

联合国

A



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/113
20 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议

暂定议程项目表* 项目99和120

发展方面的业务活动

联合检查组

项目的国家执行

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“项目的国家执行”的报告(JIU/REP/94/9)。

* A/50/50。

95-07746 (c) 230395 230395 030495

(原件：阿拉伯文、中文、英文、
法文、俄文和西班牙文)

项目的国家执行

通萨拉·卡邦戈编写

联合检查组



日内瓦
1995年

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
简称、缩略语和参考目录		4
摘要、调查结果和结论		6
建 议		10
导 言	1 - 14	12
一、国家执行项目的理论	15 - 27	19
A. 概念	15 - 18	19
B. 作法	19 - 23	19
C. 已尝试的协同办法	24 - 27	20
二、国家执行的实际情况：各伙伴的作用和它们之间的关系 ..	28 - 61	21
A. 作用	28 - 43	21
B. 相互关系	44 - 61	24
三、国家执行的机能障碍：一些例子	62 - 77	27
A. 方案编制	63 - 68	27
B. 实施	69 - 75	28
C. 项目管理	76 - 77	29
四、结 论	78 * 83	30
 <u>附 件</u>		
一、方案资料概况 -- 函项 2		
年度预算摘要 -- 区域预算		33
二、方案资料概况 -- 函项 2		
年度预算摘要 -- 政府/区域		37

简称和缩略语

粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
复兴开发银行	国际复兴开发银行
农发基金	国际农业发展基金
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
国际电联	国际电信联盟
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
人口基金	联合国人口基金
儿童基金会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食计划署	世界粮食计划署
卫生组织	世界卫生组织
行政协调会	行政协调委员会
方案咨委会	方案和业务问题咨询委员会
现金捐助	政府对应现金捐助
指规数	指示性规划数字
国家执行	项目的国家执行

参考目录

大会	第47/199号决议 第44/211号决议 第32/197号决议
开发计划署理事会	第92/22号决定 第90/34号决定 第90/26号决定 第90/21号决定
开发计划署	<u>Guidelines for Programme Support Document (PSD)</u> 1983年11月
开发计划署	<u>Programme and Projects Manual (PPM)</u> , 修订 0, 1991年5月
开发计划署准则	<u>Determination of Execution and Implementation Arrangements;</u> <u>Successor Arrangements for Agency Support Costs,</u> 修订 1, 1992年10月
JIU/REP/78/3	<u>Report on the Role of Experts in Development Cooperation,</u> 日内瓦, 1978年
非署名材料	<u>UNDP Study on Government Execution,</u> 赴亚洲访问团 报告, 1981年11月 <u>Guidelines for National Execution of UNDP-Assisted Projects in India (IET 8580),</u> 新德里, 1992年3月 <u>Evaluation Bulletin,</u> 第4期, 1993年秋季 <u>Inter-Agency Informal Consultations on Programme-Approach and National Execution,</u> 国际劳工组织都灵国际培训中心, 1994年4月24-28日

摘要、调查结果和结论

1. 摘要

虽然项目国家执行的原则在理论上已基本获得接受，但在实践中却仍有一定程度的阻力。这类阻力包括：

- (a) 捐助方的阻力，它们因考虑到受援国没有经验和欠缺管理能力而担心划拨给国家方案和项目的资金会出现使用不当；
- (b) 专门机构也有迟疑态度，认为国家不具备执行有关项目的的能力；
- (c) 有关国家对本国专家缺乏信心；而且
- (d) 国际专家因有关国家给的条件吸引力不大而缺乏兴趣。

项目的国家执行在程度上依国家、政府和区域而异。在这方面应考虑到几个因素：

- (a) 政府的能力，以及各部和国家机构高级官员的能力和权威；
- (b) 开发计划署的态度：总部对在各国的驻地代表的指示；
- (c) 驻地代表的能力和个性；
- (d) 专门机构在自己涉及一国框架方案之时和此种情况下的参与；
- (e) 项目的性质(研究性质或技术性质)；
- (f) 政府及国家其他机构、开发计划署、专门机构和非政府组织之间的合作质量和程度；
- (g) 选择执行者及项目实施工作的透明度和有效度。

一些地方已发现某些失调，表现出在方案和项目的国家执行方面并非各方对以下两点都有同样的理解：

- (a) 关于国家执行方案和项目概念的精确且可为各方接受的定义；
- (b) 它们的作用以及它们与其他有关方面的关系，特别是在方案编制、实施和管理方面。

从长远来看，这种失调有碍于实现项目国家执行的目标，因此极有必要建议注重澄清和简化有关项目执行的新规则及在上述三个方面培训发展中国家的决策者和高级人员。

2. 主要调查结果

系统内各组织(开发计划署、专门机构)总部与受援国之间的信息流动情况有待改善。这两类伙伴之间的电话联络极为困难,而向有关国家邮送信件又很慢,有时根本做不到。鉴于情况如此,可建议采用有关国家都能获得的光盘(CD-ROM)和电视录相等信息技术。教科文组织正在通过信息中心、中学及高等院校的图书馆帮助加强部门间方案。它同其他组织一道至少可在一定程度上帮助解决上述联络困难。

信息流动滞缓在有些情况下归因于政府机构冗繁。事实上,从提出请求--特别是机构提出行政批准请求¹--到政府作出答复之间要耽搁很长时间,而政府缴付对应现金捐助也有相当长的延误。

有的政府有时对为项目调派的本国工作人员和技术人员(国际专家)施加很强的压力,对专门机构提出的技术意见不能一律给予尊重。这在许多情况下导致国际顾问在有关国家的工作时间减少等情况。

方案办法鼓励项目的国家执行,并且提倡国家一级的伙伴合作。但是,政府主管部门的参与取决于国内是否存在宏观经济环境,换言之,要有一个多学科多部门的技术小组负责向政府建议如何制订可结合开发计划署或其他来源供资的项目的方案。事实上,许多发展中国家还没有这样的机构。

从一些受援国的情况还可以看出,一旦在体制上作过推动的官员离开,已开始的活动和已作出的承诺往往就不再有人过问。政府这样不尊重约定承诺、在行动方面又缺乏延续性,这是造成国家执行效果不佳的不可否认的因素。国家虽为项目调派了本国工作人员,但他们不一定都能来为项目工作,原因包括突然被有关国家主管部门调到其他单位等等。

由于供资组织与专门机构之间不能经常协商,而且对某些受援国的轻重缓急没有明确全面的了解,因此,开发计划署、各机构和捐助方有时不能协调地参与这些国家的方案或避免相互竞争,而这种情况会有损于项目的连贯性和有效执行。

国家执行的项目总量正在不断增多。不过,由于这种增长在一些区域和国家不如在另一些区域和国家那么明显,因此应(主要)请前一类区域和国家的开发计划署代表更为努力地解释新的办法,便利政府主管部门形成理解,说服它们更系统、更妥切和更有效地推行国家执行政策。

有些政府在执行方案和选择实施者方面行使全权,有的政府则不关心开发计划署的资金,而是要求开发计划署或联合国系统内的其他机构特别是项目服务处实施项目和管理资源。

另一方面，对开发计划署提供的资金援助感兴趣的²国家则赞赏新的“国家执行”方法。它们需要专门机构给予援助，以获得必要的技术和行政能力，争取做到本国的项目都能自己执行。

