瓦多、危地马拉、海地和尼加拉瓜)。

2. 在经济发展方面,许多国家在 1990 年代渐趋稳定。由于实行经济调整方案,通货膨胀的水平有了巨幅的下降。虽然这在短期内对穷人有利,可是这方面的利得抵不过政府裁减社会方案的开支的影响,后者对社会中最贫穷的人口的影响最大。有些国家在经济增长之后立刻陷入好几年的经济萧条和不稳定的金融制度,暴露出宏观经济政策方面的弱点,并由此造成失业率的增加。有些国家在促进国内的生产 and 就业的同时却在打进全球经济的努力方面遭遇到困难。

3. 两个突出的发展问题是:(a) 长期存在的社会不平等继续恶化和(b) 民主制度仍然脆弱。拉丁美洲和加勒比国家有一个“双经济制”,贫富之间、城乡之间以及中央与边缘地理地区之间的差距极大。妇女和土著人口特别受到排挤。在 1980 年代间,这个区域经历到最长期的民选政府和宪政、军事开支减少以及军人接受文人政府的权威。但是,在那时建立的民主制度仍然具有严重的体制缺陷,特别是在司法和公安制度方面。腐化的情况非常普遍,而且决策过程非常需要扩大,民主的文化和民间社会的参与也需要加强。

4. 最后,在促进自然资源的可持续利用方面还需要更加努力。群众对环境问题的了解有所增加,但是在制定和执行健全的环境和自然资源管理政策方面尚须努力。

二、1997 年间的主要成就

5. 开发计划署在本区域的发展战略是着重那些它根据相对优势、过去的经验和政策以及在区域内建立伙伴关系的可能性等因素最能够发生作用的领域。开发计划署在该区域的合作活动的一个特点就是同不同的发展参与者建立伙伴关系以及在国家执行和政府分担经费的安排下进行广泛的活动。

6. 在消灭贫穷方面,开发计划署从实用的研究工作,以建立坚实的资料基础,旨在对宏观经济政策与贫穷之间的关系的讨论作出贡献,为指引政策和决策提供资料,并且在这方面配合各国应付贫穷的项目。在国家的贫穷方案中,一项重要的发展就是增加同私营部门之间的伙伴关系。

7. 开发计划署成功地推广了国家的人的发展报告,以此对政策对话作出贡献。这些报告在该区域的普遍存在证明它们的受欢迎程度,有些国家定期出版这种报告。

8. 协助民主管理是另外一个重要的优先事项。在施政方面的战略集中于结合下面 4 个领域:(a) 加强法治和促进司法制度深入社会低层;(b) 体制发展,强调发展活动参与者的广泛参与;(c) 培养领袖人物,特别注意到年轻的政治领袖和妇女;(d) 发扬民主文化。

9. 在战后国家,开发计划署继续促进建立和平和巩固和平的活动。这些活动是以多年在该区域参与和平进程的经验,在过去的敌人之间以及在广大的民间社会组织之间发挥建立共识的作用。

10. 开发计划署和联合国环境规划署(环境规划署)于 1997 年 10 月建立了一个伙伴关系。将要拟定一项战略,以加强“Tierramerica”(这目前是报纸的一份副刊,计划将其发展为一个全面的联络平台),向拉丁美洲和加勒比区域的环境部长提供支助和从事次区域一级的贸易和环境的研究。开发计划署和环境规划署还在墨西哥设立了一个区域咨询服务处。

11. 1996年12月,在玻利维亚圣克鲁斯举行的关于可持续发展的南半球会议上,开发计划署应国家首脑的要求制定了一个建立美洲知识网的项目。目前正在执行它的实验阶段。这个项目的目的是促进新信息技术的利用,通过能力建设,连接现有的信息网、以及协助创造、出版和传播信息,以协助发展工作从业者在社区一级的决策进程。

12. 在协助各国实现它们在《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》中作出的承诺,开发计划署发挥了主导作用,并且通过全球环境融资,在国家和区域两级为减轻气候变化问题和减少生物多样性问题取得额外的资源。

