



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/39/80/Add.1
26 April 1984
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十九届会议
暂定项目表 * 项目 81(b)
和 114

发展方面的业务活动:

联合国开发计划署

联合检查组

联合国开发计划署项目执行处

秘书长的评论

秘书长谨向大会提出他对联合检查组的报告《联合国开发计划署项目执行处》
(A/39/80) 的评论。

* A/39/50.

附 件

秘书长的评论

一、一般性辩论

1. 联合检查组的报告《联合国开发计划署项目执行处》(A/39/80)把注意力集中在对开发计划署很重要的一个问题及其与联合国系统其他组织的关系上。开发计划署直接执行项目的体制架构是在1973年初成立的,其根据是1969年的《联合国发展系统的能量研究》^a和1970年的《协商一致意见》^b的有关各段。当时的想法是,直接执行项目的对象很可能是得不到满意的待遇的那些项目;此外,从直接执行项目所得的经验,将可作为整个系统的成本率和项目完成情况指导方针的衡量标准。

2. 目前能够得到的最新的完整数据是1982年的数据。这些数据显示,1982年由开发计划署协助,并由主要方案资源拨款的直接执行项目经费共达4,660万美元,约占全部方案的7%。项目执行处的业务在1970年代中期经历了一段时期的迅速扩展后,开发计划署直接执行的项目占开发计划署主要方案的比重在过去5年里稳定在7%至8%左右,其中略多于半数用于“技术性项目”上,其余则用于“非技术性项目”上^c。

3. 联检组的报告第1段说:“〔联合国系统中的主要技术机构〕……认为项目执行处的活动已超越了原来的目的,日益侵入这些机构的技术权限领域。”该报告在审查了开发计划署直接执行项目的立法背景、理论基础和目的以及项目执行处业务活动的各方面之后,在第69段中建议:“开发计划署理事会应当对开发计划署的直接执行规定新的职权范围,把这种方式的执行限于那些需要一般性的管理和指导的项目和非技术性质的项目”。

4. 联检组的报告是一份正式报告，要求联合国采取行动，并讨论了开发计划署署长职责范围内的一项活动。但是，由于项目执行处的业务影响联合国系统其他组织，因此，它们以及联合国有关的实体都被邀请对这份报告致评。秘书长在编写这本说明时，考虑到各方表示的意见。有关开发计划署署长的评论和各机构的意见详情，备供各有关代表团索阅。

5. 正如联检组的报告所指出，开发计划署直接执行项目，十年来一直是各机构间会议经常讨论的项目。联合国各组织对该报告表示了各种各样的意见。大多数技术机构的评论腔调与该报告第6.2—6.4段和第6.6—6.8段中所载各执行机构的意见摘要相似，一般都赞同报告第6.8段的结论和第6.9段的建议。

6. 联合国系统另一些机构在其评论中承认，项目执行处应付发展中国家的各种援助要求，机动灵活，样样皆能。他们认为项目执行处的工作活动应全部保留。

7. 联检组的报告提到了促成其达成所作的结论的若干考虑因素，包括：(a) (直接执行项目)可能损及开发计划署署长负责方案执行情况的能力，以及报告第6.7段表示的意见，即对联合国而言，大会第32/197号决议“已经消除了在为开发计划署直接执行项目作体制安排可能存在的任何部门责任差别……”；(b) 一般认为项目执行处的业务主要以分包办法进行，无助于转让技术和知识，有失多边技术合作的基本目的。

8. 针对联检组的意见，本评论书将讨论三个问题：

- (a) 技术合作的目的；
- (b) 开发计划署署长履行《协商一致意见》赋予的责任，同有关国家协商，选择每一个项目的方案援助的执行机构所采用的政策和程序；
- (c) 项目执行处的业务同联合国系统其他组织的活动的关系。

A. 技术合作的目的

9. 开发计划署资助技术合作，基本目的是满足发展中国家的需要，重点是通过转让技术知识和管理技术，建立地方的能力，促进其自力更生。因此，能否满足发展中国家的要求，应当是决定哪个机构最宜于执行开发计划署支助的项目的最重要考虑因素。

10. 关于这个问题，联检组的报告第29段所提出的意见，即在选择机构方面，开发计划署和各机构具有“可能受益者”的同等待位，使人误解。只有本系统所服务的发展中国家才应当视为该项服务的受益者。

11. 至于项目的执行问题，主要的考虑应当是保证向发展中国家提供一套健全、机动的办法，确保项目的投入、产出的质量和及时性。

B. 开发计划署署长的责任

12. 联检组的报告似乎说，一个组织根据其所有的特定职务，自然有权成为指定的执行机构。任何人作这种讲法，都可能误会了署长受托的责任的性质。署长的责任是同各机构协商，适当地考虑它们的意见，并在有关政府的同意下，确定执行开发计划署支助的项目的执行办法。