专门机构多年来已形成了巨大的技术能力。这些机构有能力在有关国家国内和国外挑选和寻找专家和咨询人员。但是，在许多情况下已注意到下列各点：

- (a) 驻地代表与某些机构代表之间缺乏配合：有时不邀请后者参与一国框架方案的制订，有时政府--或在某些情况下驻地代表--不邀请某机构参与就自行选定了项目并作了评估；
- (b) 专门机构的信息渠道十分便利，而且比之受援国政府在进入市场方面的条件也有利得多。以招聘专家为例，由于开发计划署或专门机构有保障，专家在应聘方面也较倾向于这样的机构而不那么倾向于政府；
- (c) 确实必须努力培训有关国家的国民，同时，仔细分析联合国机构(开发计划署、发展支助和管理事务部等等)和专门机构在此领域的方案可以看出存在一定程度的失衡。事实上，这些方案大多着眼于保护管理部门和为管理人员而设，很少着眼于决策者和负责确定优先部门及制订并评估国家项目的高级人员。

每个有自己预算和方案的机构和部门都想自己组办培训班和讲习班，这反映出它们之间缺乏协调。如果讲习班的主题与电信技术和航运等具体技术知识有关，则单独组办还是有必要的。但是，就所有有关管理活动的事项--方案制订、项目评估、项目资金管理、国际采购和专家招聘--而言，则必须集中使用为培训活动划拨的资金并利用劳工组织设在都灵的国际培训中心的服务。

3. 结 论

国家执行概念既是指联合国范围内供资项目的执行方法，又是指一个发展目标，这个发展目标对于整个多边技术合作政策无疑至为重要。

虽然从某种程度上看开发计划署是在未真正顾及有关国家技术和管理能力的情况下仓促全面推行了项目的国家执行办法，但看来国家执行正在逐渐得到各国政府和专门机构的接受和支持。不过，作为一个发展目标，则尚需各国--首先是联合国--加强努力。

国家执行的根本目标是要在方案编制、评估、拟订和执行方面建设和加强国家能力，能否实现这一目标在很大程度上首先取决于系统内各组织能否认真有效地发

挥自己的主要作用，这就是要把必要的技术转让给各国政府去自行开发。在这方面，这些组织最紧迫的优先活动依然是筹措资金用于为受援国高级人员和决策者专门开办的方案编制培训，并设法推行关于项目管理的模块组合型培训方案。

不过，为实现国家执行概念的第一项目标，国家的责任与联合国系统各组织的行动同样重要，因为仅为培训方案供资还是不够的：政府必须在国家项目执行中切实合理地使用受过培训的人，而目前的情况不幸并非如此。然而，只有在实现了这个条件之后捐助方才不会再把国家执行视为无底洞、视为一种没有目标或不会有切实成果的行动；也只有在实现了这个条件之后国家执行才会有助于各国政府形成自己的发展能力并通过使用本国专家而在项目预算中节省大笔资金。

一般而言，培训和在项目执行中切实使用本国国民对于受援国和对应组织都是有利的。有关国家可以掌握项目的编制、拟订、执行和行政管理以及会计和报告方法。³此外，这也有助于减少赴有关国家出差次数、减少原由项目预算拨款的组织的专家和技术人员。关于各组织(开发计划署、专门机构和捐助方)，通过使用本国专家可节省资金，省下的资金可用于在各国开展的其他与发展方案有关的活动。

国家执行的方案和项目正在增多，但是，如果说项目的国家执行在某些方面未达到预期结果也不是夸大其词。新安排要达到的目的包括提高专门机构的技术支助水平，但各国和各机构自己对开发计划署资金使用规则和程序的错误认识在实践中也造成了这种技术支助的利用不足。

例如，分析开发计划署第五个方案拟订周期开支情况可以看出，截至1993年底，实际拨给技术支助服务(TSS-1和TSS-2)的资源仅为13,831,000美元，而总开支则为1,016,612,000美元，即仅相当于开发计划署此段时期总开支的1.4%。诚然，目前尚处于此周期的第二年，但这个百分比也太低了，远不及平均应有水平，即拨给技术支助服务的资源比例最终要至少相当于旧办法之下的13%。这一情况本身就证明——如果还有证明之必要的话——尚需进一步向各国和专门机构详细解释新安排。

建 议

建议 1

为在总部和国家两级加强政府、开发计划署和专门机构的伙伴关系,做到以下几点很重要:

- (a) 驻地代表应在编拟国别战略说明时参阅框架方案内的决定和意见并征求政府的同意;
- (b) 成员国在制订国家框架方案时只要提出愿望都应能得到专门机构提供的技术意见和咨询意见,因为每一专门机构在各自主管领域具有大量经验;
- (c) 所有专门机构都应参加国家框架方案的制订;
- (d) 应遵照大会第42/196号决议第32段的要求以透明的方式本着真诚合作的精神选择项目的实施者或项目某部分的实施者,选定之前应先在所有伙伴之间开展协商。

建议 2

为帮助各政府形成必要能力,使之能够确定本国的实际需要、选择优先部门、制订框架方案及协调外来援助和伙伴(开发计划署、专门机构、捐助方)的活动及投入,建议在开发计划署内设一专门基金,用以:

- (a) 资助政府或专门机构组织的培训方案;
- (b) 在一些国家、分区域和区域及都灵(意大利)的国际培训中心为成员国的高级人员和决策者组织培训讲习班;⁴
- (c) 鼓励设置机构间小组负责在与项目的国家执行有关的任何问题上为政府提供咨询并协调所有联合国系统组织在各国的活动;⁵
- (d) 在国家一级推动设置由各部、私营部门、非政府组织和科学界代表组成的多学科多部门小组。但是,政府必须对其活动确定明确限度并确保其不致成为与传统的政府机构平行或竞争的机构。

建议 3

联合国系统内的专门机构应继续努力下放国家或分区域一级的技术服务,应向这些国家或分区域派出高度合格的人员开展国民培训并转让科学技术知识。

建议 4

开发计划署和专门机构目前实行的与项目管理有关的规则和程序繁多,对政府和系统内各组织都构成巨大的绊脚石。因此,开发计划署应修订其“方案和项目手册”(PPM)中的某些程序,对之加以简化,从而便利推行新的国家执行方法,尤其是在与后续安排有关的方面。⁶ 它还应鼓励在受援国推广机构间采购事务处1992年5月报告⁷中提出的措施。

此外,开发计划署应会同专门机构:

- (a) 为国家执行项目制订明确和可为各方接受的定义,以免在解释方面出现因负责应用的伙伴不同而异的情况;
- (b) 为项目资金管理和专门机构(TSS-1和TSS-2)开支补偿和报销办法制订明确的规章;
- (c) 在当地一级与政府协商为以下两项制订明确的制度:
 - (一) 当地资源和外来投入的使用;
 - (二) 当地人员(国家项目主任和为国家执行项目调派的政府其他专门人员以及各主管领域专门机构聘用的人员)薪金和津贴的确定,以免为国家执行项目调派的工作人员之间出现薪酬上的过度差距。

导 言

相关情况

1. 政府负责项目的国家执行这一概念是1980年代提出的,现已取得进展,由此形成了切实的政策。统计资料表明国家执行的项目数以及专门为之提供的资金量都在显著增多(见表1-4,附件二)。

