



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL
A/38/258
E/1983/82
8 June 1983
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第三十八届会议
暂定项目表 * 项目 79(a)
发展方面的业务活动
联合国系统的业务活动

经济及社会理事会
1983 年第二届常会
临时议程 ** 项目 18
发展方面的业务活动

联合国系统在发展方面的业务活动

秘书长的说明

1. 大会 1980 年 12 月 5 日第 35/81 号决议决定于 1983 年对联合国系统在发展方面的业务活动进行全盘政策审查。大会请秘书长委托发展和国际经济合作总干事编写一份报告,通过经济及社会理事会提交大会,以协助大会进行这项审查。

2. 兹提交应这项要求编写的总干事的报告。

3. 经济及社会理事会 1983 年 2 月 4 日第 1983/101 号决定决定在其 1983 年第二届常会的全体会议上,对题为“发展方面的业务活动”的项目进行一般性讨论,重点在于整个联合国系统在发展方面的业务活动的全盘政策审查。

* A/38/50/Rev.1.

** E/1983/100.

4. 大会在其第 35/81 号决议、1981 年 12 月 17 日第 36/199 号决议和 1982 年 12 月 20 日第 37/226 号决议中请总干事将有关业务活动的若干具体问题的资料和建议载入报告。 本报告的附录载列报告需要具体汇报的资料。

5. 大会在第 35/81 号决议中请秘书长委托总干事向大会提出一份年度报告，载列联合国系统在发展方面的业务活动的全面统计资料。 这项资料是关于 1982 年业务活动的捐款和支出，目前尚无法取得。 因此，这项资料将载入以后印发的本报告的增编，备供大会审议。

附件

发展方面的业务活动的

全盘政策审查

发展和国际经济合作总干事的报告

目 录

	段 次	页 次
一、结论和建议摘要.....	1 - 19	4
二、本报告的范围.....	20 - 29	11
三、业务活动的发展.....	30 - 66	15
A. 支助发展需要方面的业务活动.....	33 - 36	15
1. 作为业务活动主要特征的技术合作.....	37 - 39	17
2. 活动概览.....	40 - 47	18
B. 需要特别注意的优先领域.....	48 - 66	24
1. 对技术合作的需要不断改变.....	49	24
2. 使援助适合发展水平.....	50 - 56	24
3. 南-南合作的发展.....	57 - 59	29
4. 业务活动之间更好的联系.....	60 - 62	31
5. 技术合作同资本援助的相互补充.....	63 - 64	32
6. 业务活动的缺陷.....	65 - 66	33
四、业务活动资源.....	67 - 104	34
A. 最近的捐款趋势.....	68 - 78	34
B. 审议的问题.....	79 - 104	39
1. 业务活动资源的调动.....	80 - 90	39

目录 (续)

	段 次	页 次
2. 资源调动方面的更大的可预见性和保证.....	91 - 99	43
3. 为技术合作筹供资金的新型式的一些方面.....	100 - 104	45
五、业务方案的品质和费用效率.....	105 - 152	48
A. 业务活动的品质.....	108 - 121	48
B. 效率和效能.....	122 - 124	53
1. 效率的评价.....	125 - 129	53
2. 业务效能.....	130 - 140	55
C. 国家一级的一贯行动.....	141 - 152	58
六、业务活动政府间审查的安排.....	153 - 159	62

表

表1. 发展方面的业务活动费用, 1973 - 1981年	19
表2. 业务活动的区域分配, 1978 - 1981年	21
表3. 业务活动费用的部门分配, 1973 - 1976年和 1979 - 1981年	22
表4. 联合国系统在最不发达国家里的业务活动	27
表5. 1973 - 1981年对业务活动的捐款	37
<u>附录</u> 有关1983年发展业务活动全盘政策审查的大会决议 摘要	67

解释性说明

本文件所用的“联合国基金和方案”系指大会明确列为参加一年一度的联合国发展活动认捐会议的各基金和方案。

本报告所用的名称及材料的铺陈丝毫不意味联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界或疆界的划分表示任何意见。

本报告正文中所用“国家”一词，根据情况，也指领土或地区。

— 符号(\$)，除非另有说明系指美元。

符号(.) 系指十进位小数点。

符号(·) 系指没有资料或不作单独记录。

连字号(—)系指该项目不适用。

某一数字前的负号(-)系指减少。

括号()除非另有说明，系指赤字或减少。

正文及表格中使用的简称如下：

行政协调会	行政协调委员会
经合发组织发展援助委员会	经济合作及发展组织发展援助委员会
非洲经委会	非洲经济委员会
拉美经委会	拉丁美洲经济委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
国内总产值	国内生产总值
国产总值	国民生产总值
开发协会	国际开发协会
农发基金	国际农业发展基金

金融公司	国际金融公司
劳工组织	国际劳工组织
电信联盟	国际电信联盟
联检组	联合检查组
官方发展援助	官方发展援助
经合发组织	经济合作及发展组织
石油输出国组织	石油输出国组织
资发基金	联合国资本发展基金
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发计划署	联合国开发计划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
人口活动基金	联合国人口活动基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
难民专员办事处	联合国难民事务高级专员办事处
工发组织	联合国工业发展组织
近东救济和工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
粮食计划署	世界粮食计划署

一、结论和建议摘要

1. 总干事提出本报告,是要协助经社理事会和大会于1983年对联合国系统在发展方面的业务活动进行全盘政策审查。本报告是同联合国系统各组织协商后编撰的。

2. 发展方面的业务活动包括开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和其他基金的方案，以及一年一度的联合国发展活动认捐会议所涉及的各种方案；专门机构和联合国系统的其他组织的技术合作和有关的业务活动；以及粮食计划署提供的粮食援助。这种多边合作可以使资源的分配符合公正和分配公平的要求；在国家一级把资源分配给反映受援国明确表示需要的优先发展项目；在那些就其性质而言是不会被顾及的领域，执行一些由联合国系统各组织的技术能力给予支助的方案；以及向东道国政府和参与组织提供发展服务的外地办事处工作网多中心的联合国系统反映各组织的多样性和专业性，可以对发展中国家的各种各样的需要作出灵活的反应（第22-27段）。

3. 联合国系统各组织支助这些活动的总支出，在1981年达到23亿美元，最近几年增加得很快，百分之四十的业务活动是在最不发达国家进行的。近50%分配在三个部门：农业、卫生和人口。约20%分配给区域方案、区域间方案和全球方案，这是联合国系统的一项具体事业。业务活动还越来越集中在有大量低收入国家的区域（第40-45段）。

4. 要对联合国系统业务活动的全面影响和效能作出总评价，是很困难的，部份是由于这些活动的性质、广泛的范围和涉及面广，部份是由于对确定有多大比例的发展成绩可以归功于联合国系统的贡献存在着各种制约因素。联合国系统一些组织所进行的方案和项目，多半是相当成功的，并适合受援国的需要。但是，象在联合国这样一个广泛而复杂的系统内，仍有可以改进之处，而且许多改进也在进行。正在不断作出努力，以确保联合国系统仍能对发展中国家的需要有所助益（第46和47段）。

5. 为此, 本报告探讨了下列问题:

- (a) 需要特别注意的优先领域(第三节, B):
- (b) 资源的调动(第四节):
- (c) 业务方案的质量和经济效益(第五节)。

需要特别注意的优先领域

6. 需要特别注意的优先领域如下:

- (a) 技术合作的形式必须同发展中国家不断增长的能力和现有的合格国家人员相适应。特别是通过有利于在具体明确规定的情况下有效地转让专门知识和技术的安排。例如, 这可能包括更多地采用专门的短期咨询, 更切实的培训方案, 和国家工作人员更充分地参与业务活动(第49和108-120段);
- (b) 联合国系统在使其援助同发展中国家不同的发展水平相适应时, 应该:
 - (一) 按照《1980年代有利于最不发达国家的新的实质性行动纲领》, 增加其对最不发达国家发展努力的支助(第52-55段);
 - (二) 帮助调动急需的额外资源, 以支助撒哈拉以南非洲各国为努力克服严重的经济和社会问题而举出的发展方案(第56段);
 - (三) 继续协助中等收入和高收入的发展中国家的发展方案, 以符合联合国的普遍性, 例如, 提供特定领域里的先进技术, 分担这种参与的费用(第51段);
- (c) 南南合作是发展中国家的一个重大目标, 联合国系统的业务活动应对此作出比目前更大的贡献, 应这些国家的要求, 通过编制和执行方案和项目, 协助它们增进这种合作(第57-59段);
- (d) 可以通过资助组织和其他组织在特定部门中的合作, 支助各国的发展方案, 以进一步加强联合国系统各组织支助的业务活动间的联系(第60-62段);

(e) 还可以经由确保各方案和项目中资本和技术的较好结合, 和各技术援助机构、联合国系统其他组织和多边开发银行之间的更紧密合作, 以加强联合国系统业务活动中资本援助和技术合作的相互补益, (第 63 和 64 段);

(f) 在弥补改组国际经济的业务活动的缺陷以期更多地支助发展进程、这一点上, 已经取得了一些进展(第 65 和 66 段)。

业务活动资源的调动

7. 目前有迹象显示, 业务活动捐款迅速增加的时期已经结束, 部份是由于主要捐助国家的长期经济衰退部分是由于加强公共开支方案和其中的援助部份的增长受到限制(第 68-69, 73 和 74 段)。

8. 多边技术合作的资金来源继续多样化, 可以看到的是, (a) 在各专门机构和联合国系统其他组织内出现了许多为技术合作提供资金的新形式; (b) 分担费用的安排和类似的安排增多了, 根据这些安排, 发展中国家正越来越多地用自己的资源来资助业务活动; (c) 通过世界银行的业务资助的技术合作经费的增加(第 75-77 段)。

9. 参照这些趋势, 确定有三个方面需要考虑。第一个方面涉及资源的总量, 即为联合国系统所有的业务活动调动足够的资源, 达到各该管政府间机构为开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和粮食计划署所规定的指标或理想的筹资水平, 意味着自愿捐款按目前价格计算, 比 1981 年的水平要每年平均增长 13%, 这个增长率同过去十年的全面增长大致相符。最低目标应该是确保这些和其他的业务方案, 至少在实际价格上应该能够维持它们的实地活动(第 81 和 82 段)。因此:

(a) 经济及社会理事会在其 1981 年 7 月 22 日第 1981/59 号决议中重新肯定开发计划署在联合国系统内的技术合作方面提供资金进行协调的中心作用。开发计划署设法确保在发展中国家间公平分配资源, 并通过编制国别方案的过程,

把资金分配给反映东道国政府目标的一些部门和优先项目。在取得有关国家政府的同意后，编制国别方案还可以为联合国系统内其他来源的资源调度提供一个构架。只有在开发计划署自己有足够的资源可以运用时，才能保持这样的作用。因此，强烈促请各会员国充分支持开发计划署理事会闭会期间全体委员会的结论和建议，其中吁请各国政府维持每年向开发计划署提供捐款的实际价值，把它作为最低目标，并提供额外的和补充捐款，以克服开发计划署目前资源短缺的情况（第83-85段）；

(b) 筹供技术合作资金的各组织可以适用的新形式，为捐助者和受援者提供了一个可以通过联合国系统为发展提供资源的灵活途径。但是，联合国系统各组织最好能对调动这类资源所须遵循的准则达成一项共同的谅解（第86段）。

10. 第二个方面，报告论述了在更可预测和可靠的基础上调动资源的困难。就短期而言，应该考虑到采取合乎需要的和可以达到的调动资源的指标，使各理事机构的成员更多地参与调动资源的努力，以及更有效地运用每年一度的认捐会议所提供的机会，使捐助者和各组织可以互相协商。这类协商，除其他外，还可有助于确保更好地分配因为业务活动筹供资金而应分担的费用。就中期而言，应该考虑到采用较正式的安排，如多年期认捐或协商补充等办法（第95-99段）。

11. 第三个方面，报告提供注意资助技术合作新形式的积极方面，为捐助者和受援者在处理具体的发展问题和改进联合国系统迎合发展中国家的特殊需要方面，提供了灵活性。但是，仍然需要处理如越来越多的将提供捐款同购买捐助国的货物和服务连结在一起的趋势这样的问题。有关各方面似乎都认识到这种连结的危险，但似乎还存在着要求增加、而不是减少这种连结的压力。在这种情况下，有人建议，对特别用途基金和方案所提供的捐款，应该符合多边原则，应该是对同一些组织或整个联合国系统的一般用途捐款的一部分。总之促进联合国系统的业务活动，一方面应该符合公正合理的原则，另一方面还应该顾到受援国所明确表示的愿望。这类了解可以反映在共同商定的调动业务活动资源所遵循的准则中，以期联合国系统各组织间在处理业务时能保持一定程度的一致性（第100-104段）。

业务方案的质量和费用效率

12. 本报告第五节审查了三个值得会员国注意的问题。 它们是：业务方案的质量；业务活动功效和效率的评价；和寻求国家一级行动的连贯性。报告指出，业务活动的功效和效率在相当大的程度上取决于援受国是否愿意和具备如下能力：采取必要措施明确划出国家优先项目、在国家行政范围内促进协调和订立评估和评价这些活动是否对其发展有用的程序。 这些职责是与联合国系统各组织分担的，因此，各国政府和各组织都有责任对规划和执行业务活动的方式作出必要的改进（第105—107段）。

13. 联合国系统技术合作活动的基本政策是由管理机构确定的。特别应注意的是执行这些政策的方式和方法。 尤其令人关心的是需要使这个系统恰如其份地适应于发展中国家日益增长的能力和日益增加的宁愿使用短期顾问而不使用长期驻地专家的倾向。 可供选择的办法包括更多地求助于其他的获得合格专门知识的来源，更多地利用机构合并和精简征聘程序。 也正在采取这样的措施，确保国家工作人员有效地参加项目的设计和执行为，作为技术合作取得成功的关键（第108—124段）。

14. 在各组织内，进一步加强评价系统的工作在继续取得进展。 最近值得提出的发展事件有：联合检查组编写的关于联合国系统在提高各国政府评价能力方面进行的合作和加强开发计划署评价系统的报告；在开发计划署设立一中央评价股的决定；和行政协调委员会关于在国家一级改进对业务活动的监测和评价的决定。与此同时，有人建议，各组织应按照最近关于评价的报告中所载的许多提议，继续加强它们的评价系统（第125—129段）。

15. 鉴于资源日益稀少和迫切需要保证能以最少的费用获得可望得到成果的高质量方案，最佳效率当前成为最尖锐的问题。 不能单从费用上来判断效率高低，因为还需要考虑到活动的性质和成果。 也没有一个大家都可接受的据之作出有效客观判断的标准。 所谓联合国系统效能差的提法并没有明确而客观的证据；然而，

