



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/48/61
2 February 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十八届会议

联合检查组

订正圆桌进程

秘书长的说明

秘书长谨在此向大会各会员国递交一份联合检查组题为“订正圆桌进程”的报告(JIU/REP/92/4)。

订正圆桌进程

联合检查组萨拉·伊卜拉欣编写

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
主任的摘要		3
导言	1 - 5	4
第1章. 圆桌会议机制的深化	6 - 24	5
第2章. 圆桌会议和取得额外援助	25 - 35	17
第3章. 圆桌会议在拟订发展战略和协调援助方面的作用 ...	36 - 44	25
结论和建议	45 - 62	29

主任的摘要

圆桌机制在它存在的20年间已经变得越来越复杂,这一点是我们访问的国家中许多人对我们指出的。很可能就是由于这个复杂性,加上其它技术合作机制的复杂性,迫得有关最不发达国家越来越多地要求开发计划署向它们提供如何运用这个机制的援助,而不是逐渐取消技术援助。

圆桌周期意味着在国内和国外不同级别上组织无数次会议,依题目性质而有不同的参与者出席;要编制好几个全球和部门战略文件和宏观经济分析文件;还要收集数据和其它关于援助、合作、机制性基础结构、人力资源等等的资源。相反的是,圆桌进程将很少的力量放在评估各种活动的影响,估计筹集的款项或度量各种方案的效率上。

此外,圆桌进程还具有若干弱点,例如对与会者(开发计划署、最不发达国家、捐助方)的权利和义务没有正式的协议规定。圆桌安排中没有要求任何一方为某一具体活动在某一个具体日期提供具体数字的援助或协助,也没有具体的款额。在没有坚定的财物承诺下,任何为圆桌进程编制方案的企图都有落空的危险。

这引出了一个受惠国对圆桌活动的成败责任的总问题。检查专员同他们所访问的国家中的人们以及联合国系统中在拟订和执行技术合作政策的各方面负有责任的机构以及特别是圆桌进程负责官员都同意,应当让受惠国自己来设计、执行和评估旨在通过圆桌周期申请筹资的项目和方案。尽管方案办法,政府执行和聘用本国专家是开发计划署采取的重大而且重要的步骤,检查专员在经过仔细考虑后认为,联合国系统在实施圆桌机制方面对有关国家主管当局往往还有越俎代庖的现象。

为了将具体任务分配给圆桌会议进程,使之同其它技术合作活动有所区别,减少圆桌会议的次数和减少过多的一般性的、重复的文件,应当审查本报告主体部分分析的圆桌会议的三大目的,那就是:(1) 筹集补充资源;(2) 加强协调和管理援助的能力和基础措施;(3) 拟订长期战略。

圆桌会议进程的目的应当是在一个简化而不太繁琐的程序范围内协助愿意举行

年度会议的最不发达国家举行这种会议,旨在减少它们的债务并为那些找不到其它筹资来源的优先项目筹集补充资金。通过圆桌会议筹集的资金应当直接分配给开发计划署,或给联合国专门机构,或交给负责执行项目的受惠国政府,以便减少中间转手次数和缩短所需的时间。

为了简化圆桌活动和避免重复,圆桌进程应当将下列任务交给国家技术合作评估方案,即协助有关国家政府成立或加强负责搜集关于援助和技术合作的数据和统计数字的机构,协调援助并将援助转送给执行业务项目和方案。这些活动的目的应当是使受惠国政府能有效地承担所有有关援助的协调与管理以及技术合作的任务。为了同迄今还没有技合评估和方案安排的少数最不发达国家进行合作,开发计划署应当考虑是否可能同它们签订采用这种程序的协议,并同它们一起实现在圆桌会议和国别方案之间合理地分配任务。

为了综合各种宏观经济与研究和社会方案,并且将它们并入长期发展战略中,而同时又能减少重叠、重复、时间损失和财物与人力的浪费,开发计划署应当帮助有关最不发达国家设立或加强那些负责编制和修订长期战略的政府服务活动,这些战略会反应政府的主要优先事项和政策,并应向最不发达国家提供一个能够同各种双边和多边伙伴采取行动的框架。

导 言

1. 应联合国粮食和农业组织(粮农组织)的要求,联合检查组(联检组)在其工作方案中列入了一项工作,即编写一份关于订正圆桌进程的报告。

2. 为了审查这个进程的方法以及它对参与这个进程的最不发达国家的用处起见,我们同粮农组织和联合国系统内几个其它专门机构与几个联合国的部门,特别是联合国开发计划署(开发计划署),进行了深入的讨论。我们也访问了几个同开发计划署有圆桌安排的最不发达国家。

3. 这使我们听取了对圆桌机制的各方面意见,也讨论了联合国系统与最不发达国家两方面所获取的经验和教训。搜集了数量很多也很有意义的关于圆桌机制的文件。我们要感谢在联合国各机构的总部和在我们访问的最不发达国家的政府中跟

我们讨论的人,他们向我们说明问题和提供了数据,没有这些,这份报告是不可能写出的。

4. 由于缺乏时间和资源,并且相信捐助国比最不发达国家更能对它们的赠款的影响作出评价,包括那些通过圆桌机制提供的赠款,所以我们的努力集中于同最不发达国家进行讨论。

5. 这份报告共分三章,包括圆桌进程的演变(第一章),对于圆桌安排成为筹集额外援助的机制的了解(第二章),以及作为一种在协调援助和拟订长期发展战略的情况下取得援助的手段(第三章)。最重要的结论和建议载于报告的最后部分。

第1章. 圆桌会议机制的演化

6. 圆桌会议的设想是开发计划署1972年提出的。目的是协助发展中国家在认捐会议上从捐助国取得财政资源,用于通过现有筹资渠道如指示性规划数字(指规数)、自愿捐款、经常方案和双边与多边援助无法取得经费的方案和项目。

7. 《支援最不发达国家的1980年代新的实质性行动纲领》(巴黎,1981年)除其他外将圆桌会议机制纳入帮助世界上最穷的发展中国家筹措更多资源的全套办法。

8. 第二次联合国最不发达国家问题会议(巴黎,1990年)通过的《1990年代行动纲领》朝此方向取得了进一步发展,指出“开发计划署的圆桌会议和世界银行协商组等机制将继续作为把本行动纲领所载原则和承诺化为国家一级的具体措施这一过程的核心”。¹

9. 虽然不属于最不发达国家的少数发展中国家继续参加圆桌会议,但实际上圆桌会议已专门用于最不发达国家。最不发达国家可以选择同开发计划署作出圆桌会议安排,也可以选择同世界银行作出协商组安排。不属于最不发达国家的发展中国家也可以参加后一种安排。1991年初,在42个最不发达国家和3个“近似”最不发达国家之中,23个国家选择圆桌会议(非洲区域17个,亚洲和太平洋区域5个,阿拉伯国家区域1个),11个国家选择协商组安排(见表1)。