2. 这是一种执行项目的新方法,自1980年代提出以来的情况显示出两项重要的发展:政府执行的项目数确实在增多,在国家执行的实践和结果两方面因所涉区域和/或国家而异。

3. 鉴于大会提出的这种新方法的重要性,粮农组织总干事在1989年11月3日的一封信件中提议联合检查组(联检组)就“开发计划署供资的技术合作项目的政府执行”开展研究。

4. 大会在1989年12月22日关于“联合国系统内发展方面业务活动的三年期全面政策审查”的第44/211号决议第13段中再次大力推荐这种项目执行方法。

5. 开发计划署理事会也为此作出了一些决定,尤其是第90/21号、90/26号和90/34号决定,其中提出了为贯彻大会决议而要采取的行动。此外,大会在1992年12月22日第47/199号决议第15段中提出,国家执行应成为联合国系统资助的方案和项目的常规。

6. 虽然从所有区域合计的情况(见图1,第 页)来看政府执行的项目所占比例仍相对较低(平均为15%),但各区域的这一比例都在急剧上升,1991年以来尤为如此(见表1和图3,第 页)。1988年至1993年期间,政府项目/所有项目之比率在非洲增长了近2倍,在亚洲和太平洋国家增长了3倍以上,在阿拉伯国家增长了近5倍,在中欧和东欧国家增长了近4倍,在拉丁美洲增长了2倍以上(见表2和图4,第 页;表3和图5,第 页)。

7. 但同时也可看出区域之间情况差别很大。例如,政府执行的项目在所有项目中的比例拉丁美洲为38%,阿拉伯国家为17%,亚洲和太平洋国家为16%,欧洲为12%。非洲的此项比例(11%)仍是最低的(见图2,第 页)。

8. 从这两项结果可以看出,政府及其伙伴对国家执行原则的支持正在提高,但在理解上仍未形成一致。较具体而言,各方对自己的责任和作用看来没有共同的认识。

图 1

1988年至1993年期间开发计划署供资的全部项目

执行方法不同的项目各自在总数中的百分比

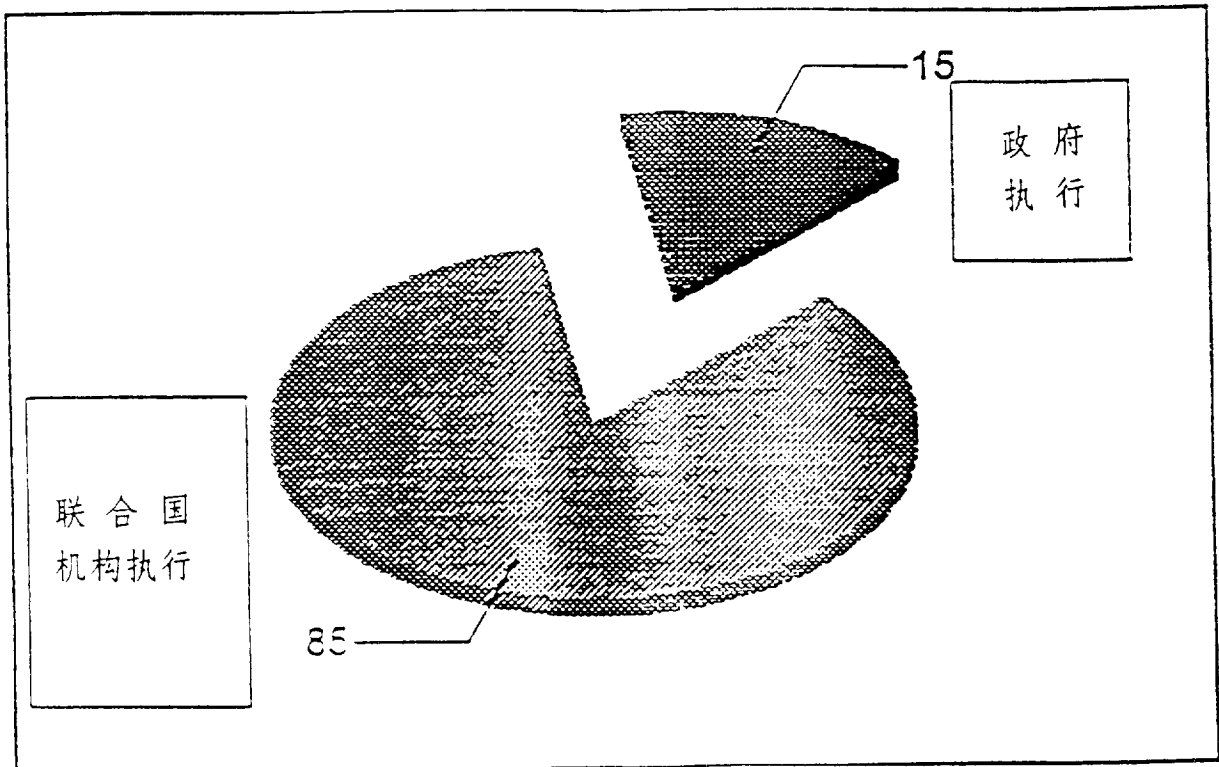
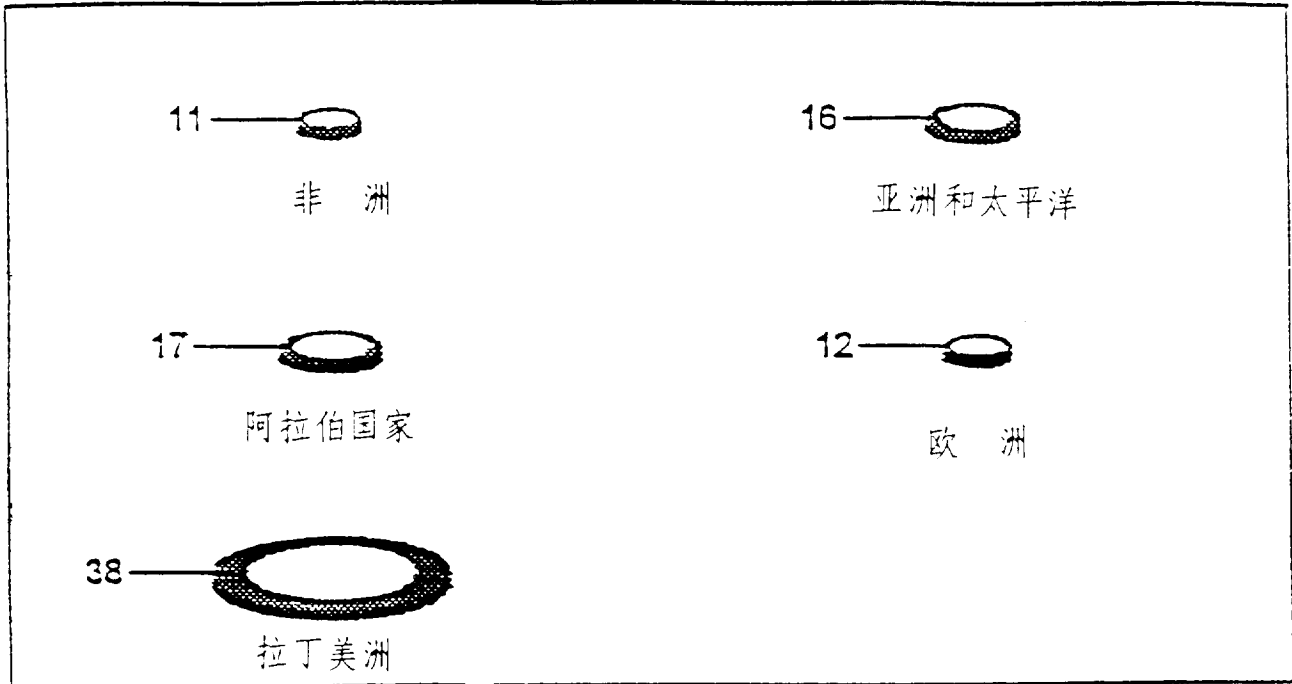