在一个象联合国这样复杂的系统中，必然永远有改进和提高效率的余地。还应指出，这个系统有内在的能力，它可以执行比现在更大的方案而只需增加少量费用；因此，一俟得到通知，需要增加的资源就可通过联合国系统的渠道提供给发展中国家（第130—140段）。

16. 尽管作出大量努力使这个问题突出，但由于缺乏切实可靠的费用数据，对效率的评估还是混乱不堪。当关于机构支助费用的事后报告系统于1984年完全实施后，应更加可以对方案执行与业务活动的行政费用之间的关系进行分析，这在任何情况下都要求在方案执行量或据之计算行政费用的支出以及对其他概念和方法问题的审议上取得协议。因此，应当不断地取得进展，提供更加明确的有关行政和支助费用的资料（第132—137段）。

17. 在国家一级最能测验出这个系统在满足受援国具体需要方面是否切合实际。系统的业务活动的行动连贯性本身不是目的，不如说，应当予以推动直到为活动的互补性所确定的限度。它对改善系统适应发展中国家不断变化的需要，提高其效率和促进各国政府行使自己的协调安排很有补益（第141—146段）。

18. 系统正在下述三个主要领域内对其国家一级的行动连贯性进行改善：

(a) 行政协调会决定采取若干措施来改善国家一级的方案和项目的互补性和连贯性，特别提到，在发展中国家提出要求时，帮助它们提高中央和部门规划、编制方案和执行项目的能力（第148段）；

(b) 行政协调会还审查了驻地协调员的职能，并得出结论，这个系统的时间不短，尚不能对在国家一级进行机构间合作的新安排作出切实的判断。它注意到一些国家政府对这些安排表示满意，它认为，应当允许以灵活和重实效的态度来开展这些安排（第149—151段）；

(c) 开发计划署的圆桌会议和世界银行的咨询小组会议都是重要途径，能在可以预计的基础上促进国家一级全部外援的协调。既然它们有助于使系统的活动更

好地行动连贯一致，就应根据每一具体国家的利益，从重实效出发予以进一步开展（第152段）。

业务活动的政府间审查

19. 过去几年来，大会决定自1983年开始对业务活动进行三年一次的政策审查；请发展和国际经济合作总干事提供必要的资料，使大会得以对资源的调集进行经常审查和评估；并请总干事每年提供关于业务活动的综合统计资料。根据这些决定，有人提出，经社理事会和大会可能希望看到，大会同其他政府间机构审查其活动的作法紧密配合，能够在什么样的程度上履行其全面审查系统的业务活动的职责。在报道关于业务活动和全面开展技术合作的统计报告方面还可以作进一步改善。在审查和评估联合国第三个发展十年国际发展战略方面可以安排在政府高级官员之间进行专题高级协商，审查系统的业务活动对发展中国家不断变化的需要的敏感性（第153—159段）。

二、本报告的范围

20. 总干事以大会1980年12月5日第35/81号决议、1981年12月17日第36/199号决议和1982年12月20日第37/226号决议的规定为指导，编写了本报告，这些决议是根据大会审议总干事前几次的业务活动报告后通过的。会员国在大会和经社理事会最近几届会议上就业务活动进行辩论所发表的意见也对总干事编写报告起了指导作用。

21. 本报告是在同行政协调会具体问题（业务活动）协商委员会协商后编写的，它审查了一项列举主要政策问题的文件，这些问题看来都值得在报告中予以审议。报告考虑了行政首长就管理机构响应大会第 35/81 号和第 36/199 号决议采取的具体行动所提供的资料和行政协调会最近就业务活动的开展进行的讨论和作出的决定。报告的编制得益于行政协调会正在进行的密切有关的工作，特别是它的实务问题（业务活动）委员会响应行政协调会的决定，一直不断地审查同业务活动有关的工作。总干事同行政协调会成员就报告草案进行了协商，并且对发表的意见给予了考虑。然而，仍是总干事对报告内容负完全的责任。

22. 促进发展的业务活动包括开发计划署、儿童基金会、人口活动基金各方案和由每年一度的联合国发展活动认捐会议所包括的其他基金和方案；联合国系统各专门机构及其他组织的技术合作和有关的业务活动；和粮食计划署提供的粮食援助。在这方面，技术合作一直是，并且可能继续成为业务活动中起重大作用的因素之一。系统中从事发展合作的其他组织如世界银行和农发基金的活动，只要同业务活动有关，也都由本报告进行了审议。

23. 应当指出，促进发展的业务活动有别于系统各组织的具有救济、人道主义和紧急性质的活动，这些活动的目的是维持当前生存的问题。它们也有别于系统各组织的宪章规定的职责，包括订立全球标准、进行政府间谈判、制订全面政策、研究和分析以及收集数据等。然而，不应把这些差别看成是固定不变的。紧急救济的后续工作常常牵涉到促进恢复和重建的行动，而这就意味着发展进程。各组织的分析和研究职能与它们所支助的业务活动也需要加强联系，以便更加密切政策与实践的联系。

24. 多边业务活动反映出国际社会根据《联合国宪章》所做的促成国际合作以解决经济和社会问题的保证履行其集体责任的表现。这些活动体现了值得注意的政治均衡，其目的一方面是只响应发展中国家的需要和要求，同时却又受到尊重全体会员国的观点和所关心的事物的政治协商一致的约束。它们的目标是要在一个不受

个别捐赠国可能施加的政治或经济干涉的环境中进行活动，在分配资源的过程中与所有受援国进行充分联系。

25. 关于在联合国多中心系统中进行的业务活动的体制性质，有两点值得一提：首先，大会对业务活动的审议应基于对大会和系统各组织管理机构各自职责的了解。大会根据《宪章》和按照1977年12月20日第32/197号决议附件第1段行使权力时，有责任在促进发展的业务活动方面，为整个系统制定通盘战略、政策和优先事项，同时考虑到有关各组织的看法和关心事项。各组织的管理机构在行使其具体的决策职责时，可对其各自权限范围内发生的事采取必要的行动。政府间机构在各秘书处的支助下履行这些职责时，应致力于促进共同的立场和协调的行动，并表现出承担义务实现共同目标。

26. 其次，由于各会员国在国家一级采取了能够在系统各组织内奉行协调一致政策的措施，大会根据《宪章》可以行使其广泛权力的程度部分地受到了影响。各国在这点上的作法虽然各不相同，但是大家共同认为，在系统各不同管理机构所奉行的政策方面，协调各国行动具有最重要的意义，不进行协调，其他措施都无价值可言。会员国为此目的采取的行动从整个系统履行职能来说会收到有益的成果。

27. 在报告下几节中进一步阐述的联合国系统多边业务活动的主要特点可以概括如下：

- (a) 满足公平和分配公正要求的全面资源的分配；
- (b) 在国家一级向反映受援国明白表示需要的优先发展项目拨款；
- (c) 全体会员国——发展中和发达国家——之间形成伙伴关系，为业务活动提供广泛的政策指导；
- (d) 执行由各组织技术能力支助并由它们体制记忆给予充实的方案；
- (e) 从事重要的发展合作活动的事业，这些活动就其性质而言本来是不会被顾及的；

(f) 外地办事处网向东道国政府和参与组织提供发展服务;

(g) 一个多中心系统,系统内各组织的范围与规模各异,活动也不相同,并且可以对发展中国家需要的范围和种类作出灵活的反应。

本报告的结构和内容

28. 本报告除结论和建议综述及本章外,包括四节。第三节审查了业务活动的开展情况,其下分两款谈到业务活动的特点和指明需要给予特别注意的优先领域。第四节谈及增加发展资源的问题,其下有两款,A款回顾了捐款中最近出现的趋势,B款强调了一些需要给予特别考虑的问题。第五节分为三款,审议了业务活动的质量和费用效率。第五节A款审议了改进质量的问题;B款审议了采用评价系统取得的进展和费用与执行之间的关系;C款讨论了有关国家一级行动的连贯性问题。第六节回顾了政府间业务活动审查的现有安排,并就此提出了一些建议。大会第35/81号、第36/199号和37/226号决议中与本报告有关的具体报告要求的有关规定将重印编入附录。

29. 按照大会第35/81号决议,总干事在1981和1982年的年度报告(A/36/478和Corr. 1附件和A/37/445和Add. 1附件)中都分别提供了关于业务活动的综合统计资料。按照年度报告既定的作法,将发表本报告载有最新统计资料的附录供大会审议。'

三. 业务活动的发展

30. 联合国系统进行发展方面的业务活动，其目的是要支援发展中国家努力促进它们各自的经济和社会成长。由于发展的主要责任是在于这些国家本身，联合国系统和双边捐助者同其他发展伙伴一起，协助各国政府采取行动，但不是要越俎代庖。

31. 因此，联合国系统各组织，在它们的权限范围内，有责任使它们的活动适应于要求它们提供的那种协助的需要。这种协助在国与国之间必然有时地先后的不同。

32. 考虑到系统各组织在所有经济和社会领域以及在取得不同发展水平的国家内所进行的活动是各种各样的，在提出关于联合国系统应付发展需要的全面程度的调查结果时，可能失之于太过笼统。但是，为了预期未来的需要和保持系统应付特殊要求的必要灵活性，有必要全面审查业务活动并且辨识需要特别注意的领域。

A 支助发展需要方面的业务活动

33. 联合国在全球和区域一级的决策机构以及各专门机构的理事会已提供执行国家和国际方案的方针和战略。国际战略，例如《建立新的国际经济秩序宣言》和《行动纲领》²或《联合国第二个和第三个发展十年国际经济战略》³，提供了关于发展的集体认识，制订了要达到的总目标并且叙述了促进发展所需采取的国际和国家措施。

34. 关于选择的经济和社会发展论题的联合国会议已导致国际计划或方案获得通过，这些计划和方案规定了在国家、区域和全球一级上将要采取的行动。这类计划和方案也是各国政府在国家一级上决定它们的政策选择和决定它们向联合国系统要援助时所应考虑的标准。在特定领域内的特别方案，例如非洲运输和通讯十年

(1978—1988) 或世界土地改革和农村发展会议的后续行动, 同样地影响到联合国系统各组织和发展中国家在业务活动方面所采取的行动。同样地, 例如2000年人人健康全球战略⁴、农业: 面向2000⁵、和世界人口行动计划⁶等战略, 对于全盘局势的分析, 贡献重大, 这类战略帮助发展中国家拟订它们的国家发展战略, 和制定促进发展合作的国际政策与措施。经验也证明, 在许多情况下, 把特殊的问题称做国际年或十年有助于集中注意特殊的发展问题并提供协调业务活动的有用架构。

35. 国际社会通过联合国系统一致赞同的政策和战略也造成双边和多边机构在特定领域上的共同行动。联合国系统的业务活动时常提供将国际协议的行动纲领转化为国家和区域一级上的具体现实的主要工具。例如, 粮农组织的粮食安全援助计划同双边捐助者保持一个协商结构, 并在国家一级上帮助协调, 并且在必要时执行这方面的活动。另一个例子是, 若干组织最近就国际饮水供应和卫生十年提出的积极倡议, 这些倡议使得响应一些政府在国际论坛上所表达的一个优先关切事项的活动得以展开。亚洲教育革新促进发展区域方案在开发计划署、教科文组织经常预算和受援国本身的捐助下, 通过发展中国家技术合作的方式, 建立了一个国家中心网, 来发展、试验和应用新的教育技术。儿童基金会关于世界儿童状况的最新年度报告⁷内的一些主题也可提供进一步的合作行动的机会。人口活动基金、联合国秘书处国际经济和社会事务部的人口司和世界卫生组织之间的密切工作关系已帮助确保将世界人口出生率调查和卫生组织特别研究方案、人类生殖领域的发展和研究训练的研究结果, 投入实地工作的人口部门技术合作活动的方法中。

36. 联合国系统多年来继续不断地强调加强各组织的规范、咨询和制订标准的工作和这些组织所支持的业务活动之间相互作用的重要性。一方面, 国际社会已建立了国际协议的政策和目标, 并且在一些领域上, 已建立了发展的标准。另一方面, 通过对项目的技术支援和其他方法, 在国家一级上的业务经验已用于寻求解决发展

问题的办法，后来还应用在其他发展中国家的类似情况上。制订标准和业务活动之间的联系，一向是劳工组织就业方案的一项特色；例如由开发计划署和一些双边捐助者支助的公共工程方案。儿童基金会本身已设计了在不同的社会经济情况下可供选择的方案方法，以便反映对发展的看法的改变。

1. 作为业务活动主要特征的技术合作

37. 技术合作对于加速成长和发展的主要贡献，在于它能够帮助各国发展它们的人力资源潜力，并且增进使用可获得的财政和物质资源的效率。因此技术合作可以通过提高象人力资源发展这种非资本的成长因素和改善一般的生产资源的结构和利用，以增进相对来说偏低的资本回收。目前发展的资本，不论是公共资本或私人资本，都不如以往那么充裕的时候，这是格外重要的。除了增进全面的效率之外，技术合作往往也是投资筹资的一项特定的基本补充。最近人们对于技术合作的核心作用所增加的认识，在世界银行和其他多边发展银行的贷款业务中有所反映，专供制度和人的技艺发展的贷款所占的比例激增。技术合作也同样是经合发组织、经互会和其他捐助集团成员国双边援助方案的重要部分。来自所有来源的公共筹资的技术合作资金总额已确定为\$80亿至\$100亿，说明它们在支助发展的过程中的重要性。

38.对联合国来说，在业务活动领域内响应援助要求的主要方法就是技术合作。⁸ 联合国会员国创立了开发计划署，并且通过1970年的一致协议巩固了它的业务，⁹ 以便更好地组织和供资进行多边技术合作。技术合作的目的是要协助发展中国家自力更生，特别是通过提高它们自主决策的能力，技术合作包括发展活动的所有各方面，例如人力资源的发展，加强制度能力、审查投资的可行性、自然资源的开发、改善数据库、促进本土技术的转移适应以及支持国与国之间的合作。这些目标的实现是通过数以千计的项目，依据政府的优先事项，主要由开发计划署资助，并在各有关专门机构和系统内其他组织的主管机构合作之下进行的。¹⁰

39.技术合作的重要性虽然受到确认，例如《联合国第三个发展十年国际发展战略》就确认了它的重要性，但官方发展援助为这种合作提供的经费，比起近年来的资金流通，是相当少的。因此必须把未来资源的较大部分拨供技术合作用途。多边技术合作的质量价值在于它能够向受援国提供发展所需的技能、知识和技术，以及各机构通过过去近四十年来累积的规范性和研究工作所获得的技术经验和支援。鼓励过去多年来所形成的旨在发展人的技艺、知识和技术的方案，现在受到经费短绌的威胁，因而危及多边技术合作的存在，但没有这些方案，就不可能进行发展。

