

联合国系统各组织同
最不发达国家的技术合作

联合检查组

Ivan S. Kojić

编著



日内瓦

1987年

联合国系统各组织同最不发达国家的
技术合作

联合检查组

Ivan S. Kojić 编著

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|-------------------------------------|------------|------------|
| 一、导 言 | 1 - 16 | 1 |
| 二、技术合作资金 | 17 - 85 | 5 |
| A. 资金的数量 | 18 - 24 | 5 |
| B. 资金的来源 | 25 - 84 | 7 |
| 1. 开发计划署以及由开发计划署或其 署长管理的资金 | 28 - 35 | 7 |
| 2. 联合国基金 | 36 - 52 | 9 |
| 3. 联合国系统各执行机构的资金 | 53 - 84 | 14 |
| C. 结 论 | 85 | 23 |
| 三、技术合作活动的规划 | 86 - 152 | 25 |
| A. 联合国系统主要组织的技术合作活动的 规划 | 89 - 134 | 25 |
| 1. 中、长期方案 | 90 - 124 | 25 |
| 2. 紧急方案 | 125 - 134 | 32 |
| B. 项目的认明和拟订 | 135 - 142 | 33 |

目 录 (续)

| | 段 次 | 页 次 |
|------------------------|-----------|-----|
| C. 结 论 | 143 - 152 | 35 |
| 1. 方案时限的统一 | 144 - 147 | 35 |
| 2. 配合国家计划的方案规划 | 148 - 150 | 36 |
| 3. 通过方案规划来帮助实现发展目标 ... | 151 - 152 | 36 |
| 四、技术合作的执行工作 | 153 - 171 | 38 |
| A. 联合国系统组织和受援国政府的执行工作 | 155 - 163 | 38 |
| 1. 联合国系统组织的执行工作 | 155 - 158 | 38 |
| 2. 政府的执行工作 | 159 - 163 | 39 |
| B. 按项目的内容组合拨款 | 164 - 167 | 40 |
| C. 结 论 | 168 - 171 | 41 |
| 五、技术合作活动的协调 | 172 - 195 | 42 |
| A. 秘书处一级的协调 | 174 - 182 | 42 |
| 1. 秘书处内部的协调 | 174 - 179 | 42 |
| 2. 秘书处之间的协调 | 180 - 182 | 43 |
| B. 外地的协调 | 183 - 192 | 44 |
| 1. 国家一级协调 | 183 - 186 | 44 |
| 2. 区域协调 | 187 - 192 | 45 |
| C. 结 论 | 193 - 195 | 46 |

附件一、二

一、 导言

1. 今日世界上最令人感叹、最令人难过的一件事，莫过于看到一些国家还是极端的贫困，它们的人民终日奋斗挣扎，而仅足以勉强生存。 这些国家被称为最不发达国家，它们的数目已越来越多。 这种穷之又穷的国家不但每日的普通问题都极为严重，而且几乎在每一领域都面临着暗淡的发展前景。

2. 若想明白最不发达国家的处境多么复杂，只要考虑一下最经常使用的16种具有代表性的社会经济指数中的三种，¹ 即能认识到最不发达国家的确是世界上条件最差的国家。 举个例，它们的人均国内总产值比一般的发展中国家低四倍，比发达国家则低四十倍。 最不发达国家的成人识字率只达32%，与之相比，一般发展中国家则达58%，发达国家更达98%。 按制造业在总生产中的份额计，一般发展中国家的制造业产出占总生产的18%，发达国家的制造业产出占总生产的29%，而最不发达国家的这个百分比却只有9%。² 正是为了这种不均，所以联合国系统才要特别关注同最不发达国家合作，帮助它们应付这许多问题。

3. 若是再考虑到其他一些因素，前景就更不光明，例如：(a) 内陆国家和岛屿国家的地理位置不利，在运输、通信、能源等部门为最不发达国家带来了更多的问题；(b) 干旱、沙漠化、水灾、旋风等重大天灾影响到许多最不发达国家，使它们的情况更为变本加剧。

4. 最不发达国家相互之间有着巨大的差异，这点，对于它们本身和国际社会为促进经济和社会发展所作出的努力是一大障碍。 它们之间，有些国家有二千万、四千万甚至一亿人口，有些则不足十万，有些国家地域辽阔，有些则仅是大洋中的小岛。 可耕地的多寡也很不一致，大如平均每人1公顷，小则只达0.2公顷。

5. 国际社会于20年前开始注意最不发达国家的困境，但那时还未拟出确定这些国家为贫国中之贫国的标准。 早在1968年，第二届贸发大会就通过了一

¹ 见附件1表格。

² 所有数据以1984年数字为根据。

项关于采取特别措施支援最不发达国家的第24/II号决议。1971年，联大通过了发展规划委员会拟订的认定最不发达国家的标准，以及24个最不发达国家的名单。³

6. 此后，尽管最不发达国家本身和国际社会作出了不少努力，这张名单上的国家数目还是不断地增长，现已达40国。⁴ 本报告篇幅有限，不能详尽地分析这个问题，但是，我们也不能不指出，这种情况反映了最不发达国家所有复杂的发展困难，已成为今日国际上的特点之一，需要国际社会的注意，特别是需要联合国系统的注意。

7. 联合国最不发达国家问题会议于1981年9月1日至14日在巴黎召开，通过了《支援最不发达国家的1980年代新的实质性行动纲领》，把联合国系统支援最不发达国家的活动推入了一个新的、重要的阶段。《行动纲领》的全球性目标是改变最不发达国家的经济，以求达到自食其力的发展。《行动纲领》载有关于执行、后续和监测《纲领》的规定，在国家一级制订了圆桌会议、咨询小组、萨赫勒俱乐部等适当的安排，在区域和全球一级则责成于1985年举行一次中期审查，再于本十年终举行一次全球审查。《行动纲领》的其他规定涉及联合国系统一切机构和组织的任务，例如：开发计划署及其基金、各特别机构、贸发会议、以及联合国各有关区域经济委员会等等，其目标皆旨在帮助发动和协调一切支援最不发达国家的活动。

8. 第四十届联大通过了一项关于《行动纲领》的决议，⁵ 其中决定：在1990年就《行动纲领》的执行情况举行一次高级别的全球审查和评价，并请联合国秘书长就该决议的执行向第四十二届联大提呈一份报告。

9. 这就是编写这份报告的背景。报告所针对的是联合国系统同最不发达国家的技术合作，作为联合国在这些国家里的活动的主要组成因素之一。

³ 第2768(XXVI)号决议。

⁴ 名单列于附件二。

⁵ 大会第40/205号决议。

10. 本报告的基本目标是审查联合国系统同最不发达国家的合作的主要特点，以便承认在这些活动方面出现的许多问题与困难。分析之后，会带来一定的结论和建议，目的是要基本上从受援国的观点出发，提高技术合作的效率，促进联合国系统的机构之间的合作，使它们的活动和方案能取得更合理的协调，以便评审目前在这个领域所作的努力。

11. 从报告的目录中可看出它的结构。第一章是导言。第二章介绍筹资问题。技术合作活动没有得到一定的资金保证，是不可能进行的。因此，我们认为首先必须列出联合国系统用于支援最不发达国家的一切资金来源，特别是在技术合作领域的资源。

12. 第三章的主题是方案的项目的规划、拟订和确定。我们将审查方案拟订工作的一贯性和效率，它们同最不发达国家本国计划的相互协调配合，以及考虑到最不发达国家的条件，在拟订和承认项目方面所出现的问题。

13. 第四章是关于技术合作项目的执行情况。在这章里，我们将讨论执行的措施和数字，例如：执行的比率、在投于最不发达国家的资源中机构支助费用的多寡等等。此外，我们也将审查不同种类的项目实施方法，重点在于执行。

14. 第五章讨论的是协调。联合国系统支援最不发达国家的合作活动基本上涉及所有的经济和社会领域，涉及从筹集资金起至方案和项目的规划和执行为止的每一阶段，涉及40个最不发达国家以及联合国系统的每一组织基金和机构。很明显，这样范围广泛的活动，无论是在总部或是在外地，必然会带来许许多多的实际协调问题。所以，这个报告里要有这样一章。

15. 关于报告的结论和建议，我们要指出，它们是在每一章的末尾提出的。这样，读者就很容易明白一章的内容如何与它的结论和建议结合。

16. 为这个报告做研究工作的时候，我们同联合国系统各主要机构和组织的负责人员进行了多次磋商，研究了他们为我们提供的文件和报告。我们也曾到外地视察，同当地国家的代表和联合国系统各机构的官员——包括开发计划署的驻地代表——进行了非常有用的会晤。所有这些接触使我们对研究的主题比原来有了更好的掌握，为我们提供了更多的一手资料。我们愿意乘此机会向会见我们的人士

表示感谢——感谢他们的密切合作，感谢他们的坦率，感谢他们给的那些对我们工作极有帮助的文件。我们特别要感谢联合检查组的高级研究员，他对这个报告的编写作出了很大的贡献。

二、技术合作资金

17. 在这章里，我们想约略估算一下技术合作资金的数量，以及列出这种资金的来源。

A. 资金的数量

18. 不可否认，任何人想了解联合国系统同最不发达国家的技术合作都不易估算所涉经费的数额，因为无论是资金的多寡。资金的分配、或拨款的期限（至少在5年或10年以上）在联合国文件里都没有记录。

19. 但是，在这个简短的报告里，还是让我们尝试探讨一下技术合作的量的方面。一种做法是估算联合国系统所提供的援助，确定其中拨给技术合作的资金数量。

20. 在1980至1985年期间，联合国系统给予最不发达国家的援助——包括粮食援助、贸易亏缺补偿援助、紧急援助、技术援助等等——各方面合起来估计已从每年15亿美元增至20亿美元（见表1）。

21. 按绝对数字来讲，这个数额不可不谓庞大。但是，拿来分给最不发达国家的3亿人口，它就是很小了，算起来每人只能分到6美元。

22. 但这样讲却遮掩了另外一个事实，就是：有些最不发达国家，即便人口众多，特别是在遇到干旱、饥荒、瘟疫、天灾等种种困难的时候，还是能够求助于国际援助，包括联合国系统的关键援助。在有些情况下，这些最不发达国家的三分之一的人口以上竟能连续好几个月地依靠国际社会和联合国系统的援助生存下来。

23. 联合国系统拨给最不发达国家的资金在1983至1985年间每年平均为8.57亿美元。这笔款项，总的来说，基本上是用来资助技术合作项目的。但是，类似联合国系统的多边组织提供的资金就不是这样了。在拨给同最不发达国家的技术合作的援助总额中（1983至1985年期间，此数年平均为11.493亿美元），各多边组织的份额极不相同。