表 1
 最不发达国家名单和援助协调

非洲	亚洲和太平洋	阿拉伯国家	拉丁美洲
• 贝宁	阿富汗(c)	• 吉布提	海地
• 博茨瓦纳	•• 孟加拉国	•• 索马里	
• 布基纳法索	• 不丹	•• 苏丹	
• 布隆迪	• 基里巴斯	也门共和国(b)	
• 佛得角	• 老挝	4国	
• 中非共和国	• 马尔代夫		
• 乍得	• 缅甸		
• 科摩罗	•• 尼泊尔		
• 赤道几内亚	• 图瓦卢		
•• 埃塞俄比亚	• 瓦努阿图		
• 冈比亚	• 西萨摩亚		
•• 几内亚	11国		
• 几内亚比绍			
• 莱索托			
• 利比里亚			
•• 马拉维			
• 马里			
•• 毛里塔尼亚			
•• 莫桑比克			
• 尼日尔			
• 卢旺达			
• 圣多美和普林西比			
• 塞拉利昂			
•• 坦桑尼亚			
• 多哥			
•• 乌干达			
26国			

“近似”最不发达国家

非洲	拉丁美洲
• 安哥拉	• 尼加拉瓜
• 塞内加尔	

=====
 最不发达国家总数:42国(a)
 “近似”最不发达国家:3国
 =====

- 同开发计划署有圆桌会议安排的国家:
 (非洲17国、亚洲和太平洋5国、阿拉伯国家1国)
 - 同世界银行有协商组安排的国家:
 (非洲7国、亚洲和太平洋2国、阿拉伯国家2国)
- 材料来源: 开发计划署, 《有关圆桌会议程序的问题》, 最不发达国家股/非洲区域局, 1991年3月。
- (a) 1991年12月通过大会第46/206号决议以后, 最不发达国家名单增加5国有(柬埔寨、马达加斯加、索罗门群岛、扎伊尔和赞比亚), 现在总数为47国。5个新的最不发达国家中, 3国(马达加斯加、扎伊尔和赞比亚)有协商组安排。
 - (b) 也门虽然列入没有圆桌会议安排的国家, 但1992年7月在日内瓦为该国举行了一次圆桌会议。
 - (c) 阿富汗在此列为没有圆桌会议安排的国家, 但似乎将于1992年举行一次圆桌会议。

10. 作出圆桌会议或协商组安排的国家不断增加。开发计划署非洲区域局最近出版一份文件²,提出一份至1991年3月为止的具有圆桌会议安排的国家名单(见表1)。同开发计划署亚洲和太平洋区域局所出版文件³或联合国贸易和发展会议(贸发会议)文件⁴所载的清单比较,非洲区域局清单所列各组的最不发达国家(圆桌会议、协商组、或既非圆桌会议也非协商组)有一定的差别。例如,亚洲和太平洋区域局的文件提到阿富汗是具有圆桌会议安排的国家,但在非洲区域局的名单内没有列入,另一方面非洲区域局清单将图瓦卢列入圆桌会议安排一类,但在亚洲和太平洋区域局和贸发会议文件内并没有这个国家。贸发会议文件将也门共和国列入圆桌会议清单,但非洲区域局文件没有提到这个国家。同样,开发计划署现行项目目录⁵一再提到几内亚等最不发达国家的圆桌会议项目,但非洲区域局文件将该国列入具有协商组安排的最不发达国家。

11. 我们觉得应当同贸发会议和开发计划署更好地协调,这样可以得出有圆桌会议或协商组安排的最不发达国家的准确资料,因为贸发会议负责编制《支援最不发达国家行动纲领》执行情况的年度报告,开发计划署是圆桌会议的主要承办部门。

12. 在此方面,我们愿意指出本报告主要涉及圆桌会议问题。至于协商组安排,为便于对问题的了解,在必要时也将述及。在圆桌会议和协商组之间作出选择的理由,经常不很明确。促使某些最不发达国家比较愿意选择圆桌会议的原因是,其约束力小于协商组。根据协商组的安排,要取得国外的财政资源,必须以受益国同意建立一种结构调整方案为条件,但圆桌会议没有任何条件。组织一次圆桌会议的最初想法可以来自政府、来自开发计划署或实际上来自一个第三方。

13. 如上文所述,圆桌会议机制主要是在组织认捐会议过程中形成的,随着时间的发展,这种机制日益复杂和多样化,其目标也较多。

14. 一般可以分为三个阶段:(a)1983至1984年以前期间,这种机制限于协助筹措额外款项;(b)1985至1990年,在此期间构想了一系列行动,包括举行一次主要捐助国的圆桌会议,后来在受益国举行一次会议(国内审查),后来又举行一次或数次部

门性或专题性协商(部门协商)和(c)1990至1991年,圆桌会议周期至少在概念上已成为一种协调和管理外援方案、协助编制宏观经济研究和长期发展战略以及加强国家机构基础设施和协调与管理援助方案能力的持续过程。

15. 在过去10年期间(1982-1991),举行或安排了约58次圆桌会议(见表2)。但后来只有8次国内审查和36次部门协商,这表明一个国家很少是全部圆桌会议程序的主题(圆桌会议,然后是国内审查,再其后是部门协商)。此外,在若干国家内,进行这些活动的程序不同于开发计划署的设想。例如,在布基纳法索,1987和1989年举行了3次部门协商,在此之前并没有圆桌会议或国内审查,其他一些国家有圆桌会议和部门协商,但两者之间并没有国内审查。在另一些国家,甚至在订正圆桌会议程序生效以后,圆桌会议和国内审查以后也没有进行部门协商。最后,举行圆桌会议也没有一定的时间,圆桌会议、国内审查和部门协商之间的时间间隔也各不相同,从两年至四年不等;因此对下述组织和概念的联系产生怀疑,即圆桌会议、国内审查和部门协商原则上都互相联系构成同一方案的不同阶段。

16. 圆桌会议的地址也很不相同。虽然开发计划署和最不发达国家原则上同意在日内瓦举行圆桌会议,但如表2所示,在巴黎、里斯本、伦敦、布鲁塞尔、华盛顿或受益国家的首都也举行圆桌会议。但应当指出,自从1985年以来,所有有关非洲国家的圆桌会议都在日内瓦举行。

17. 在此应当强调指出,很难汇编圆桌会议地点和日期的准确资料。在查阅开发计划署⁶、贸发会议⁷或其他各机构的文件时,有关日期的资料非常不一致。例如,仅在1985至1990年期间,开发计划署提到的下列圆桌会议的日期就不同于贸发会议:不丹(开发计划署1989年,贸发会议1988年)、布隆迪(开发计划署1988年,贸发会议1989年)、中非共和国(开发计划署1986年,贸发会议1987年)、多哥(贸发会议1988年,开发计划署1989年)。另一方面,开发计划署有时提到的圆桌会议,在贸发会议的文件中并不存在(卢旺达,1985年)。同样,有关国内审查和部门协商的地点、日期和目的的资料,目前很难取得,而且在开发计划署、贸发会议或其他机构的文件之间存在着难以理解的差别。

表 2. 圆桌会议、国内审查和部门协商
1982-1991年

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
非洲 贝宁		圆桌会议 科托努 2-3月				部门协商1(民航和 基础设施运输) 科托努, 3月17-19日 部门协商2(莫诺省 农村综合发展) 科托努, 10月20-22日 部门协商3(电讯) 11月16-17日				圆桌会议 日内瓦
布基纳法索						部门协商1(保健) 瓦加杜古, 1月5-6日 部门协商2(防治 沙漠化) 瓦加杜古, 1月12-14日		部门协商3(WID) (妇女在发展中 的作用?或水在发 展中的作用?)		圆桌会议 日内瓦
布隆迪			圆桌会议 布琼布拉 2月						圆桌会议 日内瓦 7月	国内审查 布琼布拉 4月
佛得角	圆桌会议		圆桌会议 普拉亚 6月		圆桌会议 日内瓦, 10月 国内审查 普拉亚 12月1-3日	部门协商(水资源) 日内瓦, 10月(同非政府组织协商) 普拉亚 10月17-19日				圆桌会议 日内瓦?
中非共和国				圆桌会议 班吉 (初步审查) 3月		圆桌会议, 日内瓦 6月	部门协商 (农村发展) 9月	部门协商 (农村发展) 6月		圆桌会议

