



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
8 November 2005
Chinese
Original: English

2006 年第一届常会

2006 年 1 月 20 日至 27 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人类发展倡议第四阶段（2002-2005 年）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 1998 年 6 月 19 日第 98/14 号决定、2001 年 9 月 14 日第 2001/15 号决定、2003 年 1 月 23 日第 2003/2 号决定、2004 年 1 月 30 日第 2004/2 号决定和 2005 年 1 月 28 日第 2005/3 号决定所规定的指导方针，于 2005 年 7 月 4 日至 29 日期间在缅甸开展工作。人类发展倡议评估团的上一份报告是于 2005 年 1 月向执行局提出的。

署长注意到：(a) 2005 年人类发展倡议评估团在 2005 年 7 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 2005 年 9 月执行局第二届常会提出了初步口头报告。评估团的结论是，所有人类发展倡议第四阶段方案的组成部分均已得到设计，并正全面根据执行局的决定加以实施。评估团也强调一些关键的挑战，并提出一些执行局不妨考虑根据人类发展倡议加以执行的建议。独立评估团报告全文可查阅执行局秘书处的网站。

决定的内容

执行局不妨：(a) 注意到本文件和派往缅甸的独立调查评估团提交的报告，特别是其中所述的战略挑战和建议；(b) 请署长在人类发展倡议中酌情考虑到并落实独立评估团的调查结果。



目录

	段次	页次
一. 背景和目的	1-6	3
二. 遵守理事会和执行局最初任务规定的情况	7-10	3
三. 独立评估团的评估	11-30	4
A. 开发计划署的作法	15-18	4
B. 人类发展倡议取得的进展	19-30	5
四. 重大挑战和建议	31-41	7
五. 独立评估团的结论	42-44	9

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、2003/2、2004/2 和 2005/3 号决定所规定的指导方针提供的。根据这些决定，这些资源专门用于在缅甸的初级保健、环境、艾滋病毒/艾滋病、培训和教育、粮食安全等领域，从基层满足严重的人道主义需求和人的基本需求。项目是在题为《人类发展倡议》的框架内制订并协调实施的。
2. 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 年年底完成。人类发展倡议第三阶段的项目是在 1999 年年底按照执行局第 98/14 号决定启动的。
3. 人类发展倡议第四阶段开始于 2002 年，最近由执行局 2005 年第二届常会一致通过再延长两年，直到 2007 年年底。该阶段有 6 个组成项目，其中 3 个最大项目集中在该国 24 个乡镇偏远农村地区综合社区发展和小额贷款，现在又扩大到另外 40 个乡镇。人类发展倡议第四阶段其余 3 个项目是在国家一级集中处理艾滋病毒/艾滋病问题，以及综合调查农村贫穷和农业问题。人类发展倡议第四阶段核心预算资源调拨目标总数为 2 200 万美元。
4. 执行局在其第 2004/2 号决定中重申理事会和执行局早些时候通过的决定。执行局还请署长在人类发展倡议第四阶段期间酌情考虑到独立评估团的调查结果。
5. 如前几年一样，2005 年人类发展倡议独立评估团仔细探讨了该倡议第四阶段如何符合早些时候做出的决定问题，这些决定规定了开发计划署向缅甸提供援助的框架。因此，评估团的调查结果将在本届会议上提交给执行局。驻地代表在 2005 年 9 月执行局第二届常会上口头介绍初步调查结果。
6. 本报告载列由两名成员组成的国际独立评估团 2005 年 7 月 4 日至 29 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综合问题，是否遵守最初的任务规定，以及执行项目活动所遇到挑战和限制。

二. 遵守理事会和执行局最初任务规定的情况

7. 评估团在广泛协商和现场视察的整个过程中，仔细探讨人类发展倡议第四阶段遵守理事会和执行局原先决定的情况。评估团的结论是，人类发展倡议第四阶段项目完全是根据这些决定加以设计并正得到实施。
8. 评估团认为，人类发展倡议第四阶段正在对缅甸农村贫穷问题产生十分积极的影响，并认真处理不同理事会中可持续性的复杂问题，而且很有可能成为该国处理贫穷问题未来努力的一个模式。

