



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
17 May 2001  
Chinese  
Original: English

### 2001 年实质性会议

2001 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程\* 项目 3(a)

联合国促进国际发展合作的业务活动：为实施大会及  
安理会政策建议采取的后续行动

### 联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 53/192 号决议提交的。起到补充本报告的作用的有秘书长关于实施多年筹资框架方面进展情况的报告 (A/56/70—E/2001/58) 和关于联合国发展援助框架的该报告增编 (A/56/70/Add. 1—E/2001/58/Add. 1)，其中载有关于 1999 年发展业务活动的综合统计数据。

\* E/2001/100。

## 目录

| 章次                          | 段次      | 页次 |
|-----------------------------|---------|----|
| 一. 导言 .....                 | 1       | 4  |
| 二. 不断变化的环境和挑战 .....         | 2-10    | 4  |
| 三. 业务活动影响评价：能力建设与消除贫穷 ..... | 11-22   | 7  |
| 四. 经社理事会的监督作用 .....         | 23-31   | 9  |
| 五. 资源和供资 .....              | 32-43   | 10 |
| 六. 战略框架和方案拟订 .....          | 44-65   | 12 |
| 七. 外地一级协调 .....             | 66-136  | 16 |
| A. 加强驻地协调员制度 .....          | 66-74   | 16 |
| B. 精简和协调统一 .....            | 75-97   | 18 |
| C. 共同房地产和行政事务的分担 .....      | 98-106  | 22 |
| D. 专门机构 .....               | 107-110 | 25 |
| E. 外地机构 .....               | 111-112 | 26 |
| F. 与世界银行和国际货币基金组织的合作 .....  | 113-119 | 27 |
| G. 与区域开发银行的合作 .....         | 120-127 | 27 |
| H. 监测与评价 .....              | 128-136 | 28 |
| 八. 业务活动正在形成的因素 .....        | 137-184 | 30 |
| A. 人道主义援助、建设和平与发展 .....     | 137-146 | 30 |
| B. 包括发展权在内的人权 .....         | 147-153 | 31 |
| C. 信息和通讯技术 .....            | 154-162 | 32 |
| D. 性别问题与发展 .....            | 163-172 | 34 |
| E. 区域因素 .....               | 173-181 | 35 |
| F. 发展中国家间技术与经济合作 .....      | 182-184 | 36 |
| 九. 结论意见 .....               | 185-188 | 37 |

## 目录（续）

| 章次 | 段次                                    | 页次 |
|----|---------------------------------------|----|
| 表  |                                       |    |
| 1. | 截至 2001 年 3 月协调统一方案拟订周期的现况 .....      | 19 |
| 2. | 驻地协调员制度关于改革重要性的看法 .....               | 21 |
| 3. | 1996 年至 2000 年期间建立共同房地/联合国之家的情况 ..... | 23 |
| 4. | 联合国国家小组所实现的共同主要行政事务或分担主要行政事务 .....    | 24 |
| 5. | 联合国国家小组为实现全部共同行政事务所确定的时间框架 .....      | 24 |

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 53/192 号决议编写供经济及社会理事会审议的。本报告载有对该决议执行情况的评估。经社理事会审议之后，将可确定本报告的定稿，并将加上秘书长的建议，以提交给大会第五十六届会议，进行三年期全面政策审查。在确定本报告定稿的过程中，经济及社会理事会成员所表达的意见将会使秘书长受益匪浅，尤其是在拟定建议方面。本报告的主要基础是 24 个方案国、12 个捐助国政府、24 个联合国系统组织、110 名驻地协调员和 22 名方案/项目经理对调查问卷的答复。编写本报告还参考了在六个国家进行关于能力建设和消除贫穷影响评价特派团的考察结果和对联合国发展援助框架（联发援框架）进程的外部评价。在审查与上述决议紧密相关的问题的同时，本报告还力求高瞻远瞩，考虑到联合国系统业务活动将遇到的不断变化的环境和挑战。

## 二. 不断变化的环境和挑战

2. 联合国系统继续被许多国家视为宝贵的、不可或缺的伙伴以及中立、客观的援助及咨询意见的来源。但是，联合国系统必须努力维持这种信任，最大限度地发挥自己的比较优势。联合国发展合作面临的挑战来自其必须在其中运作的不断变化的环境和情况。特别是：

(a) 经济及金融一体化的力量和无处不在的信息及通信技术的驱动下的全球化进程正在从根本上改变着发展的环境和动态变化，既带来了新的机会，也提出了新的挑战；

(b) 全球经济一体化正在使这个世界变得越来越小，但是本应由此而产生的全球不论贫富齐心协力为一个共同的目标而努力的感觉却还没有形成。各国经济日益紧密相连，然而繁荣却依然只是少数几个国家才享有的特权；

(c) 过去数年来，全球经济蓬勃发展，但是，不论是富国还是穷国，或是富国与穷国之间，收入差距都在急剧加大。尽管短期内消除贫穷的手段在全世界都很容易得到，但是生活在贫困线的人的数目仍在不断增多；

(d) 大多数工业国家的财政状况均有好转，但是，总的来说，官方发展援助和多边发展合作不是停滞不前，就是不断减少；

(e) 发展议程的框架及内容扩大并深化了；但是最贫穷的国家不平衡、不充分的经济增长依然是妨碍实现这一更广泛的议程的主要障碍。强调以人为本和参与性发展，但是，在通过制定及执行援助政策将其落到实处方面的进展十分缓慢；

(f) 人们日益认识到全球问题不能只在全球一级解决，要成功地解决各国的的问题，也不能全靠当地一级努力。全球与国家之间形成了一种相互依存关系。在依然以支助国家发展努力为主的同时，由于全球关切、全球环境和全球方法的出

现，扩大了发展合作的范围，而且随着资源日益减少，获得资源愈加困难，使发展任务变得更复杂，更令人望而生畏。可持续发展、持久增长和消除贫穷成为发展合作的相互交织在一起的目标。与此同时，由于人们日益重视发展合作的成果和效益，对在全球一级衡量和监测这些成果的要求也随之增加；

(g) 现在，发展权与人权一样得到普遍承认，把发展作为一种权利的作法获得普遍采行。正在鼓励联合国系统<sup>1</sup>支助各国为实现善政和民主化目标所作的努力，而过去曾将其一概视为一项国家一级的努力；

(h) 现在已将经济及人权层面也纳入了安全概念之中。现已承认，人的发展包括经济增长、民主施政和社会公平等方面；

(i) 看待经济改革和结构调整的方式也发生了变化，在阐述调整这一概念时，考虑到了更广泛的社会层面；

(j) 不断扩大的全球议程与日益扩大但是很具体的国家议程不谋而合，有时也相互冲突。联合国的发展议程的内容增多了，范围拓宽了，发展中国家的需要和要求也更多、更广了，既多样又具体，既一般又具特殊性。不断扩大的全球议程与多样化然而具体的国家要求的相互交错使联合国发展合作更加复杂；

(k) 正如不同的领域和部门之间相互交叉，界限模糊一样，规范性工作、政策咨询和技术援助之间的传统差别也不那么明显了。联合国发展合作越来越具有“上游”的特点，内容包括在政府的领导下进行宣传和政策对话，使民间社会及其他外部伙伴也参与其中。

3. 与过去相比，现在进行发展合作的渠道和工具多种多样，而且得到了更广泛的利用，因此，联合国现在必须在一个竞争更为激烈的环境中运作，在实际资源减少的情况下，与新伙伴一道为实现限期达到的目标作出贡献。

### 全球化

4. 《联合国千年宣言》承认全球化是“我们今天面临的主要挑战”。发展合作的一项主要任务—和机会—将是确保全球化带来的不利影响得到扭转，其惠益得到更公平的分配。许多国家的政府正在制定适宜的公共政策—经济及社会方面的一以结合各自不同的国情应付全球化带来的动态变化。联合国系统业务活动可通过传播其他国家的经验及开展宣传和上游工作支助适宜的政策来帮助各国。

### 自由化

5. 发展中国家经济自由化对他们的对外经济合作产生了影响，提出了新的发展需要。与履行对世界贸易组织的承诺有关的贸易自由化是这些国家的政府的主要关切。尽管大多数国家承认自由化的贸易制度潜在的惠益，但是，他们希望能够根据各自社会的情况和条件放开他们的经济，而且由他们来确定放开的速度和方式。大多数发展中国家感到他们的经济不具备满足国际贸易制度的所有要求所需

要的灵活性和适应性。人们越来越感到关切的是，速度过快的一刀切式的自由化可能会导致他们仍然脆弱的经济不稳定，影响经济增长。各国要求联合国系统提供帮助和咨询，例如，政策和结构改革及机构基础设施建设等领域。与贸易有关的技术援助和咨询方面的要求和需要增多了，应当予以满足。

### 新伙伴

6. 政府在联合国发展合作的实施和取得成功方面仍然是不可或缺的角色，但是政府在经济管理中的作用正在发生变化。为此，在符合政府的不断变化的作用情况下，并在政府结构范围内，联合国在符合其更广泛的议程的情况下，正在与比过去范围更广的服务对象—包括自治政府实体—相互配合。国家执行使联合国发展工作更接近作为执行或实施机构的有关部及非政府组织。

7. 许多国家正在努力实现政治和经济上的非集中化，为联合国系统敞开了建立新的合作伙伴关系的机会的大门。省级及地方一级当局渴望成为国际组织的直接合作伙伴。目前联合国、联邦政府、地方政府、非政府组织及民众之间正在形成新的、有创意的一金融及管理——合作伙伴格局。联合国正在为各国实现民主的非集中化过程提供帮助。近 95% 的驻地协调员都确认非集中化的发展和参与性发展为联合国提供援助的新领域之一。

8. 上述援助的既定受益对象应当也是发展合作的组成伙伴之一，不仅参与发展合作的实施，更重要的是参与设计和制定过程。为了避免恩赐态度和玩私舞弊的隐患，而且作为赋予权力的一种方式，民间社会积极参与联合国发展合作已经变得越来越重要了。非国家参与者还包括私人部门、非政府组织、社区组织和科技界。这方面举措的实例很多，例如，全球协约及为了与非政府伙伴结盟作出的其他努力。在扩大联合国伙伴关系的范围和规模的同时，不应使挑战、严谨性、透明度和问责制标准受到影响。

### 千年首脑会议

9. 《联合国千年宣言》与其他全球会议一道界定了一个新的氛围，确立了新的里程碑和限期实现的目标，例如，在 2015 年年底前，使生活在极度贫困中的人数减少一半，并在同一日期之前，实现普及初等教育。大会呼吁联合国系统各组织加强并调整其战略和活动，以考虑到该宣言的后续活动，并请秘书长确保全系统协调行动实施该宣言。

10. 采取后续行动以实施《千年宣言》主要是会员国和国际社会的责任，但是，协助会员国政府并使各国为实现上述目标所作的努力增值也是联合国发展系统的主要任务和挑战。这使联合国重大会议的目标更具紧迫感和重要性，赋予了联合国发展系统更大的责任，使其起到应有的作用，以发挥其作为国际发展合作的重要工具的潜力。

### 三. 业务活动影响评价：能力建设与消除贫穷

11. 对影响的评价是根据大会第 53/192 号决议第 53 段进行的。此前，进行了一系列试点性评价，这些评价构成了对 1998 年三年期全面政策审查的一项投入。评价报告分析了联合国发展系统的总的业绩，目的是为了给联合国系统业务活动指导方针提供投入。这次系列评价的重点为六个国家的能力建设和消除贫穷方面的情况。

12. 为了便于评价，将能力建设理解为包括逐步建立个人的能力、知识和安全；加强或建立各种组织以及创造或改变各组织将在其中运作的的环境。将消除贫穷视为一个过程，一个促进个人在获得知识、服务和资产以及收入机会的能力方面发生积极变化的过程。不论是能力建设，还是消除贫穷，都与国家的发展政策的总的重点密切相关。因此，联合国系统对能力建设的支助的大部分都与消除贫穷有关，也就不足为奇了。关于影响评价结果的详细情况，包括所有考察报告，将在上述审查的框架范围内提供给大会。

