



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/43/228/Add.1
26 May 1988
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十三届会议
暂定项目表 * 项目 119

联合检查组

联合国系统各组织同最不发达国家的
技术合作

秘书长的说明

秘书长谨向大会递交行政协调委员会关于联合检查组题为“联合国系统各组织同最不发达国家的技术合作”的报告 (A/43/228) 的评论。

* A/43/50 .

88-14349

附件

行政协调委员会的评论

一、概论

1. 联合检查组（联检组）题为“联合国系统各组织同最不发达国家的技术合作”的报告（A/43/228）综述了对联合国系统提供给最不发达国家的技术援助的看法，并分析了这些国家面临的许多重要问题。行政协调委员会（行政协调会）大部分成员对该报告的反应，大体上是正面的。总的来说，行政协调会各成员欢迎该报告，他们发现该报告及时而切合实际，虽然有些成员认为报告所涉及的问题，值得进一步详细讨论。

2. 有人注意到联检组报告的范围，实际上要比从题目上看到的为广泛，因为报告还讨论了联合国系统内向最不发达国家提供补助金援助的各组织的整个业务活动，包括同技术合作没有直接关系的各机构的活动。不过，该报告并没有叙述联合国系统内各财政机构的有关活动，如国际农业发展基金（农发基金）和世界银行的活动，这些机构也向最不发达国家提供了大量技术援助。此外，最不发达国家正从成员组织的经常方案和信托基金下进行的活动中获益，而该报告并未详述这些活动。因此，该报告对联合国系统提供给最不发达国家的技术合作的全部价值所作的估计不够全面。

3. 行政协调会各成员同意，关于报告内所讨论的同最不发达国家进行技术合作包括各机构间协调的方式和机制，仍然有精简和加强的余地。

4. 有的成员指出，报告并没有列明在秘书处一级协调联合国系统内支助最不发达国家的技术合作和其他业务活动的任何具体机制。也有成员认为，在这方面，报告可以更详细地讨论一些现有机制的经验和潜力，这些机制有：实质问题（业务活动）协商委员会、政策问题联合协商小组，以及联合国开发计划署（开发计划署）

在国家一级发起的圆桌会议、协商小组和相类的安排，和国家技术合作评价和方案等。

5. 关于各成员活动的其他资料和关于报告内所载分析的其他评论，见第二节。对联检组报告内提出的各项具体结论和建议的反应摘要，见第三节。

二、具体评论

6. 各组织对联检组报告内讨论技术合作供资问题的第二节，发表评论如下：

(a) 表 1：开发计划署对该表（所根据的资料来源，其最初目的在表明所有多边捐助人提供给最不发达国家的财政和技术援助的减让性资源总流动）是否足以作为评价联合国系统提供技术援助的数量和构成部分的基础，表示怀疑。所列的联合国机构并未包括联合国对最不发达国家提供技术援助的主要来源，如联合国苏丹—萨赫勒办事处、联合国资本发展基金（发展基金）或最不发达国家特别措施基金等。

(b) 第 28 至第 35 段：在开发计划署及其署长所经营的基金中，报告并没有单独讨论最不发达国家特别措施基金。开发计划署认为，这一忽略使该节内容逊色不少。此外，第 32 至第 34 节并没有充分反映资本发展基金作为开发计划署经营的、基本上最终资助最不发达国家的基金之一所起的实际作用。关于资本发展基金作为开发计划署内对小型投资项目向最不发达国家提供减让性资本援助的唯一渠道的主要特征，该报告没有予以重视；报告内列述的资本发展基金援助的标准，也不完全；

(c) 第 43 段：对于所谓“人口活动基金给予这些国家的拨款一般在逐步削减”的说法，联合国人口基金会（人口基金会）并不同意。事实上，拨给 53 个人口援助优先国家（其中 34 个为最不发达国家）的经费在 1977 至 1981 年期间的全部人口基金方案中占 54.1%，但在 1982 至 1984 年期间增至 70%