13. 性别问题是拉丁美洲和加勒比区域局(拉加区域局)的一项一般优先的项目,并且也是区域方案中的优先项目。在性别领域中,区域方案针对三个领域:(a) 凌辱妇女问题;(b) 提高妇女领导地位和(c) 将性别问题纳入主流。

14. 1997年间,开发计划署设在危地马拉的办事处被选为联合国改革工作在国家一级的试点,这是两个试点国家之一。

A. 消除贫困

15. 1997年完成了一项宏观经济政策与贫穷的区域方案,其中对宏观经济政策与贫穷的关系作出了重要结论,从而对这些政策对贫穷程度的影响的对话作出了重大的贡献。开发计划署同美洲发展银行和拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)在这个方案上进行合作,同时区域内有15个国家参与。各国专家以社会核算矩阵和主流的贫穷分类法为根据,利用同样的宏观经济分析方法,从事国别研究,以审查各种造成贫穷的因素。在每个国家都对1980-1996年间的国民帐户和家庭调查从事了广泛的统计工作。除了各国的个案分析以外,这个方案还出版了三份关于贫穷、宏观经济和性别的跨国研究报告。此外,还在区域的各国间建立了专家的联络网。

16. 从上述活动中获得的最突出的、关于消除贫穷的研究结果如下:(a) 增加国内总产值和人均国内总产值;(b) 增加最低工资;(c) 降低失业率;(d) 降低通货膨胀。

贫穷的扩大同基尼系数的增加成比例(该系数衡量收入分配的不平等)。贫穷状况同国际收支往来帐户的赤字成正比。贫穷程度的变化同出口和进口之间的差额成正比。一个值得注意的结果是,在贫穷状况减少的 70%的个案中,贸易出现逆差,显示出进口增加与贫穷减少有关。在贫穷状况的变化中,性别并不是一个有关的因素。改变教育结构和人口居住地点是降低贫穷的重要因素。改善教育水平是减少贫穷的重要因素。农村的贫困程度较高,城市的贫困程度较低,所以从农村迁移到城市会对整个贫穷状况发生重大影响。这项研究的重要结果将以书的方式于 1998 年上半年印出。

17. 在加勒比地区的重点是放在解决贫穷问题和在国家一级进行广泛的协商。协商的目的是在指出贫穷人口群和他们的居住地点以及每个国家的主要贫穷趋向。从这项工作中将可绘制贫穷分布状况的地图和拟定与执行全国消除贫穷的方案。通过在国家与区域两级的项目,将从事能力建设努力,以支持评估贫穷以及确定消除贫穷战略的工作。

18. 在墨西哥发起了一项相当有意思的方案,那就是以创造就业机会来消除贫穷。在同州政府和私营部门合作之下,开发计划署将微型和小型企业纳入生产线和地方生产集团中,以此来支持该国的主要就业来源。期望达到的结果如下:

(a) 在工业协会联盟中设立一个生产整合股,以促进地方上工业联络网和集体活动;

(b) 向哈利斯科州的电子工业协会和州政府提供支助,以建立一个供应商和发展支助中心。这个中心将协助把地方上的小型和中型企业组织在一个生产线上和生产集团中,使它们能够生产价值相当于 12 亿美元的货物和服务,这些货物和服务目前相当于三年的进口。还向奇瓦瓦州的制造业协会和州政府提供支助,以建立一个供应商和发展支助中心,把 100 个以上的当地小和中型企业在三年中纳入一个出口——生产线。开发计划署还同联合国工业发展组织合作,促进 12 个经济整合的倡议,大约将 600 个小型和中型企业纳入生产线内。

19. 开发计划署还通过在推销、商业管理和信贷方面的技术援助来支助创造就业机会的活动。在同一些地方上的非政府组织合伙下,已经执行了 62 个生产方面的创业活动,包括供出口的有机蜜糖和有机口香糖的生产、开发热带木材的管理、有机农业、刺绣手工业,养殖大虾和热带鱼。这些活动中大约有 30%是由妇女负责管理。