13. 与此同时，达成了一些一般性结论。首先，只要有适宜的政策组合和机构能力并得到充分的国际援助，是可以使贫穷现象迅速地得到大幅度缓解的，联合国系统可在该进程中起到重要的作用。联合国系统对能力建设的支助一直是这一作用的重要部分之一。第二，不论是本国还是外部，都缺乏用于减少贫穷的资源。因此，增加用于真正的减少贫穷的资源必然会使国家、区域及全球各级都获益非浅，第三，不论是在拟定概念阶段还是在实施阶段，能力建设与归国家所有这二者之间都存在着密切的关系。就此而言，最好能够使国家组织、地方受益对象和政府都适当参与其中。

14. 一条基本的信息是，只要具备适宜的环境，联合国系统可帮助受援国成功地解决各种全球关切核心所在的关键问题，例如，消除贫穷。

15. 因此，例如，在一个案例研究中，一个国家显然成功地减少了贫穷，联合国系统对此作出了重要贡献。取得这一成果的关键要素如下：政府强有力的政治领导；在整个过程中，与联合国系统的相互配合十分成功。联合国系统参与了该国的一项重要的社会改革进程，对政策制定及实施进程都作出了贡献。联合国的国家小组保留或调集了具备适宜技能的人员，同时还受益于此前一个关键时期强有力的领导。这是最佳及最广义的能力建设。

16. 在其他案例中，也有明确的实例说明如何通过联合国系统业务活动使建立或加强能力工作产生更大的影响，取得更多的成就。但是，这些实例还不够确定，不够全面，容易受各种事件及资源短缺的影响。这些妨碍取得成功的限制因素似乎是各种内部制约因素与外部因素共同作用的结果。但是所有的评价都指出资源减少及由于资源减少而使有效性受到限制的问题。社会必须拥有最低限度的可利

用的资源——尽管不一定是通过联合国系统提供的——消除贫穷和能力建设才能成功。

17. 联合国系统帮助扩大了能力建设概念的涵盖面，从原来的人力资源开发扩大到机构建设及组织开发。在最近的大会立法推动下，发布了关于能力建设的全系统指导方针。但是，评价报告认为，能力建设仍然被视为联合国开发计划署（开发计划署）的保留地。关于能力建设为业务活动的中心所在的原则尚未在联合国系统得到充分实施。

18. 对消除贫穷这个概念的理解也同样发生了变化。国际劳工组织（劳工组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和开发计划署都对这种转变作出了贡献，使其从一个简单的收入匮乏的概念变为一个将获得资源及服务的机会——特别是社会服务的机会——及能力、权利和融入都包括在内的概念。千年首脑会议确立的扶贫目标就体现出上述变化。这种方法更具操作性，有助于国际社会和受援国以符合各国、社区和个人需要的更切合实际、更全面的方式处理这个问题。

19. 但是，评价研究发现，可将消除贫穷的中心概念与联合国发展系统的各实体的工作更有系统地联系起来。在将具体的部门首要关切与会员国对减少及消除贫穷的中心关切协调起来方面还存在一定的差距。联合国发展系统内部是否就如何消除有关国家的贫穷问题达成了协商一致，尚不清楚。是否将所有相关的理论指导都运用了到上述努力中，也不是总是很清楚。

20. 在一些其他问题上，评价研究强调指出概念与实践之间的差距，或表明在实现所确立的目标方面进展缓慢。尽管强调由各国当家作主，但是在许多情况下，业务活动仍被视为受外部驱动的活动，当家作主与能力建设方面的影响密切相连。在制定方案和项目时，应对如何使其内容有助于一项总的国家战略给予更多的关注。表明进展情况和成就的基准参数和指标经常被忽略，整个监测和评价系统的产出尚未将对概念、解决方案和运作情况的反馈意见包括在内。

21. 依然存在的一个问题是，由于对联合国过去作的各项努力缺乏足够的机构记忆，因此无法从以往的经验中汲取教训。目前的监测和评价工作或可确保问责制得到充分实施，但是，不能确保在借鉴以往经验方面达到应有的程度。评价研究还提出一个问题，消除贫穷如此重要，联合国系统外地一级是否达到应有的质量并具备适当的能力组合，以利用必要的技能和专业知识来解决范围很广的各种问题。

22. 研究表明，在开发用于设计、监测及评价的工具方面取得了进步。其中一些工具很适合那些目标明确、具体，实施前景明确且可预测的项目。而对另外一些项目来说，这些工具的用处就不那么大了，这类项目在开始时，尚无法知道到底将以何种方式实施，目标也就必然模糊不清，而且总是在不断变化之中，能力建设项目往往就属于这种情况。机构的建立和发展是一个持续不断的进程，通常不



规定期限，也没有明确界定的开始和结束时间。如果试图在建立或加强一个组织时确定该组织从何时起成为一个自立的组织，往往既不实际，又影响成本效益。另外，任何这样的组织都是社会—经济体制的一部分，而社会经济体制也是在不断变化的，而且将继续变化下去，不论对其进行干预与否。干预的目的是为了改变这个体制的某一个或几个组成部分或整个体制的性质和运作方式。《联合国千年宣言》为经常性监测和评价提供了重要的基准参数。但是，还有许多工作要做，例如，将宣言的各目标变成机构、国家或区域各级将要为自己规定的目标。例如，联合国的国家小组在编写共同国家评估时将使用一个指标矩阵，这个矩阵提供了有用的可量化的目标。但是，这些评价研究的一个教训是，许多应该量化的影响没有以便于量化的形式体现出来，即使熟练的、合格的观察者能够看出影响并将其记录下来。评价业务活动的全面影响的挑战在于如何通过将质量和数量评估恰当地结合起来更清楚地了解所取得的进展。

#### 四. 经社理事会的监督作用

23. 加强政府间—特别是经社理事会及大会—的监督职能，是联合国发展合作改革和复兴的关键所在。联合国发展合作是由会员国资助的，其目的是为了使会员国的发展努力增值并为会员国的发展作出贡献。各国政府通过大会确定政策，通过经社理事会提供经过协调的监督，通过各执行局管理各项基金和方案。大会第48/162号决议界定了这三个政府间机构之间的相互关系，该决议提供了一个立法框架，使他们在框架范围内履行各自的职责。

24. 在过去几年中，监督联合国业务活动的上述三级政府间结构发生了变化，大会现在结合三年期全面政策审查行使其拟定政策的职能。各执行局为各项基金和计划署活动提供政府间支助和监督。除其他事项外，他们的职能中包括，执行大会制定的政策及经社理事会的经过协调的指导，向经社理事会—必要时，通过经社理事会向大会—提出关于新举措的建议。行政首长和执行局正在就如何最大限度地利用稀缺的资源、精简方案、改变方案覆盖面及国家干预行动的重点和性质作出重要的决策。

25. 从一开始就未能明确地界定和发挥经社理事会的作用。但是，最近，经社理事会就能力建设、性别和消除贫穷等重要的涉及各个方面的问题作出了决定，提供了较为明确的指导。经社理事会还促进各国政府、行政首长、国家小组和联合国系统各机构在其主持下发挥作用，以便加强该系统业务活动的总的协调和影响。

#### 联合国各基金和方案行政首长向经社理事会提交的年度报告

26. 经社理事会在其1998/27号决议第1和第2段中要求各执行局确保这些基金和方案的行政首长在其提交给经济及社会理事会的年度报告中包括对遇到的问题和汲取的经验教训的透彻的分析，以便经社理事会发挥其协调作用；并要求在

审议年度报告时，指明具体的问题、机会以及经社理事会可提供全系统范围的跨部门协调和全面指导并提出适当建议的领域。

27. 关于联合国各基金和方案行政首长的年度报告的审议结果的详细情况，可见执行局的有关报告。

#### **简明的问题汇编清单**

28. 大会在其第 50/227 号决议中指出，应通过关注为实施大会制定的政策确定的目标、优先事项和战略并把力量集中在涉及各部门的问题和协调问题上来加强经社理事会的指导职能。经社理事会第 1998/27 号决议请秘书长安排联合国各基金和方案行政首长经与联合国发展集团（发展集团）协商提交一份简明的问题汇编清单，这对改进业务活动的协调情况来说是至关重要的，而且各基金和方案争取在这些问题上得到经社理事会的协调和指导。所要求的问题汇编清单见会议室文件，与资源和供资有关的问题载于本报告相关的部分。

#### **执行局联席和并行会议**

29. 经社理事会第 1999/6 号决议第 29 段建议继续沿用经济及社会理事会主席团与联合国开发计划署、联合国人口基金（人口基金）、联合国国际儿童基金和世界粮食计划署（粮食计划署）的执行局主席团召开联席会议的做法，并请各主席团向各自的董事会提交关于会议情况的报告。

30. 2001 年开发计划署、儿童基金、粮食计划署和人口基金的执行局联席会议的主要议题是，在利用共同国家评估指标框架方面的进展情况以及联合国国家小组和尼泊尔国家计划委员会副主席专题介绍，其重点是尼泊尔实施联发援框架的情况。

31. 在这届执行局联席会议上，与会者一致认为共同国家评估指标需要不断变化，以适应国家计划、会议审查和《联合国千年宣言》的新的优先次序，而且需要持续不断的国际财务援助和技术专门知识。拟定新的指标应以以往经验的最佳做法为基础，应利用有更多的国家和地区参与这一优势。

## **五. 资源和供资**

32. 有效的发展合作的三大基本条件是，充足、安全和稳定的供资；动态的机构结构；适宜的涉及和执行手段。各国政府和秘书长近几年发起的改革进程触及了所有这三个方面，取得了不同程度的效果。

33. 获得有保证的、充分的财政资源是应付联合国系统面临的目前及进一步的挑战的先决条件。如果财政基础薄弱、不稳定、不明确，将会影响联合国系统发展合作应付上述挑战的能力。筹资业务活动长期以来一直就在政府间议程上，是以往三年期审查的一大首要关切。推动联合国发展合作改革的一个不言自明的动力

就是，改革将通过增加发展资源逐步实现更稳定、更大量的资金流入。但是到目前为止的趋势无法令人感到鼓舞。

34. 官方发展援助本身在不断减少，1997 年减少到占国民生产总值(国产总值)的 0.22%，跌到历史最低点。1999 年，略有回升，达到 0.24%。国际援助流量在整个 1990 年代都在不断减少，直到最后两年才稍稳定下来。例如，自 1980 年代初对非洲的人均援助不断减少，从 43 美元减少到 30 美元，按实际价值计算减少了一半。传统捐助者之间差距悬殊，正在成为妨碍援助的障碍。有些捐助国超过了占国产总值 0.7% 的目标，另外一些国家则远远落在后面，有一个捐助国才勉强达到 0.1%。

35. 多边组织所占份额到目前为止，就广义而言，与官方援助普遍减少是同步的，通常占整个官方援助的 30%。不仅以实值计算的援助在不断减少，而且援助的影响和作用也处于比以往更密切的审视之下。一种假设认为，只有在具备及促进善政和优质经济管理条件下援助才能奏效。其他则担心那样有可能导致选择性做法，容易受各种主观的、外在的考虑因素的影响。但是，总的来说，人们比以往更清楚地认识到援助的有效性与援助的可得性是不可分割的。尽管越来越多的证据表明为发展供资是一项回报率高的投资——不论是在政治上还是在经济上一重要的工业化社会的多边援助的赞助者似乎不够强大，声音也不够高，无法扭转这种下降的趋势。

36. 业务活动资金，特别是经常资金或核心资金，远远没有达到高效率地、有效地执行方案所必须达到的足够的数量。各项基金及计划署的业务活动水平远远低于各执行局所核准的水平。要实施核准的发展方案，核心资金和经常资源是必不可少的。可靠、稳定的资源与临时性的、应急性的资源之间的比例越来越不对称，这种情况不仅扭曲了联合国发展合作的方案优先次序，而且使有效地管理方案的工作变得更为困难。资源短缺影响到效果，效果欠佳又导致进一步的资源削减和日渐衰减的公众及政治支持。必须通过增加核心资金打破这种恶性循环。

37. 还出现了一种日益增长的趋势，这就是支持那些不利于长期发展的短期应急性活动。对粮食计划署的捐助就表明了这个问题。其资源的大约三分之二用于人道主义援助，只有三分之一用于长期发展，与多年前的比例正相反。一些捐助者告知粮食计划署他们可能还得进一步减少他们对发展活动的捐助。目前正在将短期与长期发展合作结合起来，与此同时，捐助者的倾向和问责制也是很重要的。因为这类资金如何处理取决于他们。

38. 通过联合国发展系统提供的援助依然在很大程度上取决于少数几个发达国家。为了扩大联合国自愿资金的捐助者的基础以求更公平地分担供资负担的努力目前尚未取得明显成果。

