



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
31 October 2003
Chinese
Original: English

2004 年第一届常会

2004 年 1 月 23 日至 30 日，纽约

临时议程项目 5

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人类发展倡议第四阶段(2002-2004)国际独立评估团提出的主要调查结论、建议和战略挑战。该评估团依照执行局 1996 年 1 月 16 日第 96/1 号决定、1998 年 6 月 19 日第 98/14 号决定、2001 年 9 月 14 日第 2001/15 号决定和 2003 年 1 月 23 日第 2003/2 号决定所规定的指导方针，于 2003 年 8 月 11 至 30 日在缅甸开展工作。上次人类发展倡议评估团的报告是于 2003 年 1 月向执行局提出的(见 DP/2003/3 号文件)。在该国政府延迟九个月认可之后，人类发展倡议第四阶段项目于 2003 年 1 月开始实施，现在正在全面执行中。

署长注意到：(a) 2003 年人类发展倡议评估团在 2003 年 8 月开展活动，(b) 驻地代表就评估团一些非常关键的调查结果向 2003 年 9 月执行局第二届常会提出了初步口头报告。总的来说，评估团的结论是，所有人类发展倡议第四阶段项目的设计都清楚而明确符合理事会和执行局的有关决定。开发计划署和项目工作人员全心致力于执行既定任务，而且所有项目活动都遵照这些决定。评估团还指出了若干挑战、困难与建议，执行局不妨在人类发展倡议下考虑予以落实。独立评估团的报告全文可向执行局秘书处索取。

决定的内容

执行局不妨(a) 注意到 DP/2004/8 号文件和派往缅甸的调查独立评估团提交的报告，特别是其中所述的战略挑战和建议；并且(b) 请署长在人类发展倡议第四阶段中酌情考虑到并落实独立评估团的调查结果。



目录

章次	页次
一. 背景和目的	3
二. 遵守理事会/执行局任务规定的情况	3
三. 独立评估团的评估	4
A. 缅甸境内的人类需求	4
B. 开发计划署的反应	5
四. 监测和评估	6
五. 战略挑战和建议	6
六. 独立评估团的结论	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、2001/15 和 2003/2 号决定所规定的指导方针提供的。根据这些决定，所分配的资源是用来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实施的。人类发展倡议第一阶段(15 个项目)实施于 1994 年至 1996 年年底。人类发展倡议第二阶段延长期有 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七个项目已于 2002 年 2 月完成，并已由一个综合社区发展项目取代。这个项目，以及人类发展倡议第三阶段边远边界地区的社区发展项目，构成人类发展倡议的核心。这些项目连同剩下的三个项目，已一起转入人类发展倡议第四阶段，该阶段由六个项目组成，预算总额 2 200 万美元。

2. 执行局在其最近第 2003/2 号决定中重申理事会和执行局以前的各项决定。执行局也鼓励开发计划署在其任务范围内增强人类发展倡议第四阶段的影响力，同时考虑到 2002 年独立评估团提交的报告。2003 年人类发展倡议第四阶段评估团审查了对缅甸的援助继续符合理事会/执行局相关决定规定的程度以及执行人类发展倡议项目活动方面的进展情况和各种挑战。因此，现在向执行局本届会议提出评估团在 2003 年 8 月开展活动的结果。

3. 本报告载列由两名成员组成的国际独立评估团 2003 年 8 月 11 日至 30 日在缅甸进行调查的主要结果、结论和建议。评估团审查了人类发展倡议的全面性问题，是否遵守理事会和执行局的有关指示，以及执行项目活动所遭遇的挑战和限制。

二. 遵守理事会和执行局任务规定的情况

4. 评估团在广泛协商和现场视察的整个过程中，不断探讨人类发展倡议第四阶段遵守理事会执行局各项决定的情况。评估团的结论是，人类发展倡议第四阶段项目的设计都清楚而明确符合这些决定。所有开发计划署和项目工作人员都充分认识到既定的任务，而且都致力于其执行。虽然人类发展倡议第四阶段的执行仍处于早期阶段，但到目前为止，所有项目活动也都符合这些决定，此外有充分的理由相信在整个阶段都将继续如此。评估团还着重指出了关于可持续性问题的问题。评估团报告中除了提高这一领域工作的一些评论和建议。报告还指出，每个地方基层方案的可持续影响最终都需要有一个支持性而且有利的政策、法律和管理环境。开发计划署所取得的良好基层经验现在可以作为与利益攸关者进行对话的基础，这将导致使影响农村穷人生活的政策有所改善。