9. 然而，评估团感到关切的是，尽管人类发展倡议第四阶段已取得进展，该国的贫穷和脆弱程度仍在扩大，并认为该状况证明有理由将人类发展倡议第四阶段扩大到新的乡镇，并考虑扩大为人道主义目的提供的国际援助。

10. 评估团还指出，核准与政府共同开展农业调查和综合家庭生活状况评估的工作应当扩大到关于贫穷问题政策对话的其他领域。本报告载列人类发展倡议所面临的一些主要挑战，并为进一步改善福利方案对缅甸穷人影响提出的建议。

三. 独立评估团的评估

11. 在执行局任务规定的框架中，开发计划署在人类发展倡议第四阶段中提供的援助旨在尽可能处理缅甸农村穷人社会经济状况的问题。农村没有土地和边缘化的农民是缅甸农村贫穷问题的主要因素。估计 70% 的穷人居住在农村地区，并主要依靠农业为生。然而，农业生产不足以维持他们的生计，而且似乎正朝着下降的趋势发展。

12. 2005 年秋天发表的农村部门审查报告指出，“现有的数据似乎表明，自 1990 年代中期以来，[农业]生产力增长停止，农业贫穷现象更加严重”。该审查还发现，大约一半的农村家庭没有土地。由于人口增长，边缘化农民无法在农业商品价格反复无常以及投入成本不断上涨情况下生存，农村人口没有土地的现象继续扩大。

13. 该状况因价格通货膨胀更形恶化，据估计价格通货膨胀在 2005 年年中之前的 12 个月接近 20%，使得实际工资比率下降约 10%。由于收入这么低，缅甸家庭平均花费三分之二的收入在食品方面，因此，长期营养不良现象普遍。同样令人担忧的是，环境恶化更加严重。

14. 疾病问题使穷人脆弱程度更加严重。缅甸是亚洲艾滋病毒/艾滋病感染率第三高的国家，2003 年哨点调查表明发病率为 1.25%。由于缅甸人在国内外寻找工作移徙的比率很高，艾滋病毒/艾滋病正从高危群体扩散到普通百姓。缅甸是世界上肺结核发病率最高国家之一，每年约发现 10 万个新病例。多药耐药结核病正迅速增加。疟疾是该国死亡率的主要原因，每年据报有 60 万病例。

A. 开发计划署的作法

15. 自 2004 年独立评估以来，人类发展倡议以及该倡议作业环境已发生许多重大变化。2005 年 3 月政府核准人类发展倡议第四阶段在地域方面的扩展工作已经在实地开始进行。在此之前，人类发展倡议第四阶段的各项活动集中在 24 个乡镇，根据已核准的扩展方案，人类发展倡议第四阶段将在另外 40 个乡镇展开项目活动，使总数达到 64 个乡镇，占该国乡镇总数的五分之一。到 2005 年 7 月，开发计划署已在 29 个扩展的乡镇中开始工作，至少已开设办公室并招聘工作人

员。一些实地工作已开始，使得人类发展倡议第四阶段所支持的村庄总数达到 4 244 个（在 2004 年 8 月为 3 850 个村庄）。

16. 评估团感到印象十分深刻的是，扩展工作开展迅速，并赞扬开发计划署和项目工作人员的献身精神和辛勤工作，并指出，这是在方案其他方面也已取得进展的情况下取得的成就。评估团强调指出，虽然有迹象表明缅甸的人道主义需求不断扩大，开发计划署以及国际非政府组织和联合国其他组织却更加难以提供人道主义援助，这是因为缅甸政府已采取的各项措施所致，同时也因为外部压力造成，如开发计划署的情况便是如此。

17. 然而，已出现各种机会，在过去 12 个月里，政府对艾滋病毒/艾滋病的态度变得更加开放，政府已采取步骤澄清小额供资的法律框架，这可能使国际社会能够倡导制订符合国际标准的扶贫政策。