39. 过去几年来，对自愿捐助的格局进行了大量的研究。资金的自愿性质基于一个简单的信念和前提：发展援助具有道义基础；发展援助总是会赢得强大的、明智的政治赞助群体；将捐助额的多寡与业绩挂钩，这种选择上的灵活性会导致增加而不是减少援助。

40. 业务活动多年筹资框架方面的进展提高了人们对到目前为止尚未实现的扭转核心资源日益减少的趋势的期盼。还需要更多的时间才能在了解情况的基础上作出评估，与此同时，必须维持并加强多年捐助的模式和势头，以实现所期望的目标：资金的可持续的增长和可预测性。作为战略规划手段来说，这是向前迈进了一大步，但是，能否带来财政上的惠益，尚不明确（见 A/56/70-E/2001/58）。

41. 现在有疑问的是，联合国在国家一级的存在和方案编制及针对各国需要作出反应的能力。因此，有可能大幅度减少的不仅是发展工作，还有外地的各方面的宣传活动，涉及儿童和妇女等各类地位不利的群体以及挽救生命的活动，例如，接种疫苗、支助儿童及产妇保健方面的当地活动、小学及学龄前教育、洁净供水和卫生。在许多非洲国家及其他最不发达国家，至关重要的方案和活动的规模大大缩小，或无限期暂停。各国政府及民间组织对联合国维持其发展方案编制能力的信任和信心也受到威胁。

42. 最根本的政策一及政治一问题是：在其他机构及渠道在发展合作中的作用日益加强的同时，联合国的资金却日益减少，这是由于政府运作方式本身所固有的巧合，既未经协调，也非有意，还是捐助国政府有意识的集体的政治选择所致？按秘书长的话说，联合国是否应仅限于鼓励和协调有关发展的理论？<sup>2</sup>联合国的发展作用是否应仅限于提高全球的认识、宣传及确立规范和标准？如果没有联合国几十年来作为许多国家在各种不同的发展阶段的一个中立、可靠的援助和咨询来源得以建立的信心和信任资本，这样的一种作用到底能否维持下去？

43. 更加明确和进一步的承诺不仅对使联合国发展合作建立在更牢固、更稳定的基础上来说是至关重要的，对高效率地实施全球发展议程来说也是如此。

## 六. 战略框架和方案拟订

44. 大会曾经多次主张联合国系统的发展活动应当更加连贯一致。为此目的，主要文书是联发援框架和共同国家评估。战略框架和联合呼吁程序用于特别情况。由布雷顿森林机构产生的其他文书是综合发展框架和减贫战略文件。

45. 按照大会的要求，已对联发援框架进行评估（A/56/70-E/2001/58）。主要评估结果载述如下。联发援框架被视为促进一致的方案拟订工作的方式，它使受援国获益，并促进联合国系统活动的效果和连贯一致。这也需要评价共同国家评估以及综合发展框架和减贫战略文件与全部门方法之间的联系。

46. 联发援框架已在 28 个国家完成，正在 31 个国家推行，并在 29 个其他国家筹划。过去两年，共同国家评估已迅速取得进展，这是拟订联发援框架的一个必要的先决条件。共同国家评估已在 46 个国家完成，在 38 个国家推行，并在 8 个国家筹划。

### 对受援国的影响

47. 联发援框架使受援国更加了解联合国系统在发展方面所起的作用，审查联合国系统采取的合作方式，并查明需要采取行动的优先领域。根据同国家对话者的直率对话，联发援框架为处理敏感问题（人权、国内流离失所者和其他发展战略）提供机会，并能加强此种方案与国家战略的融合，因为它是以国家优先次序为根据。共同国家评估和联发援框架已在指定国家中加强国家利害攸关者之间的协作，政府从一开始就充分参与。

48. 共同国家评估向政府、联合国系统各组织和其他利害攸关者提供背景参考，可以成为政策对话的有利工具，以及加强在国家一级对国际目标的监测，并促进信息分享。共同国家评估为建立能力以培养统计领域的才能开辟道路，以及查明需要国家统计系统支助的数据差距和限制。<sup>3</sup> 共同国家评估和联发援框架在协助发展中国家贯彻实行联合国各主要会议的工作方面起重要作用。

49. 评估结果显示，没有足够的证据证明联发援框架能够通过更佳的发展规划和政策设计或者通过有效政策或捐助者协调为拟订国家政策提供投入，也没有证据证明联发援框架总是与国家规划同步进行。

50. 从一开始就有全面的国家参与对于确保受援国受到有利影响至关重要。迄今为止结果好坏参半。有时政府充分参与，但有时这种参与只限于表示正式同意，或者就完成的产品发表评论。就民间社会组织而言，情况尤其如此。当国家参与有限时，共同国家评估对能力建设的影响难以见到。必需着手利用这些文书，使它们在国家一级，在东道国内部和与捐助者更加协调一致。

51. 受关注的主要问题是，对于参加编制和监测共同国家评估和联发援框架的国家和联合国系统的组织来说，“往来业务”有所增加。两个过程都需要投入大量资源，增加工作量和技能。

### 对联合国系统的影响

52. 联发援框架在查明共同战略重点和建立国别方案框架方面产生重大结果。共同国家评估和联发援框架是重要的协作机制，为发展“系统文化”贡献力量。通过信息分享，并为共同设计一项合作战略建立共同伙伴关系，它加强了国家小组的集体特征。大多数组织的权力下放和授权增进了这些效果。关于会议的后续工作，更积极的配合可见于战略方案的拟订中，这些工作围绕着贯穿各领域和各部门的问题，并获得全系统的赞同。共同国家评估对编制联发援框架和查明共同战

略方向证实有帮助。有些国家代表确认，他们各自的机构、总部或区域的次级结构并非全力支持联发援框架，虽然共同国家评估和联发援框架已促使并加强各专门机构在协调分析和战略规划方面的参与。

53. 共同国家评估（尤其是指标框架）和联发援框架为协调一致的国别一级会议协调后续工作提供一些支助，重点放在会议将会指明的交叉问题和挑战。为国家优先项目和会议后续工作建立一个指标数据库是共同国家评估的一项重大结果。

54. 联合国系统参与两个进程已达到重要的水平，但仍不均衡。有人担心，由于有些联合国实体或机构——包括各区域委员会在国家没有直接代表，它们的参与很有限。新的信息技术为提高系统效率和连通性、加强总部与外地一级在各个方向的合作提供新的机会。布雷顿森林机构参与共同国家评估和联发援框架的效果非常好，但并非所有国家的情况都是一样的。

55. 对共同国家评估和联发援框架的质量评价没有一致的结论。技术质量正在改善，但并不均衡。文件内容往往不明确，而且没有详加说明，没有为选定的优先领域指定具体目标、预期的结果和时间范围，或者缺乏常规监测。有些文件重点不明确，不是以适当的数据库为基础，不但省略重要发展因素，而且没有涵盖所有有关部门。制订优质的共同国别评估和联发援框架可能需要改善国家小组的技术，或是更充分地利用联合国系统各种不同的任务规定和观点。

#### **共同国家评估/联发援框架和国家方案拟订**

56. 联发援框架这个过程仅在过去四年期间推行，而且最近才在若干国家完成，所以其对个别国家方案的影响仍然不大明显。迄今为止，这个过程对机构方案拟订的影响产生不同的结果。小的技术机构没有见到这种影响，但联合国系统大多数组织（尤其是联合国各基金和方案和各大专门机构）正在采取措施，将联发援框架并入其机构国家方案拟订中。

57. 联发援框架为联合方案的拟订创造有利条件，无须改变国家方案之间的机构分离情况。已加倍努力推行联合倡议、方案、中期审查、评价工作和服务。

58. 预期共同国家评估和联发援框架会通过“替代效应”减少往来业务费用，以减少个别国家方案拟订的程序规定。有些基金和方案已经取得一些进展，但国家方案的编制仍有不同的需要。个别组织和发展集团证实，这个领域需要最高优先处理。各基金和方案在这个领域正在取得具体的进展。目前，发展集团正在推行倡议，以精简方案批准过程（见 A/56/70-E/2001/58）但是，没有系统证据证明，在所有组织这种替代效应预期会在全系统一级发生。

#### **为共同国家评估和联发援框架提供的资源和技术支助**

59. 特别通过发展集团提供大量技术支助和资源，以促进联发援框架的采用和扩大执行共同国家评——包括训练倡议。外部评价结果显示，共同国家评估和联发

援框架的资金应进一步增加，费用分担原则应适用于所有参与组织。关于必须向共同国家评估和联发援框架提供更多支助的问题，系统立场并不一致，因为难以确保能够参加两个过程的组织似乎都受到资源的限制。

60. 有些证据证明国家小组支援共同国家评估和联发援框架的技术能力水平参差不齐，因此主张改善国家小组的技术情况。国家小组内部所缺乏的新技术或许在系统内部可以找到。所有基金、方案和专门机构的共同存在和支援可以说明联合国系统有足够的应付发展急务所需要的整个新构想及其全部门各方面。问题在于如果国家小组没有这种专门知识，如何确保提供这种专门知识。更广泛地利用新的信息技术可能有用。

### 与其他框架的关系

61. 联发援框架和共同国家评估与其他框架的关系须予注意，因为它们或许能够相互配合，或者为了避免重叠。有迹象表明在联合国各基金和专门机构之间，或者在布雷顿森林机构之间都有相互参与综合发展框架、减贫战略文件和全部门方法的情况。这些过程必须加以合理化，务求更好地按顺序安排。正在通过一个共同学习小组将联发援框架和共同国家评估与综合发展框架和减贫战略文件合并起来。

62. 综合发展框架原则符合联发援框架和共同国家评估的概念和指导原则。但其范围可能不同。综合发展框架与其说是用于分析和执行的战略，不如说是一种方式和过程。共同国家评估是一个分析工具，可以输入所存在的综合发展框架内，而联发援框架则是联合国系统的一个“业务计划”。

63. 最近更加注意联合国系统参与减贫战略文件的过程。由于联合国系统已在几个国家推行以减贫为目标的倡议，它与减贫战略文件的相互作用尤其有相关意义。有具体例子说明联合国系统在减贫战略文件过程中的密切协作情况。由于减贫战略文件最近才被采用，它与联发援框架和共同国家评估之间的关系仍然处于初步阶段。

64. 联发援框架提供一个基础，阐述联合国系统如何以更为协调和统一的方式响应部门投资方案和政府采用的全部门方法。全部门方法是更广泛地采用方案方式的一种手段。共同国家评估作为制订全部门方法的一种投入，突出了它的潜在作用。对于共同国家评估和联发援框架对具体部门工作的影响需要有一些看法。全部门方法的挑战是如何处理贯穿各领域的问题。共同国家评估和联发援框架为建立这些跨部门联系提供一个框架。

65. 共同国家评估和联发援框架着重于使过程在国家一级系统活动的方案拟订中产生协同作用。为了加强这些过程的效果和关联性，今后应当更加注意如何按照方案方式原则将系统活动纳入国家方案中。联发援框架为这种合并提供基础，但必须通过与所有有关的国家和国际利害攸关者进行的对话，确定它的组成和复

盖范围。大会有关决议曾经多次主张将联合国系统方案并入国家规划过程中的作法仍然是所有这种战略框架所争取的最后目标。

## 七. 外地一级协调

### A. 加强驻地协调员制度

66. 秘书长于 1997 年发起改革过程，除其他外其目标是按照大会第 47/199 和第 50/120 号决议加强驻地协调员制度。大会第 53/192 号决议呼吁联合国系统采取进一步的措施，加强该制度以支援各国政府按照要求协调外来援助，以追求发展目标。在报告所述的三年期间，第 53/192 号决议的所有规定都已付诸执行，并在各方面取得一些进展，包括改善驻地协调员甄选程序；订正考绩审查机制；与外地办事处更好地沟通，并向它们提供支助；改善国家小组在外地一级的协调。根据三年期全面政策审查的一份问题单，在 107 个已作答的协调员中，有 47 个把加强协调员制度的改革倡议评为具有多方面效果，其中 59% 的结论是，在某种程度上确实有积极的效果。只有一名驻地协调员认为效果甚微。