20. 自从在 1990 年发起了第一次全球人的发展报告以来,几个拉丁美洲和加勒比区域的国家已经编写了他们自己的国家人的发展报告。迄今,15 个国家已经出版了这种报告。六份新的的报告将于 1998 年出版。区域内有七个国家(阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、圭亚那、巴拉圭和委内瑞拉)已经出版了两份或两份以上的报告,这是由于这些出版物在这些国家发生了良好的影响并且对促进可持续人力资源发展的目标、方案和战略作出了重要的贡献。区域中还出版了第一份市级的人的发展报告。玻利维亚分别为拉巴斯、科恰班巴和圣克鲁斯出版了三份这种报告。

21. 在 1998/1999 年间,拉加区域局将为中美洲、安第斯山和南锥共同市场次区域从事三份次区域报告。一份对拉丁美洲和加勒比区域的教育状况进行通盘报导的,题为“教育:21 世纪的议程—追求人的发展”将于 1998 年出版。

B. 向处于特别发展状况的国家提供管理和支助

22. 加强法治和司法改革。1997 年,开发计划署同工发理事会和其他捐助方合作,开始执行一项司法改革方案。这个方案对司法审判制度将会产生长远的影响。通过诸如使易受伤害人口群更容易得到司法服务的做法,这个方案将大大有助于司法制度的现代化和合法性。它也将创造法治环境 and 安全感,以吸引国内和国际的投资。

23. 具体而言,方案将(a) 向立法人员、民间社会、国际合作机构提供有关司法、监狱制度和青少年与妇女的司法方面的数据,这些数据的缺乏曾经阻碍了在这

方面制订政策和做出决策的进程;(b) 支助制订和执行区域与国家两极在司法方面的政策,包括建立共识;(c) 在区域和次区域两级建立永久性的国家司法改革委员会,以交换经验和知识;(d) 促进开发计划署同其他联合国机构、发展银行与主要国际合作捐助方之间的协调。在各国专家和非政府组织的参与下,这个方案从事研究工作和进行深入的部门研究(委内瑞拉);为实行新刑法提供技术援助(萨尔瓦多);并为司法界负责人组织会议和提供专业训练的讨论班。从 1998 年开始将出版一份关于司法改革的学刊。

24. 在 1996 年 12 月签订的《和平协定》的框架下,危地马拉政府已经制订了一个《和平议程》,其中包含了四个战略领域:(a) 流离失所人口的融入社会以及解甲战士的重新融入社会;(b) 人的综合发展;(c) 可持续的生产发展;(d) 民主政府的加强与现代化。联合国系统和国际社会主要捐助方都把和平协定当作制订发展援助的优先次序的共同参考框架。

25. 1997 年间的主要成就就是遣散了将近 4 000 名战士,这是政府与国际社会之间协调的一个成功例子。在这项努力中以及在建筑八个临时安置人口的营房方面,开发计划署同联合国难民事务高级专员办事处,国际移徙组织和世界粮食方案合作。在这段遣散期间,联合国还协助进行了为这些战士进行健康检查和提供医疗服务的方案。联合国系统还为重新安置流离失所人口到下列地方提供支助:Alta Verapaz,Huehuetenango,San Marcos、El Peten、El Quiche 和 Suchitepequez。1997 年,这个项目着重于建造定居点、为改善住房条件提供技术援助以及制订项目建议,作为国家在建筑和改善住房条件方面筹资之用。

26. 另一项重要活动就是宣传《关于土著人民身份和权利协定》、以及向玛雅组织提供技术、人力和财务支助。还向政府和特定的委员会提供支助,这些委员会设立的目的就是监督协定的执行,增加土著人民参与影响到他们生活的各种事务的讨论和建议,如教育改革、土著妇女的权利、群众参与、维护圣地和土地权利。现在正在把更多的注意力放在中期和长期的生产活动中,以确保遣散的解甲战士(军人