18. 人类发展倡议第四阶段大力强调调动和组织各社区，重点放在对象村庄的穷人。人类发展倡议第四阶段的核心有两个主要部门间项目组成，并得到其他四个项目的支持：(a) 偏远乡镇发展项目，主要针对偏僻的边境地区贫穷社区；(b) 综合社区发展项目，将原先部门项目提供的投入变成一个整体；(c) 改善穷人生计可持续小额供资项目，该项目是在综合社区发展项目所在的相同乡镇运作；(d) 艾滋病毒/艾滋病项目，现在已得到重新设计，以支助偏远乡镇社区发展项目和综合社区发展项目；(e) 农业部门审查，该项目刚完成，旨在确定扶贫政策，并界定投资需求，以促进基础广泛的农业增长；(f) 综合家庭生活条件评估，该项目是评估缅甸贫穷程度和性质的一项广泛调查。

B. 人类发展倡议取得的进展

19. 偏远乡镇社区发展项目原定针对在若开邦、钦邦和克钦邦 13 个乡镇的社区。现在它已将其活动扩展到这些邦的 13 个乡镇，以及孟族和喀银族。偏远乡镇社区发展项目的主要特点包括组成自力更生团体，创造收入活动，以及在村庄一级创造就业机会建设基础设施的社区活动，如学校和保健中心。偏远乡镇社区发展项目在从当地招聘工作人员方面特别成功，因此改善进入村庄的机会，并开发村庄里的人力资源。

20. 综合社区发展项目是人类发展倡议第四阶段项目中最大的项目，目前在 11 个乡镇的 2 310 个村庄中开展活动。自 2005 年 3 月以来，综合社区发展项目已开始扩展到另外 16 个乡镇。到 2005 年 7 月，在 9 个乡镇已开设新的办公室，并已开始招聘工作人员，一些村庄已被选为开展项目活动。重点放在协助自力更生团体将自己组织成为强大和可持续的实体，扩大它们的资本，并参与一些有助于个别成员以及整个村庄的活动。

21. 2004 年评估团强调有利于基础设施的项目开支（80%）与改善生计（20%）之间存在的不平衡现象。综合社区发展项目在朝着所建议的方向迈出重大步骤，2005 年 6 月，核准开支 69% 投资于改善生计，31% 用于基础设施。
22. 小额供资项目已经运作了 8 年，它通过 3 个小额供资组织向在三角洲、旱区和掸邦 11 个乡镇 2 229 个村庄的 5 名妇女小组提供信贷和储蓄服务。该项目已从 2004 年年中 10 万名活跃客户扩展到 2005 年年中 145 000 名客户。
23. 截至 2005 年 3 月，按照估计的当地通货膨胀率计算，该项目固定资产达 560 万美元，其平均贷款数额从 32 美元增加到 38 美元。该项目已继续提高效率，并表明银行是可以对农村穷人开展服务的。令人惊讶的是，偿还率仍保持在 99%。
24. 企业数据存储在农村系统在 2004 年年中开展的一项脆弱性评估表明，在三角洲开展的分项目已对借贷者的收入和资产所有权产生积极影响。30% 农村没有土地的家庭在借款之后得以购买土地。虽然几乎所有借款者是穷人，该项目总的来说尚未涵盖最贫穷者，因为他们无法满足正常偿还贷款、储蓄和开会等要求。
25. 制度化仍然是该项目最大的挑战。评估团认为合作社部在 2005 年年初为小额供资制订法律框架所采取的步骤，是解决长期存在的体制化、可持续性和扩展等问题的机会。
26. 开发计划署艾滋病病毒/艾滋病项目促使人们注意该国艾滋病病毒/艾滋病状况，该项目协助了国家艾滋病方案和从事以社区为基础致力于提高认识、加强预防和照顾病人的组织。2004 年年底作出决定分阶段逐步取消高成本的因素（如测试设备、测试袋和保险套等在社会上的推广），并重新设计该项目，以便加强与综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展之间的协调。经重新设计的项目强调与社区团体合作，提高对艾滋病病毒/艾滋病的认识，并加强预防性措施。已取得的进展包括：在综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目一些领域中制订和预先测试的一揽子培训方案；试点培训偏远乡镇社区发展项目在乡镇的促进者；试点培训自力更生团体；并分析与以社区为基础组织的合作伙伴关系，以确定这些组织如何才能持续参与处理艾滋病病毒与发展的的问题。
27. 根据执行局第 2001/15 号决定的要求，人类发展倡议第四阶段展开了农业部门审查。该项目的目的是：查明问题并确定投资需求，以刺激基础广泛的农业增长。现已完成的这份审查报告扎实分析了缅甸在最近几十年里农业增长令人失望的情况，该情况使得农村地区实际收入不断下降，贫穷现象越发严重，该报告涉及一系列广泛的重要问题，旨在扭转这些趋势，并促进基础广泛的农业增长。
28. 在过去一年里，2003 年 9 月开始的综合家庭生活条件评估工作已完成两轮定量调查。在每一轮调查中，抽样人数多达 18 000 个家庭，涵盖该国各邦和各省。总的来说，该项目完全按照原定计划进行（只是比原先估计的费用更高），而且

