



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
7 November 2002  
Chinese  
Original: English

2003 年第一届常会

2003 年 1 月 20 日至 29 日，纽约

临时议程项目 3

国家方案及有关事项

对缅甸的援助

署长的说明

摘要

本报告载列由两名成员组成的缅甸人类发展倡议国际独立评估团提出的主要调查结果、结论和建议。该评估团是依照执行局 1998 年 6 月 19 日第 98/14 号决定和 2001 年 9 月 14 日第 2001/15 号决定所规定的指导方针开展活动的。自从向 2001 年 1 月第一届常会提出关于上次人类发展倡议评估团的报告以来，署长注意到：(a) 执行局第 2001/15 号决定依照 DP/2001/27 号文件所载的建议批准了人类发展倡议第四阶段；(b) 在人类发展倡议第三阶段的 10 个项目中，有 7 个已完成业务活动，并由人类发展倡议第四阶段的一个综合社区发展项目接替；(c) 微额供资、艾滋病毒/艾滋病防治和偏远乡镇社区发展等其余项目也已转入人类发展倡议第四阶段。

署长进一步注意到：(a) 2002 年人类发展倡议评估团是在 2002 年 5 月至 6 月开展活动的，(b) 驻地代表向执行局第二届常会作了关于评估团主要调查结果的初步口头报告。总的来说，评估团发现所有人类发展倡议项目都是在完全符合理事会第 93/21 号决定和执行局第 98/14 号决定有关规定的情况下开展的。这些项目对受益人的整体影响十分积极，鼓励了有力的社区参与和互动，导致提高社区管理自己事务的能力。评估团还强调了若干战略问题和挑战，执行局不妨在人类发展倡议下一阶段予以考虑执行。独立评估团的报告全文可向执行局秘书处索取。

**决定内容**

执行局不妨(a) 注意到 DP/2003/3 号文件和赴缅甸独立评估团提交的报告，特别是其中提出的战略问题和挑战；并且(b) 请署长在今后人类发展倡议第四阶段中考虑到并执行独立评估团的调查结果。

**目录**

章次	段次	页次
一. 背景和目的 .....	1-3	3
二. 人类发展倡议第三阶段，1999 年 9 月至 2002 年 5 月 .....	4-13	4
A. 导言 .....	4	4
B. 独立评估团的评估 .....	5	4
C. 人类发展倡议项目的影响 .....	6-13	4
三. 指导未来方案拟订的关键经验教训 .....	14-17	6
四. 战略问题和挑战 .....	18-23	6
五. 独立评估团的建议 .....	24-25	7

## 一. 背景和目的

1. 开发计划署自 1993 年以来对缅甸的援助一直是遵照理事会第 93/21 号决定和执行局第 96/1、98/14 和 2001/15 号决定所规定的指导方针提供的。根据这些决定，拨出资源以满足缅甸严重的人道主义需要和人的基本需要，并明确提供给在初级保健、环境、艾滋病毒/艾滋病、培训与教育、粮食安全领域对基层具有可持续影响的方案。项目是在题为人类发展倡议的框架内制订并协调的。人类发展倡议的第一阶段(15 个项目)在 1994 年至 1996 年年底执行。第二阶段延长时期有 10 个项目，已于 1999 年年尾完成。人类发展倡议第三阶段的项目是在 1999 年年尾按照执行局第 98/14 号决定启动的。人类发展倡议第三阶段的 7 个项目已于 2002 年 2 月完成，并将由一个综合社区发展项目接替。这些项目将同剩下的三个项目一起转入人类发展倡议第四阶段。

2. 执行局第 2001/15 号决定核可继续资助曾在理事会第 93/21 号决定中简要列明、其后又在执行局第 96/1 号和第 98/14 号决定中确认的各部门活动。执行局授权署长逐项核可项目延期，由核心预算资源调拨目标供资 2 200 万美元——但在 2002-2004 年其他(非核心)资源可提供额外资源的情况下不超过 5 000 万美元。执行局第 98/14 号决定还请署长每年向执行局提交关于执行人类发展倡议项目活动的进展和挑战的报告。因此，正在向执行局本届会议提出 2002 年 5 月至 6 月开展活动的上次独立评估团的调查结果。