表 1

最不发达国家：联合国系统
1980 至 1985 年的援助

(百万美元)

| 机 构 | | 年 平 均 | |
|-------------------|----------|-------------|-------------|
| | | 1980 - 1982 | 1983 - 1985 |
| <u>联合国</u> | | 690.1 | 857.5 |
| 其中 | 开发计划署 | (228.0) | (213.5) |
| | 难民专员办事处 | (95.5) | (142.5) |
| | 儿童基金会 | (66.9) | (86.2) |
| | 世界粮食方案 | (205.5) | (252.1) |
| | 技术援助基金 | (22.5) | (42.0) |
| <u>类似联合国的多边组织</u> | | 869.4 | 1,149.3 |
| 其中 | 非洲开发银行 | (83.2) | (111.5) |
| | 亚洲开发银行 | (66.4) | (113.0) |
| | 世界银行 | (10.5) | (1.1) |
| | 国际开发协会 | (592.4) | (845.4) |
| | 泛美开发银行 | (10.5) | (13.9) |
| | 国际农业发展基金 | (21.2) | (64.4) |
| | 国际货币基金组织 | (85.2) | - |
| <u>共计</u> | | 1,559.5 | 2,006.8 |

资料来源：贸发会议 TD/328/Add. 5, 附件第 7 页。

24. 除非仔细地审查每一基金、每一机构、每一组织，否则很难精确地估计向最不发达国家进行技术合作实际所得的数额。这种详尽的分析远远超出了本报告的范围，下面几段只能粗枝大叶地介绍一下联合国系统几个较大的机构的投入。

B. 资金的来源

25. 联合国系统为最不发达国家以及为其他发展中国家提供的资金有不少来源。我们不妨在这儿把它们列，为了方便起见，把它们分成三大类：(a) 开发计划署和开发计划署或其署长管理的资金；(b) 联合国的资金；(c) 联合国系统执行机构的资源。

26. 这许多机构通过各种不同的方法取得资金，有的是自愿捐款，有的是预算拨款，还有的是信托基金。这些款项也用不同的方法、按甚至相当复杂的标准拨给受援国。但是，就最不发达国家来说，最重要的一点是，大多数这些机构都订有有规章和特别措施，因此在大部分情况下，最不发达国家所能得到的援助要比作为一般发展中国家算来多一些。

27. 有些机构设有特别的体制，靠这些可从援助国那里为发展中国家，尤其是为最不发达国家争取到更多的资金，否则也可发挥催化作用，为最不发达国家吸引私人或官方投资。

1. 开发计划署以及由开发计划署或其署长管理的资金

28. 按其管理的资金来说，开发计划署自然是这批援助资金的主要来源。有些资金纯粹用来资助最不发达国家（例如：“最不发达国家特别措施基金”），有些则给予主要包括最不发达国家在内的对象（联合国志愿人员、联合国苏丹萨赫勒办事处、联合国资本发展基金等）

(a) 开发计划署

29. 早于1970年，当联合国大会首次按指示性规划数字制订国别方案时，

它就建议开发计划署特别注意“对发展最差国家及新兴国家之情形予以特别考虑，因此等国家由于在行政方面缺乏适当基层结构无法妥适利用方案协助”。⁶

30. 开发计划署已为最不发达国家采取了特别措施，执行这项和其他帮助它们的建议。在这方面，开发计划署于1985年采取的最近一项措施是第85/16号决定，将第四个发展合作周期（1987-1991年）的指示性规划数字的80%拨给“低收入”国家。由于作出了这个决定，现估计全部第四周期的指示性规划数字中，最不发达国家可得到45%左右。⁷ 下面表2列出开发计划署第一至第四周期的指示性规划数字格局以及最不发达国家所占的份额。

表 2

开发计划署：第一、第二、第三、第四周期
的指示性规划数字拨款

(百万美元)

| | 第一周期 1972 - 1976 | 第二周期 1977 - 1981 | 第三周期 1982 - 1986 | 第四周期 1987 - 1991 |
|--------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 总数 | 1,282.4 | 2,036.1 | 2,164.3 | 2,491.1 |
| 最不发达国家 | 322.6 | 674.3 | 870.0 | 1,052.0 |
| % | 25 | 33 | 40 | 42 |

资料来源：DP/1986/11/Add. 3, 第12页。

31. 除了开发计划署按指示性规划数字拨出的款项之外，还有一些区域项目和区域间项目的拨款，但就后者而言，很难确定究竟多少是给一般发展中国家，多少是专给最不发达国家。

⁶ 联大第2688(XXV)号决议，附件第16段。

⁷ DP/1986/11, 第4页。

(b) 联合国资本发展基金

32. 联合国资本发展基金1986年所得的自愿捐款为2,700万美元。基本资助的项目旨在满足基本需要(粮食自给自足、保健、住区、灌溉等),增加生产能力,提高国内低收入阶层的技术,以最不发达国家为主要对象。

33. 联合国资本发展基金收取手续费3%,以支付本身的管理费用。如果项目交给合作机构负责,该机构能从资发基金那里得到项目经费的5%。

34. 联合国资本发展基金作出了很大的努力,争取让有关的群众参与项目的执行工作,并将社会服务性的项目同盈利的经济项目相互结合,务求项目在经济上能站得住脚。

(c) 联合国萨赫勒办事处

35. 联合国萨赫勒办事处虽然所得自愿捐款不多,平均每年仅达500万美元,但是,自成立以来,它已在22个苏丹萨赫勒国家——包括17国是最不发达国家——执行了总共近乎10亿美元的干旱和沙漠化治理项目,其中1.5亿美元由它自己提供,1亿美元由补助来源提供,7亿由双边资金提供。

2. 联合国基金

36. 这类基金投于技术合作和一般援助的款项多寡不同,其中有四个机构的拨款比其他的多得多。这四个机构是:世界粮食计划署、联合国儿童基金会、联合国人口活动基金、联合国难民事务高级专员办事处。

• 有一份联合检查组的报告专门讨论联合国萨赫勒办事处,分析了这个组织的活动、成就、工作程序、特别是它筹集新款项的程序。

(a) 世界粮食计划署

37. 世界粮食计划署不直接同技术合作有关，但在联合国系统里面，它往往也是被列为技术合作机构之一。世界粮食计划署提供粮食援助，作为发展援助的一部分，或作为紧急救济。

38. 1986年的发展援助投入共达6.3亿美元左右，等于180万吨的粮食，其中半数以上分给最不发达国家（包括被联合国系统“当作”最不发达国家的那些国家），约25%分给其他低收入的缺粮国家。发展援助的两个优先对象是：(a) 农业和农村发展；(b) 人类资源开发（见表3）。

39. 粮食分发的工作由本国政府负责，由世界粮食计划署监测。如受援国是最不发达国家，世界粮食计划署支付国内运输、储藏和分发费用的半数。世界粮食计划署也帮助受援国政府管理和协调粮食援助项目。

40. 紧急援助主要是提供粮食以救急需，针对处于三大类紧急情况的人民：战争和内乱（即难民和流离失所的人民）、干旱、天灾。1986年间，世界粮食计划所向50宗紧急行动提供了资源，价值达1.8257亿美元，其中43%拨给最不发达国家。粮食的投入以外，世界粮食计划署还支付了海运费，而且，对象如是最不发达国家，还补贴50%的内陆运输、储存和分发费用。在特殊情况下，世界粮食计划署甚至愿意支付全部这类费用，通常是得到了双边援助。在埃塞俄比亚、苏丹、乍得等灾情严重的国家，世界粮食计划署直接出面管理后勤工作，或是经营卡车队，或是提供运输工具、物质（卡车、仓库、铁路货车等）和维修。在许多情况下，它派出了自己的后勤人员到受灾国帮助当地政府协调紧急粮食的运输。

41. 世界粮食计划署的援助是免费提供的，用来支助本国政府的发展项目和紧急救济行动，常常还配合其他联合国援助机构和双边来源的补充援助，例如专门技术人员和配备等。世界粮食计划署的粮食援助只有在有计划的政府项目下使用才能真正地发挥作用。也就是说，政府本身需要提供相当大数量的经费，以支付后勤和其他支助费用。实际上，在许多世界粮食计划署的项目上，政府所出的费用，

表 3

世界粮食计划署：发展投入

(百万美元)

| 年度 | 农业和农村发展 | | | | 人类资源开发 | | 其他 | 世界粮食计划署总投入 | 世界粮食计划署对最不发达国家的投入 |
|------|---------|--------|-----|------|---------|------------|----|------------|-------------------|
| | 农业生产 | 农村基层设施 | 住区 | 粮食储蓄 | 母婴保健和小学 | 中等和高等教育和培训 | | | |
| 1973 | 52 | 27 | 7 | 0 | 28 | 15 | 0 | 129 | 17 |
| 1974 | 48 | 36 | 5 | 0 | 13 | 4 | 0 | 106 | 70 |
| 1975 | 133 | 41 | 46 | 0 | 169 | 4 | 0 | 393 | 135 |
| 1976 | 341 | 98 | 40 | 0 | 136 | 27 | 0 | 642 | 250 |
| 1977 | 125 | 35 | 56 | 6 | 125 | 20 | 0 | 367 | 126 |
| 1978 | 162 | 30 | 36 | 0 | 139 | 25 | 0 | 392 | 197 |
| 1979 | 217 | 62 | 44 | 4 | 149 | 16 | 0 | 492 | 260 |
| 1980 | 120 | 58 | 65 | 6 | 216 | 14 | 0 | 479 | 232 |
| 1981 | 202 | 105 | 128 | 14 | 75 | 19 | 0 | 543 | 263 |
| 1982 | 326 | 61 | 70 | 10 | 139 | 7 | 0 | 613 | 310 |
| 1983 | 343 | 64 | 66 | 0 | 208 | 15 | 0 | 696 | 287 |
| 1984 | 431 | 80 | 39 | 5 | 332 | 25 | 13 | 925 | 436 |
| 1985 | 345 | 101 | 37 | 15 | 107 | 37 | 0 | 642 | 257 |
| 1986 | 348 | 32 | 80 | 49 | 83 | 37 | 0 | 629 | 353 |

资料来源：WFP/CFA: 23/4, 第36页。

a 英文简称 MCH。

即使是最不发达国家政府，往往还多过粮食计划署的投入。有些项目的经营通过销售世界粮食计划署的物质，用以资助项目的非粮食工作，能够筹措一定的对口资金。

(b) 联合国人口活动基金

42. 联合国人口活动基金的主要工作对象是“人口援助优先国家”。目前有 53 国，包括 43 个最不发达国家，属于此类。

43. 人口活动基金给予这些国家的拨款一般趋于逐步削减（见表 4）。但是，根据人口活动基金的内部统计，它投于最不发达国家技术合作的经费却一直在上升，至少至 1984 年是如此。根据这些资料，自 1975 至 1979 年间，最不发达国家总收到 4,500 万美元，自 1980 至 1984 则收到 9,800 万美元。根据同样的资料，在 1980 至 1984 年间，人口活动基金资助了最不发达国家的 308 个项目，项目执行工作由联合国系统的机构或受援国政府负责，有时也由非政府组织负责。