似乎很可能完成其承诺，成为关于缅甸贫穷性质、程度和原因的最大和最重要的资料来源。

29. 本评估团的权限范围包括审查执行 2004 年建议的后续行动。总的来说，评估团认为开发计划署在执行去年建议方面已取得重大进展：人类发展倡议已改变方向，更加强调生计和创造收入；艾滋病毒/艾滋病项目已将其重点放在向综合社区发展项目和偏远乡镇社区发展项目提供技术支助，培训自力更生团体，以便提高对艾滋病毒/艾滋病的认识；正确规划和迅速初步执行人类发展倡议扩展的工作，重点放在改善生计，并适当强调注重质量而非注重数量的执行目标；在自力更生团体模式发展方面取得一些进展；而且正在规划预防灾害的一个标准一揽子方案。

30. 在下列各领域的进展较为有限：利用人类发展倡议的经验作为能代表穷人的声音；承担一个系统的和富有成本效益的方案，以评估人类发展倡议对贫穷问题的影响；以及与其他组织建立有效的联盟和合作伙伴关系，协助改变政策，吸收更多资源，或加强可持续性。人类发展倡议项目之间的协作略有改善。

四. 重大挑战和建议

31. 本章节总结根据本报告所载的评估，人类发展倡议所面临的重大挑战，并提出各项建议，以便进一步改进该方案的影响和可持续性，有利于缅甸农村穷人的福祉。这些挑战和建议载于本报告第 8 章，其中包括如下：

32. 农村穷人状况继续恶化。因此，作为向缅甸农村穷人提供支助的最大资源，人类发展倡议第四阶段支助的各项方案活动必须在没有中断的情况下进行。该方案不仅对大量穷人产生直接的影响，而且可能成为提供更为广泛福利的政策和其他方案的模式。

33. 评估团在编写该报告时注意到，人类发展倡议第四阶段在 2005 年 12 月 31 日正式结束，因此，强烈建议核准将人类发展倡议第四阶段再延长两年，至 2007 年 12 月为止，并有足够资金执行延长计划。

34. 评估团认为，若要完成已扩展到乡镇中的工作，则需要 2007 年之后增加一个阶段。因此，它也建议，2006 年应用来规划人类发展倡议另一个阶段，以及如何如何在原有的 24 个乡镇中系统撤出的战略。

35. 尽管有具体的证据表明自力更生团体之间正取得进展，评估团感到关切的是，人类发展倡议第四阶段尚没有较为长期可持续发展的明确战略。由于人类发展倡议开始考虑从最初的 24 个乡镇撤出，评估团认为必须要有一个明确的计划，确保在人类发展倡议撤出之后，向自力更生团体继续提供技术援助和培训。这些服务的可能来源包括当地非政府组织，在人类发展倡议项目中得到培训的人员所组成的团体，以及当地的公司。该计划也应考虑向自力更生团体提供更多信贷，