2.活动概览

40.联合国系统所进行的技术合作和其他促进发展的业务活动，近年来迅速增加。十年前，联合国系统在业务活动方面提供的援助总额为\$6.5亿。1978年，援助费用达到\$16亿时值美元，比1973年实际增加了大约40%。此后，业务方案的增长率又逐渐下降，1981年的费用总额为\$22亿，只比1978年实际增加了14%。1982年的数据和1982年的预测显示费用增长率进一步下降，这也反映出捐款的增长率从1979年开始下降的情况。联合国系统目前大约在150个国家和地区进行业务方案，系统部分或全部供资的现行项目为数远超过5,000个。30个以上的联合国机构或组织参与业务活动。

表 1. 发展方面的业务活动费用,
1973—1981 年^a
(以百万美元计)

	1973	1978	1981
总额			
时值	650	1 419	2 158
1973年定值美元 ^b	(650)	(895)	(1 115)

a. 不包括紧急行动和救济行动以及分担费用和自我支助行动(参看 A/37/445, 附件, 表 B-1)。

b. 采用官方发展援助、经合发组织/发展援助委员会的平减指数。

41. 联合国系统的多边合作非常适合于发展中国家间分区、区域和区域间合作的种种急需的形式,以支助不能在国家基础上进行的一些活动。因此,联合国系统拨出大约五分之一的经费来支助这种活动。这些项目例如塞内加尔河流域的发展(联合国秘书处技术合作促进发展部、粮农组织和开发计划署项目执行办事处)改善南太平洋的电信(开发计划署和电信联盟),保存安第斯地区文化遗产(开发计划署和教科文组织),在最不发达的阿拉伯国家农村地区试验适宜技术(开发计划署和劳工组织),以及拉丁美洲南端运输安排的合理化(由拉美经委会资助),生动地说明联合国系统促进国与国合作的能力。区域间和全球性活动集中注意的是许多发展中国家共同面临的问题。虽然开发计划署的领导层,在联合国系统各组织和双边援助方案的协作之下,同发展中国家和发达国家的一些机构合作,制订了重大的全球性和区域间方案,以应付各国在例如保健、农业研究、能源和水源与卫生等方面的需要,其结果对于各国的方案颇有助益。由系统各组织支持的国家

间方案的一个特色是它们的多重效果：由联合国提供的相对来说很小的捐助，时常由国内和各种外部来源提供的许多倍的补充资金补足。

42. 过去十年间，业务活动的地理重点有了重大的改变。如下表 2 所示，这些活动集中在低收入国家最多的区域，因此，在这些区域内，对于减让性资源的需要也最为殷切。联合国系统确保所有发展中国家参与合作方案，因而遵守了联合国所依据的普遍性原则。联合国把注意力集中在最有需要的国家的特殊问题，因而遵守了它所依据的正义和公平原则。然而，在较发达的地区，对于被视为优先领域的那些部门的业务活动保持经费和技术支助也是值得的，因为这些活动提供了技术和知识方面的高度成果，这些成果随时可转移到其他地区的发展中国家而对它们有立即的利益。

表2 业务活动的区域分配, 1978—1981年^a
(以百万美元计)

1 9 7 8		1 9 8 1		
国家和地区 方案总数	分 配 (百分比)	国家和地区 方案总数	分 配 (百分比)	
非 洲	456	33.1	849	44.7
美 洲	177	12.8	194	10.2
阿拉伯国家	195	14.1	110	5.7
亚洲和太平洋	502	36.4	705	37.2
欧 洲	50	3.6	42	2.2
共 计	1 380	100.0	1 900	100.0

资料来源: A/35/224 和 Corr.1, 附件, 表2; A/37/445, 附件, 表B-2。

^a 不包括区域间和全球性方案、分担费用或自我支助行动和救济行动。

43. 百分之六十的系统业务活动是在农业、卫生、人口、工业和运输与通讯的领域进行。虽然相对的份额多年来保持不变, 一个值得注意的改变是分配给包括能源在内的自然资源的份额增加了。

表3 业务活动费用的部门分配，
1973—1976年和1979—1981年^a

	份 额 (百分比)	
	1973—1976 年	1979—1981 年
农 业	19.7	19.8
卫 生	18.2	16.6
人 口	9.9	10.8
工 业	9.1	7.5
一般发展 ^b	8.4	7.8
运输和通讯	8.2	8.8
教 育	5.4	5.4
科学和技术	3.7	3.4
自然资源，包括能源	3.5	9.1
就 业	3.4	5.0
其 他	10.5	5.8
共 计	100.0	100.0
部门支出总额(平均数)	\$ 61 290 万	\$ 129 180 万

资料来源：开发计划署署长关于由开发计划署以外的来源供资的经常和预算外技术援助方案的报告；开发计划署署长各年的年度报告。

a 不包括儿童基金会和粮食计划署，以及难民和人道主义的活动。

b 包括规划、公共行政和财务、和统计。

44. 系统的业务活动的一个重要特色是关于各组织在执行其项目和方案上的支出比率。系统的技术合作活动在承诺和支出之间的间隔时间上要比例如多边金融机构短得多。因此，捐助国的捐款不会有太长的时间闲置无用。

45. 最后，粮食计划署提供的粮食援助几年来已增加到大约 \$ 6 亿的年度水平，为 1982 年的发展项目和紧急行动所作的承诺大约为 \$ 8 亿。粮食援助时常是其他形式的发展援助的增补。粮食援助可帮助促进粮食生产，在劳动力剩余的国家创造就业机会，并且同辅助性的技术援助和财务支援相结合时，能够产生有效的发展项目，造成广泛的经济利益。例如劳力密集的水流管理、林业、土壤保持、灌溉、制酪业发展和基本谷物生产项目对许多国家的粮食生产和农业发展都有重大贡献。

46. 除非提及这种活动的质量方面，否则对于系统业务活动的概览实际上就是不完全的。对于系统业务活动的全面影响和效用作一般性评价是非常困难的，部分是因为这些活动的性质、广泛的范围及其综合的照顾面，部分是因为难以确定哪一部分的发展成就可归之于联合国系统的贡献。技术合作项目的影晌特别难衡量，尤其是涉及项目以外因素的影响时，例如有关国家的全面经济情况和政治环境。

47. 世界银行的研究报告，《官方发展援助的回顾》，¹¹ 令人信服地叙述了在实践中方面的成功发展。开发计划署署长 1982 年的报告¹² 对于外部援助对发展的贡献，以及技术合作在那个过程中的有效贡献，作了令人欢迎的概览。根据对一个国家的技术合作活动的评价，“联合国系统对斯里兰卡的发展努力的贡献大致上是明确的，尽管有一些令人失望的结果。……毫无疑问，如果联合国系统未向斯里兰卡提供技术合作，其发展就会比较缓慢，虽然在金钱上，联合国系统的技术合作花费很小。”¹³ 系统各组织所进行的方案和项目经常是成功的并且能够适应发展的需要，虽然偶尔也会失败。目前对于减让性发展筹资的评价已获得结论，认为总的来说援助是被有效使用的。但是在象联合国这样一个综合而复杂的系统内，进一步的改善还是可能的——现在已在进行许多改善工作。目前正在不断努力确保系统能够继续适应发展中国家的需要。

B. 需要特别注意的优先领域

48. 联合国系统各组织有责任不断审查各自方案是否适当，以便根据新的需要进行任何必要的修改或革新。因此这需要业务活动的各部门之内和之间作出适当变更。可以确定需要特别注意的六大领域：对技术合作的需要不断改变；必须使援助配合发展水平；促进南—南合作；依照接受国的目标和优先次序，业务活动之间及这种活动与其他外来投入之间需要有较好的联系；资本援助和技术合作之间的互补；弥补业务活动的缺陷。

1. 对技术合作的需要不断改变

49. 将来各国有时候会需要与现在的不同的技术合作形式。技术合作意指将使接受国能够得益于它接受的援助的技术和知识的转让。迄今通过技术合作转让知识的最有效方法是长期指派专家驻在外地。但是，由于发展成功和这个系统过去的成就，对技术合作的确切要求日益复杂，需要的专家技能不是各组织能长期拥有的。发展中国家现在已训练出能够执行这个系统各组织设计的项目的本国人员，倘使在关键时候他们得到有关组织提供的技术意见、支持和指导。最后，传统方式所需的专家，其费用会高得没法负担。因此，在若干情形下可能需要用更适合特殊和确切情况所需的技术和知识转让的新安排，取代传统形式的技术合作。这方面的可能性在下面第五节 A 节里讨论。

2. 使援助适合发展水平

50. 联合国系统有责任尽其能力支持一切发展中国家的发展努力。这种责任要求这个系统调整其援助以满足符合特定发展水平的特定需要。

51. 即使这个系统通常应将其业务活动集中于最不发达国家和其他低收入国家，但是它也应该继续参与中收入和高收入的发展中国家的发展方案，以符合联合国的普遍性。例如按照仔细规划的行动，这个系统应能给予有关国家以特定活动领域里的高级技术。这种参与可通过许多方法实现，包括必要时在特定基金或方案取得净

捐助者的地位，以及进一步发展分担费用和类似安排，这样中等收入和高收入的发展中国家在担负费用的情形下日益取得这个系统的技术服务。最后，考虑到目前的财政紧缩，这个系统可以通过发展中国家间技术合作，进一步支持中收入和高收入的发展中国家的集体努力。

52. 国际社会已承认，最不发达国家和低收入国家需要较多多边支持来协助它们本国的发展努力。这些国家存在着长期的结构问题，造成这些问题的因素包括缺少自然资源、有限的储蓄能力、小的经济规模、距市场遥远和运输费高昂。因此联合国系统应继续作出特殊努力，帮助这些国家克服它们当前的经济和社会困难，并从长期观点规划改善，在非常需要的社会改良和能促进全面进展的生产活动之间维持审慎的平衡。

53. 这个系统三分之二以上的业务活动是在按人口平均计算的收入少于\$500的发展中国家内进行的；全部活动约40%是在最不发达国家进行的。开发计划署和其他组织已采取行动分配给低收入国家较多可利用的资源。这个系统提供的援助平均约为最不发达国家得到的发展援助总额的10%。它是抵销在分配全部官方发展援助给这些国家时存在的一些不公平现象的必要工具：在许多最不发达国家，业务活动是官方发展援助的最大或次大的唯一来源。全面从多边援助改为双边援助将不利地影响最不发达国家中的官方发展援助的接受者¹⁴。

54. 联合国系统能够有效地响应最不发达国家的特殊需要，及提供执行它们本国计划所需的后勤和业务支助。它有必要的机构，可以迅速参与紧急和救济工作，可以在业务活动领域进行持久的行动，可以筹办开发计划署圆桌会议或世界银行咨询组会议来协助调动和协调给予最不发达国家和低收入国家的外来援助。公共行政和规划的加强，连同援助协调的加强，在最不发达国家里是特别重要的。联合国系统在这方面非常能够应它们的要求给予协助。例如，联合国秘书处技术合作促进发展部在许多最不发达国家的这些领域积极工作，并已拟订可用于一些国家的适当的规划方法。联合国系统各组织在全球一级和区域一级支持的驻地协调员，将在这

方面起重要作用，他们将依照《1980年代有利于最不发达国家的新的实质性行动纲领》¹的规定，刺激关于发展问题的对话，及协助有关各国政府加强它们的协调机构。

55. 与最不发达国家和低收入国家有关的两个领域需要特别注意。第一，《新的实质性行动纲领》设法仔细规划国家一级的行动来支持最不发达国家的发展努力。贸发会议在联合国系统与最不发达国家有关的活动方面起着重要作用，特别是它与开发计划署和其他组织一起被指派关于《新的实质性行动纲领》的后续行动和执行。《新的实质性行动纲领》引起了改进给予最不发达国家的外来援助的期望。联合国系统各组织对于执行《新的实质性行动纲领》给予高度优先，并努力增加它们对最不发达国家的技术和财政援助。但是，开发计划署希望从国际社会调动的资源没有实现，因此不利地影响联合国系统充分致力于执行《新的实质性行动纲领》的能力。如上所述，最不发达国家面临着巨大的困难，大量增加外来的财政援助，并有技术合作帮助它们有效地利用资源来促进它们的发展，它们就能克服这些困难。

表 4. 联合国系统在最不发达国家里的业务活动 a
(1980/1981 年平均)

国家	官方发展援助 净额总数 接受国 (百万美元)	官方发展援助 与国产总值的 比例 (百分率) b	业务活动在官方 发展援助接受总 额中所占的比例 (百分率)
阿富汗	27.7	0.7	35.9
孟加拉国	1 158.0	10.6	6.7
贝宁	79.2	6.9	13.7
不丹	9.0	7.6	73.5
博茨瓦纳	97.9	12.7	11.3
布隆迪	113.4	11.9	12.1
佛得角	54.7	65.7	10.8
中非共和国	100.5	13.6	6.6
乍得	43.0	5.2	14.6
科摩罗	43.0	39.3	12.7
民主也门	93.4	9.0	22.7
埃塞俄比亚	209.3	4.4	26.3
冈比亚	51.6	28.0	15.1
几内亚	75.0	4.6	17.0
几内亚比绍	57.0	34.9	12.3
海地	105.4	7.4	11.3
老挝人民民主共和国	35.4	10.0	24.3
莱索托	93.0	15.0	18.9

表 4. 联合国系统在最不发达国家里的业务活动 a
(1980/1981 年平均)

国家	官方发展援助 净额总数 接受国 (百万美元)	官方发展援助 与国产总值的 比例 (百分率) b	业务活动在官方 发展援助接受总 额中所占的比例 (百分率)
马拉维	130.0	8.2	9.9
马尔代夫	17.0	53.5	11.6
马里	220.0	14.8	10.2
尼泊尔	171.0	8.0	18.9
尼日尔	181.0	8.9	8.7
卢旺达	143.7	12.7	8.9
萨摩亚	24.5	18.4	13.1
索马里	349.0	1.6	12.8
苏丹	645.0	8.0	6.4
乌干达	113.6	0.9	18.1
坦桑尼亚联合共和国	644.7	12.9	3.8
上沃尔特	209.3	10.5	8.2
也门	392.0	10.5	3.4
平均	- -	8.5	10.0

a 以 1981 年 12 月为确定日期。

b 只有 1980 年。

56. 第二，在撒哈拉以南非洲有一半以上国家现在被确定为最不发达国家，面临着庞大的经济和社会问题。非洲大片土地由于旱灾、沙漠化、放牧过度、水土流失、疾病、虫害和战争已成不毛之地或越来越没有生产力。非洲沙漠化每年以60,000至70,000平方公里的速度侵蚀有用的农耕地。估计每年非洲约有25,000平方公里土地由于水土流失而失去粮食生产和农村收益能力。非洲人口每年以接近3%的增长率从1960年的2.75亿增加到1983年的5.14亿。因为粮食生产每年增长不到2%，因此1960年代按人口平均计算每年粮食生产的减少率(-0.7%)，在1970年代实际更糟(-1.6%)。1980年至1982年的估计数指出情况进一步恶化。照粮农组织的看法，非洲大陆的粮食危机是世界上最大的发展问题之一。为了增加联合国系统协助非洲各国调动国内和国外资源，克服非洲大陆严重发展问题的能力，已经采取了行动。例如，儿童基金会执行局在其1983年会议上赞同大量加强儿童基金会在撒哈拉沙漠以南的非洲的方案。应采取进一步的步骤，并在非洲经委会的积极参与下，拟订集中的技术合作方案，因为这是1980年代非洲异常需要的。