#### 驻地协调员的职责

67. 为增加驻地协调员的人选，加强联合国系统所有组织对驻地协调员职能的自主权，已通过机构间咨询小组采取进一步的措施。能力评价中心根据驻地协调员的职务说明评价驻地协调员人选的能力，务使具备适当技能的合格人选被列入名册。驻地协调员职位空缺时，机构间咨询小组将向开发计划署署长推荐人选。<sup>4</sup>能力评价中心于 1998 年 10 月投入工作，从那以后，有 144 个人选获得行政协调会成员组织的支持和评审。已商定于 2002 年以前完成对所有新的驻地协调员和在职驻地协调员的评审。这些机制强调采取集体行动，使整个联合国系统对这一制度拥有自主权。

68. 机构间咨询小组鼓励非开发计划署工作人员应付驻地协调员职位的挑战，以及设法改善未来驻地协调员的人选之间的两性平等，办法是提出特别措施，征聘妇女人选担任驻地协调员职位（于 2000 年 6 月获得方案业务协商会采纳）。行政协调会所有成员认为，应当加倍努力，查明潜力甚佳的内部人选，包括在 P-4 级的人选，同时也应考虑外部人选。

69. 迄今为止，共有 23 个在职驻地协调员来自开发计划署以外的联合国机构，29 人是妇女，包括 3 名候任协调员。<sup>5</sup> 对能力评价中心的评价结果显示，除了一个组织之外，所有参与组织都认为包括能力评审在内的新的征选机制都优于先前的程序，从机构间角度来看情况更加令人满意。

70. 考绩审查制度是得到改善的另一个方面。驻地协调员的新的考绩审查制度正在建立中，这个制度是以在先前几个制度中所取得的经验为根据，其中包括行政协调会成员组织执行主任对驻地协调员的审查；180 度的反馈<sup>6</sup>——在 10 个国家



内试行；联合国国家小组在驻地协调员年度报告中的体制化自我审查。年度报告的编制使驻地协调员和国家小组有机会根据年度工作计划对考绩进行自我审查。

### 国家小组

71. 在协调员制度运作中，外地一级的协调和参与方式一向被强调为将有限的资源集中于优先领域和避免重复的方式。大会第 53/192 号决议再次重申这一点，并除其他外鼓励多加使用专题小组。

72. 过去三年来，专题小组的数目有所增加，所涉问题有许多方面。最突出的主题包括人体免疫机能丧失病毒/后天免疫机能丧失综合症（艾滋病毒/艾滋病）、性别、减贫、教育、保健和营养。专题小组为国家小组进行更好的对话和相互作用提供便利，有时还通过政策对话与国家伙伴进行合作。这方面的良好作法有很多。但是有些驻地协调员报告还指出，专题小组使国家小组的工作量增加，并耗费国家小组的资源/能力，以致专题小组会议往往只是分享资料而已。共同国家评估/联发援框架的评价证实这一点；他们建议大力削减专题小组的数目，进行更有意义的实质性的合作，包括联合进行战略规划和协作性方案拟订。根据对共同国家评估/联发援框架的外部评价，与使用专题小组的其他工作相比（如综合发展框架、减贫战略文件、全部门方法和捐助者协调安排），专题小组已被过度使用，并有重叠情况。同时，现有的数据还显示，在一名热心的工作人员的支助下，专题小组在共同规划、联合方案和有时在资源调集领域通常都能产生比较实质性的合作关系。国家小组的运作和连贯性能否增强往往与其专题小组的参与程度和工作效果有密切关系。专题小组内的政府代表、捐助者及其他国际和国家发展伙伴的参与情况大有不同。

73. 为加强对外地一级活动的支持，行政协调会和发展集团已加紧努力加强与驻地协调员和国家小组的沟通，并提供政策指导、训练和实质性支助和管理支助，办法是(a) 印发一些关于重要业务和方案问题的指导方针和指导说明；(b) 改善驻地协调员网络和新开发的发展联网，以与外地办事处联系；<sup>7</sup> (c) 精简训练管理机制，订正协调员简介方案的训练材料，包括外地办事处和各区域委员会向共同国家评估/联发援框架提供支助；(d) 由开发计划署继续向工作热诚的驻地协调员提供协调活动所需的资源。

74. 虽然如此，挑战还是存在的：协调员制度与政府及其他发展伙伴之间的关系需要特别注意。此外，大多数协调员在回答协调员制度问题单时承认，应当进一步努力争取其他发展伙伴的参与，如争取布雷顿森林机构、双边捐助者和民间社会参与。还有机会加强所有联合国组织对驻地协调员制度的支持。尤其重要的是在联合拟订方案这个领域进行更为实质性的协调，将权力一致下放到外地一级，简化和统一程序（推行中的倡议见下节）。鉴于联合国系统更有能力在国家内部或在国家之间分享经验，所以应以更有创造性的方式分享最佳做法。一个有效的

考绩审查制度应与能力评价和未来职业发展机会联系起来，这样的制度可以鼓舞士气，大大增强驻地协调员制度的运作。

## B. 精简和协调统一

75. 近年来的一些经验和分析表明，尽管在协调统一方案周期和方案拟订程序方面取得进展，但在方案发展和联合国系统业务的广泛范围内，各种各样的规则、程序、政策和格式使受援国承受很大压力，并使联合国系统的协调和管理能力趋于复杂化。秘书长在按照大会第 53/192 号决议编写的关于方案编制、业务和行政程序的精简和协调统一的审查报告中透彻地审查并评价外地一级的体制规定和联合国系统在这个领域所作的努力，特别是关于方案周期、过程、权力下放和执行方式方向调整（见 E/2000/46，第三节）。

76. 大会和经社理事会经常表示对联合国发展支助的设计、协调和实施需要重大改革，并促请为此目的采取适当行动，但如上述报告所指出的，目前在联合国发展系统内部仍然很难在协调统一规定和程序方面取得进展。

77. 这方面，有若干因素被视为妨碍方案编制工作和业务活动的有效发展和进行，下面是其中两个例子：(a) 方案拟订程序的差异归于各组织理事机构在任务规定和机构自治方面的差异。(b) 规则和程序构成每个机构的“神经系统”，组织内部没有为了与系统其他部分一致而进行改革的强制性行政压力。

78. 尽管承认这些因素及其他因素的复杂性，大会还是决定需要改变业务方式使其发挥有效的作用，以及维持发展活动所必要的增长和联合国系统提供的支助。

79. 按照这些方针，并除其他外，大会主张促进和制订特别与方案构成部分、项目拟订、评估、实施、监测、评价和行政有关的共同准则。各组织所能进行的改革往往收效甚微，而且进度缓慢。正是由于这一原因，大会多次促请各基金和方案采取措施和制订时间表，以促进程序的简化和协调一致（见 E/2000/46，第三节，第 124 和 125 段）。

80. 在联合国各基金和方案的方案拟订周期的协调统一领域已取得较好的结果，有人认为这是联发援框架过程的必要的先决条件。截至 2001 年 3 月，协调统一方案拟订周期可行的 94 个国家中，已有 85 个国家协调统一。在 18 个国家，协调统一据认为行不通，在 47 个国家协调统一不宜进行，这是因为联合国的存在或方案活动有限。如果这种趋势发展下去，估计到 2004 年年底，99% 合格方案国家的周期将会统一。

81. 各基金和方案的执行局强调方案发展由国家带动的性质，政府、联合国各基金和方案代表以及联合国各机构牢牢控制这个过程。统一方案发展的各种备选办法正在审议中，这些办法包括确定职务和编制国家方案的程序和提出方案的过

程。在方案拟订领域，正在努力制订方案设计的共同格式。特别在共同国家评估和联发援框架范围内预期会日益推行联合或统一发展倡议。

**表 1**

**截至 2001 年 3 月协调统一方案拟订周期的现况**

| 类别                    | 说明                          | 国家数目       | 百分比        |
|-----------------------|-----------------------------|------------|------------|
| A                     | 方案周期已协调统一的国家                | 85         | 93         |
| B                     | 方案周期的协调统一尚待最后调整的国家          | 5          | 6          |
| C                     | 统一计划尚未最后确定的国家               | 1          | 1          |
| <b>协调统一计划可行的国家，小计</b> |                             | <b>91</b>  | <b>100</b> |
| D                     | 情况未明/不稳定和协调统一计划不可行的国家       | 18         | -          |
| E                     | 由于有限的联合国存在或方案活动而不宜进行协调统一的国家 | 47         | -          |
| <b>共计</b>             |                             | <b>156</b> | <b>-</b>   |

82. 关于方案批准过程，开发计划署/人口基金执行局于 2000 年 6 月举行会议，通过一系列关键原则以促进方案的相互补充，尤其是方案核准过程。这些原则是：(a) 简化现有过程，以减少方案国家和联合国国家小组的负担；(b) 鼓励发展集团伙伴机构的方案之间的协同作用；(c) 促进权力下放；(d) 通过较早投入确保执行局的责任；(e) 确保共同国家评估/联发援框架作为方案发展基础的中心地位。

83. 必须将协调统一的各项努力视为其他外来发展伙伴；双边机构、双边捐助者和国际非政府组织的平行活动，否则仅仅着重于联合国系统的协调统一是不够的。

84. 在协调统一领域，主要在制定关于共同准则的协定方面，已经做了一些机构间工作。机构间机制，如方案业务协商会<sup>8</sup>和发展集团曾经积极推行这些倡议。<sup>9</sup> 在权利下放和授权领域已经取得一些进展，但是各基金和方案以及各专门机构之间的情况并不一致，对国别一级的决策过程影响不佳。

85. 联合国各专门机构已作了重大的整顿，包括将责任下放到国家一级。但在统一程序，特别在行政协调会机构的范围内需要取得更大的进展。

86. 应当指出，2000 年期间，发展集团和方案业务协商会曾经加快努力统一方案拟定周期和程序、特别是联合方案、联合中期审查和国家项目人员行政程序的协调统一。这些工作必须进一步推行。

87. 2000 年 9 月，方案业务协商会联合国驻地协调员制度问题工作队赞同了关于联合方案拟定的指导说明草案，并决定将关于这个题目的讨论扩大到整个联合国系统，以及指定联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）为领导这个过程的任务主管机构。工作队也认为，指导说明和备选办法清单以及为争取更多联合国组织参加而必须作出的其他订正，将会获得整个联合国系统的赞同。教科文组织于 2000 年 11 月为此目的举办了一个非正式会议，其主要决定之一是推行一项关于共同方案拟定的实验性项目，在 7 个国家对指导说明进行实地检验。<sup>10</sup>

88. 国别方案和联发援框架的联合中期审查程序已经设立，<sup>11</sup> 目前各自的国家小组正在两个国家进行实地检验，其目的是使程序能够在 2001 年能够广泛使用。方案拟定周期统一后，个别的国家方案和联发援框架的联合中期审查将会更易完成，而且对参与审查个别基金和方案国家方案的东道国政府提出的要求预期也会大大减少。

89. 特别重要的是担心在同一个国家工作并往往执行类似职务的不同机构的人员待遇不平等。2001 年初曾在发展集团的框架内制定一项关于国家项目人员行政程序的指导说明，主要是为了处理国家项目人员薪酬和每日生活津贴的问题。指导说明考虑到有关机构就联合国所有机构可能使用的薪给表进行协商，并讨论对劳力市场和国家工作人员进行调查的情况，以此作为为国家项目人员制订薪给表的基础。<sup>12</sup>此外，国家项目人员的共同定义已经确定。根据驻地协调员年度报告所载的资料已指定在 9 个国家<sup>13</sup> 进行实地检验。在这些国家，联合国系统已采取倡议，以统一和协调行政政策及程序，使之适用于当地征聘的国家人员。<sup>14</sup>

90. 为国家项目人员制定行政程序指导说明是方向正确的一步，但这也说明机构间业务方式和做法之间的差异程度。进一步统一联合国系统在这个领域的各种程序和做法，必须进行更多的工作。

### 外地的看法

91. 根据协调员对问题单所作答复的审查和评价，在收到的报告中，超过三分之二认为精简和统一监测及报告规定极其重要（不到三分之一的驻地协调员认为这样做合乎需要但不重要）。关于财务条例，80%的协调员认为精简和统一协调对有效方案拟定和联合国系统活动的执行极其重要。

92. 与此密切相关的是联合国所有组织的权利下放和授权问题。四分之三的协调员认为权利下放和授权对有效执行其职务和责任至关重要（四分之一的驻地协调员认为这样做合乎需要但不重要）。