表 4

联合国人口活动基金：在优先国家和其他
国家中开支的分配

| 优 先 国 家 | | | | 其 他 国 家 | | | |
|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| 1977 - 1981 | | 1982 - 1984 | | 1977 - 1981 | | 1982 - 1984 | |
| 百万美元 | % | 百万美元 | % | 百万美元 | % | 百万美元 | % |
| 193.1 | 54.1 | 164.0 | 70.0 | 164.0 | 45.9 | 70.4 | 30.0 |

资料来源：DP/1986/38，第 8 页。

44. 计划生育方案占了人口活动基金投于人口援助优先国家的经费的半数，因为这种方案比人口活动基金的所有其他活动都更为重要。

(c) 联合国儿童基金

45. 联合国儿童基金每年收入约 4 亿美元，其中三分之二是一般资源所得的捐款，三分之一是补充资金。 它的收入一直不断增加，1933 年为 3.42 亿美元，1986 年计划为 4.45 亿美元，1988 年预测更将增至 4.7 亿美元。

46. 1984 年是有实际开支数字可查的最后一年。 这年，2.44 亿美元被投入特别机构、受援国政府和非政府组织所执行的项目，主要的形式是器材物质供应，人员开支和培训奖金。 这笔钱用来资助儿童生存和发展战略的实施工作，主要方案领域有：保健、营养、供水、教育、城镇住区等。 此外，也用来帮助应付非洲的灾情。

47. 1983 至 1990 年间，在全部拨款中最不发达国家占用了一般资源的 6.5%，补充资金的 39.5%。

(d) 联合国难民事务高级专员办事处

48. 联合国难民事务高级专员办事处的工作主要是为了保护难民，但它也包括其他同发展直接有关的事务，例如：紧急援助、保健和粮食援助、寻求长期解决方法、鼓励难民自力更生的项目等等。

49. 难民事务高级专员办事处不将最不发达国家同其他发展中国家分开，但是，它的活动还是以最不发达东道国为主要对象。

50. 难民事务高级专员办事处的技术合作项目基本由受援国政府、联合国机构和非政府组织负责执行，但它本身也执行一些项目，有时是直接执行，有时是分包给私营部门。

51. 1985 年是有数据可考的最后一年，在这年，难民事务高级专员办事处的总收入是 3.94 亿美元，其中 3.24 亿美元来自各国政府的捐款 5,400 万美元来自政府间组织，1,600 万美元来自非政府组织。’

’ A/41/12, 第 48 页。

52. 同年间，难民事务高级专员办事处的开支是4.21亿美元，其中三分之二是救济援助和其他援助，三分之一是帮助难民就地定居。难民事务高级专员办事处1985年的总开支中，最不发达国家得到1.838亿美元（见表5）。

表 5

联合国难民事务高级专员办事处1985年的
开支，按援助类型划分^a
(百万美元)

| | 就地定居 ^b | 重新定居 | 自愿遣返 ^c | 救济 ^d 和其他援助 | 共计 |
|--------|-------------------|------|-------------------|-----------------------|-------|
| 所有国家 | 140.6 | 18.9 | 12.4 | 248.9 | 420.8 |
| 最不发达国家 | 60.5 | 0.4 | 7.6 | 115.3 | 183.8 |
| % | 43.0 | 2.1 | 61.3 | 46.3 | 43.7 |

资料来源：A/41/12。

- a 故不包括方案支助和管理费用。
- b 包括有收入的活动。
- c 包括对遣回者的援助。
- d 包括粮食等实物捐助。

3. 联合国系统各执行机构的资金

53. 联合国系统的几个主要专门机构自己拨用资源从事技术合作的有四个，按其提供资源多寡顺序为：世界卫生组织、粮农组织、教科文组织、劳工组织。与此四大组织相比，其他机构投入技术合作的资源都不能算很多。

(a) 世界卫生组织

54. 联合国系统每二年预算超过10亿美元，其中，卫生组织由开发计划署和其他联合国来源所得资源1986—1987年为8,000万美元，1988—1989年为4,500万美元，尚不及4.5%。

55. 卫生组织同发展中国家的技术合作程序全世界到处一样，所唯一不同者，是各国合作方案内容以及该国的国家保健计划。针对最不发达国家，卫生组织发挥了一定的创新作用，比联合国系统的多数机构、比开发计划署都走得更远。例如，主要在北欧国家的资助下，卫生组织于1974年即设立了一个援助最不发达发展中国家的特别帐户。

56. 卫生组织还在17国中进行区域工作，审查国家保健资源的利用，为一系列的圆桌会议铺了道路，最终导致国家技术合作评价和方案的设立。此外，卫生组织还设立了一个循环基金，专门资助主要是最不发达国家的集体医药采购。

57. 卫生组织在所有各国的活动拨款，国家间活动不算，于1986—1987年为3.44亿美元，其中1.01亿美元用于最不发达国家，于1988—1989年则为3.12亿美元，其中8,800万美元用于最不发达国家（见表6）。

表 6

卫生组织国别活动：拨款概算

（百万美元）

| | 1986—1987 | 1988—1989 |
|-----------|-----------|-----------|
| 总拨款 | 343.8 | 312.1 |
| 对最不发达国家拨款 | 101.3 | 87.9 |
| % | 29.5 | 28.2 |

资料来源：卫生组织，PB/88-89，1988—1989年方案概算。

58. 卫生大会于1985年通过1986—1987年的方案预算，制订了卫生组织的目标如下：加强各国在2000年以前拟订和执行国家全民保健战略的能力，特别应：发展保健基层设施；在各国培训相当一批全民保健领导人员；帮助各国政府在执行国家保健战略方面最有效地协调利用本国资源。

(b) 粮食及农业组织

59. 开发计划署和其他联合国方案为粮农组织执行的技术合作项目提供的资金1980年为1.736亿美元，至1986年减至1.378亿美元。但在同时期间，粮农组织从其他信托基金方案和它自己的技术合作方案得到的技术合作拨款却在不断地增加，由1980年的1.062亿美元增至1986年的1.773亿美元（见表7）。

60. 粮农组织管理的农业技术援助有一大部分——约占60%至70%——直接用于粮食增产。在渔业方面，主要目标是支助渔业资源的评估、计划和开发以及捕鱼的加工和销售。在林业方面，主要的技术援助对象则是：森林资源的评估、管理和保护，对林业机构的支助，为伐林工业和贸易作的宣传等等。最不发达国家越来越多地受益于粮农组织支助的所有方案。

61. 1985年1月1日至12月31日期间，开发计划署、信托基金和技术合作方案资助的新项目、订正项目和原有项目总共有879个全部拨款3.14亿美元。其中，最不发达国家占了401个项目，所得拨款1.06亿美元。

62. 更值得注意的是，粮农组织核准的针对最不发达国家的技术合作方案项目1984年为数135，至1985年增至227，经费则由900万美元增至2,600万美元。1984年，最不发达国家占核准的技术合作方案项目经费总值的32%，至1985年，这份额增至48%。为非洲国家核准的技术合作方案项目数目由1984年的89个增至1985年的149个，经费值相应地由600万美元增至1,700万美元。

63. 1984和1985年间，在最不发达国家有27个项目由粮农组织的投资中心协助拟订，经批准后得到多边资金机构的资助。这些项目的总投资约4.31

表 7

粮农组织外地方案的每年开支
(百万美元, 按方案和方案类划分)

| 外地方案 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. <u>粮农组织和开发计划署合办方案</u> | <u>167.1</u> | <u>182.5</u> | <u>141.1</u> | <u>116.5</u> | <u>109.2</u> | <u>115.9</u> | <u>128.8</u> |
| 2. <u>信托基金技术援助</u> | | | | | | | |
| 粮农组织和东道国政府合办方案 | 32.6 | 38.9 | 44.4 | 43.8 | 56.8 | 65.4 | 73.0 |
| 联系专业人员方案 | 14.5 | 14.6 | 13.0 | 12.6 | 13.7 | 13.2 | 12.9 |
| 近东合作方案 | 4.8 | 3.3 | 3.0 | 1.3 | 0.7 | 0.9 | 0.8 |
| 单边信托基金 | 10.9 | 13.8 | 24.5 | 33.5 | 38.2 | 42.1 | 34.7 |
| 粮食损失管制特别帐户 | 3.6 | 4.0 | 2.7 | 1.5 | 0.5 | 0.6 | 0.6 |
| 免除饥饿运动 | 1.6 | 1.7 | 1.0 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 0.9 |
| 联合国人口活动基金 | 3.5 | 2.3 | 1.9 | 0.9 | 1.7 | 2.1 | 1.3 |
| 联合国环境规划署 | 1.3 | 0.8 | 0.9 | 1.9 | 0.8 | 0.9 | 0.6 |
| 其他联合国组织 | 1.7 | 2.9 | 3.1 | 4.7 | 10.5 | 9.4 | 7.1 |
| 特别救济行动 | 14.7 | 30.4 | 15.5 | 12.2 | 5.3 | 4.0 | 4.1 |
| 国际肥料供应计划 | 3.3 | 2.2 | 3.8 | 0.1 | 3.2 | 1.5 | 1.6 |
| 灭蝗行动紧急中心 | - | - | - | - | - | - | 7.0 |
| 各种信托基金 | <u>6.4</u> | <u>5.2</u> | <u>5.9</u> | <u>6.7</u> | <u>7.2</u> | <u>6.4</u> | <u>6.6</u> |
| 小 计 | <u>98.9</u> | <u>120.1</u> | <u>119.7</u> | <u>120.3</u> | <u>139.6</u> | <u>147.6</u> | <u>151.2</u> |
| <u>预算外外地方案总计</u> | <u>266.0</u> | <u>302.6</u> | <u>260.8</u> | <u>236.8</u> | <u>248.8</u> | <u>263.5</u> | <u>280.0</u> |
| 3. <u>技术合作方案</u> | 13.8 | 15.4 | 17.4 | 22.8 | 20.5 | 27.5 | 35.1 |
| <u>外地方案总拨款</u> | <u>279.8</u> | <u>318.0</u> | <u>278.2</u> | <u>259.6</u> | <u>269.3</u> | <u>291.0</u> | <u>315.1</u> |