图 2

1988年至1993年期间政府执行的项目

在同期同区域开发计划署供资项目总数中的百分比



根据本研究报告附件二所示方案资料概况--函项2内年度预算摘要数据计算。

表 1

开发计划署供资、政府执行的项目
1988年至1993年各年和各区域情况(1988年=基准100)

	1989	1990	1991	1992	1993
非洲	91	119	138	172	289
亚洲和太平洋	126	119	128	184	473
阿拉伯国家	149	196	347	601	743
欧洲	110	151	442	223	427
拉丁美洲	93	110	122	168	152

根据本研究报告附件二所示方案资料概况--函项2内年度预算摘要数据计算。

图 3

开发计划署供资、政府执行的项目

1988年至1993年各年和各区域情况(1988年=基准100)

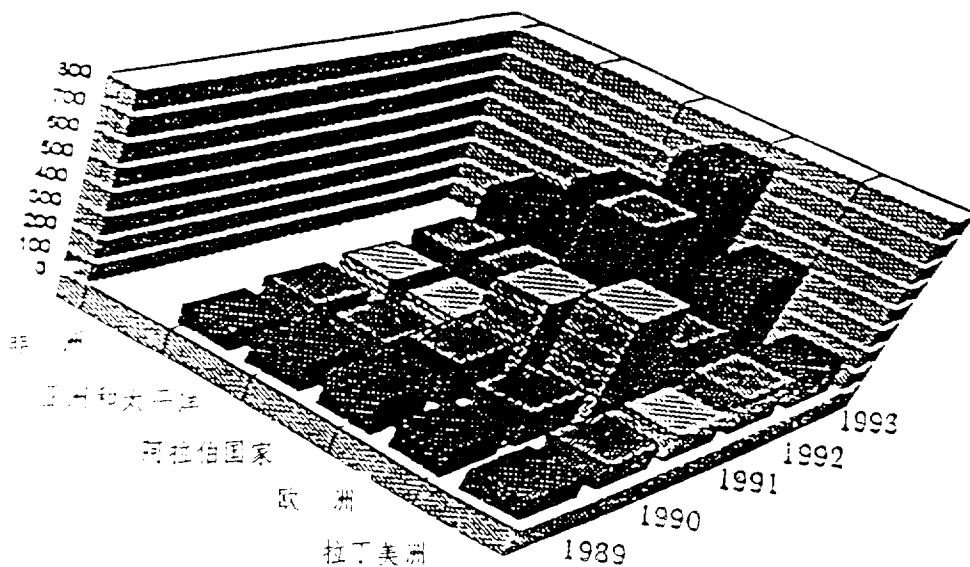


表 2

开发计划署供资项目的各年及各区域情况
1988年至1993年期间各年和各区域情况(1988年=基准100)

	1989	1990	1991	1992	1993
非洲	110	125	132	106	108
亚洲和太平洋	104	124	124	105	136
阿拉伯国家	129	148	113	116	121
欧洲	112	95	118	67	77
拉丁美洲	122	181	175	149	165

根据本研究报告附件二所示方案资料概况--函项2内年度预算摘要数据计算。

图 4

开发计划署供资项目的各年及各区域情况
1988年至1993年期间各年和各区域情况(1988年=基准100)

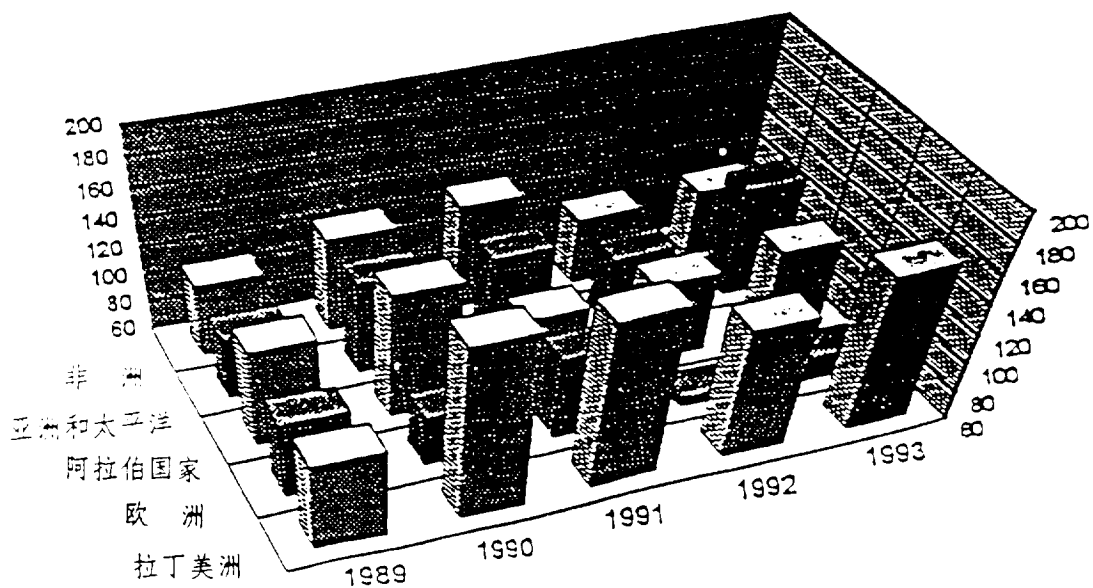


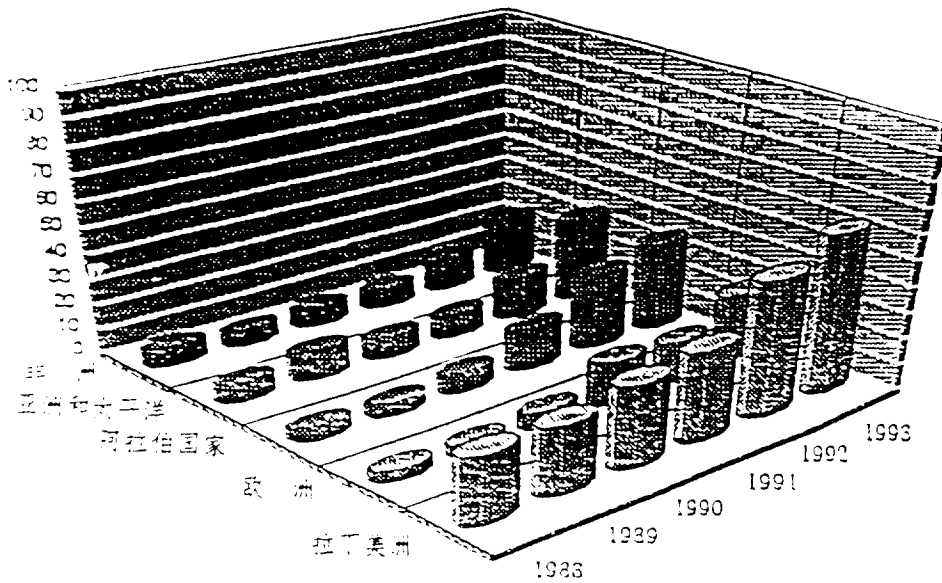
表 3
各年和各区域政府项目/所有项目比率
1988年至1993年

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
非洲	8	7	8	8	13	23
亚洲和太平洋	8	12	9	10	17	34
阿拉伯国家	6	6	8	17	30	35
欧洲	5	5	7	17	16	26
拉丁美洲	27	27	32	35	52	61