3. 南—南合作的发展

57. 发展中国家自1960年代就拟订了许多目的在促进它们间的经济和贸易合作的政治和经济协议。需要这种合作以减少南半球对北半球的依赖，利用相互经济和技术能力的互补性，以及确保更多地参与世界经济的管理。相互的发展经验及其限制因素和难题是这种合作的推动力。七十七国集团和不结盟国家运动已在最高政治层次上重申它们坚持集体自力更生原则。与此同时，它们认识到多边合作有助于追求集体自力更生的发展中国家间许多非常需要的分区域、区域和区域间合作形式。虽然南—南合作的主要责任明确地在于发展中国家自己，但是国际社会和联合国系统的不断支持是实现这项极重要的努力所不可缺少的。

58. 发展中国家间技术合作——在这方面开发计划署与联合国系统各组织协调负有特殊责任——构成发展中国家促进其集体自力更生的主要努力。它在《促进和执行发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》中得到承认¹⁶。各国同意了关于促进和执行这种合作的一套措施。正在加强在发展中国家里的联络中心，以便搜集、处理和传播关于在发展中国家里可得到的专门技术知识的情报。审查发展中国家间技术合作第三届高级别会议提供一个机会来审查可以采取其他何种措施，以鼓励发展中国家政府和联合国系统各组织间进行更多经常的和特定的协商，以便可以更充分地利用后者来促进和执行发展中国家间技术合作，特别是提供需要的专门技术知识。

59. 发展中国家间经济合作仍然处于初期发展阶段。联合国系统日渐被要求协助执行这种包括经济和社会政策的一切主要领域的合作，包括技术、金钱和财政、能源、粮食生产和分配、工业化、运输、基本建设和人类住区、教育和保健。贸发会议、各区域委员会和其他组织常常在开发计划署的支持下，在这方面起着特别重要的作用。有人建议，在联合国系统各组织和发展中国家代表间建立更紧密的联系，以确保联合国系统向发展中国家间经济合作的方案和活动提供较大的支持。这也有助于依照发展中国家1979年在阿鲁沙和1981年在加拉加斯作出的决定，拟订促进南—南合作的短期和中期方案。会员国和联合国系统各组织可能希望为区域方案和区域间方案调动更多资源，因为这些方案是发展中国家间经济合作各方案基本的筹资来源。新的区域方案拟订方法——1982年12月20日大会第37/214号决议要求的——可以在行政协调会内审查，以改善这方面的业务活动的效力。无论如何，这种方案需要部门和多学科各级能够同时与各种文化、各种发展途径及各种社会经济结构打交道的高品质的专门技术知识。

4. 业务活动之间更好的联系

60. 发展进程错综复杂,而且,物质生产的增长必须按照每个社会自己规定的价值观念和目标并入包括基础结构、社会发展、卫生、教育和文化的全面发展之中,这就对联合国系统开展业务活动的方式产生各种影响。一方面,这意味着充分支持国家政策着重于以自力更生原则为基础的发展战略,另一方面,这又使联合国系统各组织和其他多边或双边组织更应该进行更加密切的合作,形成一个更加连贯的提供技术合作的方式,并且更有必要保证在国家一级支助国家发展计划的各种援助得到恰当的平衡。

61. 多科性行动对发展极为重要,它要求把各种类型的援助有效地纳入国家发展计划,包括粮食援助、为当地经常费用提供的资金、对设备和建设的资本援助以及技术合作。在资源短缺时期,尤其必须寻找机会利用一切形式的援助,使这些援助的价值及其对发展的作用互为补充和加强。农村一体化发展方面的计划就是恰当的例子;卫生则是需要例如教育、水和环境卫生等部门采取补充行动的又一个领域。人类住区领域也需要各个不同部门的补充计划。第三个例子是营养领域,这方面活动的成功离不开不同的政府部门、援助组织和联合国系统若干组织的补充计划。粮食援助项目往往需要追加资金、技术和物质援助,才能卓有成效。一些机构间工作队和工作组已经建立起来,以利于这些领域和其他一些领域的协调工作。

62. 在这些领域制订有效的计划,并无捷径可循。如下文第五章C节所述,在所涉政府各部门之间和在某一领域从事援助的各机构之间,都必须有国家一级的密切协作。如下文所指出的,必须按照所涉国家的目标和轻重缓急,加强系统内和联合国系统同其他外援来源之间业务活动的协调,使外来投入更好地与接受国优先项目的全面计划结合起来。国别计划的拟订是在国家一级促使活动互为补充的一种手段。最近的一项显著发展是设立了联合协商组,现已有开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和粮食计划署参加,使这四个组织之间可定期就政策问题进

行协商，还能找到在总部以及特别是在外地更好、更密切协作的具体机会。行政协调会目前正在探讨各种方法和手段，以便应发展中国家的请求，协助它们加强中央和部门计划单位和有关外来投入、计划拟订与援助协调的机构（见下文第148段）。

5. 技术合作同资本援助的相互补充

63. 前面一些段落强调了技术合作能提高人的技能、加强机构和增加知识，从而对经济和社会发展作出贡献。技术合作的一个方面是帮助各国吸收和利用外来的或本国的资本投资。在这后一方面，资本援助和技术合作之间应有连续统一性这一点越来越为人所认识。多边开发银行充分认识到，技术合作能对放款计划作出极其重要的支持。技术合作正越来越被认为是使资本投资有效获利的一个关键。以世界银行为例，技术合作在过去几年中迅速增长，1981年承付款项达到\$12.5亿，部分原因是因为需要使借贷资金得到最好的利用，部分原因是因为1970年代世界银行的放款业务有了多样化。包括儿童基金会等和一些双边捐助者在内的许多援助组织为项目的一切必要投入提供资金。大多数双边技术援助现在直接同资本借贷有关。

64. 实际上的确有相当多的机会可提供技术援助以加强发展中国家制订、执行和监测发展计划的能力。联合国系统的技术援助活动就是为了满足这一需要，并在适当情况下刺激外部资源的流通。为后一目的，联合国系统各组织已在几个方面采取了具体步骤：

(a) 第一，各组织继续对投资项目的制订和执行提供技术援助，并对适当的筹资政策提供咨询意见，以此协助各国吸收资本。尤其是世界银行和其他金融机构同专门机构的合作计划帮助扩大了联合国系统协助发展中国家确定和准备由世界银行、区域开发银行和其他金融机构提供资金的投资项目的活动。

(b) 第二，行政协调会一直在探讨是否可能扩大系统有关组织在执行世界银行、

区域开发银行和农发基金放款中技术合作部分方面的作用；

(c) 第三，开发计划署和世界银行已经依照大会第37/266号决议拟出了在总部和外地进一步协作的领域，正在逐项执行；

(d) 第四，正在进行并可进一步加强努力，促进联合供资项目，包括对技术援助的补充投入、资本借贷和粮食援助。

6. 业务活动的缺陷

65. 总干事1980年的政策审查报告¹⁷列举了业务活动中联合国系统尚未能够完全填补的某些缺陷。这些缺陷所涉的方面包括促进发展中国家的集体自力更生，通过技术合作支持加强发展中国家的讨价还价能力，以及向工业、技术、能源和贸易等对于调整国际经济以使其更有助于发展具有关键作用的部门提供足够的资源。产生这些缺陷的原因，部分在于系统的体制能力，部分在于决定业务活动优先次序的方法。

66. 大会第35/81号决议请总干事在1983年的报告中审查这一事项。段文第57至59段提出了可进一步促进南南合作的领域。1980年以来，在下文第65段提到的其他一些领域中，发生了一些重要的事态发展。贸发会议、各区域委员会、联合国秘书处的联合国跨国公司中心和系统内的其他一些组织，已经进行了一些项目，并常常得到开发计划署的协助，以帮助各国对关于国际贸易、货币、金融和投资的谈判结果作好准备并采取后续行动。虽然还有若干问题尚未解决，但是协商仍在进行，要把联合国科学和技术促进发展筹资系统建成独立的、可明确区分的实体，在联合国系统的业务活动方面具有一些重要的新特点。不过，筹资系统目前的资源水平大大低于四年前在维也纳的设想。开发计划署和世界银行一起，在可再生能源和非再生能源方面提出了一些很有希望的倡议，特别是有关能源评价团的倡议。秘书长最近为联合国新能源和可再生能源会议的后续活动设立了秘书处和政府间安排。联合国秘书处技术合作促进发展部在能源领域也和在

其他领域一样发挥积极作用。商品综合方案共同基金尚未组成，所以援助发展中国家加工和销售商品的资源仍然不足。在贸易政策、发展、推销和销售等许多活动中的技术合作仍然十分重要，国际贸易中心（贸发会议／总协定）尽管资源有限，还是在这些领域中执行了一些重要的项目。区域委员会的作用和活动在过去几年中得到加强，也证明联合国系统在适应区域的需要。

四．业务活动资源

67. 本十年的前几年中，未能保持1970年代业务活动捐款的迅速增长，捐款全面的大量实际增加的前景也不妙。据行政协调会所称，对于联合国系统来说，“能否解决公开声称的愿望和在实质上支持这种愿望的诚意之间的矛盾，是对其有效性的考验”。报告的本部分审查最近的捐款趋势，列举了要作进一步审议的若干问题。

A．最近的捐款趋势

68. 业务活动（即：开发计划署、儿童基金会、人口活动基金、粮食计划署和联合国系统各组织的其他技术合作活动）在发展中国家接受的官方发展援助净额总数中所占的比例，在过去十年内基本未变，仍然保持在6%左右，而最不发达国家所占的比例上升到大约10%（见上文第53段）。同时，多边官方发展援助在发展中国家接受的官方发展援助净额总数中所占的比例稳步上升，从1970年代的15%左右增加到1981年的23%左右，说明多边机构的作用日益得到重视。目前，业务活动约占发展中国家接受的多边官方发展援助总额的四分之一。

69. 就整个系统而言，目前正迁到筹集发展资源的困难，尽管有些组织的总的捐款比其他组织增加得快。对联合国发展活动认捐会议各项基金和计划的捐款

最近一直停留在1981年\$12亿左右的水平上。¹⁸ 捐款一般总是低于有关的政府间机构制定的目标或理想筹资水平。 开发计划署受到的影响尤其严重：根据目前情况假定，预计现行第三个计划拟订周期（1982—1986）内对开发计划署的捐款将比理事会1980年制定的理想筹资水平低大约40%。 资源得不到保证，影响了业务活动顺利拟订计划和贯彻执行。

70. 依靠自愿捐款的组织面临困难，在不同程度上与此相应的是，联合国系统还有三个发展合作组织也依靠（非分摊的）政府捐款，也迁到了困难，这三个组织是：开发协会、农发基金和粮食计划署。 开发协会和农发基金的经费来自协议补充。 尽管约定应把向这些机构的互相议定捐款视为承付款项，但是，开发协会和农发基金为维持补充协定都迁到了严重的困难。 粮食计划署有正式的两年期认捐指标，能维持或接近目前两年期的资源水平指标。 然而，总的粮食援助仍然低于各个国际会议规定的要求。

71. 最不发达国家和不具备世界银行借贷信誉的其他低收入发展中国家最关心的是开发协会的筹资情况，具体地说是以后一段时间内开发协会有多大的承付权力。 在1982年6月30日结束的年度中，开发协会的方案不得不削减了35%从\$41亿减少到\$27亿。 在1983年6月30日结束的年度和1984年6月30日结束的年度中，开发协会每年应能承付\$33亿。 然而，最严重的问题是此后三个年度开发协会第七次补充的筹资水平，以及同第六次补充的水平(\$120亿)相比，开发协会是否能够满足低收入发展中国家对高度减让性财政援助日益增加的需要。 如果没有这种援助，再加上世界总的经济局势的影响，这些国家的经济和社会发展将受到很大的损害。

72. 农发基金的情况也同样令人关心。 曾议定在1981—1983年期间向农发基金提供\$11亿，按实际值计算，比农发基金1978—1981年最

初资源 \$ 1 0 亿只有微不足道的增长。但是，在补充期内很可能不会有重大认捐得到批准，因此农发基金维持目前业务水平的能力受到威胁。农发基金与众不同，因为只有在这个组织内，经合发组织的会员国和石油组织的会员国捐款大致相等。

73. 上述情况说明，对多边发展合作的支助在过去几年中减弱了。造成这种趋势的有以下几个因素：主要捐助国的经济持久衰退，主要捐助国政府开支方案受到限制，捐助国希望政府开支方案中的援助部分能充分促进本国出口机会和国内就业，捐助方面对系统业务的效率有看法。各个捐助方面对这四个因素中每一个的相对重视各不相同，但这四个因素都是重要的。

74. 对系统业务活动的捐款是由不多几个捐助方面承担的。按绝对值计算，对业务活动捐款总额的绝大部分来自发展援助委员会和经合发组织成员国（约占85%）政府间和非政府来源提供捐款总额的5%左右，发展中国家提供大约7.5%，其中包括石油组织成员国所占的2.5%。在各个捐助国集团内，按国民总产值分摊的捐款并不反映出国家的捐助能力。例如，经合发组织最大的五个成员国占经合发组织国民总产值总额的80%，但是在经合发组织成员国对系统业务活动的捐款总额中只占44%。尽管大会呼吁在经费上更加保证依靠自愿供资的组织，有些捐助方面为此也作了努力，但是，要按国民总产值更加公平地分担资助业务活动的费用，仍然没有取得任何进展。

表 5. 1973-1981 年对业务活动的捐款
(以百万美元计)