资料来源: 粮农组织, 1986-1987年外地方案审查报告(C/87/4)。

亿美元，其中有3.14亿美元是由外部来源提供的。核准项目的目的是希望通过投入的供应和其他改良的做法提高粮食的生产；改进农业研究以及增加牲畜或鱼塘的生产。有四个是林业项目，内容都涉及柴薪的问题。

64. 1985年，粮农组织支助的训练活动种类不少，直接费用约为2,370万美元。粮农组织的训练活动的援助对象包括所有最不发达国家。

(c) 联合国教育、科学及文化组织

65. 1986—1987年间，教科文组织资助其技术合作活动的资源有两类，一类是开发计划署和联合国的经费，为数达1.094亿美元，另一类是教科文组织自己的拨款，为数1.08亿美元。这些款项用于全体发展中国家，很难将最不发达国家所得的份额分开。

66. 教科文组织的活动包括14个大方案，重点在于合作拟订的教育政策、环境、科学及其实用、普及教育等等。

(d) 国际劳工组织

67. 劳工组织的技术合作援助也出现同样趋势，即：开发计划署和联合国提供的资金减少了，组织本身投入的资源却增加了，两种来源的份额基本相等。例如，在1982至1985年间，劳工组织本身的资源投入（从事技术合作的经常方案和信托基金）由4,570万增至4,600万美元，联合国的经费拨款也由4,450万增至5,730万美元（见表8）。

68. 1980年代初期以来，尽管来自联合国的资金有所削减，在劳工组织技术合作活动的总开支中，最不发达国家所得的份额一直是28—29%左右。

69. 1984年的第七十届劳工大会通过了一项决议，要求加强援助最不发达国家的行动。第七十一届劳工大会针对非洲的最紧急问题，特别是粮食的安全问题也通过了一项决议。根据这两项决议，劳工组织设法帮助最不发达国家的政府开发它们的人类资源，促进就业，消除贫穷，鼓励妇女参加发展活动，建立合作社，支助农村发展的行动。

表 8

劳工组织：1982—1985年技术合作开支

(百万美元)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|--------------|-------|------|------|------|
| 开发计划署和人口活动基金 | 57.3 | 49.1 | 42.5 | 44.5 |
| 信托基金和经常方案 | 45.7 | 45.5 | 40.8 | 46.0 |
| <u>总 额</u> | 103.0 | 94.6 | 83.3 | 90.5 |
| 其中： | | | | |
| 投于最不发达国家 | 28.2 | 25.0 | 25.5 | 29.5 |

资料来源：劳工组织，总干事对第七十一届和第七十二届会议的报告（1985年、1986年）。

(e) 联合国系统的其他机构或组织

70. 联合国系统的其他组织也积极利用它们自己的资源（在开发计划署和联合国的拨款之外）资助同最不发达国家进行技术合作。

(一) 联合国工业发展组织

71. 联合国工发组织在1986年用了约1亿美元从事技术合作活动，其中17%强用于同最不发达国家的技术合作上面。这1亿美元里面，有1,260万美元来自开发计划署的指示性规划数字资源，90亿美元来自开发计划署的特别工业事务资源，其他则由工发组织自己的资源提供，包括经常预算、工业发展基金和其他信托基金。

72. 在1982—1986年第三个开发计划署规划周期里，最不发达国家项目开支总共为8,620万美元，约占所有资金来源的4.512亿总开支的19%。但必须指出，这个数字只是指个别最不发达国家项目的开支，并不包括非专门针对最不发达国家的训练活动为最不发达国家参与者所提供的训练。也就是说，这个数字低报了给予最不发达国家的援助水平。

(二) 国际电信联盟

73. 国际电信联盟对于最不发达国家的援助有：颁发奖学金、旅费和住宿费帮助它们的人员参加会议和讨论会，免费提供训练手册，由总部派出工程师，提供若干设备，经费全部由电信联盟的经常预算拨款。

(三) 联合国救灾协调专员办事处

74. 联合国救灾协调专员办事处在灾前规划和预防方面的合作活动日趋频繁，尽管没有多少国家的政府愿意用它们的指示性规划数字来资助灾前规划和预防项目，而开发计划署和联合国系统内的其他组织一般也都认为这类活动主要关系到人道主义问题，不能算是真正的发展行动。由于救灾协调专员办事处没有专门机构的地位，它同技术合作促进发展部和开发计划署的项目执行处达成了协定，作为它们的分包机构。

四) 世界气象组织

75. 开发计划署每年平均给 1, 100 至 1, 300 万美元的技术合作资金。此外, 气象组织从自己的资源中也拨出 200 至 500 万美元, 投入自愿合作方案和信托基金安排。¹⁰

76. 虽然气象组织本身没有专门针对最不发达国家的项目或方案, 它仍然设立了一些区域或分区域中心帮助它们, 例如为萨赫勒国家设立了 AGRHYMET 中心。

77. 此外, 气象组织还培训一些气象学家和水文学家, 帮助所有提出要求的国家、包括最不发达国家加强它们的本国气象服务。

五) 联合国环境规划署

78. 联合国环境规划署属于全球性质, 但它的经费比较有限, 没有专门针对最不发达国家的预算拨款。但是, 它的大部分活动都能令最不发达国家受益, 因为这些国家的环境一般都受到很大的威胁。环境规划署的工作还设法确保联合国系统的技术合作活动能促成一种不危害环境、能维护环境的发展。

79. 环境规划署的资料交换所将发展中国家的环境援助需要与现有的技术和发展合作资源结合起来。发挥这个作用时, 它帮助受援国评审它们的环境问题, 认清其中最严重的问题, 拟订和编制减轻这些问题的方案和项目, 同受援国政府合作将这些方案和项目向发展合作机构提出。到 1986 年底, 有 17 个最不发达国家得到了资料交换所的资源援助。资料交换所为所有发展中国家提供的总资源数值 1, 500 万美元。

80. 负责防止沙漠化的单位是联合国萨赫勒办事处, 这是一个环境规划署和开发计划署合办的组织, 从事重新造林、牧地管理、水源管理、再生能源、沙丘固定、规划、协调和训练等多方面的工作。苏丹萨赫勒地区的最不发达国家在这方面受益不浅。此外, 环境规划署还设立了一个全球性机体, 叫防止沙漠化协商小组(治沙小组), 任务是帮助搜罗新的资金去执行《防治沙漠化行动计划》, 可惜到

¹⁰ 世界气象组织年度报告, 1985 年, 第 127 页。

目前为止，通过这个机体得到的能投于最不发达国家的资源为数甚少。

(六) 国际海事组织

81. 从1983至1987年年中这段时期，国际海事组织在作为《新的实质性行动纲领》对象的沿海国和若干最不发达内陆国家中执行了费用共达1,300万美元的项目。

(七) 万国邮政联盟

82. 根据1984年6、7月在汉堡召开的第十九届万国邮政大会通过的C 66号决议，自1986年开始为最不发达国家施行了一个邮政训练和业务活动特别方案。凡是万国邮盟进行的活动，都对最不发达国家给予优先考虑。在万国邮盟提供的全部技术援助中，最不发达国家于1980年占27%，到1986年增至47%。

(八) 国际原子能机构

83. 国际原子能机构1986年在技术合作方面的开支为4,000万美元，其中只有300万来自开发计划署。国际原子能机构大部分的技术合作资源出自它自己的技术援助和合作基金(1986年为数2,970万美元)，基金的预算是靠成员国每年的自愿捐款。此外，1986年提供的730万美元的技术援助来自其他的预算外捐款和实物捐助。非开发计划署的技术合作资金规定只能用于原子能机构的成员国，而40个最不发达国家中只有10国是原子能机构的成员国。在81个受援成员国中，这10国在1986年获得了250万美元的技术合作援助。

(九) 国际民用航空组织

84. 国际民航组织的技术援助活动全靠外来资助，主要是靠开发计划署提供的资金。但是，在两个方面它的活动也直接涉及最不发达国家。一、民用航空是一种国际性质的活动，它的安全和使用频率建筑在世界范围的基层设施上，而这个广泛的基层设施必须要避免任何漏洞。二、社会和经济发展的先决条件是有

效的运输系统，因此，特别是在最不发达国家，空运就变得非常的重要。这两种因素相辅相成，使许多最不发达国家比它们的较发达邻国更为重视民用航空的发展，把更大比例的指示性规划数字用于民航领域。

C. 结论

85. 看到联合国系统同最不发达国家之间技术合作的资金来源清单之后，有可能作出如下结论：

- (a) 这方面筹集的款项，虽然不能完全满足最不发达国家的需要，为数仍然是相当可观的。联合国系统显然应保证受援国的确能收到较大的数额，但是，同各有关国家和各组织总部的负责人商讨之后，我们也可以看出，若要解决问题，除了提高方案拨款的绝对数额之外，还需要寻求执行措施，刺激受援国的吸收能力。
- (b) 最不发达国家面对着不少障碍，使它们很难大幅度地提高吸收技术合作资金的能力。这样障碍在下面几章中有详述。据那些与我们面谈的有关国家高级执行官员的说法，障碍主要是在各级提供对口人员有困难，需要很长的时间。此外，机构与机构相互之间，技术合作项目的规划和执行有各种各样的形式和方法，这种不统一也是一个很大的障碍。
- (c) 总之，从本章概述的资金来源可看出，要想比较准确地了解投于最不发达国家的技术合作资金的数额、多年来这种技术合作援助的发展方式、以及援助按领域的分配，实际上这是多么的困难。然而，若没有这种数据，也就不可能从数量上分析这类的技术合作。

建议一

(e) 贸发会议和发展和国际经济合作总干事应将资助联合国系统同最不发达国家进行技术合作的一切资金来源列出一份详尽的清单，不断地监测它们的变化，随时将它们刷新，让联合国系统内的各个机构都能掌握明确的资料，对这类技术合作

的发展作出具体的、数量性的分析。 这份工作应由贸发会议和发展和国际经济合作总干事承担，作为他们关于《新的实质性行动纲领》执行工作的定期报告的一部分，而不需为此另外特别拨款。

(b) 联合国系统的各筹资和执行机构应作出新的努力，拟出辅助方法途径，提高最不发达国家吸收技术援助的能力。

三、技术合作活动的规划

86. 固然，能筹措大量资金是加强同最不发达国家技术合作的先决条件，但若要求技术合作合理、协调、有效，规划工作也绝不可无。

87. 技术合作的规划必须与受援国的发展战略密切配合，方有可能确定一国究竟是否满足了转变的条件，在逐步摆脱它的最不发达情况向上发展。同有些最不发达国家的技术合作已进行了近乎20年，原则上已有足够份量促成它们朝着这个方向变化。