93. 不到 40%的驻地协调员认为同步一致进行中期审查至关重要。约 55%认为值得但不重要。

94. 关于促进项目的共同评估和联合中期审查的看法，认为重要的人同认为合乎需要但不重要的人各占一半。

### 结论

95. 在着手执行精简和统一规则和程序的每项任务时应当记住，这方面的规定或倡议通常产生于国家的业务一级，但仅仅在国家一级采取行动，而没有得到总部的坚定支持，却难取得有系统的进展。程序方面的重大改革首先需要总部一级的行动。

### 表 2

驻地协调员制度关于改革重要性的看法  
(百分数)

| 作用                    | 重要   | 合乎需要但不重要 | 不重要 |
|-----------------------|------|----------|-----|
| 精简及统一监测和报告规定          | 72.6 | 27.4     | —   |
| 精简及统一财务条例             | 77.9 | 21.2     | 1.0 |
| 联合国系统所有组织的权力下放和授权程度一致 | 73.1 | 26.0     | 1.0 |
| 同步一致进行中期审查            | 37.5 | 54.8     | 7.7 |
| 促进项目的共同评估和联合中期审查      | 47.2 | 49.1     | 3.8 |

96. 虽然在协调统一方面已经取得可以衡量的结果，但为了减轻国家办事处和国家对应机构的负担仍需做很多工作。共同国家评估/联发援框架迟于推行，使在制定更有效的协调方案方面丧失了许多机会。发展集团伙伴继续努力研讨如何进一步简化现有的程序和做法，并同时保持适当的问责制和质量。重点领域包括精简文件和报告规定，以及协调国家间方案拟定过程，如中期审查、国别方案编制和方案执行。

97. 联合国不同组织雇用的国家项目人员的精简和协调一致的行政程序将按照一些国家小组的现行做法并根据发展集团所做的一项分析来制定。发展集团为此目的制定的国家项目人员行政程序指导说明可以切实回应政府关于统一联合国各组织目前采用的国家项目人员行政程序的主张。

### C. 共同房地产和行政事务的分担

98. 作为联合国改革方案的一个关键部分，目前已经采取若干措施，支持对联合国之家方案进行规划、实施和监督，并推进共同事务倡议。秘书长于 1998 年 2 月 10 日批准了一个确定联合国之家的明确规定和标准。已经采用了一个挑选及分析各种机会的新方法，以确定更多的共同房地/联合国之家；并实施了一个发挥执行作用的决策进程，以促进整个进程。此外，还制定了驻地协调员制度行政管理准则(方案业务协商会于 1998 年 9 月以行政协调会的名义核准了这一准则)，为用户实体公平地对他们进行共同管理提供了一个基础，从而有助于促进共同事务。后来还与实地的业务管理人员进行协商，制定了新的共同事务业务管理准则，以促使在国家一级实施共同事务和分担事务。目前正在向国家小组提供指导和支持，以促使建立并加强共同房地以及行政事务的分担。

#### 共同房地/联合国之家

99. 在 1996 年和 2000 年 12 月之间，共落成或指定了 41 个联合国之家。自从 1998 年以来，发展集团事务和房地管理小组定期审查国家小组提出的提案，审查是否可能以低成本高效率的方式分担共同房地并满足联合国之家的要求。管理小组在 1998 年审查了 55 个提案，在 1999 年审查了 58 个，在 2000 年审查了 32 个。2000 年，由于建立联合国之家更直接的机会在 1998 年和 1999 年已经审查完毕，并且在符合标准的地方已经指定了联合国之家，因此向管理小组提交提案的速度有所放慢。管理小组认识到了这一问题，因此确定并联络了 43 个有可能建立联合国之家的国家。1998 年以来，发展集团管理小组共执行了 30 次任务，其中 6 次是在 2000 年。在执行这些任务期间共访问了 38 个国家，有时不止一次访问某个国家，在确定联合国之家的地点以及为建立联合国之家制定后勤计划方面向国家小组提供技术支持。驻地协调员 2000 年年度报告指出，管理小组通过这些任务提供的支持非常有用，有助于国家小组与各国政府进行谈判并对潜在的房地进行评价。

100. 在 1996 年至 2000 年期间，共取得了下列表 3 所载的成果。

表 3

## 1996 年至 2000 年期间建立共同房地/联合国之家的情况

| 年份             | 目前状况         | 数目 | 国家  |
|----------------|--------------|----|---|
| 1996 年至 1997 年 | 已落成 / 已指定    | 4  | 莱索托、马来西亚、俄罗斯联邦、南非   |
| 1998 年         | 已落成 / 已指定    | 26 | 阿尔及利亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、不丹、保加利亚、佛得角、科摩罗、哥斯达黎加、厄立特里亚、埃塞俄比亚、洪都拉斯、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、马尔代夫、毛里求斯、尼泊尔、巴布亚新几内亚、菲律宾、波兰、萨摩亚、圣多美和普林西比、斯威士兰、土库曼斯坦、阿拉伯联合酋长国 |
| 1999 年         | 已落成 / 已指定    | 6  | 比利时、伯利兹、拉脱维亚、巴基斯坦、摩尔多瓦共和国、乌克兰   |
| 2000 年         | 已落成 / 已指定    | 5  | 巴林、博茨瓦纳、厄瓜多尔、冈比亚、斯洛伐克   |
| 2001 年至 2004 年 | 正在审议的拟议联合国之家 |    | 所确定的目标是在 2001 年指定 5 个联合国之家，并在 2004 年之前将联合国之家的总数增加到至少 50 个   |

101. 1997 年和 1998 年期间开发一个统一共同数据库和租赁管理维护软件 (Aperture)；该软件于 1999 年完成，以便促使对国家办事处的房地进行管理。更新并加强 Aperture 软件以及制定管理报告是一项需要持续进行的工作。

### 共同事务

102. 根据方案业务协商会在共同事务领域制定的驻地协调员制度行政管理准则，发展集团事务和房地管理小组正在制定共同和分担事务实施方面的工具和指导。小组采取的第一步，就是系统地收集了各国家办事处在共同事务或分担事务的目前状况和经验方面的资料。有 126 个国家办事处根据发展集团机构和非发展集团机构拟定的 446 份答卷提供了有关资料，并据此建立了一个共同事务数据库。作为这项调查的后续工作，发展集团在联合王国政府的支持下组织了一个共同事务讲习班，评价迄今为止所获得的经验，并制定了在国家一级加强共同事务的快速有效业务所使用的业务准则。发展集团管理小组根据这些资料以及得出的最佳做法，制定了各种准则，其中包括示范事务协定（各国家小组可对这些协定加以调

整)，提供服务可能采取的标准和事务业绩衡量指标，以及管理共同事务方面的建议和相关责任，以及成本回收问题。

103. 最近就联合国驻地协调员制度制定的问题答卷得出了下列表 4 所载的结果。

**表 4**

**联合国国家小组所实现共同主要行政事务或  
分担主要行政事务**

|          | 100  | 90 至 71 | 70 至 51 | 50 至 25 | 小于 25 | 0    |
|----------|------|---------|---------|---------|-------|------|
| 财务       | 3.1  | 4.1     | 16.3    | 29.6    | 35.7  | 11.2 |
| 安全警卫     | 50.0 | 33.0    | 9.0     | 2.0     | 3.0   | 3.0  |
| 与人事有关的事务 | 2.0  | 9.9     | 14.9    | 33.7    | 30.7  | 8.9  |
| 会议设施     | 13.9 | 14.9    | 18.8    | 15.0    | 23.8  | 12.9 |
| 电信和信息技术  | 2.0  | 17.6    | 20.6    | 22.5    | 30.4  | 6.9  |
| 运输       | -    | 1.0     | 8.1     | 10.1    | 41.4  | 39.4 |
| 采购/订约事务  | 1.0  | 3.0     | 8.9     | 18.8    | 40.6  | 27.7 |
| 联络（行政）事务 | 1.0  | 7.2     | 18.6    | 25.8    | 32.0  | 15.5 |

**表 5**

**联合国国家小组为实现全部共同行政事务  
所确定的时间框架  
(百分比)**

|          | 没有时间<br>框架 | 2001 年 | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 | 2005 年<br>或者以后 |
|----------|------------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| 财务       | 85.2       | 5.7    | 3.4    | 2.3    | 2.3    | 1.0            |
| 安全警卫     | 46.7       | 44.0   | 6.7    | 1.3    | 1.3    | -              |
| 与人事有关的事务 | 80.2       | 5.8    | 5.8    | 2.3    | 3.5    | 2.3            |
| 会议设施     | 62.2       | 14.6   | 12.2   | 6.1    | 2.4    | 2.4            |
| 电信和信息技术  | 52.9       | 24.1   | 14.9   | 6.9    | 2.3    | -              |
| 运输       | 83.0       | 2.3    | 8.0    | 1.1    | 3.4    | 2.3            |
| 采购/订约事务  | 67.4       | 9.0    | 13.5   | 6.7    | 3.4    | 1.1            |
| 联络(行政)事务 | 66.7       | 14.3   | 11.9   | 6.0    | 2.4    | -              |

104. 表 5 中所载的资料表明，尽管除了运输以及采购/订约事务之外，基本上所有主要的行政事务所实现共同事务/分担事务的比例都在 25% 以上，但到 2002 年，只有安全警卫以及电信和信息技术的分担事务能够实现大约 50%。为了改善这种情况，发展集团核准了实施共同事务业务准则，方案业务协商会于



2000年9月以行政协调会的名义通过了该准则。发展集团还建议从2001年开始，在一些试点国家对业务准则进行实地测试，以便进一步改进该准则，并且为共同事务的实施工作开展一次全球性的展示宣传活动。

### 所学到的经验以及面临的挑战

105. 根据发展集团在联合国之家倡议前三年的经历，已经学到了下列一些经验：

(a) 许多现有房地面积太小，不足以容纳发展集团4个执行委员会成员的工作人员；

(b) 在许多情况下，迁入联合国之家最初有可能造成不均衡的财政负担，从而给一些组织带来效益，而使另外一些组织的费用增加。因此，尤其是在起步费用能够影响到长期成本效益的初期阶段，需要向这些倡议提供支持；

(c) 应该进一步更加积极地采用向各国政府征用现成的、免收租金的适当房地的方法，因为这一方法是建立联合国之家最有成本效益的方法；

(d) 获得政府赠与的土地，由发展集团参与组织建造办公大楼，这对于建立联合国之家来说风险最高，因此是最不可取的方法；

(e) 利用外部提供的专业和技术专门知识，在分析国家小组的提案方面是一个有价值的因素；

(f) 统一发展集团合作伙伴基本合作协定在提供办公用房方面的用语和条件，将促进与各国政府的谈判；

(g) 为促进国家一级的共同事务，需要统一行政事务，并在行政工作和共同事务方面进行培训；

(h) 应该进一步利用快速发展的技术，加强国家一级的协调与合作，例如可以通过共享信息技术服务，建立所学到的经验和良好做法方面的全球信息网络，并在不可能建立真正的联合国之家的时候，建立实际发挥作用的联合国之家。

106. 迄今为止所获得的经验表明，可以通过参与机构之间进行积极对话来克服许多这种挑战。

## D. 专门机构

107. 联合国各专门机构是联合国发展系统不可分割的组成部分。因此他们作为伙伴，以实质性的方式充分参与联合国系统的发展工作是至关重要的。他们在很大程度上是联合国系统的技术能力宝库。在过去20年里，联合国发展系统与专门机构的关系随着不断变化的发展趋势和需求产生了重要变化。这些机构是联合

国系统不可分割的组成部分；因此必须调动这些机构的技术专门知识，因为这可能大大促进联合国系统迎接发展挑战的能力。

108. 人们关于联合国系统运转情况的关切问题之一，就是联合国系统大部分的技术和实质性能力都集中在各个总部，需要根据各国家办事处的需求和要求进行部署。所有各级（全球、区域和国家三级）的资源 and 专门知识中心应该与其职能和责任成比例。尽管有一些重要的全球性任务需要强大的全球性存在，但支持国家需求所需要的实质性技能却应该在各国能够轻松获得的范围之内。但由于预算方面的制约，一些机构实际上减少了国家一级的工作人员人数。发展的重点是地方一级，因此联合国系统发展合作专门知识的中心在很大程度上也应该在地方一级。全球性的“智囊团”职能和各机构的规范性工作都是至关重要的，但为了支持具体的情况和要求，这两方面应该相互补充。