3. 作为对第 98/14 号和第 2001/15 号决定的回应，本报告载列由两名成员组成的国际独立评估团 2002 年 5 月 18 日至 6 月 22 日在缅甸进行审查的主要结果、结论和建议。审查涉及 2000 年 7 月上次评估至 2002 年 5 月底期间。这是人类发展倡议第三阶段的最后一段时间(见执行局第 98/14 号决定)。评估团审查了人类发展倡议的全球性问题，执行项目活动过程中的挑战和机会以及业务上的限制。评估团成员还审查了为 2002-2004 年人类发展倡议第四阶段规划的业务战略并提出了有关建议。理事会 2001 年 9 月第二届常会批准了这些战略。评估团处理的主要问题包括：(a) 理事会和执行局的有关指示是否得到严格遵守；(b) 在现有资源的情况下，项目是否处理了影响到缅甸人类发展的重大问题，包括减少极端贫穷、保护和恢复环境、艾滋病毒/艾滋病、粮食安全、培训与教育和初级保健；(c) 衡量人类发展倡议的三项主要目标——满足基本需要、扩大村一级的参与进程以及增强社区及其他目标群体的能力——的整体影响；(d) 确定人类发展倡议第三阶段是否有适当的监测和评价程序和机制而且正在运作；并(e) 根据新项目(人类发展倡议第四阶段)提议的措施对实现人类发展倡议的三项主要目标是否适当和充分。

## 二. 人类发展倡议第三阶段，1999 年 9 月至 2002 年 5 月

### A. 引言

4. 继续严格遵照理事会第 93/21 号决定和执行局第 96/1、98/14 和 2001/15 号决定制定和执行所有人类发展倡议项目。根据一套特定标准，在旱区、掸邦南部、艾亚瓦迪三角洲以及偏远边境地区若开邦、钦邦和克钦邦执行了项目。在选定的项目干预地区，在总共 324 个乡镇中，以 23 个乡镇为对象开展了工作。人类发展倡议项目的重点是农村最穷人口。根据贫穷调查的结果选出了村和村组(附近村庄的行政小组)开展项目干预工作。一般来说，在典型项目乡镇，向大约 20% 的村组提供援助，虽然微额信贷往往覆盖更多村庄。人类发展倡议项目围绕三个主题分组：(a) 一组涉及初级保健、饮用水供应和卫生、防治艾滋病毒/艾滋病和初级教育等基本人道主义需要；(b) 第二组项目针对其他优先领域——粮食安全、制止自然环境恶化、创收和微额供资活动；(c) 第三组涉及偏远边境地区的项目活动，这些项目是以共同地区管理办法开展的。迄今，人类发展倡议对该国 4 800 万人民的大约 4% 产生了影响。

### B. 独立评估团的评估

5. 评估团的结论是，总的来说，人类发展倡议项目完全符合理事会和执行局各项决定的有关规定。目前正在开展理事会和执行局决定所规定的五个关键部门的工作，特别强调 23 个选定乡镇中的农村最穷人口。对受益人的整体影响十分积极，满足了许多他们最重要的需求。很大比例的人类发展倡议目标村目前发展了在人类发展倡议项目之外自己继续工作的能力。评估团还逐个项目强调人类发展倡议第三阶段的若干重大成就以及可指导未来方案拟订工作的关键经验教训。评估团还指出人类发展倡议的若干战略性挑战以及缅甸人类发展所面临的重大问题。后来，这些看法得到进一步阐述，并为评估团成员和国家办事处讨论人类发展倡议第四阶段的规划和交付提供了有益投入。评估团还观察到，通过在每个项目乡镇部署小型过渡小组，人类发展倡议第三阶段向人类发展倡议第四阶段的过渡的管理工作井然有序。