对业务活动的捐款	1973	1976	1979	1980	1981	1981 占总额 %	1973-1981 每年平均 %	1979-1981 增长率 %
向联合国各基金和方案提供的捐款								
向开发计划署提供的捐款 a	331.7	500.7	691.4	705.4	705.2	32	9.8	1.0
向开发计划署所经营基金提供的捐款 b	-	...	36.3	46.7	51.4	2	-	19.0
向人口活动基金提供的捐款	42.6	73.5	131.1	132.4	126.9	6	14.6	-1.5
向儿童基金会提供的捐款	71.3	104.7	218.9	278.7	261.6	12	17.6	9.5
向其他联合国基金和方案提供的捐款 c	-	...	21.8	29.4	29.4	1	-	16.1
共 计	445.6	678.9	1 099.5	1 121.4	1 174.4	53	12.1	3.4
向各专门机构和其他组织提供的捐款								
为各专门机构和其他组织业务活动摊派的捐款	...	...	121.4	155.0	212.3	9	-	32.2
为各专门机构和其他组织业务活动提供的自愿捐款 d	...	...	215.7	265.7	277.6	12	-	13.4
向粮食计划署提供的捐款	215.3	298.9	511.0	546.8	576.8	26	13.0	6.3
共 计	215.3	298.9	848.1	967.5	1 066.7	47	-	12.2
总 计		1 947.6	2 159.9	2 241.4		100	-	7.2
备查项目:								
向开发计划署提供的分摊费用办法捐款	.9	47.7	41.9	58.2	62.7	-	95.0	22.4
向其他组织提供的自给办法的捐款		...	50.2	64.8	107.7	-	-	44.0
向难民专员办事处提供的捐款	19.9	90.9	332.5	417.8	444.0	-	47.2	15.7
向近东救济和工程处提供的捐款	57.4	112.8	140.6	184.0	180.2	-	15.3	13.1

a 不包括分摊费用办法的捐款和政府现金相对捐款。

b 资本发展基金、发展中内陆国家特别基金、自然资源勘探循环基金、联合国志愿人员基金、科学和技术促进发展临时基金、及苏丹—萨赫勒活动信托基金。

c 包括在联合国发展活动认捐会议内的其他基金。

d 来自双边官方和非官方资源以及来自多边资源的预算外捐款。

技术合作资金的筹措

75. 关于过去十年业务活动捐款的通盘趋势，请参看下表 5，其中亦载有供参考的关于对难民、人道和救灾活动系统的捐款的数据。审查该表后经提出意见如下。

76. 关于本系统的技术合作活动筹措资金的来源应多样化的意见首见于 1980 年的主任的政策报告¹⁷。关于这方面的进展有下列数项值得注意：

(a) 1979—1981 年期间对联合国各基金和计划署的总的捐款进入停滞状态，1970 年代的增长则甚为迅速。开发计划署、人口活动基金和其他计划署的捐款按美元计实际上并无增长，从 1979 年以来的真实数值则大为下降；

(b) 联合国和专门机构中技术合作的资金筹措的新形式增加了。由这种捐款筹资的技术合作，其支出增加了八倍，从 1973 年的 \$4,000 万到 1981 年的 \$3.2 亿。较近期的数据显示，技术合作资金筹措的这些来源的增长率亦在逐渐减缓；

(c) 由世界银行筹资的技术合作的增长。1981 年该银行贷款和开发协会贷款给“技术合作”的承付款额超过 \$13 亿；同年的偿还数额超过 \$5 亿；

(d) 成本分担及类似安排的增加，靠着这种办法，中、高收入的发展中国家从自己资源来筹措资金的情况日增，并利用本系统的某一组织或其他组织，以国外借款提供技术合作经费。1981 年为此捐款的总额约 \$1.7 亿，较前数年大有增加；

(e) 以分摊的方式为技术合作筹资——主要是卫生组织——有较迅速的增长；

(f) 作为这种趋势的反映，开发计划署为多边技术合作筹措资金的作用从 1968 年占联合国系统技术合作支出总额 80% 已下降至 1981 年的 50%¹⁹。

77. 多样化的原因有若干因素。一方面，它们可能是反映捐助国的政策，捐

助国虽然接受一般性捐款的论点，但较愿意捐给那些对它们有特别利益，而且本系统的专门知识和能力能够派用处的，针对特定发展问题的基金和计划署。在另一方面，对受援国而言，中央筹资配合国家拟订方案的方式，可以使这些国家按照国家规划和优先事项来确立通盘优先次序，以运用资源。但是，由于中央筹资对就某些计划提供公共支助而本来可有的资源不能加以调动，那就不一定能为本系统的业务活动取得尽可能多的资源流动。在多边范畴内，资源可能是增加的，但就官方发展援助的总流动量而言，却并不必然如此。多样化筹资的趋势又引起一些问题，将在下文讨论。如前文中提到的，多样化的一个不同的因素是成本分担和类似的自助办法，中、上收入的发展中国家可借此直接融资以提供技术合作的经费。看来这反映出这些国家在本系统的多边发展合作中找到了有利的服务方式。

78. 表5的数据中还显示了一些其他的趋势。儿童基金会、粮食计划署、和人口活动基金在70年代也经历了不同程度的较迅速的增长。为了应付紧急和自然以及其他的灾害，本系统的难民、人道和其他救灾活动在70年代，特别是在后期，也有了迅速的增长。但最近的数据显示此种增长转慢了。

B. 审议的问题

79. 在促进发展的业务活动的通盘政策审查方面，有三个主要的问题应予注意：

- (a) 如何增加目前捐款水平的措施；
- (b) 如何采取各种方法和方式，以确保资源流动能有较大的可预测性以及本系统的业务活动筹资费用能得到较公平的分配；
- (c) 技术合作筹资的多样化。

1. 业务活动资源的调动

80. 本报告前几节中提到技术合作和有关业务活动的理论已获得最高政策当局

的多次肯定。这个理论是为支助这些活动而要求更多资源所提出的最简明、直接的理由。当发展中国家正面临极其严重的经济问题，并发觉越来越难调动到足够的资源以维持，更谈不上加强，其发展努力的时刻，这种支助就是显得愈加迫切。

81. 根据本系统的多元主义以及对所采用模式的效能及费用—效率的要求，建议下列的广泛方式为业务活动调动尽可能多的资源。按照政府间机构确立的指标或适当的筹资水平，提出了本系统的业务活动所需资源的粗略数字。1983—1986年期间，向联合国各基金和计划捐款的短期到中期“指标”数额，包括预期的通货膨胀率，（即，开发计划署\$56亿；儿童基金会\$19亿；人口活动基金\$7亿，世界粮食计划署\$27亿）共计约\$110亿，尚不包括从双边和其他多边来源直接向各专门机构的技术合作活动提供的所需资源的估计数额，因为这项数额没有明显的指标。应注意的是，某些指标数——特别是开发计划署——是按预期通货膨胀将较目前更高的情况设定的。如能达成这些指标，即意味着要有按目前价格计算较1981年有年平均13%的增长，和实际数值的若干增长。这个比率数是一般地符合过去十年的总增长的数额的。

82. 最低限度的目标应该是确保开发计划署、儿童基金会、人口活动基金和世界粮食计划署以及其他业务性计划能至少在实际数值上继续维持各自的外地活动。目前估计，1983—1986年期间距筹资所需水平尚短缺\$28亿，约相当全盘指标水平的25%。短缺数额大部份为开发计划署：目前的预测是，其他基金和计划的所需资源将可筹足，或只短缺约10%左右。

83. 可以回顾的是，开发计划署在联合国系统内技术合作领域中发挥中央筹资和协调的作用是经济及社会理事会在其1981年7月22日第1981/59号决议中重申过的，随后大会于1981年12月17日第36/200号决议中核可。开发计划署努力确保资源在发展中国家间获得公平的分配，并通过国家方案拟订的过程，使资金所调拨的部门和优先次序能符合东道国政府的目标。在国家一级提供

开发计划署筹资的援助方面，开发计划署负责拟订方案，进行协调，发挥了重大和无可替代的作用。国家方案的拟订是最合理和最有效地运用方案下的资源的手段，以确保对有关发展中国家的经济和社会发展发生最大的影响。在取得有关国家政府的同意下，它还可以提供一个架构以规划来自系统的其他来源和双边以及其他国外援助来源的资源。开发计划署的这些作用只有在提供足够资源的情况下才能继续发挥。

84. 因此，各会员国向开发计划署提供资源，使其能够履行其设立的宗旨是极为重要的事。开发计划署理事会会议期间全体委员会所作的结论和建议即：为减轻开发计划署目前短期的资源短缺，并维持每年捐款真实数值的最低目标而进行额外和补充捐款，是值得给予尽可能的支持的。

85. 各论坛的会员国，包括系统的各组织理事机构的成员国，已多次重申支持开发计划署。不结盟国家政府首脑敦促发达国家执行大会决议中关于每年增加14%的自愿捐款的呼吁。77国集团第五届部长会议也敦促捐助国迅速增加其自愿捐款，使开发计划署能恢复其筹资水平，满足目前和今后发展中国家技术合作的需要。经合发组织理事会在举行部长级会议后，认识到技术合作的重要性，并重申对联合国技术合作的中央筹资系统的承诺。

86. 为技术合作筹措资金的新模式，诸如“多边—双边”，“基金—信托”，特定用途基金和其他为系统各组织提供的安排，为捐助国和接受国双方均提供了一种灵活的体制，通过联合国系统来沟通发展的资源。但是，还是希望系统的各组织能在资源调动所遵循的标准方面达成共同了解，这一点将在下文第100至104段中阐述。

资源调动的前景

87. 如依照前述各段建议的方式采取措施以增加目前捐款的水平，就必须要求系统的各组织协同努力，以动员大家支持大量和持续地增加官方发展援助的真实数

值。这类援助在最近几年已为发展努力的极大部份提供了资金。它成为最不发达国家和其他低收入国家外来经济支助的主要来源。虽然有一些国家进行努力，但官方发展援助为低收入国家经常项目逆差筹措资金的份额已日渐削减。

88. 为系统的业务活动争取更高水平捐款的前景，部份取决于官方发展援助的增加，部份取决于维持系统各组织目前份额的增加。发展援助委员会的成员国的预测认为，今后的捐款将不会在目前的趋势上有急剧的改变；官方发展援助对国民总产值的比率将仍然维持在0.35%左右，这个比率数只是联合国第三个发展十年国际发展战略呼吁的水平的一半。石油输出国组织的国家的官方发展援助/国民总产值比率的水平较高，是1.7%，但预期不会有很大的增长，特别是在目前资金积余下降的情况下。其他捐助国集团的捐款从目前低水平向上增加的前景并不乐观。例如粮食援助方面，目前的积余并未转成大量的援助增加，而且也没有设计任何办法来把握半年期间的粮食积余以便在一段多年期间作有效的利用，为发展和人道的目标提供粮食。

89. 发展中国家为业务活动筹措资金要求更多资源并不过份，只要各国具有必要的政治意愿，通过联合国系统的多边机构在发展中国家的发展过程中作出捐款，就可以达到当前资源调动的困难与军备支出的爆炸性增长已形成了鲜明的对比。后者的费用已高达每年约\$6500亿。如果资源调动的目前趋势再继续下去，大多数组织的外地方案将不能维持其目前的真实数值的水平。

90. 正如若干最近的报告和研究（例如布兰特委员会的研究报告²⁰和发展规划委员会第19届会议的报告²¹）已强调表示的，在今日这样相互依靠的世界中，把对发展中国家减让援助的逐步增加作为一个世界经济恢复方案的组成部份，是对捐助和受援国双方都有经济利益的。系统的业务活动如能在官方发展援助的一般扩大中分配到份额，将使多边技术合作对发展中国家的发展进程作出充份的贡献。

2. 资源调动方面的更大的可预见性和保证

91. 大会时常要求采取措施使从事业务活动的各组织能够有较可靠的财务基础。大会要求在本报告内提出关于这个问题的建议。总干事以前的报告中考虑到受援国、捐助者和各组织本身的利益，曾讨论过在筹资方面要有更大的保证的理由。捐助者的长期承诺使各组织能够保证对受援国提供资源，从而便利把外来资源纳入它们的规划和预算周期中。如能对本系统各组织今后所需资源的水平达成协议，将可方便对捐助者预定供多边援助之用的那一部分的援助预算进行规划。但是，就大会制定的目标而言，所取得的进展仍极其有限。

92. 开发计划署理事会休会期间全体委员会审议了保留开发计划署的自愿性质，但同时增加捐助的可预见性的各种措施，从更多地利用多年期认捐到采用协商补充等办法。要解决这些问题是非常困难的。但是，委员会还是能够建议理事会有关单位确立一种可以长期调动资源的制度，特别包括在不同阶段进行非正式的政府间协商，使开发计划署的资源规划可以有较大的可预见性和保证。

93. 就中期而言，目标必须仍然是设法使资源调动有较大的可预见性。经验显示，通过资源补充的安排筹供经费的方案尽管有种种困难，但一般都能有较大的增长，但是必须明确了解的是，为此目的而寻求的实际技术，例如多年期认捐或协商补充，或两者兼用，其本身都不会增加更多的资源。但是，大会在这方面也许愿考虑最好是在一个协议的指标水平上达成捐助的稳定和保证之间的较大平衡，但对达到理想的水平须有较大程度的政治承诺。

94. 就较长期而言还应考虑到在更自动的基础上为业务活动筹供资金。已经为提供发展资金提出了各种建议，即做到不受各国预算的不确定性的影响。可以预期这个系统的业务活动可以从包括国际征税——如果实行——这类计划——中得益。

95. 资源调动的可预见性问题也许可以如下方式处理就短期而言，也许可以采取如下文第96段所述的一些措施。就中期而言，也许可以考虑如开发计划署理

事会正在讨论的、为较大的保证达成更正式的安排。同时也须为保证防止因过去数年来严重影响到几个组织的资源流动的不可预见的汇率变动而带来的每年在捐助方面的无法预期的波动，设定经费。就长期而言，应考虑到为通过采取政治上可以接受的办法确保业务活动的自动筹资所必要的各种步骤。为达成这些短期、中期和长期目标而作的努力，可以同时进行。

96. 从短期来看，也许应考虑到下列建议，第一，为调动业务活动的资源订立指标。总干事的1983年年度报告考虑过订立指标的理由和效用。大会在其1982年12月20日第37/226号决议中请总干事在本报告内载述对联合国认捐会议所涉及的发展活动基金和方案中尚未定有指标的自愿捐款制度指标的可行性和效用的审查结果。如早先所已说的那样，在达到自愿指标方面，成绩参差不齐。对这个问题进行研究所得的结论是与达成指标有关的主要因素是与规定指标的程序有关的主要捐助者的政治支持的程度。儿童基金会和粮食方案的成功经验表明了这一点。不切实际的指标将带来无法实现的期望。在这个意义上，指标应反映协议，而不只是想望。制定与基金或方案的规模相称的协商一致的指标，并了解到个别国家的责任，是各政府间机构在为调动资源确定（对需要而言）合宜的和可以达到的指标时的宝贵和有用的方法。制订指标自然会产生下文第99段所讨论的分担费用的概念。指标如能反映优先次序，各主要政府间机构就可以视达成指标的实际情况参照协议的优先次序来监测资源的分配。

97. 第二，应找出使本系统内由自愿捐款提供资金的各组织的理事机构的成员可以更直接地参与资源调动的方法和途径。到目前为止，达成合宜的资源水平的主要负责在于各有关的执行首长。也许需要有正式和非正式的机构办法，使理事会机构可以担负更大的责任，以确保实际达成各成员国为合宜的筹资水平制定的规划指标。