13. 开发计划署及其伙伴机构应付所有国家、所有情况的特殊技术合作要求，不可能有一个单一的最佳办法。随着技术合作和政府执行项目出现新的层面，“项目执行”不可能用一个既定的形式。有时候，发展中国家可能为执行项目要求给予技术、管理和行政方面的全面援助；有时候，一国的政府可能要求外部的机构如项目执行处提供适合其需要及能力的有限援助。此种援助可能是技术性的、管理方面、或后勤方面的援助，可能是简单的援助，也可能是复杂的援助。随着发展中国家的机构建立起生产能力，培养了自己的人才，则需要时可请联合国系统

提供少于传统所理解的全面性项目执行服务的服务。 不管怎样，各政府将自行判断个别的国际组织以及公营部门和私营部门的机构是否有能力应付每种情况的需要。

14. 在某些情况下，开发计划署直接执行会比另一种执行办法更有效。 不过，此种办法最好有适当的安排，可以向联合国系统有关的技术机构取得具体项目的制定、评价和执行等方面的援助。 此项办法所根据的原则是：“应当最充分地利用联合国系统累积的技术经验，因此，首先就应取用这些经验”^d。 这项原则是开发计划署同其参与机构和执行机构之间的伙伴关系的概念中固有的。 在这方面，应当指出，署长一向保持这样的作法，即在选择机构执行开发计划署的援助时，优先考虑联合国和专门机构。

C. 项目执行处的业务与联合国系统 其他组织的活动的关系

15. 联检组的报告没有就项目执行处和其他执行机构执行项目的效率作比较分析，也没有评价分包的费用效率。 人们将认识到，要充分讨论项目执行处的活动，将需要进行此种分析和评价。 行政协调委员会实际问题（业务活动）协商委员会在最近一次会议上讨论了缺乏关于分包问题的充分资料问题，作了以下的结论：

“在现有资料的基础上，委员会同意，现时不可能就执行机构使用分包办法的情况作一明确的评价。 分包同其他项目执行办法的费用效率如何，缺乏可靠的比较资料……委员会认为，没有关于技术转让、促进自力更生、或监测效果等方面足够的资料，就不能够评价分包办法在项目执行方面的使用情况。

“委员会不认为在经济上、社会上或技术上有任何明显的理由要选择分包办法来执行项目。 不过，在另一方面，委员会认识到在某些情况下，分包是适当的、有效的执行办法。”^e

秘书长指出，对分包作为执行技术合作项目的一种方式作进一步的审查，看来比较妥当。

16. 正如前面指出，自从1977年以来，项目执行处的业务经费占开发计划署主要方案开支的比重稳定在7%和8%之间，所有技术性和非技术性业务支出趋向下降，从1978年占主要方案的8.3%降至1980年的7.7%和1982年的7.1%。联检组的报告提到尤其令人关切的一点是技术项目的数量。具有技术内容，而且项目执行处在其中发挥了技术性作用的项目，视技术性和非技术性工作如何划分，其占开发计划署主要方案的比重可以定在3.5%至5%之间。在讨论报告的论点，即项目执行处牺牲了联合国系统其他组织，持续扩展业务，应考虑到这个微小的比例。

17. 虽然决定项目的适当执行安排的责任在署长，但是，他认识到在作出决定前有必要与联合国系统的机构进行切实协商。这项要求特别重要，因为开发计划署驻地代表——通常也是指定的驻地协调员——常常被要求向各国政府、开发计划署和联合国系统其他组织提供咨询意见，就开发计划署以及其他方面资助的技术合作项目建议适当的执行安排。开发计划署直接执行由开发计划署主要方案资源资助的项目指导方针最新的文本^d，是同开发计划署机构间工作队协商拟订的，于1982年8月6日发表。该指导方针的目的是要确保《协商一致意见》关于优先考虑各机构的规定备受尊重。

18. 正如联检组的报告指出，新的指导方针比旧的为佳。新的指导方针显示了为调和伙伴关系的各项原则所作的努力。这些原则就是：优先考虑联合国系统中的适当机构，一切以受援国的具体需要为依归。这些指导方针并非不可改变，只要署长具有确定执行机关的权限受到充分尊重，可以对其作定期审查和作任何必要的修改。

19. 以下各项考虑概述如下：

(a) 为开发计划署资助的项目的执行作安排，应当依照发展中国家本身表明需要和最佳利益进行；

(b) 此种安排应提供联合国系统所能提供的最佳实务和管理支助，要用一套健全的、机动灵活的体制办法，确保项目的投入、产出的质量和及时性，满足这些国家变化中的、多种多样的需要；

(c) 署长有最后决定执行开发计划署的援助的执行机构的责任，但他应当在作出决定前同联合国有关机构进行切实协商；

(d) 在合作精神下，应尽量利用各专门机构和联合国系统其他组织累积的大量技术知识和经验，因此，按照《协商一致意见》，首先应取用它们的经验；

(e) 不过，发展中国家应当能够按照本身变化中的、多种多样的需要，通过一个机动灵活的制度来取得开发计划署资助的资源，项目执行处应属于这个制度，适当情况下可加利用；