表 2. 圆桌会议、国内审查和部门协商
1982-1991年(续)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
乍得	<u>圆桌会议</u>			<u>圆桌会议</u> 日内瓦 12月	<u>部门协商1</u> (棉花) 华盛顿 5月20-22日 <u>部门协商2</u> (农林部门) 恩贾梅纳 12月2-5日	<u>部门协商3</u> (运输) 恩贾梅纳 2月9-14日			<u>圆桌会议</u> 1月	<u>部门协商4</u> (农林牧)
科摩罗			<u>圆桌会议</u> 莫罗尼 7月		<u>部门协商1</u> (农业) 莫罗尼 11月30日					<u>圆桌会议</u>
赤道几内亚	<u>圆桌会议</u> 日内瓦 4月								<u>部门协商1</u> (农林渔业) 马拉博	
冈比亚			<u>圆桌会议</u> 班珠尔 11月	<u>部门协商1</u> (渔业) 6月 <u>部门协商2</u> (捐助国紧急 援助会议) 伦敦 9月25-26日?		<u>部门协商3</u> (农业和水) 班珠尔			<u>圆桌会议</u>	<u>部门协商4</u> (工业和私营 化) <u>部门协商5</u> (农业和国家 资源) <u>部门协商6</u> (人口与社会 部门)
几内亚比绍			<u>圆桌会议</u> 里斯本 5月21-23日	<u>国内审查</u> 比绍 4月16-18日	<u>部门协商1</u> (保健) 比绍 2月4-6日	<u>部门协商2</u> (农业和渔业) 比绍 5月4-8日	<u>圆桌会议</u> 日内瓦		<u>部门协商3?</u> <u>部门协商4?</u>	

表 2. 圆桌会议、国内审查和部门协商
1982-1991年(续)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
莱索托			圆桌会议 马塞卢 5月14-17日	部门协商1 (水和卫生) 6月-11-13日			圆桌会议	国内审查— 部门协商1		
马里	圆桌会议 巴马科 12月13-16日			圆桌会议 日内瓦 11月12-13日 国内审查 巴马科 12月2-5日		部门协商1 (旱灾和沙漠化) 巴马科 6月29-30日				
尼日尔						圆桌会议, 日内瓦 7月	部门协商1 (农村发展) 尼亚美, 3月 部门协商2 (运输) 尼亚美			
卢旺达	圆桌会议 基加利 12月			圆桌会议 基加利? (非政府组 织会议)? 6月		部门协商1 (水和卫生) 基加利, 1月	部门协商2 (邮政和电信) 基加利 2月15-17日			部门协商3? (教育)? 基加利?
圣多美和 普林西比				圆桌会议 布鲁塞尔 12月9-11日	部门协商1 (农村发展、 粮食战略、 渔业、可可、 能源、水、 运输) 圣多美 5月17-22日			圆桌会议 日内瓦 3月		
塞拉利昂										

表 2. 圆桌会议、国内审查和部门协商
1982-1991年(续)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
多哥				圆桌会议 (初步协商) 巴黎, 1月 国内审查 洛美, 6月	部门协商1 (农村发展) 卡拉, 3月 部门协商2 (基础设施、 社会和人力 资源发展) 洛美 10月20-24日			圆桌会议		部门协商3 (农村发展) 洛美 圆桌会议? 日内瓦
亚洲 不丹	圆桌会议 日内瓦 5月9-10日				圆桌会议 日内瓦 4月24日			圆桌会议 巴黎?		
老挝	圆桌会议 日内瓦 5月9-10日				圆桌会议 日内瓦 4月21日	国内审查, 越南, 6月2-5日		圆桌会议 日内瓦? 4月?		
马尔代夫	圆桌会议 日内瓦 5月9-10日				圆桌会议 日内瓦 4月5日	国内审查, 科伦坡, 3月30日		圆桌会议		
萨摩亚	圆桌会议 日内瓦 5月9-10日				圆桌会议 日内瓦 4月22日 国内审查 阿皮亚 5月	国内审查, 阿皮亚, 6月	圆桌会议	圆桌会议		
图瓦卢										
阿拉伯国家 吉布提	圆桌会议 吉布提 3月21-23日									部门协商? (水资源和 能源)

资料来源: 开发计划署、贸发会议和各专门机构的各种文件。

18. 为了有助于将这些数据作一定的归纳,我们汇编了有关各种圆桌会议、国内审查和部门协商的地点、日期和目的的资料(见表2)。我们认为,应当由参加国数目、资金数额、圆桌会议各阶段的费用和其他资料来补充这种部分的资料。

19. 我们当然不能在本报告必然有限的框架内克服圆桌会议基本资料的所有缺点,但以各种借口无法永远回避的一个问题是,圆桌会议的实际费用。同高级官员进行讨论并阅读联合国各种文件后得出的结论是,很难提出一个费用数字。让我们对此问题作较详细的审查。

20. 1984年,开发计划署理事会要求署长提出一份报告,说明开发计划署在执行新的实质性行动纲领中所起的作用,特别要对圆桌会议程序作出评估(第84/10号决定)。为此目的,1984年在亚洲和太平洋区域⁸和1985年在非洲区域⁹举行了两次会议。虽然会议报告强调圆桌会议的费用日益增加,但对费用的情况并没有提出详细数字。

21. 在我们所接触的开发计划署总部官员、外地官员和政府代表之中,对于圆桌会议的费用或整个圆桌会议周期(圆桌会议加国内审查加一次或一次以上部门协商)的费用有着明显的不同意见。

22. 从开发计划署每年现行项目目录中可以看到,在过去的10年间(1982至1991年)开发计划署签署了约47个圆桌会议项目文件,其中的32个是有关与开发计划署订有圆桌会议安排的23个最不发达国家(见表3)。

23. 此外,这些目录还表明:(a) 一些圆桌会议的费用略少于\$700 000; (b) 所有圆桌会议实际上都由开发计划署召集; 和 (c) 一次圆桌会议的计划日期和实际举行的日期之间,可能有两年、三年、四或甚至五年的间隔(见表3)。

24. 最后,我们必须再次指出很难取得有关圆桌会议程序的准确、一致和可比较的资料,如受益国、地点、日期、目的、费用等。必须承认,没有这些基本数据,不可能科学地分析这些程序,评估其成效或建议所出现问题的解决办法。