98. 第三，各国政府也许愿意探讨能否更有效地利用每年一度的联合国发展活动认捐会议提供的机构办法，每年召开认捐会议，对调动资源的其他安排并无妨碍。

但是，在一方面，也许应重新考虑召开认捐会议的时机，因为几个主要的捐助者在召开会议时还不能宣布它们的认捐，因而不利于各有关组织的适当的资源规划。在另一方面，不谈时机问题，也许可以在捐助者、受援国和参加认捐会议的组织之间进行和谐的协商，以期在为各组织筹供资金方面能更公平地分担费用，以设法以足可反映发展中国家的优先次序的方式在各方案间分配资源。

99. 这种协商将为审议在这个系统的业务活动筹供资金方面更公允地分担费用的问题提供一个非正式的基础，——在这一点上根本无进展可言。上文第74段提到一点，即这些费用的绝大部分是由为数有限的几个捐助者承担的。除非目前这种分担费用的型式能变得较为公平，否则有关的方案不可能有迅速的增长。必须以现有捐助的水平为基础朝向更公平的型式——比照国民生产总值——行进。此外，在联合国主要的基金和方案——如上一段所建议的那一类——之间进行集体讨论，可以使个别的捐助者表示出其所属意的个别组织，但在捐助国之间应保持全面广泛的平衡。这种协商业将有助于找出方法，使各组织的多年期筹资需要与捐助者的每年自愿捐助的承诺互相协调。

3. 为技术合作筹供资金的 新形式的一些方面

100. 上文第80段和第81段已提到这个系统的技术合作资金来源的增长和分散化。资金来源的分散化为国际社会提供了一个补充的方法，通过利用这个系统的能力以协调一致的方式来处理特定的问题——具体的例子有粮农组织的防止收获后粮食损失方案和卫生组织的特别保健方案。其中有些型式可以使捐助者有更大的可见性，并得到更好的交代。它们也可使捐助者在更大程度上参与国家和项目的选择，和利用它们所提供的资源从它们各自的国家内采购货物和服务。

101. 发展中国家应该能参照它们自己的目标，而不是根据能否为某些特定方案和项目获取外来资源来制订自己的发展优先次序。反过来这些优先次序应决定这个系统的业务活动在国家一级的全面的和部门的方案制订。同时，在整个多边技术合作的分配中，还需要确保充分考虑到一些小国或在政治上不为某些捐助国的利益所接受的国家的需要。如下文第五节C所讨论的，还需要在这个系统的各组织之间采取互相补益的行动。在方案制订和项目设计及执行的各种程序之间如果能够协调，将有助于避免增加各国行政当局的负担和增加行政费用（参看下面第119和120段）。

102. 现在有一种日益增加的倾向，就是对各组织的捐助都附有使用的条件。大会在其第37/226号决议中要求在本报告内载述对这个问题的审查结果。对捐助附加条件有各种形式。其中许多并不是新的，一向都以这样或那样的形式存在。对特别用途的基金所作的捐款当然要与设置该基金的目的发生联关。有些捐助国规定它们的捐款应用于某些特定的国家、或国家集团，或特定的部门，但款项的分配和项目的性质则由受援国和有关组织去决定。有些组织——例如儿童基金会——的理事机构可以注明一些项目供捐助国随后自愿承担，但有一个了解，即这类特别用途的捐款数额只能是该捐助国一般用途捐款的一部分。就世界粮食方案的粮食援助来说，提供的商品的不可代替性使捐助国更容易选择利用它们的粮食的国家和项目：特别是通过粮食方案为紧急情况提供的粮食援助，往往已为捐助国指定为特定的紧急行动之用。以不可兑换的货币提供的捐款和通过各种形式的特别用途的信托基金提供的捐款（包括第三方分担的经费），事实上也能否接受某些项目和/或某些受援国为条件。

103. 最近还有一种趋势，就是对业务活动的捐款规定须在捐助国采购货物和服务，这种趋势更因主要国家的现有经济情况和一般用途多边官方发展援助的增长受

到限制而更形恶化。目前这种附加条件到底到达何种程度，还没有一个单一的、客观的资料来源。但是，将捐款和采购设备联在一起，可能会阻碍受援国自由选择最适合其需要的技术²²。这种联结可能会大大地增加项目的费用；也可能会阻碍当地专家和机构的发展，这种发展毕竟是技术合作的终构目的。这些趋势使有关国家间和部门间的资源分配的决定掺入了商业性的考虑。有关方面似乎已认识到这种情况的危险。然而，要求这种联结的压力似乎不是减少而是日益增加，虽然随着世界经济的复苏，这种压力可能会减轻。

104. 所有这些考虑说明，各会员国和这个系统的各组织应设法尽量以与多边制度的基本性质相一致的方式来利用为技术合作筹资的新型式。应该避免可能损害到那些性质的措施。这个系统的各组织在国家一级上的配合行动（参看下面第五节C）将会使受援国政府对多边技术合作资金来源之间互相补益的潜能作最善之利用。还可以有一项了解，即个别捐助国对这类特别用途安排所作的捐助应符合多边主义的原则，并只占向同一些组织或整个系统提供的一般用途捐款的一部分。同时，每隔一定期间对整个趋势进行检查，以测知资源的分配是否符合各国的需要，并反映大会和经社理事会的全盘战略和优先次序也许是有利的。按照这些原则所作的安排可能会在一项共同了解——关于业务活动调动资源所遵循的准则以期在这个案统的各组织间的惯例和做法方面保持某种程度的一致性的了解——中得到反映。

五、业务方案的品质和费用效率

105. 本报告在这一节里搜集了若干在整个联合国系统内与业务活动的计划和执行方法有关的政策问题，特别着重于值得各会员国注意的三个主要问题即：加强业务活动品质的方式方法；业务活动的效率和效能的评价；以及在国家一级采取一致行动。

106. 联合国系统业务活动的效率和效能在很大程度上决定于受援国是否愿意并能否在它们的国家计划中明确地指明优先事项和需要；确保在可行的情况下使外援能满足这些优先事项和需要；促进它们本国行政部门内部的协作，以使联合国系统各组织的外地业务活动连贯一致；并规定评价这些业务活动对它们的发展有何等关系及益处的各种程序及方法。

107. 这些职责都由联合国系统各组织分担。业务活动的有力作用和弱点既不能完全归因于受援国政府，也不能完全归因于联合国系统各组织。而且各国政府和各组织都同样地有责任进行必要的改革，以便能更好地计划和执行各项业务活动。

A. 业务活动的品质

108. 开展技术合作的政策、程序和方式以及这个程序的效率不可避免地影响到效果。主管机构已为本系统技术合作制订了基本政策：这包括例如，受援国有权决定接受联合国援助的优先事项；同意技术合作的目的是促进发展中国家的自力更生；业务活动和国家发展计划完全结合在一起；强调产出或成果而不是强调投入；发展中国家在联合国系统各组织协助下全面负责项目的管理和执行；按照合作而不是援助的概念来改变工作方法。

109. 这些政策已在很多方面有所改进，例如包括大会所通过的技术合作新方向的作法²³以及联检组关于专家在发展合作方面的作用²⁴。但还需要三方制度中的各个伙伴们更加努力，以便在实践方面充分执行政府间的各项政策。技术合作

的方法需要根据情况的改变随时进行检查，并按照每个国家的具体情况予以修改。在有些国家里，由于发展上的进展，传统的投入方式——专家、奖学金和设备——可能已经过时。在这种情况下，就应考虑采用更适合于新的需要的有效方式。

国际工作人员

110. 越来越多的国家的一些部门在技术合作的体制建设方面已达到顶峰。很多发展中国家具有同国际工作人员受过同等良好训练的国民，而他们却对本国经济社会发展问题有着更直接的经验。越来越多的国家表明了它们需要能从事具体和明确任务的短期专家。当然还有不少国家在技术合作的若干领域仍需要长期驻在那里的专家。尽管如此，联合国系统各组织的适当政策说明正在逐渐地改变为更多地依靠短期工作人员。目前正在采取的办法今后还会有所发展，这包括：更多地使用顾问公司、学术机构以及公营和私营机构以获得合格的短期国际项目工作人员；使用“长期雇用”或“实际上雇用”的办法在某些专门领域聘用高水平的工作人员；可能在各机构设立顾问服务部门。还会找到一些便于通过双边和多边技术合作计划来交换在公营和私营机构工作的人员及海外工作人员的方式方法。更多地使用把受援国的机构和发展中世界的其他地方或发达国家的类似但更熟练的组织搭配在一起是转让专门技能和培养管理技能的又一有效办法。通过移居国外人士转让专门技能的办法还需进行更大规模地探讨。

111. 在世界各地发展中国家工作的技术援助专家大约有 150,000 名。这些专家中将近 10% 为联合国资助的项目而工作。技术合作人员的单位费用很高，其增长速度至少和世界通货膨胀率一样；这笔费用从每年不到 \$ 10,000 为雇用不太昂贵而效率高的志愿人员起，至每年需 \$ 100,000 以上为雇用具有高等资历的专家不等，其中包括具有不同水平的技术、知识和经验的专家。不过，专家的聘用不应当是聘请的唯一考虑标准。联合国系统在吸引发展中国家所要求的专门技能方面遭遇到困难，各组织应有所准备——并应有一定灵活性——按照市场需要支付酬金，以吸引高水平的专门技能。

112. 聘用程序应考虑到每个国家的不同情况用进一步简化, 以提供所需的高质量专门技能。雇用专家的条件应是保证他们能有效地发挥发展中国家的自力更生能力, 他们的任期只能继续到受援国能够有自己本国的合格人员为止。一般来说, 这些专家应有培训人员的能力。由于在外地任职的人员一般都得不到长期合同, 因此往往会失去好的技术合作人员。这个问题由于目前无法保持方案的实际价值而更为严重。应尽可能保护外地工作人员使不受削减预算的全部影响。

训练

113. 训练是技术合作中的一个关键问题: 在项目完成后, 留下的技术和实际知识就是对该国发展的持久贡献。训练计划需要大量资金; 应谨慎地计划这类投资以得到有效的收获。由联合国系统支助的训练工作应充分地 and 各国及各部门的训练计划结合起来, 并应尽管地加强当地训练机构而不是建立新的机构。当协同一致的概念普遍为人们所接受之后, 有关各方应更加努力通过对更好地计划和协调训练工作及奖学金的使用来克服机构上和行政上的各种困难, 以便在执行的过程中, 特别是在国际工作人员离开后, 能有足够的本国的合格工作人员担当起执行项目的责任。传播有关在其他区域和国家进行的训练和奖学金活动的资料, 将会使各国政府更好地了解通过联合国系统能得到何等规模的方案。

本国工作人员的参与

114. 本国工作人员积极地参与项目的设计和执行, 是技术合作之能成功的一个基本因素, 这一看法得到政府间关于技术合作新方向的决定的大力支持。业务活动必须完全和受援国的国家方案相结合, 而且在执行技术合作方案时应尽量利用现有的机构。如本国工作人员和国际工作人员不能共同地制订项目也不能认识到各自的职责就会在执行阶段遇到很大困难。

115. 按照系统一些组织最近进行评价调研的结果, 需要特别注意的问题是, 项目周期的问题鉴定和项目估计阶段以及项目成果的追查及利用。各组织正在采取行动改善并适当地简化制定和执行项目的程序, 并如下文所述, 加强评价工作。

116. 例如，可以通过严格地应用现有程序，以进一步加强项目的设计和评价过程，从而可以仔细地制订项目的目标、产出和工作计划。这样做就可以较目前更明确地区分三方制度中政府、执行机构和筹资机构在执行项目中，包括监督和评价工作中的各自职责。使用本国顾问和加强发展中国家的顾问公司也应是联合国系统的重要目标：这是克服双边技术援助完全依靠从捐赠国获得资源的有效办法，那种作法往往会忽略本国的技术。

由各国政府执行各个项目

117. 保证各发展中国家充分参与业务活动并促进自力更生能力的一个方法，就是由各国政府和机构来执行各个方案和项目。1981年12月17日大会第36/199号决议请总干事在本报告内载列关于加强这一过程的方式和方法的建议。系统各组织目前正在执行政府间关于由各发展中国家政府和机构执行各个项目以及促进各国政府在保持多边技术合作的实质性的同时，充分和切实地管理各个项目的指示。例如有些时候，各国政府负责执行儿童基金会和粮食计划署的一些方案项目以及人口活动基金的20%的方案项目。而在有些时候，特别是涉及到开发计划署援助的项目，各组织则采取必要措施使各发展中国家如愿意的话，采用由政府执行的办法，而由系统有关组织给以技术捐赠和支助。

118. 依照上文所述大会的要求，开发计划署理事会6月18日第82/8号决定批准安排从1983年1月1日至6月30日为实验阶段以鼓励并便利政府执行各个项目。这个安排是促使更广泛地采用由政府执行各个项目的方法的一个重大步骤。开发计划署外地办事处在协助各国政府承担执行各个项目的责任中日益发挥更大的作用。此外，在广泛地进行机构间讨论后，正在着手为以开发计划署的资金雇用本国人员，包括任用本国人员为项目协调员在内，给以详细的指导。

程序的协调

119. 按照大会第35/81号决议第8段的规定，总干事的1982年度报告²⁹中

载有对发展方面业务活动达到更大程度的协调所取得的进展情况的检查。大会在审议该报告之后，在1982年12月20日第37/226号决议第21段里敦促有关各组织采取必要步骤以推进这一程序。行政协调委员会已通过它的各附属机构抓紧这一事项并在各个不同领域采取行动。它并以更广泛地按照检查联合国系统在1980年代业务活动的进展情况来考虑这一问题。

120. 作为1982年度报告的后续行动，总干事在同系统各组织协商后，对程序协调的当前和今后情况作了一次检查。检查的目的是为了进一步推动系统在这方面的的工作。它对今后的协调情况作了评价，特别注意到这样作能对加强效率，从而加强系统业务活动的反应能力起多么大的作用。它并评价了各方在业务活动中对进一步协调所起的辅助作用。检查的结果将提交行政和协调委员会。大会第37/226号决议请该委员会在其1983/1984年度全面审查报告中报导此事供大会审议。

为本地和经常费用筹资的灵活性

121. 很多发展中国家所面临的严重经济问题已使它们无法支付依靠援助获得资金的方案的当地和经常费用。在接受提出的项目时，往往没有充分估计到项目所涉经费问题或政府的发展和经常预算。各国在这方面的困难——特别是最不发达国家和其他低收入国家在这方面的困难——不应意味着把这项目列为低等优先事项。这说明这些国家在提供适当国内资源以支助从援助获得资金的项目方面有困难。虽然受援国对筹措本地和经常经费负有主要责任，但系统各组织应在为项目筹措本地和经常经费方面表现一定的灵活性，以协助各国建立维修设备。在进行项目筹备工作时应更为严格地对技术合作项目今后所需公共资源的情况作出仔细的评价。