进一步鼓励自力更生团体参与处理整个村庄的问题；保护自力更生团体自主和独立的计划；以及研究各种可能的办法，鼓励村民继续支持自力更生团体。

36. 评估团表示，政府目前正在制订关于小额供资的立法，使在缅甸小额供资项目能解决长期存在的制度化、可持续性、获得更多资金以及扩大等问题的机会，只要该立法达到小额供资部门效力和独立性的国际规范及标准。在此基础上，评估团建议国际社会（如果可能由开发计划署或联合国另一个组织）预计提供缅甸政府要求的技术援助，以便建立达到国际标准的小额供资法律，并能最适合缅甸小额供资的作业，而且能够支持这些作业的可持续性。

37. 评估团建议，开发计划署应以书面形式说明：从 24 个原先乡镇撤出的战略，以便确保在撤出人类发展倡议之后，仍然能够保持在这些领域已取得的进展；另外，制订一项扩大到另外 40 个乡镇的进入战略。这些战略的主要内容应包括：(a) 重复性，尤其是能将该方案一些好处扩展到邻近的村庄和地区；(b) 效率，强调该方案最富有成本效益的内容；以及(c) 可持续性。

38. 人类发展倡议第四阶段面临最大挑战之一是缺乏系统记录该方案所吸取的教训、该方案的影响和好处，以及该方案的成本效益。评估团建议，人类发展倡议第四阶段立即采取步骤，通过一系列村庄的案例研究，以及实地工作人员定期将原先在村庄收集的数据与现状进行比较，来量化该方案的影响和好处，并开始对方案的主要内容进行一系列有关成本效益的研究。评估团还建议，开发计划署制订一项信息战略，允许更为广泛地传播已吸取的知识和教训。

39. 特派团认为，开发计划署处在一个特殊的地位，能为穷人表达心声，并能够向缅甸政府表达这些穷人所关切的问题，而且寻求改变政策和各种做法，以便有利于穷人。因此，评估团建议，开发计划署应制订一项战略，并能够在国家一级根据经验和研究结果倡导扶贫政策。为支持这项努力，开发计划署应最终确定其政策和规划股的结构、职责范围、职能、人员配备和预算。

40. 关于方案管理和一体化问题，评估团建议，开发计划署积极寻求项目之间加强协作，尤其通过工作人员定期交换考察，共同培训工作人员，制作培训材料，并在旱区重新恢复涉及小额供资和自力更生团体的试点项目。开发计划署也应评估它直接执行的社区发展项目的决策，并应当尝试进一步下放决策权。

41. 人类发展倡议第四阶段在解决缅甸贫穷问题的总体目标吁请开发计划署参与更为广泛的合作伙伴关系。所以，评估团建议，开发计划署：积极探讨与联合国其他组织加强协作；进一步努力向外交界和捐助界介绍人类发展倡议第四阶段令人印象深刻的成果，并介绍涉及贫穷问题的政策限制因素；率先更系统地与当地和国际非政府组织就影响农村发展问题进行对话；并安排交流在人类发展倡议与非政府组织项目之间的实地考察。

五. 独立评估团的结论

42. 评估团的结论是，人类发展倡议第四阶段继续得到加强并取得更多成就。在大约 200 万人之中处理农村贫穷问题方面，三个主要实地项目是适当和有效的。扩展计划构思良好，而且已迅速开始执行，并表现出很大的希望。另外三个项目也能很好地向实地项目提供所需支助，并处理政策限制因素。

43. 重大挑战仍然包括：(a) 长期保持已取得的进展；(b) 利用人类发展倡议第四阶段的经验积极影响各项政策；(c) 加强方案的效力以便能够使更多人受益；(d) 加强方案评估影响和吸取教训的能力。

44. 据评估团所述，最令人不安的调查结果是，有越来越多的迹象表明缅甸贫穷和脆弱问题更加严重。该趋势更加表明有理由要继续和扩大人类发展倡议第四阶段。具体地说，评估团建议将现阶段再扩展两年，之后至少要再增加一个阶段。