(见报告表4)。 不应当将1977至1981年五年期间同1982—1984年三年期间按美元数额进行比较，除非拨款是按每年平均分拨。

(d) 第65段：联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)指出，其1986—1987年的技术合作支出估计数为\$1.26亿，均由预算外资金来源提供，其中三分之一直接资助最不发达国家。 虽然严格地说，“技术合作”非由经常预算提供经费，但估计约\$6,500万专门用于资助诸如资料交换、培训讨论会、研究金等活动以及两年期间内类似“技术合作”的其他活动。 这些开支中约35%直接资助最不发达国家。

(e) 第84段：国际民航组织(民航组织)目前在21个最不发达国家中有36个主要由开发计划署资助的项目，全部经费几近\$1900万。

(f) 除了开发计划署和其他来源资助的发展活动之外，技术合作促进发展部(属于联合国秘书处)还执行在技术合作经常方案下所资助的活动。 这些活动包括应发展中国家的请求提供的区域间咨询服务、培训方案和试办项目。 技合部指出，经常方案起着一种特别的催化作用，和成为满足高度优先发展需求的原始经费的来源。 优先对最不发达国家，特别是对非洲最不发达国家提供资金。 从1982至1986年，每年用于此目的资金平均约达\$700万。

7. 各组织对联检组报告内关于技术合作活动方案编制的第三节发表下列评论：

(a) 第92至第101段：开发计划署指出，关于开发计划署对最不发达国家的作用，本节所述似乎有一种错误的概念。 同桌过程只不过是另外一种编制开发计划署援助最不发达国家方案的办法。 虽然同桌会议对开发计划署方案编制有影响，但其范围和重要性远远超过开发计划署方案；

(b) 第101段：开发计划署对于所谓最不发达国家认为同桌会议过程费用很大的说法表示怀疑，并指出，开发计划署正以指示性规划数字(指规数)以外的资源资助整个过程。 关于对过程时间过长的批评，开发计划署指出，各有关的最不

发达国家充分意识到过程时间的长短取决于政府自己编制发展计划或结构调整方案的程序。关于所谓“尚没有一个联合国机构能精确地估算圆桌会议能筹集到多少额外资金”的说法，开发计划署指出，如果没有同桌过程，就不可能估算能筹集到何种资源。开发计划署认为，筹集资金不是同桌过程唯一的重要目标。不过，应当指出的是，就佛得角、中非共和国和尼日尔同桌会议而言，在新的办法安排下，特定捐款人打算对提议的投资方案认捐超过最不发达国家估计所需经费时则予以宣布；

(c) 第108至124段：在本节内，也许也应当提及各机构参加开发计划署国别方案编制的情况。一个例子就是技术合作促进发展部，该部通过其经常方案活动，就编制开发计划署国别方案提供实质性支助；

(d) 第113段：教科文组织在教育领域活动的清单，可以扩大增列扫盲运动和发展科技教学；

(e) 第115段：教科文组织指出，文化日益被视为发展进程的一部分。虽然指定用于文化方面的资源比较微小，但有若干积极的征象。例如，在文化遗产领域，教科文组织于1986至1987年期间在40个最不发达国家中的28个国家境内进行了活动；

(f) 第126至128段：监督特别经济援助方案（在没有涉及特别政治问题的国家）的责任已经转移给开发计划署。每当一国接受这种援助同时也从同桌过程获益时，开发计划署则将这两种过程结合起来。技术合作促进发展部促请注意它参加这些它经常提供普遍规划和部门技术知识的方案；

(g) 第135至第142段：关于这里所讨论的项目识别和拟订的论题，技术合作促进发展部认为应当同时提及其工作和其他机构代表开发计划署或协同开发计划署进行的工作，以及区域间顾问和该部高级技术顾问应各国的要求编制编审中的项目而进行的特派工作；