表 3

	批准日期	估计完成日期	估计项目费用	执行机构	政府出资	举行圆桌会议	后续会议
<u>非洲</u>							
====							
<u>贝宁</u>							
BEN-83-001	1983	1984	111 724	联合国	27 724	1983	BEN-83-013 BEN-90-002 BEN-90-003 3 部门协商 1987
BEN-83-013	1983	1989	632 05	联合国	185 185	1987	
BEN-002	1990	1993	913 000	开发计划署	93 154	缺	
BEN-003							
<u>布基纳法索</u>							
BKF	1982	1989	293 026	开发计划署	0	1991 ?	
<u>布隆迪</u>							
BDI-84-001	1985	1986	65 042	开发计划署	0	1988	
<u>佛得角</u>							
CVI-81-004	1981	1982	68 000	开发计划署		1986	国内审查1986
<u>中非共和国</u>							
CAF-82-012	1982	1989	255 372	开发计划署	0	1987	2 部门协商
<u>乍得</u>							
CHD-77-004	1977	1983	116 339	开发计划署	0	1985	
CHD-84-003	1984	1989	560 860	开发计划署	0	1990	CHD 89-002 CHD 89-002(S)
CHD-89-002	1989	1992	27 000	开发计划署		缺	
CHD-89-002(S)	1989	1992	391 075	开发计划署	193 075	缺	

表 3 (续)

	批准日期	估计完成日期	估计项目费用	执行机构	政府出资	举行圆桌会议	后续会议
<u>科摩罗</u>							
COI-82-003	1982	1986	143 922	开发计划署	0	1984	1 部门协商
<u>赤道几内亚</u>							
EQG-80-019	1981	1986	283 885	开发计划署	0	1988	1 部门协商
<u>冈比亚</u>							
GAM-83-001	1984	1986	136 000	开发计划署	0	1990	3 部门协商
<u>几内亚-比绍</u>							
GBS-82-005	1982	1989	160 000	开发计划署	0	1988	2 部门协商 1990
GBS-89-005/D	1991	1991	690 250	开发计划署	0		
<u>塞塞托</u>							
LES-83-001	1983	1986	44 157	开发计划署	19 157	1988	ICR 1989, 1 部门协商 1989
<u>马里</u>							
MLI-81-003	1981	1985	283 520	开发计划署	0	1985	
MLI-84-026	1985	1985	91 500	开发计划署	0		
MLI-86-023	1986	1987	5 835	开发计划署	0	1987	
<u>尼日尔</u>							
NER-82-016	1982	1987	40 105	开发计划署	0	1987	
<u>卢旺达</u>							
RWA-76-001	1976	1979	31 468	开发计划署	0	1982	部门协商1 1987 部门协商2 1988

表 3 (续)

	批准日期	估计完成日期	估计项目费用	执行机构	政府出资	举行圆桌会议	后续会议
圣多美和普林西比							
STP-84-001	1984	1987	34 169	志愿人员	0	1985 ?	1 部门协商 1986
STP-88-002	1990	1992	646 361	开发计划署	36 061	1989 ?	
塞拉利昂							
STL-83-005	1985	1989	107 000	开发计划署	0	?	
多哥							
TOG-83-006	1983	1986	350 041	开发计划署	14 135	1985	ICR 1985, 2 部门协商 1986
TOG-89-005	1989	1991	688 421	政府	179 421	1989	1 部门协商
亚洲							
====							
不丹							
马尔代夫							
MDV-87-001	1987	1991	56 015	联合国	0		
MDV-87-001	1987	1989	55 798	联合国	0		
图瓦卢							
阿拉伯国家							
=====							
吉布提							
DJI-82-005	1982	1985	148 179	开发计划署	0	1983	1 部门协商
DJI-86-012	1986	1988	46 107	开发计划署	0	1989	
					6 997 376	731 755	

资料来源：开发计划署1982至1990年现行项目年度目录。

第2章. 圆桌会议和取得额外援助

25. 根据具有圆桌会议安排和我们能够访问的最不发达国家内开放计划署驻地代表和联合国系统驻地协调员,圆桌会议机制使受益国能够取得额外的财政资源,制定全面和部门长期发展战略并加强援助协调、管理和后续措施的体制基础设施。

26. 据同我们交谈的官员说,这些国家已逐渐学会更好利用其人力资源和取得援助的国家能力,更有效的协调各部门的活动,以便吸收更多的援助或取得质量较好的援助,并且用于满足其优先需要的更为健全的项目和方案,并加强投资者和他们之间的相互了解。

27. 同我们讨论的政府官员描述了一种明显不同的情况。他们认为,若干最不发达国家的发展战略是由这些国家的政府直接制定的,即使没有援助也是如此,因为这是一项不能推卸的任务。此外,对一些最不发达国家来说,圆桌会议对于取得援助的作用尚有待确定,因为很难查明那些项目和方案实际上是通过圆桌会议取得经费。同样,对其他最不发达国家来说,通过圆桌会议加强国家协调和管理援助的机制,在若干国家中有重叠的情况,因为这些国家具有此方面的双边和多边合作方案和项目。

28. 实际情况如何?这是我们力图在两章中弄清楚的问题,一章是关于圆桌会议对于取得额外援助的作用(第2章),另一章是圆桌会议协助制定长期发展和援助协调战略(第3章)。

29. 1984年的报告对亚洲和太平洋区域圆桌会议过程进行了评价(上文已提及),一共有两段对于圆桌会议为项目执行所取得的额外经费作出估计。报告指出“虽然不是举行圆桌会议的唯一目标,但为发展项目取得实际的援助是最不发达国家政府为此所进行工作和努力的一个主要原因”,报告最后说,“援助者对此项目的反应不是很差就是没有反映”。¹⁰在此方面,报告提出了一个在优先基础上得到经济合作与发展组织(经合发组织)附属机构发展援助委员会各成员国双边和多边援助

的发展中国家名单,从中可以看出亚洲和太平洋区域的最不发达国家很少或根本不在名单之上。这里应当提到的是,发展援助委员会各国和主要由其出资的多边机构将国际援助总额的95%以上给予最不发达国家。

30. 评价非洲区域圆桌会议经验的1985年报告(上文也提到)同样证实,原则上,“圆桌会议程序的一个最重要的目标是,取得肯定的援助承诺以补充国家对理由十分充分的发展方案的投资”。¹¹报告指出“确定援助流入的增加量不是一件容易的工作,因为缺乏数据,对于如何重新限定这一概念有意见分歧,还由于援助受额受到圆桌会议本身以外若干力量的影响”。¹²然而报告的结论是“包括最后公报告在内的各次圆桌会议的文件,不能全面说明最不发达国家提出的援助要求和援助国所作承诺之间的明确关系”。¹³

31. 这两份报告是根据1980年以前的数据,因此我们必须从其他来源取得最进数字。考虑到1980和1989年之间发展援助委员会各国所提供的双边和多边援助的趋势,具有圆桌会议安排的最不发达国家同其他最不发达国家,包括具有协商组安排的国家相比较,在吸引援助方面成功(或不成功)的情况显然相同的(见表4、5(a)和5(b))。因此不能肯定的得出结论认为圆桌会议已帮助取得大量额外资金。

32. 这并不应令人感到过份意外,因为圆桌会议并不表示援助国有义务承诺额外的资金。此外,各援助国经常利用圆桌会议宣布在以前的援助协定范围内已经议定的援助数额,包括有别于圆桌会议的具体数额的承诺。