根据本研究报告附件二所示方案资料概况--函项2为年度预算摘要数据计算。

图 5

各年和各区域政府项目/所有项目比率
1988年至1993年



9. 这种情况造成了令人遗憾的误解,无疑有损于伙伴关系--国家执行项目成功的基础--和谐地发挥作用,使这种方法不能得到预期的结果,为了消除误解,必须一劳永逸地澄清两个关键问题:

- (a) 政府的责任:政府作为其方案和项目执行者的权威,及其在选择项目执行和实施者方面的权力;
- (b) 国家项目执行进程中每一伙伴的作用。

10. 这就是本研究报告要做的主要工作。同时,本报告将谈到相关的培养和建立国家能力问题,这一问题十分关键,它在国家执行的概念中占有中心地位。显然,这一问题超出了本研究报告的范围,只能顺带谈一谈,但这一问题看来确实值得研究。

方 法

11. 本研究报告基本上以对发给联合国系统各专门机构、许多成员国和开发计划署的调查表答复的分析为基础。还利用了对许多国家、联合国秘书处各部门、各专门机构的访问结果,及与许多从事协调工作的驻地代表、政府和行政官员的会谈结果。

12. 本研究分数个阶段进行,第一阶段始于1990-1991年。初步研究表明,对许多人来说,国家执行项目仍然是一种抽象的新概念,因此研究只好暂停,待国家执行项目中的各种行为者对这一概念有了更明确的理解时再进行。开发计划署各局当时实际上正在许多国家安排讲习会,解释这一概念。因此,那时要对这种新执行方法进行任何评价都会显得为时过早。

13. 开发计划署理事会后来在一项决定⁸中要求对这种新方法进行外部独立评价,据此,联合检查组决定继续这一研究,将其作为联检组1994年工作方案的一部分,并编写本报告。

14. 为此,在1993年12月至1994年3月期间访问了联合国秘书处的许多单位(发展支助和管理事务部、开发计划署、项目服务处、发展中国家间技术合作股、全球性的区域间项目服务处、儿童基金会、人口基金)和一些专门机构⁹,以了解它们在国家执行项目方面的经验。最后,应当强调,这一活动的结果得到国家执行项目评价报告分析--尤其有关亚洲国家部分--的补充,还得到联合国秘书长提交经社理事会本年度届会报告的补充,该报告有关联合国在国际发展合作领域的业务活动。

一、国家执行项目的理论

A. 概念

15. 国家执行项目的概念是指将方案和项目执行的全部责任移交给发展中国家的一系列安排。它以下列因素组合为基础：¹⁰

- (a) 处理发展方案和项目的许多新原则，涉及产权、执行和实施；
- (b) 重新调整各国、开发计划署和各专门机构各自的作用，以及它们在三方合作中的伙伴关系；和
- (c) 关于专门机构为各国提供技术支持供资的新机制。

16. 根据开发计划署新的“准则”¹¹，所有方案/项目都是国家的财产，各国予以指导和监督。在此基础上，各国负责确定优先事项，实现方案和项目的发展目标，并保证所得结果能长期有效。关于预付资金的使用，各国政府对开发计划署署长负责，署长本人对开发计划署理事会、联合国各基金会、各捐赠者和其他融资机构负责。¹²

17. 在新的方案和项目政策中，“执行”和“实施”各自都有具体的含义，不能再象过去一样交替使用。“执行”是关于方案/项目总的管理以及说明取得的结果，实现方案/项目目标和资源使用情况的义务。而“实施”则主要关于技术和行政任务，采购供应物品，发运项目所需物件(设备，设施)，招聘专家，以及在财务和行政方面管理项目。

18. 新的供资方法将技术支助服务(TSS)与行政和业务服务(AOS)加以区分，创立了两套TSS机制：TSS-1，方案一级和TSS-2，项目一级。后两套机制仅适用于5个大的机构，¹³而老制度的基本组成部分仍然适用于所有其他机构。¹⁴

B. 作法

19. 国家执行概念并非总是在所有各地得到同样积极的采用。到处都可明显看到一些小的差异，但影响却很大，反映了各国和各机构在实施这一概念时作法上的差异。例如，有的国家将某一个部指定为方案或项目的执行者，而在另一些国家，这一职责则交给拥有执行项目或某些项目部分所需具体权责的多个国家机构。在另一些情况下，特设一些国家机构作为中心，从事与国家执行有关的任务，或在这方面向

政府提供咨询。¹⁵ 还有非政府组织和私营部门机构作为执行者的情况。¹⁶

20. 诸如粮农组织、卫生组织和工发组织这些专门机构有时集资金来源和执行机构的职责于一身,特别是在那些非开发计划署供资的项目中。在这些情况下,它们常常将实施的任务交给国家实体。联合国人口基金在有些国家作为其所支持项目的一个中央采购组织,而将中央执行者的任务交给政府。

21. 实施工作有时候交给国家机构进行,如在该领域开展工作并拥有适当技术和管理能力的独立机构或组织。但是,在有些情况下,政府指定联合国系统中一个或多个专门机构为实施者,指定时考虑到它们工作的特性,能力及拥有的专门知识。

22. 关于国家执行的财务程序,各国、各专门机构和开发计划署的做法仍然很不相同。例如,开发计划署提供季度预付款,要求在每季度末提出开支帐目,而儿童基金会则一般报销已经发生的开支。

23. 在实施国家执行方案和项目的概念和政策作法方面的差异还可以举出很多,但从这些例子就可以看出国家执行项目概念和政策不够确切,因此引起了一些抗能失调,有损于国家执行项目近期和长期目标的实现。下文尝试阐述这一问题。

C. 已尝试的协同办法

24. 为了克服这些差异,第47/199号决议第22段请秘书长促进就国家执行的共同解释达成协议。方案和业务问题咨询委员会对这一要求作出了反应,强调各国政府对其发展方案和管理负有主要责任,并强调国家执行项目必须作为联合国系统供资的方案和项目的准。11。

25. 方案和业务问题咨询委员会制定的共同框架特别注重联合国系统内各机构在国家执行项目中的技术作用,并鼓励这些机构在国别方案的制定和技术评价之时--换句话说即在方案编制一开始--就卷入进去,以便为国家高级官员提供其技术意见和咨询。但是这种共同解释有时在适用方面引起一些实际问题,特别是由于各国和联合国系统各专门机构的情况各有不同。