88. 在本章里，我们要审查一下联合国系统的主要基金和机构的规划工作，看看它们是否做到了这点（A节内容）。然后，在B节，我们要讨论一下在进行规划时被执行的项目是如何认明，如何拟订的。最后，在C节，我们要研究是否可能将不同领域的规划程序相互协调，保证它们全部能帮助最不发达国家达到发展的目标。

A. 联合国系统主要组织的 技术合作活动的规划

89. 联合国系统同最不发达国家合作，不仅是为了执行中期（4至5年）和长期（直至2000年）的技术合作方案，而且也从事紧急方案。这许多方案全是要帮助发展中国家解决它们的问题，但是，彼此的性质却很不相同。也就是说，紧急方案同中、长期方案之间是有一定差异的。

1. 中、长期方案

90. 联合国系统的技术合作方案的目标随着筹资组织——也即各种基金——以及执行机构而异。按所谓“原则”来讲，筹资组织的目标是要找到资金管理的方法，而执行机构的目标却是要建立本身规划的机体。我们叫这个作“原则”上的差异，是因为筹资组织往往也负有一部分执行机构的职能，反之亦然。所以，这两种组织，虽然任务不同，全都要做一些筹资、规划、执行和评价的工作。但为

了明确，在本报告中我们仍然把执行机构同筹资组织划分开来。

(a) 筹资组织的规划工作

91. 若从程序和体制来讲，最详尽复杂，其实也就是最具体针对最不发达国家类的，就是开发计划署的规划工作了。

(一) 开发计划署

92. 开发计划署的技术合作在所有最不发达国家里目前都是按国别方案的程序规划的。这种程序，对最不发达国家和一般发展中国家都是基本相同。唯一一点差异是，最不发达国家受益于一些特别措施和优惠条件，因此，相对来说，它们得到较多的资金，条件也较为灵活。

93. 在开发计划署的方案同期内，国别方案是按指示性规划数字拟订的。毫无疑问，这是设法将联合国系统的组织和机构的各种各样行动予以一致化、设法将联合国系统的方案规划符合受援国的发展计划的一大尝试。

94. 指示性规划数字的做法，对于那些已拥有一定的人力和物质资源结构、有能力吸收这种技术合作的国家来说，特别有效。反过来，对于最不发达国家、特别是那些严重缺乏国内技术人员的国家，方案规划却并没有取得预期的成果。

95. 缺少适当数额的合格国家执行人员固然说明了这种情况的出现，但尚不止此，联合国系统往往还有必要将其他低层任务——包括执行、监测、评价等工作——也承担过来，因为地方当局同方案规划太少联系，往往对工作的参与也不太热心。这不是理论的问题，而是一种实际现象，在好几个最不发达国家里都很普遍，对将来的影响是相当严重的。

96. 开发计划署注意到这些问题，所以越来越强调对最不发达国家下更多的功夫，特别是多举行圆桌讨论，照理更多地考虑到每个最不发达国家的发展战略。

97. 第一轮圆桌讨论会是在1981年的最不发达国家问题巴黎会议之前就举行过了。巴黎会议给这种程序带来了新的动力。目前，开发计划署同23个最不发达国家都有进行不同程度的圆桌讨论。

98. 自从1980年初期以来, 根据经验, 特别是在非洲的经验, 圆桌会议已逐渐地越来越深入。¹¹ 开发计划署编制了圆桌手册, 拟定了圆桌政策, 开发计划署理事会甚至授命长期审查圆桌体制, “以便保证它能迎合最不发达国家的需要”(第85/11号决定)。

99. 圆桌方案规划现被认为是一种“同捐助国进行磋商、交换资料和谈判的周期性和持续性的过程”。¹²

100. 虽然圆桌会议是一种新做法, 但它们已相当复杂。针对每个最不发达国家, 这意味着: (a) 举行一次圆桌会议, 事先进行密集的筹备工作, 编制基本文件, 进行磋商, 派人员到国内实地访问, 确定受援国政府的任务、捐助国的角色、其他参与者的作用等等; 圆桌会议一般是在一个欧洲国家的首都举行; (b) 在受援国内安排定期后续会议; (c) 举行特别部门会议和磋商。

101. 这种做法现在一般基本沿用, 但也受到一些批评。受援国往往认为筹备一次圆桌会议周期的时间很长, 费用很大, 而且, 至今为止, 尚没有一个联合国机构能精确地估算圆桌会议能筹集到多少额外资金。

(二) 世界粮食计划署

102. 1985年世界粮食计划署实行了一种新的发展项目规划程序, 叫“世界粮食计划署项目周期”。¹³ 这种新的项目周期是项目认明、拟订、估算、监测和评价的一种改良制, 目的是为世界粮食计划署的行动制订一个总范畴, 跃出了有固定资金保证的经常性多年周期。有了这种新的程序之后, 世界粮食计划署希望可以按可行性、效率、同受援国发展计划的相互一致性来选择项目。为此, 粮食计划

¹¹ 开发计划署: “非洲地区圆桌经验的评价”, 最后报告, 1985年4月。

¹² 第七次机构间磋商会议, 1986年9月22-23日, 开发计划署关于新的圆桌形式的经验说明。

¹³ 世界粮食计划署粮食援助政策和方案委员会: 21/4: 《执行主任1985年的年度报告》, 1986年4月25日; WFP/CFA: 22/5: 《组织改革蓝图: 改善业务效率和管理效率》; WFP/CFA: 21/19: 《关于改善世界粮食计划署项目周期的进废报告》, 1986年3月27日。

署还实行了一种“国别粮食援助规划审查工作”，专门帮助受援国订出长期的粮食预测，争取粮食援助的承诺，制订国家的优先次序，改善受援国集团的针对性。此外，我们不妨指出，世界粮食计划署也是开发计划署主持的圆桌制的积极参与者之一。

(三) 联合国人口活动基金

103. 联合国人口活动基金也正在审查它的方案规划程序，逐步地将它定形。这种程序同世界粮食计划署的程序相似，也是没有任何固定的期限和周期性，没有保证的筹资方法。

104. 但是，这种方案规划程序却颇有意思，它的做法特别是要在那些“人口援助优先对象国家”按明确的人口政策指标长期稳步地进行方案工作。¹⁴

105. 人口活动基金同不少最不发达国家合作，按照它们在人口和发展领域的战略，评价它们的需要。这样，它为双边和多边援方提供了一个适当的构架，帮助它们进行有效的协调的援助工作。这种做法已成为人口活动基金计划它对最不发达国家援助的主要工具。到1984年年底，人口活动基金已完成了对30个最不发达国家的需要评审工作，已从预测的方针转向实际的方案。

(四) 联合国环境规划署

106. 联合国环境规划署的工作目标是要提高人们对环境问题和趋向的认识，就适当的政策、适合的技术交换情报，提供指导，通过环境教育、训练、立法、方法、通过发展中国家体制能力的加强，促进各方的努力，恢复环境，改善环境，进行保护环境、维持环境的发展。环境规划署也帮助促使各国政府在全球、区域和分区区域各级签署协定，实行自然资源和人类活动的管理。

¹⁴ 联合国人口活动基金总干事关于本基金利用目前这套标准选择优先受援国所取得的经验的报告，DP/1986/38。

107. 方案规划的主要工具是《全系统的中期环境方案》，按六年周期拟订（1984—1989年，1990—1995年），是一般两年期方案的基础。环境规划署对最不发达国家没有另外制订方案，但是，由于《全系统中期方案》日益强调加强各国应付自己环境问题的能力，最不发达国家从这方面还是得到了越来越多的利益。

(b) 执行机构的规划工作

108. 几个大执行机构在它们的主要活动领域都拟订了一些方案，期限有时竟延至2000年，而且特别针对那些条件最不利的国家，其中也包括最不发达国家。这些方案为有关机构制订了明确的目标，让它们随时能够衡量进度，在已定的通路上看出自己已走了多远。

(一) 卫生组织

109. 卫生组织最重要的活动领域之一针对一般发展中国家，特别针对最不发达国家，这就是：在初级保健的基础上建立保健体制。具体来说，这工作涉及加强本国原有的国家保健体制，支助中层的保健行动，在地方一级促进初级保健的发展。

110. 这个方案和卫生组织其他方案的最终目的自然都是要保证“2000年以前人人得到保健”，¹⁹ 所以是一个世界性的方案。

111. 在其他方面，卫生组织的方案则是属于区域性或针对国家一级。国家方案和活动在计划时都制订了精确的执行时限，而且有保证的资金来源，因此比较接近正式的方案规划。至于区域性或全球性的活动，那么就没有那样具体，而是比较属于指示性的了。

¹⁹ 卫生组织1984—1985年的工作，总干事的两年期报告。

(二) 教科文组织

112. 教科文组织的主要方案都是针对教育、科学和文化三个领域，通过这些方案教科文组织从事为期多年、甚至为期几十年的活动。但是，这些长期活动所得的拨款往往不超过一两年。

113. 在教育方面，早期的重点在于从数量上扩大教育制度。但由于结构调整方案实行了紧缩措施，这种做法已逐渐被取替。教科文组织目前的支援主要是针对改善教育制度的质量，特别着重规划人员、管理人员和其他教育人员、包括教师的培训。

114. 在科技方面，最高的优先是训练最不发达国家的人员从事水源、工程、地球科学、环境研究等领域的工作。

115. 在文化事务方面，教科文组织帮助最不发达国家保存它们的历史文物，建立它们的博物馆。资金来源有四：指示性规划数字、经常方案、参与方案和国际上的募捐运动。但是，许多最不发达国家本身都不把文化看为优先领域，因为它们所面临的其他问题实在是太严重了，因此，投入文物的款额是相当微小的。而由于其本身性质，文化活动是需要长期计划工作的。

116. 特别是在最不发达国家和农村地区，通讯领域仍然比较落后。教科文组织认为这点一个重点领域，需要对之从事持续的、长期的工作。如果希望最不发达国家发展社区内的通讯，教科文组织就应鼓励这些国家多使用白话，使词汇易为农村人民掌握，而且应保证一切项目都包含通讯在内。

(三) 劳工组织

117. 劳工组织同开发计划署和世界粮食计划署密切合作，从事活动，帮助最不发达国家拟订、监督和执行开发计划署的国别方案。

118. 在非洲, 劳工组织拟订了一个方案, 作为联合国大会通过的复元方案的铺路工作。目前, 劳工组织对这两个方案同时提供支助。

119. 在区域一级, 劳工组织的业务活动是根据两个方针来拟订的: 具体方案是同区域的每个国家分别拟订, 大的区域方案则按全区的面貌来拟订。这类方案基本上也比较接近概念性的构架, 没有一定的时限, 也没有严格的筹资时间安排。¹⁶