33. 然而,额外援助是极为有益的,因为除了可以减轻预算和贸易赤字以外,还能帮助解决最不发达国家在一些必要领域的需要,如水的净化、住房建筑、道路维修、农村供电、建筑学校以及各种设施。还可以加强体制的基础设施。对若干最不发达国家的访问使我们了解到许多工程和业务因缺乏经费而陷于停顿。为了解这些资金的使用情况,不需要着手编制长期战略或查明和制定优先项目和方案,虽然在提供资金以前这是必要的,为最不发达国家居民提供必要食品和服务所需的财政资源简直没有着落。

表4. 对所有最不发达国家资金流入现值美元总额的组成情况

以百万美元净付款计

国家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1. 优惠贷款和赠款a	7990	7637	8279	8231	8070	9260	10644	12012	12757	12320
其中:										
- 发展援助委员会b	6050	5887	6166	6039	6593	7736	8919	10516	11796	11772
- 石油输出国组织c	1167	1037	1289	1124	675	692	669	591	210	134
- 其他	773	713	814	1168	802	842	1056	905	751	414
2. 非优惠流入d	2060	1711	1479	465	-20	-70	-578	-325	194	-180
资金流入总额(1+2)	10050	9348	9758	8696	8050	9190	10066	11687	12959	12140
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

- a 优惠援助指定为官方发展援助的流入,即官方部门的赠款或贷款,以促进经济发展和福利为主要目标,并有优惠条件(如是贷款,至少有25%赠款成份)。
- b 经济合作与发展组织(经合发组织)发展援助委员会成员国为:澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、日本、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、瑞士、联合王国和美国。
- c 石油输出国组织成员国是阿尔及利亚、厄瓜多尔、加蓬、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科威特、阿拉伯利比亚民众国、尼日利亚、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和委内瑞拉。
- d 非优惠流入包括私人机构赠款(私人援助)和商业条件的交易:出口信贷、捐助国居民或机构的双边证券投资;直接投资(包括收益再投资);和购买从事发展活动的国际组织的证券。

表5 a. 发展援助委员会成员国对具有圆桌会议安排的最不发达国家的双边官方发展援助

(百万美元)

国家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
所有最不发达国家:	3897	3732	4013	3748	3926	4744	5362	6549	7518	6878
其中										
贝宁	36	45	41	41	40	48	73	77	93	138
不丹	2	3	3	3	5	7	14	12	19	20
布基纳法索	151	158	147	128	122	122	175	196	219	208
布隆迪	60	65	75	69	70	77	90	88	83	90
佛得角	39	36	43	45	39	41	76	63	59	49
中非共和国	75	73	69	65	58	62	85	109	107	99
乍得	20	31	35	51	50	96	102	120	146	128
科摩罗	13	18	14	15	18	18	21	33	35	32
吉布提	32	36	45	41	48	46	65	60	71	64
赤道几内亚	1	4	5	4	8	7	11	22	24	20
冈比亚	17	19	24	21	22	31	59	51	55	56
几内亚比绍	34	41	34	32	31	24	41	48	48	53
老挝人民民主共和国	17	17	21	13	14	16	19	30	36	43
莱索托	64	62	57	65	66	52	56	62	70	69
马尔代夫	2	3	1	3	3	7	11	12	22	24
马里	131	133	96	97	224	251	204	222	260	301
尼日尔	105	122	124	107	102	206	184	215	242	200
卢旺达	97	103	99	95	96	103	124	138	137	132
萨摩亚	14	14	15	17	11	13	18	22	22	21
圣多美和普林西比	1	2	4	3	4	3	7	4	8	11
塞拉利昂	57	34	56	36	23	30	51	44	53	72
多哥	52	37	50	49	53	53	92	86	128	108
图瓦卢	5	4	5	4	5	3	4	25	13	6

资料来源: 贸发会议, 最不发达国家, 1990年报告-附件二。

表5 b. 主要由发展援助委员会成员国提供经费的多边机构
对具有圆桌会议安排的各个最不发达国家的优惠援助
(百万美元)

国家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
所有最不发达国家:	2153	2155	2152	2291	2668	2992	3258	3967	4278	4894
其中										
贝宁	51	33	35	39	38	44	60	55	65	107
不丹	7	7	8	10	13	15	18	24	20	23
布基纳法索	54	50	54	53	56	68	86	72	77	73
布隆迪	49	53	45	63	58	58	93	82	113	116
佛得角	21	13	11	15	21	23	29	25	26	26
中非共和国	34	29	20	28	43	41	44	57	96	92
乍得	15	28	26	44	56	85	59	83	116	126
科摩罗	12	14	12	14	16	21	19	20	17	13
吉布提	9	14	10	11	11	16	15	20	19	12
赤道几内亚	8	5	8	7	7	11	10	20	24	21
冈比亚	24	26	19	20	19	18	45	58	36	48
几内亚比绍	21	22	26	26	22	31	29	55	44	48
老挝人民民主共和国	23	18	17	17	19	21	27	28	41	102
莱索托	31	41	33	35	29	38	33	46	43	62
马尔代夫	4	2	2	4	3	4	5	9	7	6
马里	93	77	63	72	86	98	122	126	173	155
尼日尔	57	42	44	51	54	97	121	137	127	99
卢旺达	51	43	50	54	63	73	77	97	107	96
萨摩亚	11	10	7	10	9	6	5	12	9	11
圣多美和普林西比	3	4	6	8	7	9	5	14	17	25
塞拉利昂	27	24	25	29	22	31	33	19	40	28
多哥	35	26	23	58	53	51	71	31	79	95
图瓦卢	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1

资料来源: 贸发会议, 最不发达国家, 1990年报告-附件二。

34. 我们不同意下列看法,即在提供额外资金以前,必须认真研究如何使用这些资金,投资的质量比其数量更为重要,如果援助没有增加,是因为最不发达国家接受能力低,不了解如何协调援助和没有管理这些援助的干部和机构。虽然上述看法反映了某些情况,但事实是最不发达国家因缺乏资金被迫放弃或停止若干项目。

35. 此外,具有圆桌会议安排的最不发达国家同其他最不发达国家一样,所负债务日益增多。最不发达国家现有外债的总额从1980年245亿美元增加到1988年690亿美元(见表6)。1988年具有圆桌会议安排的最不发达国家所负外债从6 400万美元到22.81亿美元。例如,如几内亚比绍这样一个穷困的国家,其外债为4.25亿美元。尽管面对庞大的开支,最不发达国家被迫拿出日益大量的款项还本付息,如1980年为15亿美元,1988年为38亿美元。几内亚比绍(以同一国家为例)每年要偿付美元1 200万至1 400万美元(见表7)。在这种情况下,圆桌会议可以提供的任何额外的援助,对最不发达国家来说,显然都是实际的生命线,特别是因为尽管作出了一切努力,对最不发达国家的人均援助仍然很少,甚至有下降的趋势:1980年为29美元,1989年为27美元。

表6. 具有圆桌会议安排的最不发达国家的外债总额^a
(百万美元)