26. 实际上,这种解释造成对分工的僵硬的系统划分,纯粹国家执行项目的概念确定了三类伙伴的分工,即国家、专门机构和开发计划署。但是,如果国家必须拥有充分的技术、行政和管理能力才能够有效地承担执行其方案和责任,那么不言而喻,在缺乏此种能力的国家,国家执行项目就不适用,除非这些国家有可能将这种责任交给联合国系统中的各个组织。而且,如果各机构也要自始至终卷入整个国家执行进程,则各国就必须了解这些机构各自的活动和主管领域,或这些机构都应

当在实地有代表。但情况远非如此,特别是那些较小的机构。

27. 就国家执行方案和项目概念旨在安排有关伙伴之间三向分工而言,很明显,这些伙伴的作用和它们之间的关系是国家执行的基石。严格坚持这两点就有了基础,就能使国家执行的概念和政策(做法)对应起来,并能有效地实现其基本目标。主要还应当在这一级采取各种措施,以便减少乃至消除目前影响国家执行绩效的机能障碍。

二、国家执行的实际情况:各伙伴的作用和它们之间的关系

A. 作用

28. 国家执行概念使三方中每一个伙伴都负有具体任务,实际履行这些任务提出了许多条件,这些条件界定了每一方在国家执行中的作用。

政 府

29. 方案/项目都是有关国家的财产,由各国进行指导和监督。因此各国负有全面责任管理开发计划署预先提供的资金、提出其优先事项、实现其方案和项目的发展目标并确保结果长期有效。为了履行这些职责,政府必须对自己的能力进行评价,以便决定它们是否能够自己执行方案或是否应当借助外部的专门知识。¹⁷

30. 这些任务要求具有基于多学科知识的高水平技巧,各国政府本身必须具有这些技巧才可能有效地独立发挥其作用。如果它们具有这些技巧,它们就必然能够也应该自己执行方案的所有阶段,从方案编制到最终执行。否则,它们必须请一个外部执行者,这就涉及一个伙伴关系问题。此外,它们必须履行其对开发计划署的承诺,及时提供其财政和物资对应捐助,作为“政府对应现金捐助”的一部分,以防止项目执行的拖延。它们还必须指定受过足够教育的干练的工作人员,以便迅速消化项目管理和行政规则。

31. 有些国家有集中的多学科技术单位,能够将所有公共和私人科学和技术中心的代表集中在一起。这些单位的任务是协调和分析所有国家方案,并就应当作出的决定为政府提供咨询。在这些国家中,政府知道其所希望的是什么,实施措施也很清楚,并为所有各伙伴采用:开发计划署、执行机构和其他国家或国际机构。

32. 鉴于这些条件,我们或许有理由问:这是否实际上意味着有关国家不具有

所需技巧或对应财政和物资资源就必须将其项目的执行转给外部机构?由于国家执行项目的主要目标是帮助发展中国家通过自己的努力取得进步,如果它们必须持续依靠其他的机构而不是自己的机构来执行其方案/项目,它们如何能够独立地取得进展并控制自己的发展进程呢?在此显然有一个发展不足恶性循环的风险。

联合国开发计划署(开发计划署)

33. 开发计划署是发展中国家主要的资源提供者,它拥有资金(指规数、捐助方提供的资金、人口基金和儿童基金会方案资金),可应政府要求为方案供资。在国家执行方案和项目的范围内,开发计划署有下列任务:

- (a) 帮助各国政府形成在国家执行概念范围内执行和管理项目的必要能力;¹⁸
- (b) 为各国政府提供各种文件和其他所需文书(例如项目国家执行准则、后续安排文件等等);
方针》,《关于后继安排的文件》等);
- (c) 与其他专门机构合作为政治决策者和项目规划及制定、项目资源管理、帐目登记和项目管理各级的国家官员安排讲习会。这一工作十分重要,因为它能使所有各国真正着手适用这种新的项目执行方法,仅在其尚不具备能力的领域才请其他国际机构(专门机构和私营部门机构)。

34. 开发计划署还要尽一切可能鼓励各国承担起国家执行项目的责任,这是大会第44/211号决议和开发计划署理事会其他决定¹⁹(90/34、90/21和91/27)提出的要求。最后,开发计划署和联合国系统的其他机构还要负责为发展中国家和最不发达国家的发展活动供资。

35. 在开发计划署各外地办事处,驻地代表发挥重要的作用,他要与政府当局和国家官员一道工作。在管理“指规数”资金和执行由开发计划署和其他贷款方(专门机构和其他捐助方等)供资的项目方面,他支持政府的努力。他帮助所在国政治领导人肩负起执行其项目的责任。他还帮助安排为国家官员举办研讨会和培训讲习会,以加强政府所希望的国家能力。最后,他提供信息,旨在便利招聘专家,使用资金和保持帐目,以及掌握国际采购的模式及有关规章。

36. 因此,很显然,开发计划署的任务规定包括各种要素,原则上能够避免国家执行项目中本身具有的双速逻辑,这一点前面已经谈到过。然而在实际中,这种权力

既取决于每一国家的具体情况,又取决于开发计划署工作人员、特别是在发展中国家的驻地代表履行其职责的干练程度和效率。目前,必须承认,国家执行的项目与全部项目之比率明显不平衡,不利于最不发达国家的区域(非洲)及中欧和东欧过渡经济国家。²⁰

专门机构

37. 专门机构按其任务规定应帮助成员国获得技术和管理能力,使它们能够自己执行其方案和项目。因此它们应当在成员国内外安排培训课程、研讨会和讲习班,这些活动应当能够满足有关国家对专家的全部需求。

38. 根据第47/199号决议,每一专门机构应当在其活动领域内采取措施,为国家能力建设作出贡献,并为希望培训人员的受援国培训人员。它们还应当设法向请求国派遣技术上胜任的工作人员,以便对有关政府关于咨询的要求作出迅速和有效的反应,并与在该领域开展业务的非政府组织和国家机构联系。

39. 各专门机构的任务与国家执行方案/项目的目标之间确实颇为一致。但是,在实际中,各机构面临的结构和财务困难在许多情况下危及这种一致,从而影响到它们对国家执行项目作出有效贡献。

40. 有些专门机构不愿意卷入它们不担任执行机构的活动,这有时是因为它们希望保持其服务的质量,但无疑也因为它们希望保持对其技术的独家控制。在这些情况下,当它们参与执行方案和/或项目时,它们更愿意用自己的专家。但是最重要也是最相关的原因还不在此。至少应当提到下列两点。

41. 第一,应注意到,拨给项目受益者用以获得各大机构(劳工组织、教科文组织、粮农组织、工发组织和技术合作促进发展部)技术支助服务(TSS-1和2)的财政资源必须得到这些机构经常预算的补充,因此,由于其本身预算资源短缺以及由于来自开发计划署的资金减少,它们难以将其服务分散下放到所有国家。

42. 第二,各小机构无法利用TSS-1和TSS-2服务,同时它们又受联合国系统财政危机影响最重,在有关实地代表问题上,它们所面临的问题比那些大的机构更加尖锐。因为它们常常在有关国家没有代表,所以其活动领域没有被列入有关国家的方案。这种情况对这些机构有许多后果:

- (a) 各国并非总是成功地提出与此类机构职能领域和专门领域相关的项目或项目部分;
- (b) 在起草有关国别方案时它们不在该国,这种情况有时造成选择不适当

的机构来执行本属前一类机构职权范围内的项目；

- (c) 理论上，它们在有关国家由驻地协调员代表，驻地协调员应当就任何问题为政府提供咨询，有时还包括与一些小机构所涉及的尖端技术有关的领域。为了有效地履行这一职责，驻地协调员通常应当是一个极其多才多艺并具有各种全面知识的人，而从人类的角度来说这还不可能。

43. 考虑到所有因素，如果说专门机构有效和高效率地参与国家执行方案和项目概念中所述的三方伙伴关系并非十分明显，这决没有任何夸张。还有待在考虑到各机构面临的实际困难的前提下采取进一步措施，争取缩小极其重要的国家执行项目概念与这一概念实际执行中的政策之间的差距。

B. 相互关系

政府和开发计划署

44. 根据国家执行方案和/或项目的概念，开发计划署、政府和专门机构之间所要建立的关系是伙伴关系，而不是援助关系。这就意味着，每一个伙伴都必须充分 and 负责地履行其责任，不多不少、不折不扣地执行其任务。

45. 值得注意的是，在有些国家，据称或实际上由于开发计划署及联合国系统其他组织的程序和规则很复杂，当局宁愿放弃所有责任，委托开发计划署代表准备和制定方案，甚至全权负责为项目选定执行者。就此而言，始终存在驻地代表越俎代庖，取代国家作用的风险。甚至还有这样的情况，有些驻地代表自己代替有关国家承担其方案/项目的责任，代替国家的代表(部长和主管部门首长)，代其起草国别战略说明。

46. 这种说明通常是应政府的要求，在联合国系统组织的协助下并与其合作编写，目的是提出必须得到联合国系统资源支持的各种优先事项。国别战略说明的目的是提出一个所有各方都接受的战略，以确保联合国系统方面对国家计划、战略和优先事项方面的要求作出一致和协调的反应。²¹

47. 在另一些国家，开发计划署加强了其办事处，由这些办事处而不是该国的官员承担项目实施工作。提出的理由仅仅是有关国家将项目管理托付给驻地代表(或开发计划署办事处)，以防其国民由于缺乏经验而不当地使用项目基金。

48. 政策和程序手册第30503号第1.4(a)段规定：“在就开发计划署供资的项

目向地区局提议执行者时，驻地代表应当确保该国政府被指定为执行者，即使驻地代表必须...确保该国政府具有必要的能力来执行项目。”确实，这一点引起了许多问题：

- (a) 国家执行项目概念的定义，第44/211和第47/199号决议及开发计划署各项决定和规则都明确规定政府对其方案及其项目执行负责；
- (b) 根据开发计划署“准则”²²的规定，通常应当是政府在开发计划署的技术援助之下并与各专门机构协调评估其能力，看是否有可能执行其方案，而不是由开发计划署驻地代表单独进行；
- (c) 根据上述政策和程序手册第1.4(a)的规定，我们有理由问一问开发计划署驻地代表是否具备所需的多学科技术能力，能否独立评价有关国家的能力并决定是否指定该国为执行机构。

49. 好在这些仅是例外情况，但从这些情况以及政策和程序手册第14(a)条规定的含糊可以想到在不采取相应措施的情况下应用国家执行办法所涉的风险，此处指的措施是要既防止政府方面放弃责任，又防止某些热心得有点过头的驻地代表侵揽权责。

专门机构和开发计划署

50. 执行和实施的细节在方案或项目设计之时就已确定，考虑到了政府的政策，有关国家的具体因素及每一具体项目的总体需求。这一工作由政府、开发计划署和专门机构共同进行，以便政府能够为方案或项目提名执行或实施者。

51. 遇到过这样一些情况：在项目已经制定、评价和核可之后，专门机构才得到政府或甚至一国驻地代表的邀请，请其执行一个或多个项目组成部分。在另一些情况下，实施者遇到技术困难，或由于其力不胜任而使执行发生延误之时才找专门机构。在这种情况下，有些机构直接了当地拒绝这种邀请；它们接受邀请的情况很少，在接受邀请的同时提出一些严格的条件，以维护其在该国的信誉，并防止被卷入执行一个估价不当或估价过低的项目。

52. 因此，重要的是要强调，国家执行能否和谐和有效地发挥作用关键取决于能否在国别方案和项目执行和实施进程之前公平地请各专门机构都参与其事。

53. 考虑到其复杂性，所有这些因素使人相信，尽管作出了很大努力使国家执行方案和项目形成一种概念，尽管已经取得了一些一般来说积极和令人鼓舞的成果，国家执行概念的适当和有成效的实施仍然需要加强许多环节，否则，可能永远无法充

分实现国家执行的基本目标。

54. 第一,如果各国要恰当地发挥指定给它们的作用,那么至关重要的是其决策者和高级官员应当在编制和评价其方案以及管理拨付用于执行这些方案的资源方面接受过充分的培训。

55. 同理,它们有效地使用受过这类培训的工作人员也很重要,以避免无休止地重复这一初步工作,否则它们将永远无法控制这一进程,不能单独地执行其项目,无法最终实现其自身的发展。将其责任交付给外国机构的备选办法应当仅被视为一种完全临时性的补充备选办法,绝对必须同培训国家工作人员相结合。

56. 第二,各专门机构在有关国家的技术支助服务缺乏有效协调,在这种情况下往往无法形成联合国系统各组织合作与发展的必要结合。这种竞争气氛对小机构活动的发展及方案和项目的有效执行和实施都是有害的。

57. 而且,国家执行的所有伙伴在所有各阶段,特别是在国家执行项目进程之前的阶段协调不足,加上影响某些机构的财政资源短缺,导致了国家执行运转不良甚至起反作用。在这方面,可以设想更严格地协调和相对集中地管理打算用于业务技术合作活动的所有资源,以此或许可防止国家执行伙伴之间的关系机制失灵。

专门机构和政府

58. 1994年4月在大多数联合国组织之间举行了非正式的机构间磋商。这些磋商为专门机构提供了机会,可以审查各自在项目的国家执行范围内的活动。在刚刚结束的最近一届会议上,经社理事会在E/1994/64号文件第二.D节和E/1994/64/Add.1号文件第四节中总结了各个不同的参与机构之间的关系。

59. 这些报告的摘要并未强调专门机构和政府之间关系有任何大的困难。唯一的问题--不是一个小问题--是需要分散下放技术支助服务,以确保各国及时和以适当的方式得到其需要的援助。

60. 人口基金和劳工组织特别致力于克服这一困难,分别建立了国别支持小组和多学科咨询小组。在这方面,各小机构处于特别不利的地位。

61. 面对迅速的技术变化和新产品生产周期的缩短,发展中国家在提高其产品竞争力方面困难重重。联合国系统各专门机构,特别是那些业务涉及尖端技术的专门机构,如国际电联和原子能机构,应当帮助发展中国家以相对于市场价格而言具有竞争力的成本获得新技术。这只有在有关各国和各机构之间信息流动没有障碍的情况下才能实现。

三、国家执行的机能障碍

一些例子

62. 本报告所依据的实地调查和各种会谈提供了一些例子,能够说明国家执行机能障碍的情况,还可以加上并非直接报告的其他一些情况,这些情况可以从有关各伙伴所表示的愿望中推定。