四) 粮农组织

120. 粮农组织的方案, 有不少虽然是针对全体发展中国家, 对最不发达国家却具有特别重要性。这些方案一般是根据下列准则拟订的: 《热带森林行动计划》所定的构架、世界渔业会议的建议、“非洲下25年农业粮食问题研究报告”的建议、《非洲农业复元方案》以及世界农业改革和农村发展会议所通过的《行动纲领》等。

121. 粮农组织支援发展中国家, 包括最不发达国家的方案都有一定的目标, 就是, 设法在不同的时间范围内满足它们的具体需要, 把例如国家发展计划、战略和优先次序、国内资源的筹集, 对口资金和人力资源的来源等多种因素都考虑进去。

122. 此外, 粮农组织又拟订了一系列的特别行动方案, 包括: 《国际肥料供应计划》、《粮食安全援助计划》、《种子改良和发展方案》、《非洲动物锥体虫病治理和有关发展方案》、《专门经济区渔业方案》、《从事本地社区发展的林业方案》等等。这些特别行动方案之所以重要, 在于它们反映了政府机构制订的优先次序, 把重点放在解决当前急迫问题, 让捐助国能够通过粮农组织把它们的援助投入具体的活动领域。这些方案都没有固定的时限, 经费靠不同来源的拨款。它们的援助对象是一般的发展中国家, 自然也包括最不发达国家。

五) 国际原子能机构

123. 国际原子能机构有它自己划分最不发达国家的标准, 这个最不发达国家的概念主要取决于一国在原子能和它的应用领域的发展水平。除了作为原子能机构成员国的正式最不发达国家之外, 就原子能机构的技术援助而言, 有几个其他发展中国家也被列入“最不发达”类里。

¹⁶ 1985年劳工组织业务活动, GB 234/OP/11, 1986年11月。

124. 原子能对最不发达国家的发展是可能作出一定贡献的，特别是在同粮食和农业、水源和人类保健有关的一些关键领域方面。原子能机构愿同其他机构合作，参与各种国别方案规划工作，以便确保它的项目的确是配合一国的发展优先次序，确保它所提供的援助有适当的平衡，能够满足具体情况的需要。

2. 紧急方案

125. 紧急方案专门用来帮助各国受天灾人祸之害的灾民、或为了政治、经济或气候原因逃离本国的难民或流浪人民。这种方案的关键在于正确掌握需要，及时提供援助，订有明确的淘汰和复元阶段，以保证能够长期地采取步骤，纠正形势。

(a) 特别经济援助方案

126. 第四十届联大同以往一样，讨论了一些国家在遇到天灾、经济基层设施薄弱、内外问题和各种障碍所造成的困难时所需要的各种各样的特别援助。

127. 除了讨论之外，这届联大还通过了19项决议，一项决定，涉及20个国家，其中包括16个最不发达国家。根据这些决议，联大对会员国、政府间机构和联合国系统各组织和专门机构发出呼吁，要求它们：(a) 通过各种渠道，包括通过联合国的经济援助特别方案信托基金，增加它们对这些国家的援助；(b) 积极参与为帮助受援国复元和发展而举行的捐助国会议。

128. 联大第40/236号决议要求秘书长就这些决议的后续行动，包括所筹集的资源数额，提出报告，并建议加强有关国家的方案的途径。

(b) 苏丹和埃塞俄比亚紧急方案

129. 根据我们的观察和了解，联合国特别是在埃塞俄比亚和苏丹发动了不少国际援助，有效地协调了救灾工作。虽然人民受到了很大的苦难，这种救灾还是帮助埃塞俄比亚渡过了饥荒的危机，改善了紧急行动的计划工作，为将来作出了预防筹备。

130. 在埃塞俄比亚1984年危机的早期阶段，开发计划署驻地代表的任务不

够坚决，不能很好地应付形势，于是，在儿童基金会执行干事和世界粮食计划署执行主任的推动下，秘书长派出了一位特别代表到亚的斯亚贝巴。这位特别代表发挥了协调的作用，提供了大力支助，让联合国系统的各机构、各双边捐助方和非政府组织得以有一个踏实的基础，同救济和复元委员会合作，实行了积极的援助方案。

131. 联合国埃塞俄比亚紧急行动办事处和联合国非洲紧急行动纽约总部联合设立了一个情报系统，由联合国秘书长驻埃塞俄比亚特别代表负责领导，得到了联合国几个主要机构的捐助（其中以世界粮食计划署的粮食援助和运输方案、联合国儿童基金会对营养情况的援助尤为重要），帮助埃塞俄比亚政府、各捐助国和非政府组织以协调的方式计划了它们的援助工作。联合国系统给予救济和复元委员会情报系统的援助也是极为有用的。

132. 埃塞俄比亚政府、各联合国机构、捐助国和非政府组织彼此经常举行协调会议，由联合国秘书长驻埃塞俄比亚特别代表主持，以应付遇到的问题，寻求解决方法。这个体制即使在危机被宣布消除之后，仍然被保持着，目前的工作重点在于复元和发展。

133. 一般来说，联合国系统的机构，包括联合国救灾协调专员办事处和国际复兴开发银行都逐渐在将注意力从短期紧急工作移往建立紧急预防和早期预报体制（儿童基金会、世界粮食计划署、粮农组织）、复元方案（开发计划署、粮农组织、世界粮食计划署、国际农业发展基金）和发展工作。

134. 关于紧急方案，我们想强调一下联合国系统在今后任何危机里所可能发挥的关键协调任务。此外，我们也认为，联合国机构如要作出适当的反应，就应审查它们自己的方法和程序，以保证每一个机构遇到今后危机都能有准备在它的领域迅速采取行动。

B. 项目的认明和拟订

135. 为了执行联合国系统各组织的大型方案、一般方案和次级方案，有必要认明和拟订技术合作项目。在这个过程中，一般的做法是充分地考虑到最不发达国家的特殊情况，在针对所有发展中国家的总程序的基础上，另外拟出具体针对最不

发达国家的方式和标准。

136. 举个例，联合国工发组织就考虑到某些类似的最不发达国家的情况和问题也彼此相似，因此为它们提供了由其他最不发达国家所认明和拟订的项目，其结果相当令人满意。这种项目的好处是它们只需要很少的调整和改变即可适用到不同的最不发达国家，很明显，这样做可以节省不少时间、金钱和人力。此外，工发组织依靠它的高级工业发展驻地顾问由低级专业人员协助组成联络网，由总部派出一定数目的工作人员和区域间顾问，组成项目筹备访问团，经过与当地适当的对口官员进行密切磋商之后，拟订项目，以确保项目能够符合有关国家的具体需要。

137. 联合国资本发展基金了解到有些最不发达国家有困难迅速有效地认明项目，拟订项目，为了补救这点，由总部派出人员同有关当局合作，执行这两种任务。在这方面，也节省了不少的时间和资源。

138. 联合国萨赫勒办事处从一开始，在项目认明和拟订阶段，就设法要求对某些项目感兴趣的捐助方参与工作，同时尽量地考虑捐助方提出的条件和建议，以避免项目在完成之后还需要重新拟订。

139. 为了避免在项目认明和拟订阶段所遇到的各种困难，世界粮食计划署正在国别粮食援助规划审查组的推动下，制订一份编审中项目的清单。世界粮食计划署认为应把更多力量放在项目的认明和拟订上面，因此，它开始了一件较大的工程，设法明确地制订认明和拟订工作的程序、目标、影响和标准。¹⁷ 世界粮食计划署还在努力训练受援国的人员，这又包括训练它们掌握项目认明和拟订的技巧。

140. 粮农组织对编审中项目的管理和监测采取了一种系统做法，特别是在外地一级事先彻底地评审项目的概念，以及建立一套电脑资料体制。技术合作项目一般采用相当简化的程序，尽量地要求做到灵活、迅速、经济。粮农组织目前在29个最不发达国家派有驻地代表，此外还有9个最不发达国家由这些代表兼顾。这些最不发达国家驻地代表的联络网随时为东道国政府提供援助，帮助它们及时拟订、修改和执行项目，发挥了很大的作用。

¹⁷ 参看有关世界粮食计划署项目同期的文件：WFP/CFA:17/10；WFP/CFA:21/4；WFP/CFA:21/9。

141. 开发计划署也加强了它在最不发达国家驻地代表的办事处，让它们除其他外也帮助项目的认明和拟订工作。

142. 很明显，所有这些措施的方向是正确的，可惜的是，一般来说，开发计划署和其他机构并没有特别为最不发达国家简化项目拟订工作和程序的标准。它们应审查一下，看是否有可能制订这样的标准和程序，特别是设法缩短项目拟订的过程。

C: 结论

143. 审查了方案规划的方法和程序之后不难看出，各种联合国基金、方案和机构的方针和目标，彼此很不一样。如果要最不发达国家真正地自成一类，为它们特别采取行动的话，概念就非要统一、工作程序就非要一致化，而且相互配合不可。

I: 方案规划时限的统一

144. 首先，方案规划工作应有一定的时间，而且所有机构的步伐应逐渐趋于一致。在联合国中期计划范围内进行概念和时限的标准化时，应在几个大方案中选出专门针对最不发达国家的行动。

145. 这样做时，就有必要配合适当的时间安排，预测可得的资金设施。这当然要看机构、方案和资金来源而定，主要是要根据捐助方已作出的承诺或至少是根据它们对整个方案期限所提出的一套资金安排，作出比较可靠的预测。

146. 这个做法牵涉到时间的限制，也牵涉援方的承诺，能够让联合国系统的组织按照多年度的各个阶段有效地预测、管理和监测它们的方案，保证它们能稳步向前，将方案充分地付诸实施。

147. 当然，各机构在将它们方案的时间安排进行相互协调时，它们还是应象现在一样，完全有自由决定自己方案内容和总的时限。唯一的差别是，这些方案将由不同的多年阶段组成，而每个多年阶段的周期却是全联合国系统一致的。

2. 配合国家计划的方案规划

148. 对每个最不发达国家来说，所有联合国系统的技术合作方案和活动最后都不得与该国的经济和社会发展计划的概念构架、与它的全面和部门战略背道而驰。也就是说，联合国系统的技术合作和援助活动必须要有一定的内部协调。

149. 经过在驻地国特别是同某些非洲最不发达国家高级官员的讨论，我们对最不发达国家的困难有了一定的了解。这些国家，如果希望利用联合国系统的方案，从中尽量得益，就有必要将它们的国家计划与开发计划署的方案协调，配合圆桌讨论和有关工作，配合1986—1990年的非洲复元方案、紧急方案、经济援助特别方案，以及专门机构的许多国家、区域和区域间部门方案，因为所有这些都有不同的时限，一般很少同本国的发展计划相吻合。