国家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
所有最不发达国家	24 576	27 995	36 667	41 119	42 468	48 987	56 823	67 398	69 062
其中:									
贝宁	484	574	644	727	631	757	1 138	1 109	783
不丹	-	-	3	2	6	9	21	46	75
布基纳法索	295	312	380	427	431	548	684	873	871
布隆迪	151	175	254	315	352	458	564	782	809
佛得角	20	40	72	90	88	108	124	139	137
中非共和国	164	188	276	279	296	354	454	625	651
乍得	156	126	175	182	163	175	234	301	342
科摩罗	50	53	80	86	105	135	164	201	193
吉布提	28	22	47	64	141	237	264	274	258
赤道几内亚	57	67	124	121	79	115	147	170	179
冈比亚	118	145	211	215	245	245	337	359	363
几内亚比绍	104	111	147	168	240	319	349	422	425
老挝人民民主共和国	75	65	354	398	461	546	604	729	831
莱索托	76	91	142	154	134	173	198	269	298
马尔代夫	28	39	48	71	80	61	66	70	64
马里	692	739	859	1 010	1 183	1 459	1 769	2 093	2 121
尼日尔	608	703	892	974	1 046	1 242	1 513	1 767	1 768
卢旺达	161	180	221	262	305	357	449	597	638
萨摩亚	57	56	63	70	72	74	74	79	77
圣多美和普林西比	-	-	42	57	69	73	86	99	105
塞拉利昂	389	392	619	686	677	657	616	807	712
多哥	916	871	1 069	940	910	970	1 129	1 337	1 270
图瓦卢	-	-	0	0	0	0	0	0	0

资料来源: 贸发会议, 最不发达国家, 1990年报告--附件二。

a 年终支付的未偿贷款, 包括短期债务和使用货币基金组织信贷。

表7. 具有圆桌会议安排的最不发达国家债务还本付息总额^a

(百万美元)

国家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
所有最不发达国家	1 485	1 789	2 300	2 689	3 088	3 141	3 940	3 678	3 848
其中:									
贝宁	24	55	30	72	60	46	60	47	37
不丹	-	-	2	0	0	0	0	1	2
布基纳法索	17	15	27	27	28	33	38	36	47
布隆迪	7	6	18	25	26	26	38	42	43
佛得角	0	0	2	4	8	6	6	8	9
中非共和国	2	4	9	16	38	30	32	25	31
乍得	12	8	3	2	14	15	6	7	9
科摩罗	2	1	2	2	3	3	3	2	1
吉布提	6	5	4	7	19	41	67	67	35
赤道几内亚	2	4	5	10	10	12	9	8	8
冈比亚	2	7	17	15	15	14	33	37	26
几内亚比绍	4	4	4	4	7	14	15	12	13
老挝人民民主共和国	2	2	2	5	10	14	12	12	14
莱索托	6	7	14	27	27	23	15	16	24
马尔代夫	0	1	2	6	26	13	13	6	9
马里	17	13	36	19	32	57	67	76	92
尼日尔	87	116	172	134	125	128	169	167	180
卢旺达	3	4	10	11	24	27	22	27	25
萨摩亚	5	4	4	4	6	7	7	7	8
圣多美和普林西比	-	-	0	2	3	4	2	4	2
塞拉利昂	43	55	48	62	56	44	69	28	30
多哥	78	58	61	83	113	80	125	122	156
图瓦卢	-	-	-	-	0	0	0	0	0

资料来源: 贸发会议, 最不发达国家, 1990年报告--附件二。

a 外债总额, 包括短期债务和使用货币基金信贷。

第3章. 圆桌会议在拟订发展战略和协调援助方面的作用

36. 如上所述,争取额外援助是圆桌会议的主要目标之一,但往往因协助最不发达国家协调援助和拟订长期发展战略而隐而不彰。由于大约三分之一的援助(平均而言并视有关受援国而定)被用来资助技术合作方案,圆桌会议必须考虑到国家技术合作评价方案。特别是因为同开发计划署达成圆桌会议安排的绝大部分最不发达国家也同开发计划署达成国家技术合作评价方案的安排(见表8)。

37. 在表10和11,我们尽力汇总开发计划署两项任务的活动情况:圆桌会议和国家技术合作评价方案。由这些表格清楚可见,圆桌会议和国家技术合作方案活动大体上在若干领域中重复,其中包括:战略拟订、加强协调机构、援助和技术合作活动的管理等。虽然圆桌会议处理援助合作活动,国家技术合作评价方案处理技术合作活动,但这两个概念的不同之点主要是语录上的,因为圆桌会议争取到的援助中大部分(虽然不是全部)用来资助技术合作方案和项目。因此,这两项活动,圆桌会议和国家技术合作评价方案之间的区别并不明显是没有上什么奇怪的,我们在访问最不发达国家时以及当我们同高级援助和技术合作官员讨论时了解到这点。

38. 此外,数种圆桌和国家技术合作评价方案活动,包括编制文件,均使用各个最不发达国家和地区方面关于援助和技术合作的同样分析资料和收据,并且如下列RAF-022号项目所示,还涉及共同的行政结构:对圆桌会议、国家技术合作评价方案、撒哈拉以南非洲的经济规划和援助合作的支助。

39. 此外,圆桌会议在最不发达国家进行活动,联合国协助这些国家加强其规划、经济预测和援助协调服务,如冈比亚项目(GAM-82-005,加强经济规划和计划执行)、赤道几内亚项目(EQG-90-001,援助协调)或尼日尔项目(NER-85-002,协助经济预测和规划)等。

表8. 达成圆桌会议安排并具有国家技术合作评价方案安排、
 货币基金组织和世界银行基金或信贷办法的最不发达国家

	开发计划署	货币基金组织/世界银行	
	国家技术合作 评价方案 核准日期	货币基金组织 (结构调整基金/扩大 结构调整基金) (a)	世界银行 (结构调整信贷) (b)
贝宁	1987	1989-1992	1989
不丹	-	-	-
布基纳法索	1989	1991	1985
布隆迪	1986	1986-1989	1988
佛得角	1986	-	-
中非共和国	1987	1987-1990	1990
乍得	1989	1987-1990	1989
科摩罗	1989	1991	-
吉布提	-	-	-
赤道几内亚	-	1988-1991	-
冈比亚	1989	1988-1991	1989
几内亚比绍	1987	1987-1990	1989
老挝人民民主共和国		1989-1992	1989
莱索托	1990	1989-1991	-
马尔代夫	-	-	-
马里	1989	1988-1991	1990
尼日尔	1990	1988-1991	1987
卢旺达	1989	1991	-
萨摩亚	1989	-	-
圣多美和普林西比	-	1989-1992	1990
塞拉利昂	-	1986-1989	-
多哥	1990	1988-1992	1990
图瓦鲁	-	-	-

资料来源： 贸发会议，最不发达国家1991年度报告，TD/B/1312，1992年，纽约。
 贸发会议，TD/B1289，第一卷，附件二，1991年；莫里斯·威廉斯开发计划署，国家技术
 合作评价方案报告，1991年；开发计划署，与圆桌会议进程有关的问题，1991年。