B. 效率和效能

122. 各会员国已广泛认识到业务效能和方案效率的重要性。本节对这两点均进行讨论。但必须承认,大家对于解决这两个问题的适当办法有不同的看法。各国均认为必须进行评价,以作为改善各项方案的成果,使受援国得益的一种工具。应当把评价看作一种重要的管理工具;其目的应在于提高技术合作的质量,为将来的政策制订和决策工作提供经验。评价工作最好在政府领导下,与各有关组织共同执行。这方面的一个重要目标应当是应各国的请求,协助他们加强其执行和评价工作的能力。评价工作还可以有助于证明各项方案的成果,以及使抱持怀疑态度的公众相信联合国系统资源可以得到有效利用,从而对发展作出贡献。

123. 有必要在本文内回顾1982年总干事年度报告内所载的有关效能与效率之间的差别的资料。该报告认为,效能是衡量一种活动达成其当前目标的程度。广义来说,效能涉及一种活动如何影响到全面发展目标,如何影响到用来解决经济和社会发展需要的一定资源的质量和作用。效率涉及为达到期望的结果所使用的手段,它反映出使用的资源,或付出的努力,与特定结果之间的关系。

124. 1982年的年度报告还认识到,需要把判断效率的要点从具体和及时地提供投入转为更加重视业务活动的产出或成果。费用与效率之间的比率关系应当通过改善效率,减少费用来加以改善。整个系统采取加强业务活动的效率和效能的行动,不但可以改进方案的素质及其对国家需要的响应,还可以减低费用。

1. 效率的评价

125. 1982年年度报告第三.C节还载列对截至1982年9月为止的业务活动评价工作现况的审查资料。报告说,一部分由于联检组相继进行了多次调查研究,所以评价工作如今在系统内进行得较为广泛,也较为大家所了解;加以评价

的活动已经增加，但是绝对水平仍然偏低；将业务活动评价工作当作规划、拟订方案和预算程序等工作不可分割的一部分这个概念已经在原则上被接纳，但尚未充分付诸实行。报告还强调指出，在推行更有效的评价制度方面若干阻碍进步的因素，例如，技术合作的评价工作在方法上不如资本项目的评价工作完善。

126. 该报告发表后不久，整个系统的评价工作就已有若干显著的发展。1982年12月联检组提出一份报告，内载本系统可能向各国政府提供支助，帮助发展其评价能力（JIU/REP/82/12）。1983年3月联检组还编写了一份关于加强开发计划署评价制度的方法和手段的报告（JIU/REP/83/5）。开发计划署理事会闭会期间委员会曾就评价问题进行广泛讨论。委员会认识到近年来在改善开发计划署的评价工作方面已取得很大进展，并同意有需要进一步加强这项工作。于是，开发计划署署长表示，应采取适当步骤，设立一个中央评价单位，由总预算的节余提供经费，它负责领导对开发计划署的评价程序和作法逐步进行必要改进的工作。行政协调会在其1983年常会上决定采取措施，通过以下做法改善国家一级业务活动的监测和评价工作：着重受援国政府充分参与本系统主持的项目监测和评价工作；训练有效执行评价工作所需的工作人员；必须改善反馈制度，在财政上有可能时，包括评价资料储存库。关于开发计划署资助的工发组织在制造业领域的技术合作活动的一份评价报告²⁶已提交方案协调委员会第二十三届会议，还将由开发计划署理事会和工发组织工业发展理事会加以审议。

127. 因此，已采取行动来改善评价制度。联检组在促进和加强本系统评价工作方面继续发挥作用，应当鼓励它继续举行非正式但有用的评价会议。此后，开发计划署评价问题机构间特设工作组将定期举行会议，审议如何将目前开发计划署审议的设计和改进评价的办法同各机构的一套办法相协调，并对影响开发计划署和本系统各执行机构的共同评价问题作出一般性审查。

128. 1982年的年度报告建议采取若干项进一步加强评价工作的措施。例

如，它建议主要在国家发展需要的意义上将评价工作看作改善项目对发展所作贡献的质量的一种手段；应当探讨（通过联检组有关这个题目的报告）如何帮助各国政府发展自己的评价能力；应将评价工作列入项目周期之内；应采取更有效步骤，确保将各项评价结果收集和保存在存储库内，并在以后的业务活动中加以分析和进行后续工作。

129. 这些建议在今天看来仍然合理。该报告再次强调，因为各东道国政府负责管理他们由本系统协助执行的发展项目，所以这类项目的评价工作应当在有关国家政府领导下同各有关组织联合进行。这样可以使各组织能够在其目前已有的资源内参加进一步评价工作，并让各国政府得以发展其有关评价的专业知识，以便将它应用到其他各项发展活动上。欲使目前改进评价工作的办法完全发挥效果尚需一段时间，但很明显的是，各组织正在致力于加强其评价制度。

2. 业务效能

130. 整个来说，对各组织效能的评价工作是一组不同的问题。获致最佳效能，减少行政费用，最后增加直接拨给各受援国的资源，是各会员国多年来所关心的问题。目前这个问题显得特别尖锐，因为资源越来越少，并且迫切需要保证能以最低费用获得所期望的成果的方案的质量。由于行政费用和方案支出之间的关系不对称，资源的拮据可能有助于而不是有碍于对行政经济和方案改善的探索。

131. 费用经济有两个方面——用更有效能的方法，通过使项目投入的费用经济化而提供相同价值的援助，以及有效使用行政和支助性服务。本系统各组织目前正在探索合于经济同时又保持质量的方法——例如，利用各国专家和研究所，更多地借重于志愿人员和次级专家，多在受援国和／或发展中国家进行采购，利用国家或区域训练机构。正如前几期总干事报告指出的，各组织也正在探索行政和管理事务方面的最佳效能。

方案执行和行政费用

132. 大会在其第 37/226 号决议第 20 段中, 要求本报告载列有关各项促进发展的业务活动所涉的方案执行与行政费用之间关系的比较分析资料。 这种分析一开始就提出若干概念和方法问题。 应当再次极力强调的是, 不能只根据费用来判断效能的高低; 它还需考虑各项活动的性质和成果, 以便对各项开支作更全面的费用效率分析。 另一个问题是缺少据以作出合理判断的可以为人接受的准则或基准。 联合国系统效能低的说法, 很难找到确实而客观的证据。 但是, 象联合国这么复杂的系统, 必定有可加以改进和提高效能的地方。

133. 评价效能的问题由于缺乏可靠而确实的有关费用的数据资料而无法解决, 虽然过去曾作出多次努力来了解这个问题。 正如 1982 年年度报告表明的, 正在采取步骤, 同各执行机构达成协议, 按照开发计划署理事会第 80/44 号决定的规定, 就机构支助费用问题作出各项事后汇报的安排。 最近, 开发计划署和各执行机构对各项新的汇报安排作了试验, 并采取步骤, 弥补缺点, 以提高汇报工作的质量。 开发计划署署长将就迄今取得的进展向理事会第三十届会议提出报告, 目前预期将在 1984 年在所有机构全面推行这个制度。 缺少基本数据资料——原期在编写本报告时可以得到其中一部分资料——意味着在本报告中不可能对方案执行和行政费用之间的关系作比较分析。

134. 总之, 这种分析工作必须就方案执行量或据以衡量行政费用的开支这些问题达成协议。 例如, 基数当中可以包括政府向各项目提供的捐助。 可以将各外地办事处看作向各国政府提供服务的一部分, 类似最近发展援助委员会决定将某些行政费用当作官方发展援助的一部分的作法。 还可以同样看待各组织展开的某些形式的方案支助活动。 此外, 还需要考虑如何对待某些组织向其他组织提供的服务。 例如, 开发计划署承担国家一级的协调任务, 代表其他组织, 提供无须部分或全部偿还的行政和规划服务, 作为它对东道国所负责任的一部分并作为本系统其

他各组织的代表。此外，实际上有些行政开支是固定费用，同各项外地方案的绝对规模无关（例如各理事会的会议）。任何统计分析工作都会因为掩盖实际费用变动的汇率波动以及各组织之间对于定义和名词缺乏共同认识而进一步复杂化。最后，在试着将不同形式的业务活动的行政费用同方案执行相比较时，应当充分考虑到，例如，将委派专家前往外地的行政费用同采购设备或分配用品的行政费用作比较的困难——如果不是不可能的话。

135. 开发计划署的事例可以简单说明这些问题。行政和方案支助费用与开发计划署支助的总方案（包括政府捐款在内）相连系时，则费用与较大方案的比率约下降一半。如果将开发计划署外地结构的全额费用看作向各国政府提供的服务，并将它从行政费用数额中扣除，则这个比数就会大大降低。将开发计划署提供的无偿还或部分偿还的外地一级服务活动方案组成部分列入其中，会使这个“比率”更为降低。这说明在项目费用的币值与行政和方案支助费用的币值之间找出简单的量的关系是有缺点的。此外，一般认为技术合作比其他形式的援助需要更多的行政费用，将技术合作方案的行政费用同提供财政援助方案的行政费用作比较会造成误解。事实上还没有使人信服的用来衡量这种费用的比较准则。

136. 在全面执行事后汇报制度时，进行大会要求的那种比较分析工作便更有可能行得通。汇报制度提供的最初数据审查资料无疑可以作为审议提供有关支助费用的更清楚的资料的可能方法的基础。

137. 今后几年，更清楚的资料应当仍然是各会员国和各秘书处设法实现的目标。同时，可以尽量利用已有的各项安排来审查行政和支助费用，以便使各会员国能够对本系统各项业务活动的效能作出合理判断。参照本系统外从事发展工作的大致类似的组织取得的经验来发展可靠的数据，对设法证明本系统业务活动是否显然比其他基本上类似的发展合作形式或多或少需要更多费用是有帮助的。

138. 秘书长关于联合国技术合作活动的报告（DP/1983/18 和 Add. 2），依

照1982年12月20日大会第37/232号决议,载列了对联合国秘书处技术合作促进发展部各项业务活动的方案执行和行政费用之间的质和量的分析资料。总执行费用达\$12,690万,而核准的预算则为\$15,050万。方案支助费用资源的开支则为\$2,020万。从更高的质量方面来说,据报该部正在设法适应资源减少的环境,以及其若干主要筹资伙伴的优先顺序的改变,而不致降低提供服务的质量,方法是通过改良管理程序和更大的财政限制来提高整个的和部门的实质效率。

139. 总干事将在以后各次年度报告内,象在1982年年度报告内所做的一样,通知大会关于本系统各组织斟酌情况利用上文提到的关于机构支助费用的事后汇报制度发展的数据资料来提高效能而采取的步骤。

140. 最后,本系统具有只增加少量费用就可以执行比目前的方案更大的方案的固有能力和能力。还有证据表明,若有更多的资源,便可更有效地执行各项业务方案并产生更大的影响力。实际上,规模大具有重要的经济效用。执行较大方案所需的边际费用比目前的平均费用低得多,很可能微不足道。因此,可以随时将增加的资源通过本系统转给发展中国家而无需增加本组织的行政结构。这个重要因素是国际社会在讨论有能力大量增加目前的官方发展援助数额的捐赠国可以利用的各种渠道时,应当铭记在心的。

C. 国家一级的一贯行动

141. 系统内各组织和机构提供技术合作和资本援助的目的在于帮助支持反映各国自己选择的发展道路的国家发展方案。虽然因国家的不同而有不同,但发展中国家发展方案的普遍特点是具有灵活性,提出交替方案,使无论何时和以何种形式提供的外来援助都能得到最适度的利用。特别是在最不发达国家中,国家发展的优先次序主要取决于能否得到外来援助,以及运用援助的附带条件(如果有条件)。

142. 为响应大会1977年12月20日第32/197号决议,联合国系统以基本上实际和灵活的方式逐步建立起国家一级的机构间合作模式。这种方式一般都能迎合各发展中国家的需要。大会第37/226号决议要求本报告提供迄今为止在改进国家一级一贯和有效的一体化行动方面所采取措施的资料及建议,特别注意到驻地协调员在协调业务活动方面的作用。

143. 系统满足受援国特定需要的能力可在国家一级得到最好的检验。在这一级,资助和执行机构能够同政府当局就其能力可以向有关国家提供的援助的性质和形式进行有效的磋商,提供与双边或多边来源捐款额相等的援助。联合国系统的国家代表及全盘和部门的规划机构之间较好的相互作用,除其它以外,将有助于改进国家一级的一贯行动。开发计划署的驻地办事处同其它组织的驻地办事处合作,将有助于加强系统提供的国际援助方案的一体化,和对业务活动的补益²⁷。驻地办事处的真正价值在于向各国政府提供更多与执行发展方案和促进更好地了解 and 加强满足发展中国家的发展需要和全盘优先次序有关的发展服务。

144. 为了使它们能更有效地在国家一级展开业务活动,系统各组织近年来大大加强了它们的驻地办事处,因此而增加的各有关组织在受援国的活动可能会加强资助和执行组织在国家一级改进一贯行动的需要。

145. 联合国系统向各国提供援助采取共同办法,将有助于加强受援国采择的国家和部门发展规划工作。在缺乏资源时,在国家一级的行动一贯也可以限止对外来资源的不当使用,有助于尽量减少因组织间未能充分交流资料而引致的重迭行动,这样还可鼓励各组织集中处理一些最重要的问题,即通过采取经妥善筹划的系统各部分之间的相互补充行动来确保有效支持受援国的发展努力。在目前情况下,还有必要强调,在政策范围内改进机构间的协调安排将大大地有助于促进国家一级的更有效合作。

146. 行动的一贯性不是目标本身，也不是一项行政要求。应根据相互补充行动来尽量促进一贯行动，以便加强系统满足发展中国家不断变化的需要的能力，并提高总的效率。在系统内执行一贯行动和由政府作出自己的协调安排是相互依存和相互加强的行动。经验表明，国家一级机构间协调安排的效率部分取决于政府在利用外来援助方面的协调作用发挥到何种程度，同时也取决于安排本身的质量和深度。在国家一级的有效合作，需要有超越个别组织为受援国提供援助的利益的集体目标感。

147. 这些问题应该本着这种精神来对待。1980年开始的新安排有助于进一步促进国家一级的行动一贯性，以支持政府本身的协调安排。但行政协调委员会普遍议定，可以并应当采取进一步措施来提高国家一级方案 and 政策的互补性和一贯性，以支持发展中国家的发展方案。

148. 行政协调委员会第1983/1号决定载列的这些措施包括下列各项：

(a) 第一，联合国系统为了在国家级达成行动互补性和一贯性的努力，应继续在经发展中国家要求后帮助它们加强中央和部门的规划、方案编制和项目执行能力。应采取协调一致的行动来帮助发展中国家加强对外来投入进行方案规划和协调的中央和部门的规划单位和有关的机构总结。

(b) 第二，联合国系统各组织应帮助各国政府制订国家方案，以提供构架来确定将由国内来源资助和可由联合国系统或双边来源和非政府组织资助的投入。联合国系统的各组织应力求采取切合实际的办法来使双边援助机构参与这方面的活动；