(f) 最好是开发计划署的直接执行安排适当地指定向联合国有关的技术机构寻求关于项目的制定、评价和执行的援助。

二、对具体建议的评论

20. 联检组的报告第9段说：“理事会并无分别作出的决定，根据联合国系统中的参加机构和执行机构的地位作用和责任，对开发计划署的执行业务的职权范围予以明文规定”。应当指出，理事会已几次审查了项目执行处的业务，包括1977年理事会预算和财务委员会对其所作的全面审查。项目执行处的业务一直都符合理事会所提出的此种指示。

21. 秘书长认为，理事会如决定把有关项目执行处的编制和业务方式的一切事项集中在一项决定内，是有其优点的。因此，他同意联检组报告的建议一（A/39/80，第69段），即应请开发计划署理事会为项目执行处日后的作用提出总的纲领。

22. 鉴于第19段概述的理由，秘书长不能接受建议一的第二部分，即这个纲领要限制项目执行处的业务，在三年过渡期内缩减工作人员和其他资源。发展中

国家要求的多边技术合作种类繁多，性质各异，这求联合国系统充分利用本身的灵活性和多种多样的资源。要保持充分的灵活性和资源多样化，署长手上需要有一项工具，以备在直接执行经审慎选择的开发计划署支助项目时之用。

23. 秘书长认为开发计划署同各机构之间需要有更有效的协商程序，这将可克服围绕着开发计划署直接执行问题的大多数磨擦。应当指出，联检组的报告没有充分考虑到下列情况，即过去几年来，一些机构能够直接取得技术合作资金的其他来源（除了开发计划署以外）增加了很多。对开发计划署和各机构来说，制订指导方针和业务程序应当依据伙伴关系原则和基于互相承认各自作为供资机构和技术性组织的独特作用。

24. 因此，秘书长欢迎联检组报告的建议二（A/39/80,第69段）它建议行政协调会在开发计划署总部的机构间工作队的协助下应检查项目执行处使用的程序以期把那些证明在向各国政府提供技术合作时确属有价值的程序建议给所有组织使用。

25. 如上指出，实质问题协商委员会（人事厅）——机构间工作队作为其实务秘书处——已经在审查有关分包的各种问题。因此，秘书长将提议该委员会在其现行工作方案中增添一项关于项目执行处的程序能否适用于其他组织的研究。毫无疑问：该委员会将会愿意考虑到变化中的发展环境——这是所有技术合作的背景——以及随着发展中国家的机构走向自力更生，联合国系统需要作出相应的改变，以新的形式来协助它们满足新的需要。

26. 开发计划署关于直接执行项目的指导方针规定就指定开发计划署为本身的执行机构问题同有关机构作全面协商，并规定通知有关项目的资料。这样，各机构知道是什么情况导致开发计划署直接执行项目，并可对提议的项目作出评论。如上所述，这样做的目的是为了尽量充分利用联合国系统累积的技术性专门知识。

27. 这些指导方针必需得到严格和全面遵守，而协商需在开发计划署作最后决定之前尚有意义的时间进行。如此，有关技术机构组织才能获得机会对考虑由开

发计划署直接执行的项目表示意见和提出参与项目的拟订和执行工作的方法和途径。

28. 秘书长认为，开发计划署同联合国系统其他组织如能就开发计划署关于直接执行项目的指导方针的适用情况进行定期讨论，是适当之举。^d 通过此种讨论，指导方针和要遵守的关于与各组织就什么是开发计划署支助项目的最适当执行机构问题进行协商的程序，都将获得进一步的改善。讨论结果将在开发计划署理事会定期审查开发计划署直接执行项目问题时向理事会提出。

29. 项目执行处的业务活动经费部分来自署长负责的指示性规划数字以外的来源。秘书长认为署长应研究是否有可能加强开发计划署同联合国系统其他组织就技术上参与由此种来源资助的活动问题进行的协商。

30. 秘书长深信开发计划署项目执行处同开发计划署其他执行机构之间完全有进行合作的潜力。项目执行处执行项目的办法，在适当情况下，可以同联合国的专门技术部门和联合国系统其他组织的知识和服务结合。

31. 秘书长将请开发计划署署长和主管技术合作促进发展部副秘书长成立一个联合工作队，研究如何促进联合国技术合作促进发展部同项目执行处进行更密切的合作。这个工作队的报告将提交发展和国际经济合作总干事。

注

- a 1969年，联合国发展系统的能量研究(DP/5)。
- b 大会第2688(XXV)号决议附件第38—42段。
- c 根据项目执行处的统计数字。项目执行处的“技术性”和“非技术性”活动的划分标准，联合检查组的报告(A/39/80, 第35—37段)已加以审查。
- d 请参看开发计划署副署长1982年8月6日提出的、附于联检组的报告之后的《关于直接执行的指导方针》(A/39/80, 附件第2段)。
- e 实质问题(业务活动)协商委员会1983年第二届常会的报告(ACC/1983/22, 第21和22段)。