和游击队队员)以及流离失所与返回的人口能够在经济与社会方面重新融入社会。

27. 为了解决哥伦比亚严重的内乱局势,开发计划署为三个相关的项目核可了 110 万美元的资源。第一个项目(300 000 美元)是为了解决内部流离失所人口问题,这些人曾经是政治暴力、违背人权行为与武装冲突的受害者。第二个项目(340 000 美元)是针对和平和国内和解。这个项目将促进社会各阶层的代表对哥伦比亚社会上面对的主要问题协商。第三个项目(500 000 美元)将针对长期的问题,这些问题是由于 40 年的内部武装冲突造成,它将讨论民主施政、建立共识和全国对话以及体制改革等问题。最后的一个项目将作为三个项目的总管。

C. 性别间的平等以及提高妇女地位

28. 在性别方面,开发计划署同联合国妇女发展基金(妇发基金)开始协调进行一项面对整个南美洲的机构间、媒体和公众教育运动,主题是拉丁美洲和加勒比区域内对妇女和女童施暴的问题。在这项运动的第一个阶段,开发计划署捐助了 250 000 美元,妇发基金捐助了 305 000 美元、联合国人口基金捐助了 50 000 美元、联合国儿童基金会捐助了 20 000 美元,以及联合国 HIV/艾滋病联合方案捐助了 30 000 美元。这个运动将动员每个主持机构以及整个区域的联合国新闻中心的代表和工作人员,从事赞助、能力建设、媒体联系等活动,并且将同广泛的地方与区域团体建立伙伴关系。活动包括由知名歌唱团参加的摇滚音乐会。这项运动也是机构间专题合作的一个例子。

D. 保护环境

29. 在环境方面,开发计划署协助 23 个国家从全球环境融资获得 556 万美元的资源,以推展它们在《联合国气候变化框架公约》和《生物多样化公约》中所作的承诺。在这个区域的 33 个符合资格的国家中,19 个国家获得进行《联合国气候变化框架公约》的授权活动的经费。在另外 14 个国家中,有 4 份建议正在由全球环境融资提供援助下进行编制工作,另外有 8 份建议正在提交的过程中。同样的,16 个国家,

包括环境差异非常大的巴西、墨西哥和委内瑞拉在内,得到了从事《生物多样性公约》的授权活动的经费。在气候变化和生物多样性方面获得批准的大规模项目的总共价值 3 700 万美元,由全球环境融资和其他捐助方提供经费。核准的项目包括:(a) 通过可持续地利用拉塔哥尼亚的沿岸地区和乌拉圭的东部失地,以维护生物多样性;(b) 在中美洲和墨西哥设立一个方案,以巩固中美洲生物走廊;(c) 在玻利维亚的边远地区展开一项利用风能和日光能的农村电化活动。

30. 巩固中美洲生物走廊的方案将为正在进行的和未来的投资、技术援助和研究提供战略框架,旨在维护和可持续利用该区域中所拥有的占全世界生物多样性 7% 至 12% 的多样化生物。方案包括一系列的受保护地区和缓冲区,这些都由一个多种用途的和不同保护程度的生物走廊连接起来。这个项目将向中美洲国家的政府和社团提供援助,帮助它们联合建立中美洲生物走廊,在经济发展的一个优先次序框架内,把这个走廊作为一个综合保养与可持续利用的生物多样化系统。

31. 拉加区域局从全球环境融资取得 130.6 万美元的资源,用以拟定旨在达到下列目的的建议:(a) 保护加拉帕戈斯群岛的生物多样化;(b) 发展在厄瓜多尔和巴拿马的可再生能源;(c) 发展长期战略行动方案,以消除拉普拉塔河的污染和维护它的生物资源;(d) 在巴西圣保罗的大众运输系统中证明氢燃料盒的可行性。估计这些方案将需要 5 000 万美元,其中一半将由全球环境融资提供,其余部分将征求双边捐助方和私营企业方面提供。氢燃料盒的项目将为圣保罗的 20 000 辆巴士提供动能,并在转交和发展这个先进技术的过程中争取多边和私营部门的长期投资。虽然这将有利于全球的气候变化,可是对地方上的空气质量也是非常重要的。因此,墨西哥市当局也在提出一个评价氢燃料盒在大众运输系统方面的可行性的类似项目建议。开发计划署与环境规划署于 1997 年 10 月签订了一项伙伴协议,共同编制一项巩固“Tierrameirca”的项目,在优先领域内向拉丁美洲和加勒比区域的各环境部提供支助,进行关于贸易和环境的次区域研究。开发计划署和环境规划署还在墨西哥建立了一个区域咨询设施,这个设施得到国别办事处的支助。区域方案同规划理事会和