109. 一些组织最近在建立或加强分区域办事处和区域化方面所采取的行动必须与建立一个以国家为重点的实质性快速反应专门知识关键主体协调起来。由于针对各国的需求日益增长，同时又变化很快，因此就需要更加依赖外地机构的存在和专门知识。建立分区域办事处是向前迈进的一步，但这些办事处不能替代对当地有针对性的快速反应的需求。现在需要将各个机构在国家一级就共同关切的问题（如粮食安全和减少贫穷）所采用的方法结合起来。联合国各机构的代表在实地发挥双重职能：既担任有关组织的代表，又是驻地协调员制度的成员，因此其运转方式必须能够相互补充，并能相互利用对方的专门知识。

110. 联合国各专门机构的作用和相关性在新兴的知识社会中将变得更加关键。联合国专门机构同时也是技术组织。采用综合方法来处理发展问题以及发展农业、卫生、工业和通讯等部门是同一问题的两个方面。农业等部门的生产和生产率的提高对于综合的可持续发展来说必不可少。许多发展中国家需要一个国际组织提供信息，并帮助搜寻、检查及查阅技术资料。联合国系统必须对这类要求作出反应。另外还需要继续探讨联合国系统国家一级各组织之间“共享技能”的概念，以便实现规模经济并提高有效性。

## E. 外地机构

111. 外地机构不仅应看作是联合国系统某组织的国家办事处，更应看作是各国发展基础设施中不可分割的组成部分。办事处的人员编制应当根据需求来安排，并反映可能对该组织提出的需求和要求；人员编制需要与该国政府协商确定。在配置某组织的实质性技能时，在每个国家一级作出快速有效反应所需的有时间限制的最低能力应该是一个主要的因素。大会在第 53/192 号决议中要求联合国系统的技能情况应该符合各国的发展需求，而不能由联合国的体制结构来确定。这一重要决定必须得到实施。

112. 并非所有的专门机构都有外地存在，那些规模较小并且技术性更强的专门机构更是没有。需要采取措施，确保缺乏外地存在不至于导致一国得不到所需的多边援助。尽管专门机构的业务规模可能无法保证广泛的外地存在，并且预算方面的制约因素实际上也不允许采取这种做法，但可以考虑在一些高度重视这些专门机构的特长的国家开展一些有选择性的、有限的活动。

## **F. 与世界银行和国际货币基金组织的合作**

113. 大会第 53/192 号决议实施工作的管理计划指出，加强联合国与布雷顿森林机构在业务活动领域的相互作用的重点是四个主要方面：在发展支助的安排方面加强联系、增加政策对话、更加努力地确保产生切实影响以及加强国家一级合作。

114. 在报告所述期间，对联合国与布雷顿森林机构之间的关系进行了一次联合探索性审查；这项工作提出了许多在政策一级、总部一级以及国家业务一级可以应用的建议（见 1998/61 号文件）。

115. 共同国家评估和联发援框架准则特别提出了要鼓励进行协作，并邀请布雷顿森林机构参加国家小组，制定这些文书。

116. 与此同时，在通过了综合发展框架之后，世界银行向联合国系统提议，鼓励发展集团的成员组织以及联合国系统的其他机构进行交流并参与这项工作。后来在世界银行和国际货币基金组织采用了减贫战略文件进程之后，这项工作还包括了减贫战略文件进程方面的信息和经验交流。

117. 各机构之间时时就这些经验举行不断广泛并且更具实质性的讨论。在外地一级，国家小组在布雷顿森林机构发起的一些框架方面一直比较活跃，并且最近在提出各种想法和建议，帮助各国政府和布雷顿森林机构考虑到以前没有给予充分重视的重要因素。

118. 大多数驻地协调员认为，这一协作工作的重点应该是信息共享及支持各国政府发展能力，调动并协调捐助者承诺捐助的款项和资源。在相互协作并参与对方的方案和项目方面，结果比较复杂，相应组织有的参与程度适中，有的参与程度很高。在参与共同国家评估和联发援框架进程、以及联合国系统参与布雷顿森林机构各机制（如综合发展框架和减贫战略文件进程）方面，其方式也是如此。

119. 将来可以开展合作的领域包括就它们的战略及方案拟定框架和倡议开展更集中的合作，在驻地协调员制度的运行方面开展更密切的协作，以及实施各次全球会议和《联合国千年宣言》的行动计划。

## **G. 与区域开发银行的合作**

120. 大会在第 53/192 号决议中，鼓励区域银行与联合国系统的各基金和方案之间开展更多合作。协作的程度目前相当有限，但增长的潜力很大。

121. 绝大多数驻地协调员和各国政府都认为，联合国系统与区域银行之间有很高程度的信息共享。许多驻地协调员还认为，联合国系统与各银行在各个方案和项目方面应该开展一定程度的协作，并应协作支持各国政府发展能力，协调与捐助者的相互关系，并调动资源。在有些情况下，联合国机构还参与了区域银行项目的确定、设计、监督和实施工作。

122. 卫生组织和粮农组织还特别报告说，它们与区域银行的协作正在增加，开展艾滋病或毒品管制方面的新方案。

123. 在目前工作的方向以及对区域银行的兴趣方面，非洲开发银行于 1999 年通过了一个新思维声明，呼吁加强与布雷顿森林机构、联合国系统、双边机构、私营部门、民间社会和非政府组织的伙伴关系。

124. 亚洲开发银行于 2001 年 3 月发起了一个新的长期战略，根据联合国最近主持的一些全球会议所商定的国际发展目标，在 2015 年之前帮助发展中成员国消除极端贫穷。亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）曾参加建立了亚洲开发银行，目前继续与该银行保持密切的关系。

125. 美洲开发银行与拉加经委会以及国家一级的其他联合国组织、尤其是那些支持拉丁美洲经济一体化的组织保持密切的协作。

126. 几个联合国机构建议，区域银行可以根据一些国际会议的成果、实现国际发展目标（如 2015 年发展目标）的优先事项以及有关部门优先事项，重新评估自己的贷款方案。

127. 在这一方面，可能会有一些方法，将区域银行的财务力量和专门知识与联合国系统的分析、宣传、技术和其他技能结合起来。各个机构所拥有的比较优势可以促使开展更好的协同工作，并使针对各国要求作出的努力产生更大影响。

## H. 监测与评价

128. 根据前三次三年期政策审查的结果而制定的立法中所包括的一些条款的目的，就是增强业务活动的监测与评价能够对这些活动的有效性和影响作出的贡献。这一立法所依据的原则就是需要 (a) 促使各国当局参与监测与评价，并加强它们得出结果、利用结果的能力；(b) 将监测和评价工作的重点与项目一级的问题分开，并且要关心对方案有效性及其影响等问题进行投入；(c) 鼓励进行联合评价，以便对一个国家内联合国方案的所有问题进行连贯的评估，并将反馈情况提供给那些需要并能使用反馈情况的国家；以及 (d) 将重点集中在利用评价的结果上面，以便了解如何才能提高联合国系统业务活动的有效性和影响，并了解这些活动如何才能有利于各会员国。

129. 有关机构定期就这一立法的适当性和效用与联合国系统协商，联合国系统表示支持这一立法。很明显，许多联合国机构为实现这些结果进行了认真的考虑，

投入了大量人力资源并作出了许多努力。尽管如此，对影响进行的所有评价都表明，联合国系统（尤其是在国家一级）缺乏机构记忆或者机构记忆较弱，并表明联合国系统需要更多地从经验中学习。联合国发展系统内外的许多实体几年来一直在努力解决学习经验、并将这些经验反馈到业务中的问题。联合国系统各个部分所采取的典型措施包括电子数据库、正式纳入在方案和项目审查中所学到的经验、以及培训和其他有关机制。

130. 用在业务活动的监测和评价方面的支出据说接近于方案资源的 1%。这意味着如果业务活动每年需要 45 亿美元，那么用在业务活动监测和评价方面的支出大约为 4 500 万美元。根据 6 次影响评价工作的结果（以及以前的 6 次），评价工作在反馈方面似乎没有收到预期的效果。这就使人们要考虑到，在使用这些资源方面联合国系统及各会员国是否正在得到最好的回报。

131. 在其他地方还注意到，目前的趋势就是放弃项目一级的活动，总体转向战略和政策问题。现在还不清楚监测和评价工作的重点是否也因此发生了对等转变，从项目管理的技术方面关切问题转向国家一级的有效性以及方案和组织影响等更具战略性的关切问题。

132. 尽管如此，一些联合国实体明显正在努力向这个方向发展。这方面的例子包括：开发计划署采用了注重成果的年度报告，并在采取措施，转向以成果为基础的管理方法。另外一个例子就是国际农业发展基金（农发基金）提出了整体业绩指标。另外还有文件充分表明，儿童基金会正在将其工作与世界儿童问题首脑会议的数量目标联系起来。

133. 大会在关于千年首脑会议后续行动的第 55/162 号决议中，请秘书长紧急制定在联合国系统内执行《千年宣言》的长期“行进图”，并将重点放在已经取得的成果和基准上，查明执行中的差距以及缩小差距的战略，并且特别着重指出跨部门的问题和相互交错的发展及和平与安全的主题。

134. 这为评判以后进行的大多数业务活动提供了一个基本框架。现在仍然需要做的工作就是将这些千年目标转变成机构、国家或区域各级可以使用的目标。联合国系统在这一领域已经取得了重大进展。例如，现在有一些指标和目标可供联合国国家小组在拟订各自的共同国家评估时使用。

135. 然而，仍然需要做更多的工作：各专门机构需要实现部门目标，联合国各实体需要处理艾滋病毒/艾滋病、滥用毒品或能力建设等相互交叉的问题的，以便拟定各项基准、目标和指标，在设计旨在减少贫困的各个方面的国家级方案中使用，在适当的时候，也设计区域方案中使用。如果应用适当的指标，则消除贫困的能力建设方面需要进一步进行努力。第一轮评价工作后所印发的一份出版物<sup>15</sup>指出：任何评估系统或能力建设指标都不能仅仅应用有时在国际发

展领域表现比较明显的狭隘、简化、有些机械的衡量制度。不适当的监测制度可能会扭曲方案的设计和管理，并能损害大多数参与者正在努力追求的成绩。

136. 尽管人们对缺乏商定的规定、基准、指标、资料和机构记忆有一些合理的担心，但每一个影响评价小组都能够对联合国系统的业务及其影响的质量作出一些权威的评估。这表明，从“反思的实践者”与“反思的行为者”的对话中可以学到一些相关的实质性内容；并表明，如果所有有关联合国实体都将这一进程内部化，并为各自的领域制定评估、监测及评价联合国业务活动中将使用的基本标准找出从这种对话中可以学到的一些基本经验，并找出将学到的经验反馈到以后业务中的方法，那么在如何成功消除贫困方面还可以学到更多的东西。

## 八. 业务活动正在形成的因素

### A. 人道主义援助、建设和平与发展

137. 联合国对危机和危机后局势的干预是其过去十年中在国家一级工作的重要组成部分，对联合国发展系统将继续构成日益严重的挑战，强调和平与发展、建立和平与建设和平、人权与人道主义援助、救灾与重建愈益彼此交叉重叠，据一项估计，多达 45 个国家被称为特殊发展情况。大会一直呼吁采取全面方式，包括在人道主义紧急情况中尽早运用发展手段。

138. 1999 年，安全理事会请经济及社会理事会拟定长期支助海地方案。2000 年，大会请经济及社会理事会考虑设立关于非洲逐渐脱离冲突的国家的咨询小组，经社理事会预料将在 2001 年实质性会议非洲高级别部分满足这一请求。安全理事会会议于 2001 年 2 月召开，主席就“建设和平：走向全面方式”发表声明，指出建设和平涵盖范围广泛的政治、发展、人道主义和人权方案和机制（见 S/PRST/2001/5）。

139. 正如秘书长关于和平行动问题小组的报告执行情况的报告（A/55/502）所指出的，联合国系统几乎每个部门，其中包括布雷顿森林机构，都正在从事某种形式的建设和平工作，因为这项工作涵括了包括政治、军事、外交、发展、人权、保护儿童、性别问题、人道主义援助和许多其他问题在内的多个活动部门。

140. 在国家一级，联合国驻地协调员通常负责发展合作，并在需要时担任人道主义协调员。

141. 就三年期全面政策审查征求了国家小组的意见，该小组对下列事项相互作用的效果看法不一：联合国的救灾、发展和政治与和平行动，以及联合呼吁程序和共同国家评估以及联发援框架各进程之间的联系。对驻地协调员、人道主义协调员和秘书长特别代表各自职能之间的联系则表达了相似的看法。为了加强并澄清这些相互关系，秘书长于 2000 年 12 月就此问题印发了一份指导说明。