三. 独立评估团的评估

5. 虽然人类发展倡议第四阶段开始还不太久，但评估团审查了过去几个月在满足人类基本需要方面的进展情况，并注意到：(a) 在查明乡村较穷家庭以使人类发展倡议干预措施能更有效帮助最需要的人的机制方面已取得很大的进展；(b) 人类发展倡议第四阶段与早先阶段相比，重点更明确，前后更一致；(c) 部门间办法很可能会以较小成本对对象人口产生更大的影响；(d) 人类发展倡议第四阶段为在小额供资活动、农业部门审查和方案其余部分之间建立更好的联系提供了机会；(e) 长期说来，必须更加注意如何维持社区组织；(f) 人类发展倡议第四阶段针对对象群体增权扩能以及收入和两性平等方面的方案办法值得高度评价；(g) 小额供资项目正在提高穷人收入和储蓄方面发挥重大作用。该项目的构想很周全，管理也良好，而且令人印象深刻的是，它在困难环境下财政可以维持下去。该项目的扩充能力受到了资金不足和建制不善方面的相关挑战的限制；(h) 艾滋病病毒/爱滋病项目载有许多有用的内容，但是如果其重点能更加明确，就会更有成效；(i) 将具有正面影响的直接实地经验和在国家及国际各级提出穷人所关切问题的能力结合起来，这是实施人类发展倡议的令人不得不服的理由。

A. 缅甸境内的人类需求

6. 关于缅甸境内贫穷状况和人的需求的资料很缺乏，几乎没有关于这方面趋势的可靠和一致的资料。根据在 1997 年进行的家庭经济情况调查，1/4 的人口（大约 1 000 万人）处于赤贫状态，乡村地区和城市地区的比例几乎相等。自那时以来，由于最近事态发展以及宏观经济环境的当前趋势，都市穷人和农村穷人的比例似乎都大为增加。不过，赤贫人口绝大多数依然在农村地区。

7. 根据直接的实地观察和现有数据，评估团就缅甸境内贫穷的性质作出了一些暂时性结论。就农业气候带、作物模式和社会团体类别来说，该国存在着巨大的差异，但与此同时似乎也有一些一般特性。缅甸农村不被视作维生经济，因为大多数农民种植作物和谷物供自己消费。农村经济具有高度的货币性质，因为经济作物相当专门化，可以出售以购买稻米和其他必需品。

8. 绝大多数农村人口十分贫穷，工资每天在 60 美分到 25 美元之间。长期营养不良率很高，五名农村儿童中就有两名受影响。实际进小学念书是可能的，但制服、课本和学费对很多人来说是付不起的，这造成了高退学率。此外，接受高年级的基本教育使农村家庭面临更多的困难，因为学校距离远而且费用不断增加。不到一半的农村人口可获得安全饮用水或适当卫生服务。疟疾十分猖獗，是死亡和发病的主要原因；结核病很普遍；日益蔓延的爱滋病感染是让全国严重关切的一个因素。无土地人口占农村人口的 30% 到 40%，主要以打零工维生，而且工资大都很少。

B. 开发计划署的反应

9. 在联合国系统之外，没有任何专门解决农村贫穷问题的官方发展援助。在其权责范围之内，人类发展倡议正在对其所运作的乡镇的大批穷人产生直接的影响。该倡议继续寻找使农村穷人能够对其自身前途作出决定并加以实施的社区发展新办法。可是，这需要在建立治理结构和系统方面作出高度协调一致的努力。开发计划署具备非常适合的条件，可以评估农村贫穷和贫穷问题政策的影响。这也是为什么把家庭经济情况调查列为人类发展倡议第四阶段组成部分的另一个理由。

10. 现阶段的人类发展倡议包括六个项目，其中三个是这个阶段新设的项目。它们包括两个综合社区发展项目；小额供资；艾滋病毒/艾滋病；农业部门审查；以及综合家庭生活条件评估。总体而言，人类发展倡议第四阶段着眼于在 24 个城镇的 3 900 个村庄（约该国所有村庄的 5%）提供援助。