### C. 人类发展倡议项目的影响

6. 就人类发展倡议第三阶段项目的重大成就而言，注意到所有项目都已成功交付，大多数项目超过了规定的指标或目标，并且都是在预算内交付的。

7. **在初级保健方面**，3 700 个村庄广泛开展了“自我保健”培训，11 个人类发展倡议乡镇的大约 387 000 名妇女/家庭参加了。还为 15 000 名村领导人、新的志愿团体、社区保健工作者、基本保健工作人员和村民举办了一系列培训方案，使他们能够更好地理解和管理社区事务。这些活动通过 297 个微型项目为小型基础设施供资以及向村保健站提供用品和小型设备得到进一步补充。

8. 在社区供水和卫生方面，更强调能力建设。为村庄举办了密集培训方案，协助它们落实、操作和维修社区拥有的村供水和卫生系统。还为易受伤害村庄举办了危害管理讲习班，并编制了水质控制及操作和维修供水卫生设备的手册和培训材料。这个部门的项目干预措施已使约 2 400 个村庄受益。

9. 开发计划署艾滋病/艾滋病项目继续是处理艾滋病的多层面问题及其后果的主要机制。据估计，该国感染率为人口的 0.34%。该项目通过与各部委的技术部门密切合作，大大提高了全国对这个问题的严重性和后果的认识。同联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)合作拟订了一项联合国联合战略计划，以便更广泛地处理该国的艾滋病病毒/艾滋病问题。目前，该项目以大约 2% 的艾滋病病毒/艾滋病感染者为对象，这个数字很小，因为该国的需求巨大。通过战略性使用有限资金，该项目进一步帮助发展体制能力以及与民间社会组织的联系。该项目还加强了社区组织防治艾滋病病毒/艾滋病的能力。项目活动集中于三个优先领域：(a) 行为变化资讯干预措施；(b) 艾滋病病毒/艾滋病和性传播疾病的管理和保健干预措施；以及(c) 政策制订举措和资源调动。

10. 在人类发展倡议的三个阶段中，11 个人类发展倡议乡镇所有小学的 80% 接受了小型基础设施发展援助，大约涉及 630 座小学和 30 个社区学习中心。教育部门的技术援助活动包括：课程编排；提供课本等学校用品；支持家长/教师协会；向校外青年和成人提供非正规教育；为村自愿者开办识字课。这个项目还发展了覆盖所有乡镇的教育管理信息系统。

11. 小额信贷项目覆盖该国三个地区的 11 个乡镇。三个国际非政府组织执行伙伴——孟加拉国格拉米银行、民间机构合作协会(美国)和技术研究和交流小组(法国)——继续达到并超过项目目标。虽然每个国际组织采用了不同的交付方法，但活动是通过小额供资论坛/讲习班协调的。至今，1 387 个村庄的 100 000 个家庭可以获得小额信贷和储蓄，入帐回收率为 98.5%。

12. 三项环境和粮食安全项目处理旱区、掸邦、三角洲地区的环境退化问题。它们继续改进技术和能力以提高生产和农村收入。这些项目还便利向农民及其他易受伤害群体提供小额信贷。旱区 45 个村庄的抽样评价和评析研究发现，80% 的人类发展倡议村已经自力更生并且成熟。在掸邦南部，该项目显然改善了社区生计，这个邦最穷的 605 个村庄成为对象，该邦四个具有全国重要意义的流域受到很大威胁。为村民举办了防止土壤侵蚀和保持土壤做法的广泛培训。还采用了综合植物营养系统的增强技术。由于村民日益关切保护和养护自然环境，几乎所有家庭现在都使用节省燃料炉灶，从而减少家用木柴的大量需求。在艾亚瓦迪三角洲，广泛的环境干预工作，包括推销和采购做法培训、援助小型水产养殖和牲畜饲养以及森林养护活动，以 343 个村庄(约有 28 150 个家庭)的许多易受伤害家庭为对象。