(a) 结构调整基金或扩大结构调整基金。所述期间或开始年度。

(b) 结构调整信贷。所述期间或开始年度。

表9. 圆桌会议周期

阶段	主要参与者	活动和文件	产出	目标
筹备	<ul style="list-style-type: none"> - 政府(有关单位/工作组) - 开发计划署 	<ul style="list-style-type: none"> - 提出政府的要求 - 评价/争取捐助者支持(向捐助国派出特使/顾问访问捐助国) 	<p>总计划(说明任务的范围和日历)</p>	<p>就圆桌会议达成协议, 制度圆桌会议、部门协商和具体的后续安排。</p>
圆桌会议	<ul style="list-style-type: none"> - 政府 - 开发计划署 - 主要捐助者 	<ul style="list-style-type: none"> - 关于一些最不发达国家的世界预写背景研究报告: - (a) 长期观点和中期发展战略 - (b) 宏观经济政策框架 - (c) 部门战略/人力资源发展 - (d) 外部优先资源和需求 - (e) 后续行动和监测(捐助者和受援国过去所作的承诺) 	<p>圆桌会议的报告(主要结论和会议的摘要)</p>	<p>政府和主要援助合作者就该国的发展战略、宏观经济援助、政策管理改革方案、所需援助数额达达成协议。</p>
部门和专题协商	<ul style="list-style-type: none"> - 政府 - 带头捐助者/机构 - 其他捐助者 	<ul style="list-style-type: none"> - 开发计划署同政府和带头捐助/机构协商后编制: - (a) 部门协商各个阶段的时间表 - (b) 部门研究报告 - (c) 研究中心点; - 编制文件: - (a) 部门分析和政策框架 - (b) 部门方案 - 举行部门协商会议 	<ul style="list-style-type: none"> - 政府政策和方案 - 部门协商报告 	<p>将全球性的政策组织和圆桌会议任择办法变成部门战略和具体的方案和项目。</p>
定期审查会议	<ul style="list-style-type: none"> - 政府 - 开发计划署 - 捐助者 	<ul style="list-style-type: none"> - 制订会议议程/发出邀请 - 编制文件 - 举行会议 	<p>报告</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 监测在圆桌会议和部门协商达成的结论和协议的后果措施。 - 加速执行商订的政策, 采取保持发展进程的后续行动

表10. 国家技术合作评价方案

阶段	主要参与者	活动和条件	国家技术合作评价方案的产出	目标
筹备	—政府 —开发计划署	—提出政府的要求/ 开发计 署协议/捐助者支助/初步 特派团: (a) 说明任务的范围和日 历 (b) 制订国家技术合作 评价方案的体制框架	—总计划 —项目文件	根据一国当前的国家发展 目标, 优先次序和战略, 分析执行其经济战略的现 有人力技能和体制能力, 并确定急需加强的领域。
第一阶段	—政府工作组 —高级顾问加 其他顾问 —联合国机构, 开发计划署 捐助者	收集技术合作方面的数据: (a) 政府发展方案 (b) 评价政府在主要部门 的体制能力 (c) 政府的体制改革方案 (d) 国家人力资源的状况 和前景 (e) 过去和当前的技术合 作 (f) 技术合作的管理和规 划 (g) 计算技术合作的费用 和编制预算	—数据基 —分析和建议的综 合 —技术合作政策框 架文件	系统地评价关于近期业务 和长期建立能力的优先技 术合作需求次序, 以及目 前技术合作活动满足这些 需求的程度。
第二阶段	—政府工作组 —高级顾问加 其他顾问 —联合国机构, 开发计划署 捐助者	—编制方案: 确定技术合作需求, 确保 优先次序前后一贯	技术合作方案	分阶段的技术合作活动方 案和在技能和能力方面包 括确保可以实现国家发展 战略的措施的方案。
后续行动	—政府工作组 —联合国机构, 开发计划署 捐助者	后续行动: (a) 加强政府的管理和规 划能力 (b) 改进政府和捐助者的 协调关系 (c) 经常增订: 数据基、 技术合作政策框架文 件和技术合作方案 (d) 监测国家技术合作 评价方案的国际化		采取行动, 加强管理技术 合作的能力, 包括一个国 家关于规划、编制方案、 协调、监测、评价和确保 执行方式的机制。

资料来源: 国家技术合作评价方案的评价。威廉斯先生的报告, 开发计划署, 1991年
2月。

40. 世界银行在其他达成圆桌会议安排的最不发达国家也执行类似的项目,如乍得(CHD-87-001,支助规划)、莱索托(LES-82-011,加强政府宏观规划)或吉布提(DJI-81-003,规划方面的技术援助)等。

41. 圆桌会议的活动同世界银行的活动以及同国际货币基金组织的活动的结合程度在下面两个领域是很突出的:首先是协助加强规划和经济预测或宏观经济研究服务,其次是编写基本研究报告,为圆桌会议和国家技术合作评价方案活动以及为货币基金组织的结构调整专用资金或扩大结构调整专用资金和世界银行结构调整信贷,提供框架(见表9)。

42. 虽然世界银行的货币基金组织的结构调整方案的主要目标是要协助各有关国家改组其发展政策,以便通过改革国营部门、外贸、预算和机构如圆桌会议等来引导它们走向市场经济,但这些方案均以宏观经济研究如政策框架文件、国别经济备忘录或公共投资方案等为起点,在很大程度上,这些宏观经济研究又同圆桌会议的宏观经济研究重复。

43. 开发计划署和世界银行确曾就交换资料和协商签过协议,以便使彼此得知对方文件的内容。开发计划署还通过协助最不发达国家拟订伴随结构调整政策的社会措施(例如见开发计划署非洲区域项目:RAF-86-037,评价撒哈拉以南非洲结构调整的社会层面;RAF-89-021,非洲结构调整咨询小组),参与制定若干世界银行和货币基金的结构调整方案。

44. 不过,如我们在访问过的最不发达国家中所访谈的人向我们指出的一样,应当认识到开发计划署(圆桌会议和国家技术合作评价方案)的数个文件、会议项目和方案可以从协调、合理化和一体化中得到好处。

结论和建议

45. 在其存在的20年期间,圆桌会议办法变得更加复杂,就象在我们访问的许多国家中同我们讨论的人所指出的那样,可能由于这种复杂性和其他技术合作办法的

复杂性,令到有关的一些最不发达国家越来越要求开发计划署协助它们执行这些办法,而不是逐渐不需要技术援助。

46. 实现圆桌会议目标的主要障碍不是缺乏行政基础结构,也不是缺乏干部或最不发达国家的低吸收能力,虽然它们的影响是不能否认的。各项研究的重叠和它们同技术合作方案的研究、国别方案拟定、中期审查、发展合作审查、结构调整方案、以及联合国或世界银行为加强预测、方案拟定、规划和协调服务而进行的项目和方案的密切牵连,都意味着圆桌会议过程提供的概况不再为人们所清楚认识和它的具体用处也变得模糊起来。

47. 圆桌会议周期包括:在国内和国外举办许多不同层次的会议,根据主题由不同的参与者出席;编制几份全球和部门性战略文件,和宏观经济分析;收集关于援助、合作、体制基础结构、人力资源等方面的数据和信息。不同点在于,圆桌会议不致力于评价这些不同活动的影响,不估计产生的数量或量度不同方案的功效。

48. 此外,圆桌会议有若干弱点:它没有通过正式协定来确定参与方(开发计划署、最不发达国家、援助国)的权利和义务。圆桌会议安排的订约方不需要在明确的限期内为任何特定活动提供具体的援助或确实的经费。在缺乏确实的财政承诺下,任何为圆桌会议过程拟定方案的尝试都是冒险的。

49. 这产生受益国家对圆桌会议活动的成败所负责任的通盘性问题。我们同我们在各有关国家和在联合国各负责机构里会谈的那些在不同职位上负责拟定和执行一般技术合作政策,特别是圆桌会议政策的人都认为,受益国家本身应该被促使设计、执行和评价那些旨在通过圆桌会议申请资助的项目和方案。虽然以方案为基础的着手办法、政府执行和雇用本国专家是开发计划署朝着正确方向采取的一些主要步骤,我们感到在实施圆桌会议办法方面联合国仍然太经常地代替国家当局行事。