150. 由于这些周期需要协调，受援国如不在一年的时限内采取行动，就再没有机会为它们的计划争取连贯性、一致性、结果必然导致重复浪费。

3. 通过方案规划来帮助实现发展目标

151. 评估了最不发达国家所能得到的资金，分析了这些资金在各领域间的分配，分析了联合国系统的主要筹资组织的方案之后，我们发现，联合国系统在几乎所有领域里都有同最不发达国家进行透彻的合作，合作领域包括：粮食、卫生、教育、工业化、运输、通讯、天灾等等，而且这些一般都是多年期的方案，有些甚至持续几十年。

152. 目前尚需做到的一点是在方案规划时制订一套体制方法，在每个五年或十年周期之后衡量所取得的进展，以确定联合国的技术合作是否真正对最不发达国家的发展努力作出贡献。当然，联合国系统的技术合作也并非唯一的因素，一些其他因素，特别是最不发达国家自身的努力和双边合作，可能更为关键。因此，我们不能唯有联合国系统能推动最不发达国家的进展。但是，同样明显的是，联合国系统在继续计划这样范围广泛的活动之前，首先必须要衡量一下这种活动的作用，不要在乎每阶段是长是短，在这方面，我们不妨指出，联合国工发组织在1986年曾发表了一套《工业发展回顾》，对6个最不发达国家作了研究报告，作为它对

《新的实质性行动纲领》的监测和执行工作的一部分。 1987年间，它还准备再发表另外6个报告。

建议二

考虑到本章、特别是本章的结论所建议的方法和体制，联合国系统的组织，为了使它们同最不发达国家技术合作的方案规划更一致有效，应采取下列步骤：

- (a) 根据可预见的资金供应，逐步统一方案规划的时限；
- (b) 使方案规划工作逐渐配合每一最不发达国家发展计划的目标和策略；
- (c) 确保方案规划能有效地帮助最不发达国家在每一周期里沿着复元和发展的道路稳步前进。

四、技术合作项目的执行工作

153. 一旦认明了技术合作的资金来源、拟订了技术合作的方案、再认明和拟订了执行这些方案的项目之后，各项目就需付诸实施了。但是，项目在最不发达国家执行，却受制于一个事实，就是，这些国家同其他的发展中国家相比，对口人员更为缺乏，体制的基层结构更为薄弱，物质与人力条件更差。

154. 在本章我们分两方面来讨论技术合作项目在执行时所遇到的问题，一方面是按执行机构的类型——即，机构是联合国系统的组织还是受援国政府的组织——来讨论，见A节，一方面按项目的组成因素来分析，即专家设备、训练、分包等等，见B节。同以上几章一样，本章最后C节部分也将提出结论和建议。

A. 联合国系统组织和受援国政府的执行工作

1. 联合国系统组织的执行工作

155. 对于联合国组织来说，在最不发达国家执行技术合作项目，首先需要澄清和解决一些问题。举一两个例：(a) 执行率很低，实际开支远达不到预算拨款；(b) 支助费用所占的百分比份额很高，进一步减少了受援国实际所得的款项。

(a) 执行率

156. 以发展中国家作为整体来算，机构执行率为70至75%。但是，光凭这个平均率却看不出各国之间有很大的差别。在有些发展中国家里，执行率接近100%，有时甚至超过此率，而一般最不发达国家则远达不到这个平均率，虽然每个最不发达国家的表现也不一样。碰到这种情况，一个解释是，最不发达国家执行的是许多小项目，而其他发展中国家则能吸引到规模较大、经费较多、而又不需要执行机构从事更多工作的项目。最不发达国家项目的执行时间较长另一个原因是它们的通讯、运输和一般条件都较差。但无论是什么原因，要改善最不发达国家的执行率的确是碰到一些障碍，对此我们缺乏详细的分析，这工作还需要联合国的机构来做。关于这点，我们不妨指出，联合国开发计划署是经常监测它的项目执行率的。

(b) 支助费用

157. 将所有的技术合作项目费用拿来比较可以发现，联合国系统各组织在发展中国家的支助费用平均约为 18%，其中有些组织只用 8%，其他一些组织则可能高四倍，支助费用额达 32%。¹⁸

158. 我们手头没有多少资料，但分析一下也可以看出，支助费用是高是低要看项目是在最不发达国家抑或在其他发展中国家内执行。在最不发达国家执行的项目需要的支助费用最高，这意味着它们投入实地的经费也较少。之所以产生这种情况，其原因同最不发达国家的执行率低相似，还需要特别是开发计划署对之深入进行分析，以寻求较令人满意的解决方法。

2. 政府的执行工作

159. 在不同程度上，技术合作项目是直接在最不发达国家里执行的。有些国家的政府竟执行半数以上的项目，节省了很多的经费。这种做法让有关的最不发达国家能够集中资料，监测技术执行项目，使采购、聘雇和训练的工作都实现合理化。这些国家同联合国系统的所有机构、以及同双边资源和政府间和非政府组织的技术合作的管理服务都在逐步地加强。

160. 根据开发计划署的驻地代表的说法，有些负责执行大规模政府项目的执行工作的最不发达国家取得了颇为可观的成绩。当然，每个最不发达国家的情况都不一样，联合国系统的主要任务应是帮助有这种需要的最不发达国家加强它们自己执行技术合作项目的的能力。

161. 要做到这点，联合国系统首先应有机会按联合国的标准和程序，在一个有联系的机构的监督下，聘雇国际专家，进口设备，在国外培训国家的管理人员。在第二个阶段，或在其他类型的项目方面，最不发达受援国应根据特别的服务协定，聘请本国专家或区域专家，按本地的价格（因为这一般都低于国际价格）在国内或地区内购买当地的设备，培训管理人员。有关的执行机构应继续负责全面的项目预

¹⁸ 见 DP/1984/62 号文件，附件二。

算管理，但不必在细节上插手执行工作。在第三个阶段，行政和体制基层组织最完善的那些最不发达国家应能更自由地执行项目。到那时，这些国家同联合国系统可以说是达成一种近于分包的关系了。

162. 如果一个最不发达国家同一个较先进的发展中国家疆域近邻，语言文化相同，政治关系密切，能进行合作，要不，若是它能得到一个同它维持特别关系的发达国家的帮助，那么，一般来说，它所直接执行的项目也就更多，执行的工作也越有成效。在这种情况下，有关的发展中国家或发达国家能帮助它逐步地依靠本身的资源，迅速地执行双边和多边的技术合作项目。

163. 这种合作的优点是显而易见的。大部分的最不发达国家都能在有关发展中国家或发达国家的援助下，拟出统一的、多年度、多领域的方案，方案中也包括技术合作项目在内。这些最不发达国家一般还计划在有关发展中国家或发达国家或区域内培训管理人员，聘征专家和合作工人，因为这类人员比较了解区域的问题，工资一般也较低。

B. 按照项目的内容组合拨款

164. 一般来说，专家的薪水占的份额要比培训和设备的费用大。在目前，这是正常的，因为最不发达国家的确需要专家。但是，将来联合国系统还是应当采取政策，鼓励训练管理人员，安置设备，以帮助最不发达国家逐渐不需依靠旁人。

165. 在设备方面，我们发现最不发达国家有它们的特殊问题。大家都知道，这些国家的条件比其他发展中国家困难得多，在设备的维修和零件方面，问题极为严重。

166. 要解决这些问题，我们建议：联合国系统应尽量设法：(a) 提供统一规格的设备，减少零件的需要；(b) 培训维修工人，派他到区域中心去巡回察看邻近最不发达国家所进行的项目；(c) 在区域中心建立零件库，供最不发达国家取用。

167. 在有些最不发达国家里，贵重的设备已经交货安装，但不久即因缺乏零件和消费的材料而不得不停用。当然，原因就是因为没有钱，特别是没有外币。有人建议开发计划署在捐赠设备给最不发达国家之后，也应资助零件和其他经常费用。

实际上，可能通过几种方法做到这点：(a) 开发计划署可要求将一部分的设备经费，比方说20%，专门用来购买零件；(b) 联合国机构在最不发达国家用来支付当地费用的美元可以拨出一部分来购买零件和消费材料；(c) 必要时，如果(a)、(b)项的款不足，开发计划署可以动用指示性规划数字的款项；(d) 邻国间可以签署协定，保证零件自由从储存中心输往其他国家，如有必要，可得到开发计划署的援助。

C. 结论

168. 在总结时，我们希望提请大家注意我们在访问最不发达国家过程中所看到的一些项目执行问题，这些问题应得到联合国系统组织的仔细考虑。

169. 第一个问题是：有太多的项目因为在执行中出现耽搁而时间拖得很长，有些甚至永无终止地延续下去。

170. 第二个问题是：在项目付诸执行之前往往进行太多初步研究（统计调查、社会调查、经济调查等等），太长冗长的、甚至重复的方法试验（例如在萨赫勒国家试验改良炭炉），结果是既浪费时间，又浪费可贵的金钱和人力。

171. 第三个问题是：在最不发达国家执行的项目许多能起到社会作用，却是亏本生意。如果这类项目要维持下去，就不能不同经济上赢利的生产项目结合在一起。

建议三

根据本章所提的意见和建议，联合国系统应：

- (a) 帮助最不发达国家执行较多的技术合作项目，这种项目可以单独执行，鼓励受援国自力更生，也可以同其他国家联合执行，借此加强经济合作的联系。
- (b) 寻求适当的方法解决执行方面的耽搁，特别是解决设备的采购和维修方面的问题。
- (c) 较为重视国家管理人员的培训。

五、技术合作活动的协调

172. 分析各组织用来协调它们同最不发达国家的技术合作的人力和财力资源就发现：协调工作本身也会出现一些问题。超过一定限度之后，这种工作很可能会变成因协调而协调，结果建立更多的体制机构，举行更多的会议，编写更多的文件，完全是不必要的。

173. 为了明确起见，我们把联合国系统组织援助最不发达国家的技术合作活动的协调工作分开在两级讨论：A节讨论机构一级——即机构内和机构间——的活动，B节讨论援助一个最不发达国家或同一区域的多个最不发达国家的当地一级的活动。结论和建议一起放在章末C节。

A. 秘书处一级的协调

1. 秘书处内部的协调

174. 《新的实质性行动纲领》建议：“筹备1981年关于最不发达国家的本会议时在每一个联合国机构内建立一个工作中心、相互联系的办法，应继续发挥作用，以执行这十年（1980—1990年）的任务”。