(h) 第 149 段：开发计划署认为，本段所载的批评并无充分理由；开发计划署方案编制和圆桌会议文件编制过程完全符合各本国的规划。

(i) 各机构方面证实它们的方案也是先征求各受援国政府的意见后并参照国家计划和优先次序拟订的。

8. 联检组报告第四节比较泛泛地讨论了在最不发达国家的技术合作项目的执行情况，并促请注意请联合国系统各组织审议的一些问题。行政协调会对本节所讨论的问题发表下列评论：

(a) 第 156 段：执行率受政府基础结构脆弱和国家预算限制的影响，从而除其他事项外，延缓了指派相对工作人员和培训人选，也延缓了核可项目人员。虽然这些限制一般都超出执行机构的控制范围之外，但联合国系统各组织现正采取例如更有弹性的安排来筹措当地和经常费用以及利用国家项目人员，以克服这些限制。

(b) 第 157 和第 158 段：开发计划署按标准率支付给各机构的机构支助费不是项目支出，因为开发计划署已经从其总资源中为这些项目另拨经费。此外，各机构于必要时，正从其他资源，例如从其经常方案，向最不发达国家提供更多服务。

(c) 第 166 段：关于本段内有关设备的建议，行政协调会成员认为关于标准化的建议是适当的，并且应当尽量广泛采用。不过，关于将维修人员派到各区域和在各区域设置零件库的建议，似乎不切实际。最好的办法似乎是在每一个国家培训技术人员，而非将他们派到包括几个最不发达国家的区域中心。所需旅费在很多情况下相当可观，以致使所提的解决办法无法实行。此外，更应将零件库设置于有关国家之内。

(d) 第 159 至第 163 段：报告暗示政府执行项目可以获得“可观的节余”。最近开发计划署对这种方式进行的评价并没有证明这点。不过，政府执行基于其他理由如在个别管理或协同其他发展中国家管理这种项目方面建立信心等，应该这样办。因此，联合国应于可能时协助最不发达国家执行项目。

(e) 第 171 段：报告指出，许多项目“能起到社会作用，却是亏本生意”。不过，成员组织的经验显示，经济上盈利不应当是技术合作唯一的标准，而且也并非永远是主要标准；在大部分情况下，社会作用同样重要，或甚至更重要，其好处不是常常可以用数量表示的。应该强调的是，在发展合作方面，社会和经济标准应当同时兼顾。

9. 联检组报告第五节讨论了协调秘书处一级和外地的技术合作活动。行政协调会指出，在秘书处间协调的标题下（第 181 至第 182 段），关于 1981 年 9 月联合国最不发达国家会议通过的《支援最不发达国家的 1980 年代新的实质性行动纲领》的后续行动的机构间协商，同处理最不发达国家问题的政府间机构一并讨论，而没有明确区别机构间和政府间会议，也没有指出这些机构各自的任务和宗旨。

10. 行政协调会自《行动纲领》通过以来即按照《行动纲领》第 123 段的规定和大会各项有关决议，每年就《行动纲领》的后续行动举行机构间协商，¹ 以确保在秘书处一级充分调动和协调联合国系统内的所有区域委员会、机关和组织，执行和贯彻《行动纲领》。机构大部分——虽非完全——由日内瓦各联络处官员出席机构间关于《行动纲领》后续行动的协商。一般没有编制特别的实质性文件供这些会议参考。

11. 关于在全球一级执行《行动纲领》后续行动的政府间机构，报告提及：(a) 最不发达国家问题政府间小组，于 1985 年召开，对《行动纲领》的执行情况进行中期全球审查；(b) 捐助国政府专家以及双边和多边财政及技术援助机构同最不发达国家代表于 1982 和 1985 年召开的会议。行政协调会议为审议这些讨论《行动纲领》在全球一级的执行情况并由大会召开的会议，超出联检组报告的范围。

12. 此外，行政协调会指出，在国家一级的协调是个很关键的论题，值得在报告内详细讨论。报告没有提及联合国系统在促进当地协调会议方面所起的作用，

这种会议是支持最不发达国家发展努力的极其重要的手段。开发计划署评论说，第186段可以了解为支持设立更多的机构外地代表。这不仅同联检组以前关于这个论题的报告相矛盾，而且也同许多关于促进提高费用效益精简联合国系统派驻外地代表的机构间决定相抵触。