安的斯开发公司共同为发展和环境委员会的活动提供支助,出版了“安第斯之晨”的报告。

32. 1996年12月,在玻利维亚圣克鲁斯举行了南半球可持续发展会议,国家首脑在会议上要求开发计划署拟定一个项目,为建立美洲知识网提供支助。这个项目的试验阶段已经开始执行。项目的目的是促进新信息技术的利用,通过能力建设、连接现有网络和传播出版物来协助发展事业。

E. 管理问题

33. 在业务方面,开发计划署在拉丁美洲和加勒比区域的工作是以国家执行为其特点。国家执行是可取的执行方式,因为它将所有权坚定地放在所涉方案的国家身上,并且目的是提高发展方面的能力建设和可持续性。此外,在该区域的国家执行安排还与相当大部分的共同筹资的资源有关,这些资源大多数来自政府分担。80%的执行中的项目是国家执行。

34. 该区域国家执行和费用分担的比例的增加是基于几个理由。国家执行是一个具有弹性的框架,可以同各种国内和国际上的发展从业机构和资金来源建立伙伴关系。在应用时,它尽量适合各国的环境,并且设法满足该区域多种多样的需要。在建立和平和国家共识方面,开发计划署的中立性使它能在原来战争对手与对立的政治力量之间发挥仲裁者和和解人的作用,而这是极端重要的。开发计划署在业务方面的透明性对于政府分担费用的增加也是极为重要的,特别是那些来自国际金融机构的贷款。在政府过渡期间以及在对新生的脆弱的民主体制提供支助方面,开发计划署是一个优良的伙伴。

35. 区域内的各国政府越来越多地要求开发计划署提供执行方面的支助服务。开发计划署的国别办事处在这方面是理想的伙伴。因为它们身处当地、具有管理能力、有效率及透明性。对执行方面提供的支助包括如财务管理和报告,协助同专业人员签订合同和采购设备,这些都有助于执行工作。开发计划署反应快,灵活并且在

意向和行动方面都光明正大。这些品质是开发计划署的资源基础继续扩大的关键,并且会继续吸引需求。更重要的是,提供支助服务有助于能力建设。从工作中学习的办法是国家执行机构与国别办事处之间的伙伴关系的基本方式,这在有些国家导致执行机构承担起所有的执行责任。其实,这正是国别办事处的国家执行伙伴安排中的核心目标。

三、1998年的重要挑战和计划

36. 在拉丁美洲和加勒比区域,开发计划署将致力于一些措施,使区域能够满足执行局为继续扩大非核心资源提供支助以及国别办事处按照第 98/2 号决定继续为国家执行提供支助的新参数。区域局将继续在这方向各国政府以及应要求向其他区域的国别办事处提供培训。

37. 如果在区域内设立次区域资源设施,则拉加区域局将采取措施,增加向方案国家提供高质量的实质性服务。设想的活动之一就是开发计划署授权的主要领域中建立顾问名册和国家顾问队。在次区域资源筹措设施建立后,计划将这些服务转交给该设施。

38. 为了在开发计划署 2001 年的框架内提高效率以及向区域内的国别办事处提供及时的服务,总部将把国别工作队以及它们的功能结合在一处。此外,拉加区域局将继续在发展全盘监督的工具的集体努力中作出贡献,如管理和方案评估指标,并确保它们的执行。

39. 通过执行新的财务信息管理系统,方案财务管理的效率将会大大提高和现代化。这个系统也将用在区域局在总部的政策和区域方案司。这个系统是区域局最早发展出来的,并且在将其发展为一个在全球集体使用的系统方面发挥了核心作用。通过设在乌拉圭蒙特维的亚的财务信息管理发展和支助中心,区域司将继续为集体的财务信息管理发展及其全球应用的中央单元提供支助。