11. 人类发展倡议第四阶段的项目干预措施已变得更有重点和更加明确。为了确定并具体帮助处境最不利的家庭，人类发展倡议第四阶段已制定一个复杂程序来选定城镇和城镇内的村庄作为其社区发展项目的主要受益者。两个大型的地区项目构成人类发展倡议第四阶段的核心。依据人类发展倡议以前阶段所汲取的经验，目前各方更加注重提高每个村庄的贫穷家庭的收入，特别是通过人类发展倡议小额供资措施。此外，两个以社区为主的项目调整了努力方向，以期调动目标村庄的当地群体并让他们有能力落实他们对发展活动的决定。这样有效地建立了分配项目资源的基础。项目干预措施综合办法的目的在于提高成本效益，同时考虑到使目前周期的核心（核心预算资源调拨目标）资源的资源配置总体目标大为减少。

12. 关于农业部门审查和生活条件调查的初步工作已经开始，将于 2004 年加紧进行。农业部门的审查有可能无法在帮助农村部门扶贫政策分析方面充分发挥潜力。应该找出方法和途径来扩充农业部门审查组，增加社区发展和林业专家。这将加强该审查组评估和建议各种方法的能力，以便改善政策和管理环境使农村穷人受益。

13. 小额供资项目正在大力帮助提高社会最穷阶层中对象群体的福祉。它在推广严谨的信贷和储蓄策略、增进财政可持续性以及偿还款项方面，有着优良的记录。该项目涵盖 1 700 个村庄，目前尚未偿清的贷款总额为 25 360 亿缅甸元，尚未偿还贷款的比例几近 100%。不过，该项目进行扩充以满足现有贷款者全部需求、提供新产品并向新贷款者提供服务的能力，由于资金不足和体制不善等挑战而受到限制。

14. 开发计划署是处理缅甸艾滋病毒/艾滋病问题的第一个组织。项目活动集中于艾滋病毒传染的高危地区。项目干预措施的范围目前超出现有 24 个实施人类

发展倡议的乡镇，而且一直在推动将联合国机构、非政府组织和国家艾滋病方案共同制订 2003-2005 年艾滋病毒/艾滋病联合方案。在实地一级，该项目已经建立广泛的实施机制，目前正得到方案协调员和乡村和城镇一级的志愿人员的协助。该项目提供广泛各类服务。鉴于这一流行病的情况严重，而且现有资源有限，这些服务是极有价值的。不过，评估团认为，由于人类发展倡议的各阶段很短，在开发计划署供资范围以外开展的艾滋病毒/艾滋病活动的可持续性很有疑问，开发计划署正在严格审查其作用，以找出一个符合其权责的更明确重点并取得最大限度的相对优势。

四. 监测和评估

15. 评估团注意到，人类发展倡议第四阶段各项目正在实施 2002 年独立评估团的建议。监测和评估机制正在改组，以适应人类发展倡议第四阶段的新综合重点。评估团注意到可通过以下办法来进一步强化若干监测和评估内容：(a) 编制和纳入结构完善的知识库；(b) 效应评估；(c) 进程监测；以及(d) 根据所汲取的经验教训来帮助进行政策分析。

五. 战略挑战和建议

16. 核心资源调拨目标对人类发展倡议第四阶段的核心拨款已减至相当于人类发展倡议前几个阶段数额的不到 50%。这要求有一个经过深思熟虑的方案战略和重新调整重点，同时着眼于对缅甸农村穷人的生活产生更大的可持续效应。评估团注意到，虽然在这方面取得了重大的进展，但仍有改进的余地，包括在一些项目活动的整合与协调一致方面。

17. 十分明显的是，基层项目的可持续性取决于是否存在一个支持性的、有利穷人的立法和管理环境。在这方面，开发计划署有一个非常重要的机会，可以根据它的实地经验、对穷人呼声的了解及其在人类发展倡议第四阶段下所作的全国性调查，推动所有利益有关者就这个问题进行对话。虽然生活条件调查将有助于这一进程，但发挥农业部门审查的全部潜力将非常依赖良好的政策环境。