13. 联合国工业发展组织（工发组织）说，1975年在利马召开的第二届工发组织大会决定于1977年设立其最不发达国家科，因此提早了其专门机构的地位。

三、关于具体建议的评论

建议1(a): 贸发会议和发展和国际经济总干事应将资助联合国系统同最不发达国家进行技术合作的一切资金来源列出一份详尽的清单，不断地监测它们的变化，随时将它们订正，让联合国系统内的各个机构都能掌握确切的资料，对这类技术合作的发展作出具体的、数量性的分析。这份工作应由贸发会议和发展和国际经济合作总干事承担，作为他们关于《新的实质性行动纲领》执行工作的定期报告的一部分，而不需为此另外特别拨款。

14. 发展和国际经济合作总干事打算将关于资助联合国系统同最不发达国家进行技术合作的资金来源的补充资料列入其年度报告。这种资料将密切协同贸发会议和联合国发展系统内其他组织一道编制。贸发会议说，作为其在全球一级监测《行动纲领》的执行情况的一部分，它已审查了多边援助努力，包括联合国系统各组织支持最不发达国家的活动。经常收集关于双边和多边捐助者提供给最不发达国家的援助流动的综合统计，并刊印于贸发会议公布的关于最不发达国家年度报告所附“基本数据”汇编。此外，为了编写供大会参考的关于《行动纲领》执行情况的报告，贸发会议秘书处还收集联合国机关、组织和机构支助最不发达国家的政策和方案的具体资料。收到的资料摘要已经按照机构逐个提交大会（GA/37/197和议程、A/38/471、A/39/578和A/42/576）。各组织也定期提交关于它们在机构间协商中支助最不发达国家的政策和活动的类似资料，以及关于它们对审查《行动纲领》执行情况的政府间会议提供资助的政策和活动的类似资料。

15. 行政协调会指出，这些报告可以如检查专员提议的，可以为编制资助联合国系统技术合作的来源清册提供基础。 贸发会议应当作为其有关监测《行动纲领》工作的一部分，继续并进一步加强其努力，收集关于联合国系统资助技术合作的有关资料。 关于联合国系统在个别最不发达国家促进发展的技术合作和其他业务活动进一步数据，见秘书长提交大会的年度报告以及开发计划署理事会的文件。 因此，开发计划署提请注意其发展合作报告，其中也载有重要的资料。

建议 1(b)：联合国系统的筹资和执行机构应作出进一步的努力，拟订辅助方法和途径，提高最不发达国家吸收技术援助的能力。

16. 行政协调会完全同意这项建议。 总的来说，吸收能力的问题对最不发达国家和对执行《行动纲领》而言极其重要。 在其关于报告的评论中，有几个机构提出它们对特别是通过培训提高最不发达国家吸收技术合作资金的能力的重要性。 因此，教科文组织将继续在这个领域作出努力，特别是在培训教育规划和管理方面的培训人员。 联合国粮食和农业组织（粮农组织）同样极其重视这个方面，在 1987年11月粮农组织第二十四届会议所审议的粮农组织“对1986至1987年外地方案的审查”中，特别是在关于粮农组织外地方案和有关培训活动的特别章节中，曾经讨论这个方面。 国际劳工组织（劳工组织）主张国家自力更生是其技术合作方案的主要目标；人力资源开发项目和培训最不发达国家国家官员仍然被视为提高吸收能力的主要方式。 万国邮政联盟（万国邮盟）正在考虑提高这种能力的一个方式是安排择定的国家官员，作为在一个技术援助项目开始之前要接受培训的官员。

17. 联合国发展系统各机构也正在实质问题（业务活动）协商委员会一级解决吸收技术合作基金限制的一般性问题。 在1986至1987年期间，诸如筹措当地和经常费用、利用国家项目人员、增加使用企业部门以及同政府执行项目的经验和同非政府组织的合作等重要问题，均得到处理，并且向各参加组织提出了建议。