13. **偏远乡镇社区发展**项目在缅甸与世隔绝的北部和西北部边境地区——若开邦东部、钦邦和克钦邦——的 10 个乡镇运作。该项目通过采用高度综合的办法，扩展到 257 个村庄的 126 500 人。干预措施包括满足社会需要的收入、微额供资、粮食安全和小型基础设施项目。动员了约 1 029 个社区自力更生小组，占有目标家庭的 76%。该项目还为在联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)撤出时立即推广活动铺平道路。难民专员办事处目前正在将回返者遣返到若开邦北部。为该区域拟订了一项更全面的基本需要援助方案，不过正在等待国家当局批准。

### 三. 指导未来方案拟订的关键经验教训

14. 在人类发展倡议第四阶段的讨论和规划期间，评估团强调了以往人类发展倡议的若干关键经验教训，据此提出了某些建议，以便进一步指导开发计划署未来对该国的援助。应注意到，以下建议也是在仔细观察农村/农业部门的整体状况和农村情况广泛快速恶化之后提出的。

15. 小农部门的发展应得到最高优先考虑。这一部门可获益于采用更多项目交付方法，通过增强农业发展，集中适当资源来对付农村饥饿和贫穷日益加剧的严重威胁。

16. 人类发展倡议项目的信贷部分成功地鼓励了投资和发展，特别是在环境和粮食安全领域。鉴于信贷和投资之间的重要联系，这种合作应在人类发展倡议第四阶段中继续开展，特别是在综合社区发展和微型信贷项目方面，这些方面对生产部门极为重要。

17. 过去的经验表明，改进农业基础设施可使农业发展大大受益。优先领域包括环境保护基础设施，例如小型水坝、侵蚀控制结构和社区森林。这种工作往往需要大量劳动力，可在“农闲季节”进行，有助于增加家庭收入，同时通过改善环境连续多年大幅度提高作物产量。

### 四. 战略问题和挑战

18. 人类发展倡议以往三个阶段肯定得益于更深刻地理解缅甸人类发展局势的复杂性。然而，在整个农村人口中，只有很少一部分(65%)从人类发展倡议中受益。开发计划署目前面临的挑战是，推广人类发展倡议迄今的成功办法，以便有比该国 324 个乡镇中 23 个更多的乡镇可以受益。评估团认识到，由于供资有限，这将是一项艰巨的任务，因此提出了人类发展倡议在下一阶段可以集中注意的建议。

19. 要在减少贫穷方面扩大覆盖面并提高效率，干预措施可以更加针对具体区域，而不是象现在这样针对具体村庄。这还会使人类发展倡议把技术服务扩展到

整个地区或生态区的所有村庄。还需要处理适当交付机制的问题，以便采取更协同综合的办法。

20. 为了继续减贫效果，人类发展倡议将需要考虑如何横向扩大人类发展进程（扩大到其他村庄和乡镇），如何纵向扩大到支持网络的高层，例如政府部门、行政当局和更大的市场。这方面的范例是成功的微额供资项目。该项目为其干预措施拟订了合理办法。仍然面临的挑战是，如果金融服务要在人类发展倡议时限之后持续和扩大，就必须通过与该国更广泛的支助网络相结合，使信贷/储蓄提供组织和网络体制化。

21. 宏观经济环境没有提供必要的鼓励，使农业系统多样化，生产价值较高的作物。必须改革政策，使该国能够实现快速公平的增长。不与有利的政策环境相结合，基层的进展将最终付诸东流。关系到农村福利的关键国家政策还应与开发计划署和该国的合作性政策研究和分析的重要能力建设并驾齐驱。拟议的开发计划署农业部门审查和贫困评估虽然在长期有帮助，但目前更迫切需要可有助于发展政策规划能力的政策分析。这将需要进行实地访问、基层对政策拟订过程的投入以及就影响到社区福利的问题与社区对话。