175. 事实上，这种工作中心的体制只有在联合国系统的几个组织中存在，即：开发计划署、工发组织、贸发会议、粮农组织、非洲经委会、亚太经社会。

176. 有些组织的这种工作中心是较大型的统筹服务，从方案规划到执行各阶段都发挥比较重要的作用。其他一些组织的工作中心则纯粹属于名义性质，只为组织的其他部门提供关于联合国系统其他机构的活动的资料，并做些代表性的工作。中小型的机构一般只派一名官员负责注意最不发达国家的问题。

177. 但是也有几个机构，象工发组织，特别是在成为专门机构之后，决定将最不发达国家作为一个单独的集团看待，给予特殊注意，并为此设立专门小组，在长

¹⁹ 关于最不发达国家的TAD/INF/PUB/84.2号文件所载《新的实质性行动纲领》第123段。

期的基础上投入相当数量的人力资源。这倒是一个相当有意思的做法。

178. 关于这点，我们认为，在协调活动上应尽可能投入最少的时间，最少的人力和财政资源。最好的办法是每逢需要协调时举行临时的部门间会议。

179. 我们还希望提请大家注意，有必要限制每个机构内协调所需的文件资源。关于这点，应分清楚：(a) 各组织为支助技术合作项目编写的报告；(b) 目的为了替最不发达国家筹措更多资源、发动更多援助而编写的属于一般性质的报告；(c) 没有任何具体目标、读者对象不明确的报告。经过合理化和简化之后，只有头两类报告应继续发表。

2. 秘书处之间的协调

180. 联合国系统的机构在最不发达国家内的协调活动，包括技术合作活动在内，需要举行多次会议和协商，其中有些已经体制化，有些则属于临时性质。

181. 为了进行《实质性行动纲领》的后续行动，机构间协商是经常举行的，一般是一年一次，除了1985年举行三次这类会议。²⁰ 此外，各机构秘书处还参与最不发达国家政府间小组会议的工作。这个会议由捐助国、多边和双边资金和技术援助机构和最不发达国家等各方派代表召开，到目前为止一共开过7次会。²¹

182. 关于这些会议，我们愿意提出下面一些看法：

- (a) 虽然它们的工作是必要的，有用的，涉及多方面的活动，已超出了技术合作范围之外，但是，这类会议还是应当少开一些，而且应当设法将之统一和合理化。
- (b) 为了减少这些会议的费用，特别是为了减少在纽约、日内瓦或联合国系统主要组织派驻代表、设立总部的其他城市开会的费用，应尽可能避免由各地秘书处特别派人员参加会议，而是由各组织驻开会城市的联络员代表出席即可。
- (c) 收集资料、编写报告的工作，以及这些会议采取的决定所起的作用，

²⁰ 见 ACC/1985/8、ACC/1985/25。

²¹ 见 A/40/826、A/40/827。

都应得到仔细的考虑。 这些会议所要的文件和报告的份数和页数都需减少。 此外，还需要考虑是否可能集中收集有关最不发达国家的各种数据，并设法将之标准化。 目前都是每个组织收集自己的数据。事实上，如果所要求的是专门数据，这种做法是合理的。 可是，几个不同的组织有时也收集类似的、一般性质的数据和统计数字。 碰到这种情况，就应研究有什么方法可以保证在机构间进行较好的协调。在这方面应提一下，贸发会议的最不发达国家问题特别方案拟制保持了一套有关最不发达国家的全面社会经济数据基础，专门机构可以随时取用。

- (d) 由于这类会和协调机构的数目越来越多，也只有那些大机构有能力派人员到处出席会议。 小型的机构组织做不到这点，就被忽略了，它们的方案必然也就被放到次要地位。

B. 外地的协调

1. 国家一级的协调

183. 在外地和在国家一级，驻地代表或驻地协调员原则上负责发挥关键作用，协调最不发达国家中的机构活动。 开发计划署驻最不发达国家的办事处大多数在这方面都加强了工作。 但是驻地代表和驻地协调员并不容易执行协调活动，因为许多代表团来来往往都不告诉他们访问的理由和结果。 为了填补这个空白，每个代表团应为其他机构和开发计划署编写一份一、两页的报告，说明它在东道国进行的接触和访问目的。

184. 我们认为，外地机构应有较多的行动自由，但也应进行一定的情报交流，以避免重覆和浪费。

185. 地位较为偏僻的最不发达国家，特别是发展中岛屿国家，一般不易同联合国系统组织的总部经常保持联系。 有些这类国家希望主要机构能多派出驻地代表，而且授权它们的代表签署和修改项目文件，以便缩短项目拟订和执行的时间。

186. 如果各机构派有一定数目的代表驻在最不发达国家，就有可能减少前往最不发达国家的探询、交流和磋商团体。关于这点，我们得悉，有一个最不发达国家每年平均要接待350个联合国代表团。

2. 区域协调

187. 众所周知，世界上最不发达国家，除了一国之外，不是在非洲就是在亚洲和太平洋。但是各机构、特别是区域经委会的业务活动在区域一级几乎很少是专门针对最不发达国家的。这类活动一般都是以分区域为基础，或以CICSS²²、IGADD²³等政府间合作机构所负责的地域为基础，而这种合作机构的成员大部分都是最不发达国家。

188. 非洲经委会中的最不发达国家最多，设有一个部门间委员会，专门处理有关最不发达国家的活动。但是，在方案方面，非洲经委会并不将最不发达国家同其他的非洲国家加以区分。

189. 非洲经委会受命监测《新的实质性行动纲领》的执行工作，为此，它每年组织一次非洲最不发达国家部长级会议，一次非洲最不发达国家政府间专家会议。非洲经委会还编写关于非洲最不发达国家的经济和社会情况的文件，关于《新的实质性行动纲领》的执行工作的文件，以及某些专题文件——例如：国内资源的筹集、农业关税政策、工业产出能力的利用不足、粮食政策等等。

190. 亚洲及太平洋经济社会委员会和西亚经济社会委员会在其各自区域里也有援助最不发达国家的方案和业务活动。这两个经社会的年会都将最不发达国家的问题列入议程之内。

191. 贸发会议、粮农组织、劳工组织、世界粮食计划署、开发计划署、电信联

²² 萨赫勒地带国家间抗旱常设委员会。

²³ 东非干旱和发展问题政府间管理局。

盟、卫生组织、气象组织等机构都参加这些会议，提出文件。反过来，非洲经委会也参加贸发会议关于《新的实质性行动纲领》的会议、开发计划署的圆桌会议、以及其他机构关于最不发达国家问题的会议。

192. 我们建议进行一次深入研究，以保证这许多会议的确有用，而且有必要。这类会议的数目可能应当减少一些，将它们的活动予以合理化，限制在会议上提出的文件，减少出席者的人数，以节省经费，将钱用在具体项目上。

C. 结论

193. 各机构和最不发达国家的一般看法是：磋商会议和协调会议和机构太多，太重复，要编写太多的文件，旅行时间太多，出差费也太贵。

194. 由于时间、资源、人员都缺乏，许多最不发达国家越来越难出席方案规划会议以外的所有这些会议，包括国别方案会议、圆桌会议、国家资本会议、评价会议等等。最不发达国家的官员认为联合国系统要求它们提供太多的资料，太多的统计数据，要求它们遵守太多随着每个协调会议或机构的内容而更改的程序和方法。

195. 这些会议的费用，无论是从文件、旅费、生活费、翻译费来算，都是太高，占用了很大一部分原来目的为了帮助最不发达国家的资源。

建议四

发展和国际经济合作总干事应研究联合国系统组织援助最不发达国家活动的协调会议的数目、这些会议上提出的文件的费用、以及派代表出席会议的费用，建议如何减少这些会议，避免重复，在较大的程度上节省人力和财力资源，以便把这些资源用于最不发达国家业务活动的执行工作。

附件一

最不发达国家：同全体发展中国家和全体发达

国家的某些经济和社会指数比较

| 指 数 | 年 度 | 最不发达 国家 | 全 体 发展中国家 | 发达国家 |
|---------------------------|-----------|------------|--------------|--------|
| 1. 人均国内总产值 (按1984年美元计) | 1960 | 184 | 501 | 3,940 |
| | 1984 | 206 | 886 | 7,943 |
| 2. 人均出口值(美元) | 1985 | 23 | 186 | 1,241 |
| 3. 初级商品占总出口的份额 | 1984 | 75 | 21 | 16 |
| 4. 人均进口值(美元) | 1985 | 46 | 169 | 1,343 |
| 5. 可耕地和长期耕地百分比 | 1984 | 6 | 11 | 12 |
| 6. 农业工人人均产出(美元) | 1984 | 309 | 747 | 10,838 |
| 7. 制造业所占国内总产值百分比 | 1984 | 9 | 18 | 29 |
| 8. 工业劳动力百分比 | 1980-1982 | 9 | 16 | 37 |
| 9. 人均能源消费量(煤等量公斤) | 1984 | 54 | 513 | 5,803 |
| 10. 每千人电话数 | 1984 | 3 | 25 | 372 |
| 11. 享用安全水源的人口百分比 | 1983 | 37 | 51 | 99 |
| 12. 每10万人中医生人数 | 1980 | 8 | 36 | 246 |
| 13. 出生时平均寿命(岁数) | 1980-1985 | 46 | 56 | 73 |
| 14. 每千婴儿死亡率 | 1980-1985 | 138 | 96 | 16 |
| 15. 成人识字率 | 1985 | 32 | 58 | 98 |
| 16. 小学入学率 | 1984 | 54 | 89 | 100 |

附 件 二

最不发达国家名单

- | | |
|------------|---------------|
| 1. 阿富汗 | 21. 老挝人民民主共和国 |
| 2. 孟加拉国 | 22. 莱索托 |
| 3. 贝 宁 | 23. 马拉维 |
| 4. 不 丹 | 24. 马尔代夫 |
| 5. 博茨瓦纳 | 25. 马 里 |
| 6. 布基纳法索 | 26. 毛里塔尼亚 |
| 7. 布隆迪 | 27. 尼泊尔 |
| 8. 佛得角 | 28. 尼日尔 |
| 9. 中非共和国 | 29. 卢旺达 |
| 10. 乍 得 | 30. 萨摩亚 |
| 11. 科摩罗 | 31. 圣多美和普林西比 |
| 12. 民主也门 | 32. 塞拉利昂 |
| 13. 吉布提 | 33. 索马里 |
| 14. 赤道几内亚 | 34. 苏 丹 |
| 15. 埃塞俄比亚 | 35. 多 哥 |
| 16. 冈比亚 | 36. 图瓦卢 |
| 17. 几内亚 | 37. 乌干达 |
| 18. 几内亚—比绍 | 38. 坦桑尼亚联合共和国 |
| 19. 海 地 | 39. 瓦努阿图 |
| 20. 基里巴斯 | 40. 阿拉伯也门共和国 |

❖ ❖ ❖ ❖ ❖