142. 与联合国系统及会员国的协商表明，应该在有这些领域更加强调整协调与协商。

143. 从发展合作的角度来看，驻地协调员制度是切合实际的，由于这个制度在危机前、危机中和危机后都在驻地国家发挥作用，因此，可以在这个进程中对关键的连续作业作出重大贡献。

144. 用于特定领域的战略框架办法已经查明有关的原则和关系。因此，这个办法可以适用于许多国家，从而加强了这种全面方式的重要性。

145. 加强联合国在国家一级执行这一全面方式的能力，将确保更加连贯一致，共同国家评估和联发援框架都提供确定并执行预防冲突及冲突后建设和平战略的重要机会，建设和平进程需要在近期和长期分析、规划和方案拟订中连贯一致。联合国各机构、基金和方案在国家一级处于能够帮助各国迎接挑战的有利地位，特别是可以通过驻地协调员制度实现这个目的，尽管在国家一级这方面的能力也许需要作些调整。

146. 发展集团认识到，冲突是对可持续发展最严峻的挑战，因此正在努力确保把对建设和平与预防冲突的关切纳入共同国家评估、联发援框架和应急计划或恢复计划。这些关切事项只有与各国政府和民间团体密切合作才能够解决。

## **B. 包括发展权在内的人权**

147. 大会在其第 53/192 号决议中确认，人权，包括发展权是联合国系统发展合作努力中的重要组成部分。<sup>16</sup>

148. 联合国《千年宣言》特别强调推动民主、加强法治以及尊重所有国际公认的人权和基本自由，包括发展权。该决议重申拥护《人权宣言》以及推动所有人的公民、政治、经济、社会和文化权利的重要性。

149. 绝大多数国家小组报告，方案国政府正在要求增强执行国际公约的支助，并在人权领域支助能力建设，各会员国均确认这一演进过程。

150. 若干国家小组报告，驻地协调员制度通过协商与宣传、推广人权和教育以及方案规划等方式，参与执行联合国在人权其中包括发展权方面的任务规定，其结果因国而异。

151. 联合国系统承诺将更加明确、更加持续地采用人权办法，其中有些组织长期而积极地参与，但这个演变对其他一些组织来说，其影响并没有完全内在化。

152. 联合国发展集团于 1999 年采纳的共同国家评估和联发援框架准则包括在联合国系统发展合作方案拟定中关注人权问题，之后，本系统各机构制订出一套准则，并提供有关人权方面的信息，供驻地协调员制度使用。方案业务协商会代

表行政协调会于 2000 年 3 月核准了这个文件。这些准则涉及人权原则和机制，如何接触和协助政府，以及如何将人权纳入工作方案。

153. 由于要求与人权挂钩的技术合作日益增长，并不断变化，因此，共同国家评估和联发援框架提供了一个工具，以引起大家对这些问题的注意。从单独技术援助领域来看，越来越期待人权能够纳入发展合作的关键主题领域，特别是有关贫穷、性别问题和施政问题。因此，需要加强国家小组解决人权问题的能力。

### C. 信息和通讯技术

154. 目前信息和通信技术正处在全球变革、知识鸿沟和尖端竞争的中心，通讯技术正在放松对信息的垄断控制，提倡透明度和问责制。正在出现的以知识为基础的网络经济也正在改变发展的悬殊差别与动态。有线社会或无线社会都是更开放的社会。

155. 世界信息市场从 1985 年到 1995 年之间每年增长 12.2%，并仍在继续增长，这个比率几乎是世界国内总产值增长率的三倍，但是，大量发展中国家落在了后面。在北方如此常见的电子通讯在南方却仍然是稀有物，数码鸿沟的确存在。不管用什么标准衡量——电话的数量、互联网使用者和供应商还是电子计算机——发展中国家都落后，在南方内部也存在着巨大的差异。例如，撒哈拉沙漠以南的非洲地区每 5 300 人口中仅有一部电话。通讯的两极分化包括城乡界限，在亚洲和非洲部分地区，农村电话密度正好是最大城市密度的五分之一。甚至在 20 世纪结束之前使每个地球居民都可以安装/使用电话方便的目标都还没有实现。

156. 尽管有这些积压的工作和障碍，新技术还是提供了新的希望和机会，信息技术成本垂直下降，使资本密集程度降低，较不富裕的社会因而比以前能够承受得起。新技术可以帮助克服的另外一个障碍就是获得充分发展的有形基础设施成本高昂，这是许多发展中社会的一个主要发展障碍。基础设施仍然是至关重要的，但是，这是知识性的基础设施，是具有进入、搜索和使用能力的知识工人和知识农夫的基础设施。

157. 边远地区长期缺少学校、教师、医生和市场的问题现在可以通过虚拟学校、远程医学和电话推销得到解决。互联网向农夫和工人即时提供关键信息，可以向没有昂贵基础设施的中小型企业敞开销售大门，是减少贫穷和赋予穷人、弱者及易受伤害者权力的强有力工具。在农业生产和食品安全这个至关重要的领域，由于生物技术和新的农业技术不太注重用地和具体规模，而较多地重视特定的植物，因此，提供了无限的机会。农村中大多数贫穷的小农和边际农夫也可以利用这些技术。遥感技术可提供地面生物的精确定位，是规划和管理人员宝贵的工具。

158. 尽管大多数国家严重缺乏基本的通讯基础设施，若干发展中国家却正在抓住信息技术敞开的机会。除其他事项之外，他们正在利用这些技术的潜力刺激出口、微型芯片和软件，把特定优先工业在全球进行部署，并改善行政管理服务。



善政领域是一个重大突破。电子施政是信息技术大厦的支柱之一，是向更开放、更加敏感、更负责任及更加透明的制度发展的手段，包括全面广泛地利用录象会议进行传播、监测以及评价公职人员的业绩，在线登记法律契约和公民综合性服务都成为可能。

159. 国际发展社会能够加强国家一级的努力，使之发生至关重要的变化，联合国系统的许多组织积极协助各国，提供政策方面的建议和技术援助，几个联合国系统的组织，其中包括特别机构，在开展各种活动中，把信息技术作为管理工具，推广信息及技术合作。联合国为发展中国家和联合国信息技术处开办了卫生互联网。另外一个例子是世界银行的全球发展通道。秘书长前一份关于业务活动的报告就包括一些信息技术方面的简短标示（见 E/2000/46/Add. 1），大多数与连通性和联合国系统网站有关。

160. 经社理事会 2000 年通过的部长级宣言简明扼要地反映出当前的知识状况以及各伙伴将要采取的行动。该宣言得到联合国《千年宣言》的核可，因而成为联合国系统的主要任务规定。经社理事会呼吁建立信息和通信技术工作队，推动使用信息和通信技术这个发展的尖端工具。按照这一任务规定，秘书长设立了信息和通信技术高级别顾问组，进行世界范围的协商。理事会根据这些协商结果，授权秘书长设立工作队。而由八个主要工业化国家集团建立的数位机会工作队则是联合国系统之外的主要政府间倡议。由国际电信联盟(电信联盟) 主办即将于 2003 年召开的信息社会首脑会议将审查通讯、投资和技术在创造信息社会基础结构以及弥合数码鸿沟方面所发挥的作用。

161. 部长级宣言除其他事项外，呼吁各国际组织、基金和方案及联合国各专门机构协助转让信息和通信技术，特别是向发展中国家的转让，并支助能力建设和产生实际成果方面的努力。联合国发展系统可以通过其业务活动对这一进程作出贡献。使用信息和通信技术，不仅能够极大地加强联合国系统的效力和影响，而且，还可以扩展创新模式，以加强发展中国家的信息和通信技术能力。知识网络作为发展的一个关键领域正在兴起，需要联合国系统更加积极的支助。可以将信息和通信技术以创新的方式纳入并应用到各项方案的所有部分，各机构也在寻求扩展自己的能力和体系，并拟定方案，以回应并利用正在发生的变化，但是，整个信息和通信技术发展领域都需要采取重大创新步骤。

162. 这既是按部门又是跨部门的一个任务，涉及联合国各专门机构其中包括世界银行以及联合国各基金和方案。驻地协调员们报告，多达 40% 的方案国家对寻求联合国援助以利用信息和通信技术作为发展工具表示有兴趣，作出答复的国家中有半数认为，在获取外国技术过程中，技术转让与援助是他们接受援助最不成功的方面。考虑到技术特别是发展信息和通信技术愈益重要，这个问题需要引起注意。

## D. 性别问题与发展

163. 大会第 53/192 号决议第 25、46 和 47 段都强调将性别问题纳入联合国各领域业务活动的主流，鼓励采取措施，改善秘书处的性别均衡，在审查的三年期内，越来越强有力地对这个问题作出承诺，并取得了一些进步。

### 将性别问题纳入主流

164. 在规划国家方案/项目中，始终考虑到性别观点。25 在答复三年期全面政策审查问卷的 100 多位驻地协调员中，有 66%到 79%的人认为，拟定方案和项目以及共同国家评估和联发援框架均积极地将性别观点纳入主流。捐助国和接受国对同样问题的答复模式相同。

165. 关于 2000 年 6 月召开的第四次妇女问题世界会议五年期审查大会特别会议进一步促进了将性别观点纳入主流的问题。

166. 共同国家评估/联发援框架行动为联合国各机构的业务活动有系统地将性别问题纳入主流提供了一个进入点，发展集团性别问题分组自始至终积极参与编制共同国家评估/联发援框架准则及其试验项目，因此，性别问题充分纳入了共同国家评估/联发援框架准则，共同国家评估指标包括了性别分类参数。

167. 为了着手解决这个相互交织的问题，在国家一级广泛地运用了专题组办法，1998 年有 58 个专题组在外地一级运作，而在 1999 年，这个数字增长到 68 个。性别问题专题组/工作队积极参与的领域包括宣传、在立法上支助东道国政府、在能力建设和社区一级干预活动方面提供技术支助。驻地协调员报告显示，为了使决策者和政府公务人员以及联合国工作人员对性别问题更加敏感，举办了许多讲习班，例如，为受援国政府统计处组织了关于性别分类数据概念、数据收集与分析培训班，还努力使当地非政府机构参与国家立法程序，履行第四次妇女问题世界会议上作出的承诺。

168. 几个机构强调，诸如小额筹措资金和可再利用资源等基于社区的项目，通常把妇女作为减缓贫穷方案组成部分的目标，查看问卷证实，在项目一级特别关注妇女。<sup>17</sup> 秘书长 2000 年 4 月发动的联合国女童教育倡议就是一个范例，该倡议旨在发动一场持久运动，通过联合国系统内外各实体协作伙伴关系，改善少女的教育质量和机会。

169. 此外，性别问题协调中心网和性别问题专家还使联合国各机构能够利用本系统内现有性别问题专门知识，例如，联合国妇女发展基金(妇发基金)设置并试图扩大其区域性别问题顾问网，开发计划署、儿童基金会、人口基金和教科文组织都设置了自己的性别问题协调中心网。但是，有必要避免重叠，并建立全系统性别问题资料和专门知识共用网。

170. 在培训和能力建设领域也作出了努力，<sup>18</sup> 儿童基金会和联合国药物管制和预防犯罪办事处为方案干事拟定了内部准则，粮食计划署举办了性别问题培训讲习班，妇发基金完成了一份将性别观点纳入共同国家评估/联发援框架主流的概念性文件，这将成为拟定联合国职员学院培训单元的基础。然而，几个机构认为这个领域最具挑战性，一般说来，联合国工作人员为了保持性别观点需要进一步的培训，从而有效地收集性别分类数据，进行对性别问题敏感分析。传播好的做法也与此有关。<sup>19</sup>

171. 尽管取得了进步和成就，大家仍然认为联合国系统应该更加密切、更加创新地探索新的和正在出现的性别观点领域，例如，性别问题与艾滋病毒/艾滋病；性别问题、和平与安全；性别问题与信息通信技术；以及性别问题与发展筹资等。