22. 应付突然冲击的长期和短期努力也极需补充。协助穷人实现粮食安全还意味着减少他们对生病、经济冲击和自然灾害等风险的脆弱性，并帮助他们对付降临的灾难冲击。自然灾害和突然冲击会严重威胁该国许多穷人的粮食安全。当灾害袭击人类发展倡议援助的乡镇时，开发计划署必须能够作出快速反应，处理并防范灾后危机。

23. 要使人类发展倡议活动具有持续影响，开发计划署就必须在下一阶段采取更灵活的办法，以便可以探讨如何推广、扩大影响，以及利用政策机制帮助穷人。这反过来会对该国人类发展面临的一些更广泛的严重问题产生积极影响。

## 五. 独立评估团的建议

24. 评估团注意到缅甸的社会经济和环境状况正在快速恶化，对家庭、村庄以及更广泛的社区和国家各级的冲击可能会很严重和更频繁。这种局势使穷人的生计进一步恶化，尤其是鉴于缅甸农村/农业部门约占该国人口的 65%。过去十年的经济活动也主要集中于开采农村地区的现有资源，而不是对这些地区的可持续发展进行投资。加上每年 2.2% 的高人口增长，伴随的环境恶化会通过减少农业生产率、降低收入、加剧自然冲击和扩大粮食不安全，进一步影响农村经济。这只会使农村家庭的贫穷程度加剧并恶化。考虑到这一点，评估团提出了应在人类发展倡议第四阶段项目中执行的以下建议：

(a) 为了减轻潜在的粮食安全和农村贫穷危机，增加粮食安全和农业/农村收入应得到最高优先考虑。

(b) 一部分项目预算应分配给“现金换工作”方案，在贫穷压力极大的地区，当农业收入不足而且储蓄用光时，每年执行方案一到三个月。应根据需要规划并准备快速执行一系列小型、劳动密集、收益高的农村/环境基础设施项目。以往人类发展倡议第三阶段的偏远乡镇社区发展项目已经开始了这一进程。

(c) 开发计划署应带头向国际捐助界主动通报该国极为严重的艾滋病毒/艾滋病局势以及迫切需要注入额外资金的情况，以协助应对在缅甸迅速蔓延的艾滋病。

(d) 应最高优先考虑微额供资项目与国家金融当局及其他当局在政府拟订和通过立法问题上合作。这将使那些类似于目前在开发计划署人类发展倡议项目下成功运作的微额供资机构可以在全国运作。农业、畜牧业和渔业等领域的更广泛用户群体也可以从微额信贷活动中受益。

(e) 开发计划署应紧急着手安排实施已规划的全面、综合家庭调查和农业部门审查。在这方面，评估团注意到项目文件已编写妥当，设计规划很清楚，已准备执行。然而，这些审查若要实现其目的，成为为从政策角度处理贫穷状况收集数据的重要来源，就必须与该国政府和感兴趣的捐助者加强协调。

(f) 强烈建议开发计划署通过更有系统的预警/信息系统在所有人类发展信贷项目领域开展减少和预防危害活动。开发计划署还应查明跟踪紧急情况所需的信息的重要来源，制订处理紧急情况的救济回应程序，并探讨如何在乡镇一级加强与灾害有关的政府机构的协作。

(g) 为了更好地理解和认识该国紧急且日益恶化的贫穷局势，评估团提议农业和林业部门人员作为技术伙伴参加人类发展倡议有关部门。

25. 正如执行局 2001 年 9 月 14 日第 2001/15 号决定所授权，开发计划署既面临挑战也拥有机会，利用其他捐助者的捐款增加现有项目资金。评估团认为，在拟订调动非核心资源的战略时，应强调新地区的优先需要。