50. 为了给圆桌会议过程分配有别于其他技术合作活动的具体任务,减少圆桌会议的数目和减少过多的一般和多余的文件,应该审查本报告主要部分分析的三个主要目标:即(1)产生更多资源;(2)加强援助协调和管理的能力和基础结构;(3)

拟定长期战略。

51. 现在几乎一切有圆桌会议安排的最不发达国家也有技合评价方案和结构调整方案,圆桌会议过程应该集中于不同这些方案竞争的领域。它主要应该协助各受益国家筹措更多的额外资金。

(1) 筹措额外资金

52. 鉴于最不发达国家对各种类型的资金筹措的巨大需要,圆桌会议应该协助它们筹措越来越多的额外资金和/或减缓其债务。在各有关国家同意下,开发计划署应该在这些国家的首都每年组织审议各项额外供资要求的会议,由各可能投资者(双边和多边投资者、国际组织、非政府组织等)参加。这些要求应该涉及尚未在双边和多边协定范围内获提供经费的一些经过审慎拟定的项目。开发计划署将会协助拟定这些项目和将确保把它们在圆桌会议举行之前传达给所有获邀请的援助方。有关政府将有责任确保提出的项目配合其长期发展战略和是真正的优先项目。

53. 在圆桌会议上,有关政府应该简要地说明其战略及其发展政策的主要特点,并表明那些是已获供资的优先项目和那些是尚未筹措到资金的项目。

54. 有关政府应该在其后的圆桌会议上提供关于前几次圆桌会议产生的资金量和细分,已经收到特别资助的项目,完成的项目,正在进行中的项目和计划在未来几年中执行的项目。经过一段时间,有关政府应该提供一个关于项目的有效性及其影响的评价。

55. 各援助者应该派遣拥有必要权力的代表出席这些会议,他们能够作出确实的财务承诺和/或缔定偿还债务协定。显然,每一个援助者将会承担资助的方案和项目都是一些他认为满足为其所重视条件,和旨在达到符合其援助政策目标的。

56. 开发计划署方面,除了给各会议提供秘书处服务和协助有关政府确保圆桌会议达到其目标以外,应该协助投资者及其受益政府把资金分配给下列三个类别:

(a) 直接支付给对项目负责的政府的资金,该政府对资金和偿还债务负责;

- (b) 支付给获政府委托执行项目的专门机构和联合国的资金;
- (c) 向开发计划署提供资金,以便执行由它负责的项目。

57. 我们认为,这些年度会议基本上集中于筹措更多经费,把经费输送给项目执行方面,直接委托有关政府或专门机构或开发计划署负责执行。它们将会比目前在日内瓦举行的会议更有好处,后者大都着重一般性讨论,审议战略和政策文件而不作出任何财务承诺。

建议 1

圆桌会议过程应该在一个简化和较不累赘的程序范围内致力于协助那些愿意进行这种年会的最不发达国家,目的在于减少其债务和为资助那些找不到其他资金来源的优先项目而筹措额外经费。通过圆桌会议筹措的经费应该直接核拨给开发计划署,或联合国及其专门机构,或负责项目执行的受益政府,以便减少中间机构的数目和缩短时间延滞。

(2) 加强援助的协调和管理

58. 大多数参与圆桌会议的最不发达国家都有进行中的技合评价方案。为了避免重叠和在圆桌会议和技合评价方案之间实现适当的分工,加强援助协调和管理机构的活动应该保留给技合评价方案,尤其是通过设立负起如下职责的单位:

- (a) 收集关于援助、技术合作、人力资源和可用本国专家的基本数据和统计数字;
- (b) 援助管理与协调和把援助输送给业务性项目和方案的执行;
- (c) 协调这些项目和方案的鉴定、拟定、交付监督、后继和评价工作,和编写关于这些不同阶段的报告。

59. 开发计划署通过其活动应该致力于使各有关政府部门能够持久地和在没有援助下执行上述一切任务。

建议 2

为了简化圆桌会议活动和避免工作重叠,圆桌会议应该让技合评价方案负责协助各有关政府设立和加强关于援助和技术合作的数据和统计数字的收集工作,进行援助的协调工作和把援助输送到业务性项目和方案的执行方面去。这些活动应该设计让受益政府能够有效地在没有援助下执行一切有关援助和技术合作的协调和管理工作。关于几个尚没有签订技合评价方案协定的最不发达国家,开发计划署应该为引进这种程序和圆桌会议和技合评价方案之间实现合理分工而考虑缔定协定的可能性。

(3) 发展战略的拟定

60. 剩下来的是圆桌会议过程关切的第三个主要领域:给不同类型的援助提供一个框架,以便协助有关政府制定长期发展战略。

61. 不过,由于圆桌会议过程是一项特设和非经常性现象,赋予它帮助最不发达国家政府拟定发展战略的责任是困难和冒险的。更为审慎的做法是让开发计划署协助各有关最不发达国家设立或加强负责制定和定期修改长期发展战略的政府部门。这些战略连同各项体制改革政策将提供进行双边和多边全球和部门性援助的框架。

62. 开发计划署应该连同各双边和多边伙伴(包括联合国系统各组织、货币基金组织、世界银行和发展援助会)协助那些要增加在其长期战略范围内的方案和项目的谈判能力的政府。

建议 3

为了巩固各项宏观经济研究和经济及社会方案和计划,和为了把它们结合进长期发展战略——而同时减少重叠、重复、时间损失、浪费财务和人力资源,开发计划署应该帮助各有关最不发达国家设立和加强一些负责制定和修订反映该政府的主要

优先次序和政策的长期战略的政府事务处,并且给各双边和多边伙伴的行动提供一个框架。

注

¹ 联合国第二届最不发达国家问题会议的《巴黎宣言和行动纲领》。贸发会议文件,A/CONF.147/18,第44页,第129段,1991年3月12日。

² 开发计划署,“关于圆桌会议过程的一些问题”,LDC Unit/RBA,1991年3月。

³ 开发计划署,“圆桌会议过程的订正程序和指导方针”,LDC Unit/RBAP,1991年3月。

⁴ 贸发会议,“援助协调和有效性”,LDC 1981-1989,UNCLDC II/4,1990年3月。

⁵ 开发计划署,不同年度报告中载列的《现行项目汇编》(从1980至1990)。

⁶ 开发计划署,“圆桌会议的订正程序和指导方针”1991年3月,和开发计划署,“有关圆桌会议过程的一些问题”,1991年3月。

⁷ 贸发会议,“1981--1989的援助协调和有效性”,1990年3月。

⁸ 开发计划署,“亚洲和太平洋区域最不发达国家《新的实质性行动纲领》圆桌会议过程的审查和评价”1984年9月。

⁹ 开发计划署,“非洲区域圆桌会议经验评价的最后报告”,1985年4月。

¹⁰ 开发计划署,“亚洲和太平洋区域最不发达国家《新的实质性行动纲领》圆桌会议过程的审查和评价”1984年9月。第86英文页。

¹¹ 开发计划署,“非洲区域圆桌会议经验评价的最后报告”,1985年4月,第10英文页。

¹² 《同上》,第10英文页。

¹³ 《同上》,第10英文页。