建议 2：考虑到本章（关于技术合作活动方案编制）、特别是本章的结论所建议的方式和机制，联合国系统各组织，为了使它们同最不发达国家技术合作的方案编制更一致有效，应当：

- (a) 根据可预见的资金供应，逐步统一方案编制的时限；
- (b) 使方案编制工作逐渐配合每一最不发达国家发展计划的目标和战略；
- (c) 确保方案编制能有效地帮助最不发达国家在每一周期里沿着复元 and 发展的道路稳步前进。

18. 这项建议符合大会 1987 年 12 月 11 日关于发展方面业务活动的第 42/196 号决议和贸发会议第七届会议的《最后文件》，其中要求捐助国和受援国一道设法确保这种援助能够充分支助发展努力和统一及简化现行援助程序。一般同意，进一步统一业务程序将产生正面效果。然而，有几个机构特别对关于统一方案编制时间的建议 2(a) 表示保留，它们认为这可能证明难以办到。关于就共同时限达成协议这点，对临时筹措经费的方案或就其性质而言无需进行方案编制的方案而言，都特别难以办到。行政协调会提请注意整个系统为统一方案编制和有关程序所作的努力，因为这也会影响到有关最不发达国家的情况。

19. 行政协调会同意建议 2(b) 和 2(c) 中的一般重点。它注意到开发计划署加强国别方案编制的努力和国家技术合作和评价方案所起的有益作用，也注意到其他组织为了使其方案和战略配合最不发达国家的发展目标所作的努力以及它们就援助协调和评价发展计划和方案方面提供的协助。在这方面，可以在适当情况下进一步强调这种努力的部门方面，以及强调联合国系统各专门机构和部门机构的有效参与。

建议 3。根据本章（关于技术合作的执行情况）所提的意见和建议，联合国系统应：

- (a) 帮助最不发达国家直接执行较多的技术合作项目，可以单独执行，借此鼓励受援国自力更生，也可以同其他国家联合执行，借此加强经济合作的联系；
- (b) 寻求适当的方法解决执行方面的延误问题，特别是解决设备的采购和维修方面的问题；
- (c) 逐渐较为重视国家管理人员的培训。

20. 行政协调会完全同意这项建议。各组织发现设备维修、提供零件和管理培训是使它技术援助方案获得长期成功的一些关键领域。行政协调会指出，直接执行日增的技术合作项目大部分取决于当地是否有执行项目的的能力。若干组织已经按照建议采取了措施。

建议 4：发展和国际经济合作总干事应研究联合国系统组织援助最不发达国家活动的协调会议的数目、这些会议上提出的文件的费用、以及派代表出席会议的费用，建议如何减少这些会议，避免重复，在较大的程度上节省人力和财力资源，以便把这些资源用于最不发达国家业务活动的执行工作的方法和方式。

21. 有些组织表示赞成导致该建议的结论，并支持作出这种分析的要求，虽然别的组织没有完全看到这种需要，其所根据的假定是，这项工作也许可以在现有的关于在全球一级监测《新的实质性行动纲领》的安排下来进行。行政协调会认为加强机构间协调是一个重要领域，最不发达国家由此可以获益。在这方面，检查专员提议的研究可能有助于精简秘书处内和各秘书处间的会议，也可以有利于减少所需费用。不过，应该指出，就这些活动由经常预算筹措经费而言，减少会议次数本身并不一定自动会导致相应地腾出在最不发达国家执行外地活动的人力和财政资源。

22. 发展和国际经济合作总干事回顾大会第 42/196 号决议中优先强调充分并迅速执行《新的实质性行动纲领》，并打算审查关于在其负责协调联合国支助

经济和社会发展系统的全盘工作的范围内研究与最不发达国家有关的组织间会议的提议。

注

¹ 例外的情况是，1985年进行了三次这类的协商，以便对《新的实质性行动纲领》的执行情况进行全球性中期审查。1987年，没有举行任何会议。