18. 小额供资项目在人类发展倡议对象村庄继续是非常成功的。可是，如果没有更多的资金，就不可能把扩展作业范围以解决其他乡村和城镇的广泛需求。由于迅速的通货膨胀，在人类发展倡议第四阶段注入资本 60 万美元额外资金只可能产生有限的增长。此外，农村对非正规信贷来源的高额负债导致人们非常需要在人类发展倡议下提供的更低廉、更易获得的信贷。评估团认为，能给农村贫穷产生最大影响的一项政策改变将是创立一个立法和管理框架，积极支持小额供资服务的制度化。目前，既没有商业银行法也没有合作社立法框架来提供小额供资制度化作业的有效政策和管理工具。评估团鼓励开发计划署及其伙伴与政府对话，探讨小额供资在农村减贫中的重要性以及可持续性的适当和健全的体制基础。

19. 鉴于可用于防治艾滋病毒/艾滋病的资源很有限，因此有必要重新调整某些干预措施。评估团认为，开发计划署的相对优势在于，它有能力协调若干联合国的艾滋病毒/艾滋病工作并支持联合方案编制机制促进政策对话以及制订国家政策和方案战略。此外，也需要改进艾滋病毒/艾滋病方面的群众教育、宣传人权问题并照顾受感染的人。评估团认为，开发计划署和联合国其他组织以及非政府组织的工作可能存在某些重叠，使开发计划署的相对优势有所偏离。评估团建议开发计划署将其中一些活动委托给有能力通过伙伴关系安排承担方案活动的非政府组织，而开发计划署则集中努力，发展民间社团的管理和技术技能，特别注重预防和照顾方面的能力建设。

20. 2002年独立评估团的建议受到了支持，据指出，人类发展倡议第四阶段是一个独特的机会可借以积极协助改进政策、法律和管理框架以解决缅甸的贫穷问题并促进迅速、公平的发展。这将对人类发展倡议干预措施的可持续性产生长期的效应。两个可直接运作的渠道将是生活条件调查和农业部门审查。此外，也可以借助人发展倡议十年来的丰富宝贵经验来确定如何最妥善地制订此一政策，以确保有利于穷人的发展。评估团建议采取一些关键步骤来提高开发计划署内部的能力以促成关于扶贫政策环境的对话。评估团还指明了开发计划署在维持乡村能力方面所面临的一些挑战。

21. 评估团敦促开发计划署着眼于帮助农村穷人，不仅仅只是维持生活，而且也开始更全面参与广泛的农村经济。评估团指出，政策环境、体制化的农村信贷制度、活跃的社区组织以及融入广泛经济活动的渠道，是这项工作的关键要素。在这方面，据指出，人类发展倡议第四阶段的时限太短，无法处理这一挑战。不过，高级管理层和项目工作人员应该在人类发展倡议第四阶段各项目标之外开始考虑未来的工作方向和优先重点。在这方面着重指出的四个关键要素是：(a) 有利的环境；(b) 体制化的农村信贷制度；(c) 有能力进行调整并满足农村穷人各种新需求的、活跃的社区组织；以及(d) 开辟融入广泛经济的渠道。

六. 独立评估团的结论

22. 评估团的结论是，业经改进的人类发展倡议第四阶段是一个完全有价值的方案。两个核心地区项目以及小额供资项目正在向缅甸农村大批赤贫人口提供大量的直接扶助。艾滋病毒/艾滋病项目也正在对付一个重大的全国性挑战。人类发展倡议针对社区组织采取的作法很有希望建立一个能促进发展、增权扩能和平等的地方治理体制。

23. 评估团高兴地发现，开发计划署和项目工作人员正在积极处理所提出的许多问题。评估团预期大多数问题将成功地获得解决，因而建议国际社会认真考虑补充人类发展倡议第四阶段的非核心资金，使该方案能够应付各种挑战和落实评估团的建议。追加非核心资源也将使得能够增强与社区组织的关系，从而更有效地

进行合作，确保可持续性以及建立一个未来地方治理的模式。这种资源也将使得能够把地理范围扩大至需求极大的新地区；扩大小额供资服务，并促其制度化；以及实施有关方案以对付自然资源基础的退化。