### 增进性别均衡

172. 从组织上颁布了关于征聘妇女特别措施的行政指示（ST/AI/1999/9），其目的是加速秘书处达到性别均衡的步伐，D-1 职等妇女任职情况有改善，该职等妇女任职数量从截至 1999 年 12 月 31 日的 77 人（28.4%）增加到截至 2000 年 11 月 30 日的 88 人（30%）（更多的资料，见 E/CN.6/2001/4）。同样，发展集团执行委员会核准了征聘妇女应征人员担任驻地协调员职位特别措施（方案业务协商会于 2000 年 6 月核准），目前，140 位驻地协调员中有 29 位<sup>20</sup> 是妇女。

## E. 区域因素

173. 大会第 53/192 号决议强调联合国业务活动必须纳入区域和分区域因素，并鼓励驻地协调员确保联合国各区域委员会在与政府协商的情况下进一步参加共同国家评估和联发援框架。

174. 筹备三年期全面政策审查研究发现，联合国各组织的活动，包括驻地协调员年度报告，比过去显示出更多的区域和分区域观点。这部分反映出全球化区域方面的问题，联合国全球会议五年期审查进程还包括注重区域结果。秘书长 1998 年关于区域合作的报告中提出的事项以及理事会第 1998/46 号有关决议都多多少少提高了大家的兴趣，并增加了有关活动。

175. 1999 年通过的共同国家评估和联发援框架准则与大会要求一致，提到区域委员会参与的情况，联发援框架于 2000 年为各区域委员会举办了熟悉培训课程，以进一步鼓励各区域参与共同国家评估和联发援框架。开始看到这一做法的积极成果。

176. 共同国家评估关于联合国系统区域方面工作准则是在 1999 年通过的。开发计划署及其区域委员会还于 2000 年签署了一项战略协定，以加强其在磋商、信息交流和共同努力方面的政策与业务合作。

177. 大多数国家小组认为，联合国系统的业务活动包括了区域观点，对比之下，大约有 60% 的国家小组和几个会员国表示，联合国各区域委员会很少参与共同国家评估和联发援框架的编制工作。大多数认为，妨碍有效解决国家发展区域方面问题的可能制约因素是资金不足、区域和分区域实体不参与，以及有关国家在区域活动中当家作主的复杂情况。

178. 一些机构报告诸如卫生组织、粮农组织、劳工局和粮食计划署是历来很强的区域和分区域提供服务的外勤机构，一些其他组织，例如，信技股和万国邮联，其工作大部分是区域和全球性的。还有其他组织作出大量努力，重点对付越界现象及其影响，例如，贩毒、移徙人潮或艾滋病毒/艾滋病流行病。联合国药物管制和预防犯罪办事处及联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案就是例子。粮食计划署始终采取措施进一步下放权力，从而巩固区域和分区域办事处。

179. 另一个关切的事项是加强与其它区域和区域间组织（例如非统组织、南共体、伊斯兰会议组织、英联邦组织）的关系，鼓励他们更加注意特别问题。儿童基金会和粮食计划署报告，为了实现这一点，已经作出努力。

180. 各区域委员会更加积极地促使联合国系统其他各实体为某些业务活动联合供资或补充供资。

181. 建议采取的步骤中，突出的可有下列几项：

(a) 所有指定驻地协调员应该充分作好准备，应付区域问题，其中包括区域委员会的作用；

(b) 在各区域委员会中，应该建立并/或加强共同国家评估/联发援框架协调中心以及驻地协调员问题，同样，所有驻地协调员都应该有协调中心，用以建立/加强与各区域委员会的关系；

(c) 驻地协调员应该确保所有共同国家评估/联发援框架都能适当考虑区域因素，包括区域委员会的参与；<sup>21</sup>

(d) 各区域委员会可以成为联发援框架的区域性前哨机构，从而进一步扩大其机构间及多国影响；

(e) 可能与联合国各基金会、方案、区域委员会和机构的区域方案联合发起分区域或区域性共同国家评估和联发援框架；

(f) 作出安排，更加充分地分享区域和分区域合作领域的经验和最佳做法，可以使这一做法成为区域协调年度会议的一部分。

## **F. 发展中国家间技术与经济合作**

182. 大会第 53/192 号决议、经社理事会第 2000/6 号决议均敦促联合国系统各组织和机构加强努力，将发展中国家间技术与经济合作模式(技合/经合) 纳入其

业务活动的主流。在审查期间，按照开发计划署发展中国家间技术合作特别股最近的报告，联合国系统各组织和机构仍然是在各自职权范围内促进和推动发展中国家间技术与经济合作的推动者。

183. 联合国系统各组织和机构均已建立技合协调中心，其中许多已经拟定新的政策文书，按照技合订正准则<sup>22</sup>和试验性共同结果指标<sup>23</sup>将技合纳入主流，还作出自觉努力，发展并支助技合各项创新而独特的方案，确保持久而更大的影响，例如，粮农组织、粮食安全特别方案、或国际贸易中心、南南贸易促进方案等。大多数技合活动是由联合国系统各组织和机构其中包括各区域委员会推动的，这些活动在分区域、区域和国际一级展开。知识网络和支助英才中心似乎是大多数组织更喜欢采用的方法，以建设能力、分享最佳做法和专门知识以及开展联合研究与对话，解决许多发展中国家所关切的部门或广泛性问题，例如，贸易、知识产权、人口、邮政服务以及艾滋病毒/艾滋病。

184. 开发计划署仍然是通过全球、区域间、区域和国家方案向技合提供支助的主要机构，其大多数区域方案属技合倡议，超过 50% 的国家合作框架都提到技合模式，这个事实本身就显示出，在开发计划署方案拟定中越来越多地应用技合方式。此外，在 2000 年—2003 年行政长官业务计划中，把南南合作看作是优先事项之一。

## 九. 结论意见

185. 在目前这个关键时刻，对联合国发展系统最大的挑战就是加强适应能力，能够机敏灵活地对迅速变化的全球环境作出反应。联合国要推动变革，就必须自身先行变革，只有挑战自己，然后才能面对新的挑战。联合国发展结构与文化在过去 50 多年中逐渐演进，对特定形势作出反应，并成为会员国政府政治选择的延伸，显示出引人注目的活力，有许多值得骄傲的地方。但是，对发展动力认知的改变、相互交织的全球行动计划、限时千年目标和交叉任务规定等因素，使得有必要采取比过去更加同心协力的方式和工作方法，从而导致产生更大的协同作用和影响。其最终目的是通过纳入国家进程对国家发展作出贡献。

186. 为了充分发挥本系统业务能力的潜力，克服内部和外部这两个制约是非常重要的。体制的声望可促进宣传工作和采取针对问题的侧重点，因而有助于多层面的发展。另一方面，过度依附体制的声望及其合法性会妨碍采取综合全面的方式。联合国系统各组织应加倍努力，更加充分地发挥协同作用，综合各项努力，采取联合行动和方案，对满足国家发展需要采取共同回应措施。迄今为止所进行的改革涉及这方面的许多内容，但是，需要扩大并加深这一进程。更加连贯综合的发展合作框架可以使本系统得以协助发展中国家更系统地努力应付全球化挑战，并有益地融入世界经济。但是，日益偏爱短期和专用发展资金成为这方面的

主要制约，不仅拒绝了大量重要资源，而且损害了将捐献基金有效用于更加综合的办法。应该使今后的改革进程解决这些联对问题。

187. 资源是必要的，但并不足以确保效率和效力，在资源匮乏时期，有效利用资源愈益重要，这就需要在组织上作好准备、具有干练才能、培育合作的文化环境，这个结论得到一些关于影响评价研究的证实。联合国发展系统的改革不仅是为了加强内部连贯性和机构影响力，而且要完成更加广泛的实质性议程，为会员国提供更好的服务和支助。迄今所进行的改革为取得更多的进步奠定了基础，此一进程应该从共同房地发展到共同政策框架、从拟订方案范例到参与、从进程到内容、从协调到连贯性、从交换信息到分享技能、从国家执行到能力建设。现在也许将联合拟订方案的概念发展到包括国家赞助者，目的和职能应该更加直接确定方式和进程，联发援框架机构为取得更多的进步提供了发射台。

188. 本三年期审查为各会员国政府就复杂问题进行对话提供了非同寻常的机会，这将确定联合国发展合作的未来。

#### 注

<sup>1</sup> 例如，见大会第 55/43 号决议第 7 段。

<sup>2</sup> 见 2000 年 9 月 11 日秘书长在纽约开发计划署举办的发展援助的前景的高级别部长会议上的发言。

<sup>3</sup> 理事会 2001 年实质性会议收到关于本题目的另一份报告；也见 E/C.3/2001/16。

<sup>4</sup> 秘书长指派开发计划署署长管理和资助驻地协调员制度。驻地协调员的任命由署长向秘书长最后提出。

<sup>5</sup> 目前有 130 个驻地协调员。

<sup>6</sup> 180 度审查是指国家小组成员向联合国驻地协调员提供的考绩反馈和驻地协调员向联合国国家小组成员提供的考绩反馈。这是同僚之间的反馈过程。

<sup>7</sup> 除此之外还有联合国及行政协调会所有成员组织的互联网和网址以及方案业务协商会网址，这些网址载有指导方针、会期报告和文件以及其他有关资料；见 E/2000/46/Add.1，第 60 和 61 段。

<sup>8</sup> 作为行政协调会正在进行的改革的一部分，已经设立了一个新的高级方案委员会（以代替方案业务协商会）和高级别管理委员会。

<sup>9</sup> 方案业务协商会已通过了一些准则，如驻地协商员制度运作准则（1999 年），关于全球会议外地一级后续工作的驻地协调员制度指导说明（1998 年），联合国发展框架准则（1999 年）和共同国家评估准则（1998 年），等等。

<sup>10</sup> 加纳、约旦、哈萨克斯坦、老挝人民民主共和国、莫桑比克、尼泊尔和菲律宾。

<sup>11</sup> 马达加斯加和罗马尼亚。

<sup>12</sup> 协调统一可能行得通的其他领域包括合约方式、征聘程序、保险和考绩审查方法。

<sup>13</sup> 孟加拉国、巴西、柬埔寨、约旦、哈萨克斯坦、缅甸、尼泊尔、乌兹别克斯坦和津巴布韦。从事协调统一工作的机构数目因国家不同而各异。如在津巴布韦，所有联合国机构都参与协调统一工作。在缅甸，协调统一工作涉及开发计划署、人口基金、粮食计划署、联合国国际药物管制规划署（药物管制署）、世界卫生组织（卫生组织）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）。

- <sup>14</sup> 联合国项目事务厅（项目厅）约有 3 000 个国家项目人员。开发计划署估计其国家项目人员可能高达 30 000 人。卫生组织没有国家项目人员安排，但可以按照商定的定义作出安排，订约征聘国家人员。
- <sup>15</sup> 见联合国，《联合国支持的能力建设：一些评价和经验》（纽约，1999 年）。
- <sup>16</sup> 该决议指出，在这个范畴内，联合国各基金和方案的活动旨在向接受国提供技术援助，这是根据这些国家的经济和社会需要及优先事项，其中包括消除贫穷、推动所有人权、包括发展权，以按照大会有关决议和最近联合国各项会议实现可持续经济增长和可持续发展，并强调需要按照有关受援国政府的要求开展这些活动，并将其严格限制在联合国基金和方案的各自任务规定之内，这些基金和方案应该获得捐助国更多的捐款。
- <sup>17</sup> 答复问卷约 99% 的驻地协调员和 91% 的受援国以及所有捐助者都同意联合国活动把贫穷妇女和女童作为目标
- <sup>18</sup> 妇女观察中有一节专门登载可获得的有关培训资料信息和联机 ([www.col.org/genderResources](http://www.col.org/genderResources))。
- <sup>19</sup> 已有资料包括“好的做法简编” ([www.unifem.org/goodpractices](http://www.unifem.org/goodpractices))：这是一项机构间努力，还有提高妇女地位司设置并由几个其他机构主办的《妇女观察》 ([www.un.org/womenwatch](http://www.un.org/womenwatch))。
- <sup>20</sup> 这个数字包括 26 名现任和 3 名候任妇女驻地协调员。联合国人类住区(人居)中心和人口基金也有自己的“好的做法”网站。
- <sup>21</sup> 发展集团与各区域委员会协商，正在采取措施加快这一领域的进展，鼓励所有驻地协调员能够敦促各区域委员会自始至终参加共同国家评估和联发援框架。
- <sup>22</sup> 经济及社会理事会 1998/284 号决定注意到秘书长的说明，转递关于发展中国家间技术合作政策及程序的审查订正准则。
- <sup>23</sup> 试验性共同结果指标，见 (TCDC/12/3 附件)。
-