(c) 第三，应继续努力调整国别方案规划的概念和办法，使其能适应各发展中国家的特定情况，并在可行的范围内利用这种概念，把它作为国家机构和双边及其它援助机构的代表就确定需要和运用政府可以获取的资金来源继续进行协商的规范。

系统的各组织将探索执行这项决定的方法和途径。

149. 为了加强国家一级的机构间合作进程，建立了联合国发展方面业务活动驻地协调员制度。尽管目前尚不能判断这种新安排是否将对实现国家一级协调行动的目标作出重要贡献，但政府和系统各组织已对这种安排表示欢迎。在这种安排下，将按照大会第 32/197 号决议附件第 34 段的规定，指定一名官员在系统的国家一级业务活动方面担负全盘责任，并进行协调工作。

150. 大会在其第 37/226 号决议中请行政协调委员会就其对“驻地协调员行使职责的安排”进行审查的结果向经社理事会 1983 年第二届常会和大会第三十八届会议提出报告。行政协调委员会最初采用这些安排是临时性的，并可参照经验和进一步的立法决定加以审查。行政协调委员会得到了有关下列问题的资料：第一，驻地协调员根据要求同有关政府就其能够最有效地行使职责的办法进行协商的结果；第二，各组织就其在安排方面迄今所取得的经验发表的意见。在审议了上述资料之后，行政协调委员会，除其它事项外，决定，由于驻地协调员制度才建立不久，因此还不可能对新安排作出坚定的判断。委员会注意到，各驻地协调员在执行职责时也因国家的不同而有不同。有关政府的意见、政府在协调外来援助方面自己所作的安排、机构在每一国家的代表范围及系统各组织在有关国家进行的业务活动的性质都影响到协调员工作的方式。委员会提请人们注意，一些国家的政府明确表示对目前联合国系统在国家一级的业务活动的协调安排感到满意。这些活动是在大会第 32/197 和 34/213 号决议及行政协调委员会安排的范围内进行的。委员会认为，在国家一级的机构间合作安排，包括驻地协调员行使职责的安排，应能以灵活和实用的方式得到进一步发展。²⁸

151. 正在采取其它一些措施。行政协调委员会决定，应进一步加强定期召开驻地协调员和机构代表间的会议的办法。委员会还同意继续审议有关驻地协调员职责的其它措施，例如：

(a) 就行使其明确职责向驻地协调员提供进一步的指导，将这种职责同他们作为其它组织的代表，特别是开发计划署的驻地代表，可能负有的其它职责区别开来；

(b) 加强国家一级的安排，以便政府、机构代表和驻地代表之间能更好地交流资料，并鼓励参加双边机构和非政府组织的这种活动；

(c) 实行由驻地代表编写年度国家审议报告的安排。

152. 同最不发达国家和其它发展中国家共同举办的开发计划署圆桌会议和世界银行协商小组会议具有非常重要的意义。这些会议是在得到系统有关机构技术支助的情况下举办的。它们有助于协调系统各组织和代表双边援助的组织在国家一级的援助活动。在这些会议上，发展中国家宣布它们的经济和社会方案，并审慎地提供有关其对外来援助的数量和质量方面的需要的资料。这些会议十分有助于在国家范围内有效执行《1980年代有利最不发达国家的新的实质性行动纲领》。根据《新的实质性行动纲领》的规定，驻地协调员负责调集国家一级的行动，并同机构代表一起，在组织圆桌会议方面发挥重要的作用。尽管圆桌会议和协商小组会议的目的主要不在于保障系统内的合作，但它们有助于促进系统各组织在国家一级的行动一惯性，因此，应根据每个特定国家的利益以讲求实效的方式来加以发展。

六、业务活动政府间审查的安排

153. 报告本部分回顾了目前对业务活动进行中央政府间审议的安排，并提出供进一步审议的建议。在过去几年中，大会决定从1983年开始每三年对业务活动进行一次政策审查；要求发展和国际经济合作总干事提供必要的资料，使大会能够经常审查和评价调集业务活动资源的问题。并就有关业务活动的大会决议各段的执行情况提出报告；大会还要求总干事每年提供有关业务活动的全面统计资料。

154. 经社理事会和大会都收到联合国发展合作组织理事会的报告，并经常获知系统内其它组织的工作情况。此外，可以注意到，大会近年来已越来越多地参与对系统范围业务活动问题的审议，反映出会员国的最高政治阶层对联合国经济和社会

工作的这个方面的重视。

155. 参照上述考虑，将下述各点作为进一步讨论的起点，也许会有助益。应当指出，目前业务活动的年度支出超过20亿美元。各专门机构和系统的其它组织的理事会经常审查个别组织的业务活动。由于这类审查，检查目前的中央政府审议安排是否充分恰当，也许是有益的。例如，经社理事会可能希望看到如何才能最好地行使它在“进行整个联合国系统业务活动的全面政策审查，同时注意必须同大会为整个系统订立的优先事项保持平衡、协调、一致。”方面所负的责任（大会第32/197号决议，附件，第5(d)段）。理事会可能希望考虑应采取何种手段和方法来进一步加强其对连续的三年期审议活动的审议，以便使大会能对此进行讨论。

156. 大会的组成和作用，使它成为审查整个系统在业务活动方面的全面战略、政策和优先次序的适当场所。因此，由大会考虑采取措施，使第二委员会能在这个方面有效执行其职责，特别是对三年期审查和经常审查及评价资源调集情况的职责。

157. 此外，可能有必要审查和评价《联合国第三个发展十年国际发展战略》，以便能更集中和深刻地审查同使联合国系统的业务活动适应今后发展中国家不断变化和新出现的需要有关的问题。这种审查可由负责全面和部门规划的国家高级行政官员来进行。在进行这种发达和发展中国家代表的特设高级协商之前，应在专门机构和系统的其它组织充分参加的情况下进行适当的准备工作。

158. 为了响应大会对经常审查和评价资源调集工作的要求，将从1984年开始作出必要安排，以进一步改进有关业务活动的统计和其它资料的范围和品质。更具体而言，目前的意向是力求根据本报告较早提到的有关支助费用的追溯性报告制度，在今后的年度报告中，除其它事项外，提供有关行政和其它支助费用的资料 and 适当的分析；在业务活动方面的全系统采购情况；及机构和部门业务活动支出的分配情况的资料和分析。

159. 更一般地讲，除了经合发组织发表的有关发展援助委员会成员国的双边技

术合作的数据和发展和国际经济合作总干事在其关于通过系统各组织提供技术合作问题的报告中提供的数据以外，目前还没有关于全球技术合作流动情况的可靠资料来源。根据有些估计，目前的技术合作资金每年略少于100亿美元。鉴于联合国系统在技术合作方面所起到的作用，和这种合作与技术援助流动总量之间的关系，审查由联合国采取适当主动，建立国际上可以接受的全球性技术合作统计报告制度，也许是有价值的。反过来，这样可以使联合国系统更广泛地参与发展合作，从而在实质上改进对系统活动进行的政府间审查的质量和深度。

注

- ¹ 参看秘书长这份说明的第5段。
- ² 1974年5月1日大会第3201(S-VI)和3202(S-VI)号决议。
- ³ 1970年10月24日大会第2626(XXV)号决议和1980年12月5日大会第35/46号决议附件。
- ⁴ 参看世界卫生组织,《2000年前谋求每一个人福利的全球战略》(1981年,日内瓦)
- ⁵ 参看联合国粮食和农业组织,《农业:迈向2000年》,经济和社会发展丛刊第23号(罗马,1981年)。
- ⁶ 参看《联合国世界人口会议报告,布加勒斯特,1974年8月19-30日》(联合国出版物,销售品编号E. 75, XIII. 3),第一章。
- ⁷ 《世界儿童情况,1982-83年》。
- ⁸ 该体系业务活动的一小部分是诸如筑路、学校、医院和水系统等基础结构项目提供经费。然而,对发展中国家这一活动领域的大部分外来资本援助均由多边开发银行提供,来自私人或双边援助或来自非官方来源。
- ⁹ 1970年12月11日大会第2688(XXV)号决议附件。
- ¹⁰ 开发计划署署长1982年年度报告(DP/1983/6)中载有关于开发计划署支助的技术合作活动成果的说明。关于联合国组织各方案和项目的详细资料可参看各年度报告。
- ¹¹ 牛津大学出版社为世界银行出版,1982年。
- ¹² DP/1983/6。
- ¹³ 联合检查组题为“联合国系统在斯里兰卡技术合作活动的评价”的报告(E/1980/82),第147段。

- ¹⁴ 双边方案通常集中于少数国家内。 一项关于发展援助会成员国提供的双边援助的审查显示,捐助国的援助中平均有40%的援助提供给不到五个国家。
- ¹⁵ 参看《联合国最不发达国家问题会议报告,巴黎,1981年9月1至14日》(联合国出版物,销售品编号E.82.I.8)第一部分,A节。
- ¹⁶ 参看《联合国发展中国家技术合作会议报告,布宜诺斯艾利斯,1978年8月30日至9月12日》(联合国出版物,销售品编号,E.78.II.A.11及更正),第一章。
- ¹⁷ A/35/224和Corr. 1,附件。
- ¹⁸ 关于捐款的最新资料将载于行将印发的本报告增编,备供大会审议。
- ¹⁹ 世界银行提供的技术合作不包括在内。 若将银行包括在内,开发计划署的份额将从1968年的三分之二减至1981年的不到三分之一。
- ²⁰ 《共同危机,南—北:追求世界复苏的合作:布兰德委员会1983年》(伦敦,潘图书有限公司,1983年)。
- ²¹ 《经济及社会理事会正式记录,1983年,补编第6号》(E/1983/16)。
- ²² 就粮食援助而言,由于资源的性质,在捐助国购买已成为常规。
- ²³ 1975年11月28日大会第3405(XXX)号决议附件。
- ²⁴ DP/334。
- ²⁵ A/37/445和Add. 1,附件。
- ²⁶ E/AC. 51/1983/5和Add. 1。
- ²⁷ 关于这方面,请注意最近联检组关于开发计划署外地办事处的报告(JIU/REP/83/4)。
- ²⁸ 至于行政协调会说明全文,参看行政协调会1982/83年度审查报告(E/1983/39)。

附录

有关1983年发展业务活动全盘政策审查的
大会决议摘要

大会1980年12月5日题为“对发展方面的业务活动进行全盘政策审查”的第35/81号决议（根据1980年总干事的政策报告通过）

“决定以一致的、综合的、系统的方法，于1983年对业务活动进行全盘政策审查，此后每隔三年进行一次；”（第13段）

“请秘书长为下一次政策审查的目的，委托发展和国际经济合作总干事按照他向大会第三十五届会议所提报告（A/35/224和Corr. 1，附件）使用的方法和本决议的规定以及各国代表团在1980年经济及社会理事会第二届常会和大会第三十五届会议对发展方面业务活动问题所发表的意见和评论，编写一份关于联合国系统所进行的发展方面业务活动的政策问题报告，通过经济及社会理事会提交大会（第15段）

“请发展和国际经济组织合作总干事在他的报告中也包括：

“(a) 由于上面第7段所产生的建议^a以及他自己的建议；

(b) 阐释联合国系统业务活动，特别是在改组国际经济关系方面，存有缺陷的说法，并建议如何弥补这些缺陷，从而加强联合国系统使其更能响应发展中国家的需要；”（第16段）

大会1981年12月17日题为“发展方面的业务活动”的第36/199号决议（根据总干事1981年年度报告通过）

“重申请联合国系统各有关机关、组织和机构的理事机关斟酌审议如何在日益可预计的、持续不断的和有保证的基础上增调供发展方面的业务活动用的资源的具体方法和途径；请发展和国际经济合作总干事在编写他提交大会第三十八届会议的

报告时考虑到这些审议结果；”(第8段)

“请发展和国际经济合作总干事在其提交大会第三十八届会议的报告中，就如何提高发展中国家参加执行联合国系统的发展方面的业务活动的方案和项目的具体方法和途径提出建议，同时要铭记着大会第35/81号决议第8、9和10段；”(第11段)

“请联合国系统内从事发展方面的业务活动的机关、组织和机构的理事机关采取大会第35/81号决议第8、9和11段所要求的行动；请秘书长和这些机关、组织和机构的首长提供关于这些理事机关所采取的行动的資料；并请发展和国际经济合作总干事在他向大会第三十七和三十八届会议提出的报告内载列这些資料和他自己的建议；……”(第12段)

大会1982年12月20日题为“联合国系统促进发展的业务活动”的第37/226号决议(根据总干事1982年年度报告)

“请发展和国际经济合作总干事在连同其建议将向大会第三十八届会议提出的对业务活动全盘政策审查中，考虑到其报告有关各段和所有其他的有关考虑事项，研讨给联合国认捐会议范围内尚未定有每年增长率指标的发展活动基金和方案的自愿捐款制定指标——包括每年增长率指标——的可行性和有效性，以及加强审查和评价程序，并就现行的认捐会议制度表示意见，和提出旨在建立更有效的动员资源程序的具体提议。”(第6段)

“请发展和国际经济合作总干事的1983年全盘政策审查报告内也审查日益增多的向各组织提供附带使用条件的捐款的程度和所涉问题”(第17段)

“请发展和国际经济合作总干事就本决议^b第18和19段的执行情况提出报告，并在其全盘政策审查中载入一个对有关联合国系统各机关、组织和机构执行的促进发展的业务活动的方案执行与行政费用之间关系的比较分析”(第20段)

“重申在现场一级协调多边发展援助的重要性，并请发展和国际经济合作总干

事在其1983年对业务活动全盘政策审查的范围内，特别注意按照第32/197号决议附件第五节和第35/81号决议第11段规定，有必要改进国家一级行动的连贯性和更有效结合，包括一份关于在这方面至今已采取的措施的报告，连同他关于它们的建议，并要特别说明各驻地协调员在联合国系统业务活动的协调方面所起的作用”（第22段）

注

a 第7段内容如下：

“请联合国系统各有关机关、组织和机构的理事机构斟酌考虑采取新的具体办法，在日益可以预计、持续不断和有保证的基础上，为发展方面的业务活动调动更多的资源”。

b 第18和19段内容如下：

“18. 注意到总干事的报告说，正在采取措施，以求减少费用，提高效率；促请秘书长及联合国系统各机关、组织和机构的行政首长设法在不影响到外地方案和设在发展中国家的办事处网络的情形下尽量减少行政和其他支助费用，同时要铭记必须维持适当的支助机能，以期增加可用于提高发展中国家国内的方案执行量的资源的比例；”

“19. 请联合国接受类如支助费用付款的预算外性质的资源的各机关和机构在提交其理事机构的报告中加入关于这些资源及其利用情况的资料，并请联合国系统从各国政府和志愿基金接受支助费用付款的各组织理事会审查这些资料。”

— — — — —