A. 方案编制

63. 方案编制是国家执行项目进程中的一个重要阶段。包括查明优先部门、项目制定和项目评价。而在这一阶段,培训不足或培训不当,或一些驻地代表和联合国系统各组织,特别是区域经济委员会和小的专门机构之间缺乏合作的情况最为常见。

64. 有鉴于此,粮农组织希望开发计划署为决策者和高级官员一级有关国家方案规划能力的特别培训方案提供资金;因为正是在这一级别上,有些政府在遇到困难而难以发挥其作为方案和项目执行者的作用时,将它们应负的责任留给开发计划署代表。这种希望更象是一种批评,因为它来自粮农组织,粮农组织通常捐助在总部和外地对其工作人员进行的有关方案制定和评价的培训方案,用自己的资源培训国家经理、协调员和其他官员,在其总部和都灵中心举行研讨会和信息会。

65. 关于开发计划署工作人员和联合国系统组织之间缺乏合作的问题,重要的是要指出,区域经济委员会实际上在这一阶段从未卷入,更不用说卷入国家执行项目的整个进程了,尽管大会1977年12月20日第32/197号决议规定,它们应当帮助发展中国家,应有关政府的要求,为促进国家间合作帮助查明项目和编制方案。根据该决议,各区域经济委员会是联合国系统内有关各区域的主要经济和社会发展中心。

66. 它们应当考虑到本区域各国的具体要求和条件,发挥带头人的作用,承担起区域一级协调与合作的责任。它们还应当充分参与各种政策的实施,充分参与决定系统内各实体所拟定的方案。

67. 这种缺乏合作的另一个重要实例是国际电联在中国的情况。在开发计划署驻地代表的坚持下,国际电联在没有参加项目评价的情况下被中国政府选为该国一个项目的执行者,国际电联遇到了许多困难,包括:

- (a) 国际电联专家与国家项目经理和其他国家官员之间的语言交流问题;
- (b) 对国际电联的要求有些反应迟缓;
- (c) 项目估价偏低:由于划拨的款额明显不足,甚至招聘国内专家也十分困难,因为其工资与该国生活费用相比太少。在国际市场上招聘能够接受此种条件的高质量专家更无从谈起。²³

68. 无疑,正是此类经历使国际电联和劳工组织坚持必须确保在编制和制定国别框架方案时所有专门机构都要有代表参与。

B. 实 施

69. 国家执行在实施方面的主要机能障碍涉及为项目选择实施者。从实地提交的报告或提到的情况来看,常常是在各伙伴之间未经充分协调就作出选择;无论如何,这些选择并非总是在最为透明的情况下作出的。

70. 例如,粮农组织指出,在拉丁美洲,执行者的选择由驻地代表作出,不与各机构磋商。因此经常要动用项目服务处和开发计划署地区局提供的服务。

71. 在印度政府赞助下,工发组织卷入了国家皮革发展方案的执行,该方案由开发计划署(指规数)供资,共计1,500万美元,包括11个项目。该国政府设立了一个“方案管理委员会”,其中包括该国政府、开发计划署、外国私营工业、地方和中央工业界及研究和培训机构指定的代表;但委员会中没有联合国系统的任何机构,尽管同时也请它们根据其经验提供咨询。工发组织、粮农组织、劳工组织和其他一些机构被该委员会选定执行各种项目,这些机构的顾问被邀请参加委员会的一些重要会议,但人们不清楚选择这些机构的标准是什么。

72. 在亚洲,劳工组织在26个国家有代表,在其中10个国家中作为国家执行项目的实施机构存在。劳工组织鼓励启用国家项目经理,为他组织过关于项目管理方法的课程。劳工组织报告了一个很有启发作用的例子,在该地区的一个大国中,国家执行特别困难:

- (a) 负责监督的部指定了一位国家项目经理,而没有考虑项目文件中的标准;
- (b) 在许多情况下,看来在开发计划署驻地代表和政府代表(国家项目经理)之间缺乏合作;
- (c) 同样,也看不到什么技术项目负责人与国家项目经理之间良好合作的迹象,后者是指派到劳工组织实施的一个项目的国家行政部门成员。

73. 教科文组织参与了许多国家执行项目,包括:

莫桑比克:

MOZ/82/004--ARPAC(文化遗产档案馆),1983至1987年;

MOZ/89/021--社会文化研究和文献的培训支持,1990至1993年;

斯威士兰:

SWA/82/002--援助国家博物馆(1983至1987年)

乌干达:

UGA/87/001:恢复国家博物馆

埃塞俄比亚:

ETH/86/008:保护历史城镇Harar(1987至1991年)

摩洛哥:

MOR/90/003--南部城堡恢复中心(1991至1994年)。

74. 教科文组织指出,在所有这些项目中,就选择实施机构而言,(开发计划署项目执行模式程序(政府执行)第30503号)第2.2条第5款的规定未得到任何开发计划署驻有关国家驻地代表的尊重,该款规定,驻地代表的提议应分送所有各主管机构。不过,在MOZ/89/021项目的情况中,向教科文组织发送了一份项目文件草稿,征求其评论和意见。

75. 而且,没有作出适当安排使教科文组织能够很好地监督这些项目并提供技术支持。在ETH/86/008号项目的情况中,在教科文组织为该项目预算要求25万美元之后,开发计划署似乎单方面决定将项目执行交付给该国政府。在UGA/87/001号项目的情况中,教科文组织仅被邀请在1994年11月 Saana 会议上参加对先前的UGA/84/022号项目的三方评价。

C. 项目管理

76. 在这方面,除了MOR/90/003号项目之外,很少有机能失调的报告,在MOR/90/003项目中,教科文组织不得不直接干涉,任命了一位女设计师,处理该中心的业务和技术管理问题,因为招聘的低级摩洛哥设计师极其没有经验。

77. 实际上,项目管理是国家执行项目组成部分中专门机构作出贡献最多的一部分,特别是通过培训国家管理人员作出贡献,这一点从各机构提交1994年4月举行的机构间非正式磋商的报告就可清楚看出。²⁴

四、结 论

78. 国家执行方案和项目已无可争辩地成为执行由联合国系统各组织供资的多边项目的规范。以这种方式执行的项目数量日增,尽管各地区之间差别颇大,但无论如何,在所有地区其数量都在稳定增加。

79. 看来所有伙伴都已坚定地采用了这一方法,但其中有一些值得注意的机能失调情况要求作出一些调整,特别是在各伙伴的作用和关系方面。

80. 在国家一级,需要继续作工作,解释开发计划署和各专门机构的新程序和规则,培训决策者和高级工作人员,特别是在方案编制和总体管理方面,以便使各国政府能够履行其作为项目执行者的责任,从而稳步发展其国家能力。

81. 在开发计划署内,需要促进所有伙伴之间形成正规和更强的协调,使其在国家执行项目进程的所有级别更多地卷入,提高在所有各地选择实施机构的透明度。技术支助服务新的财务安排应当简化、澄清并予以足够清楚的解释,以防止目前这些安排在实践中造成减少利用各专门机构技术支助的情况,这一点也很重要。

82. 关于各专门机构,它们应当努力以能够负担得起的价格不断地向发展中国家转让发展专门知识和先进技术。

83. 从国家执行中得出的经验也适用于所有其他发展项目,无论其资金来源如何:双边基金和专门机构供资的技术援助、世界银行和诸如开发计划署这样的多边来源、联合国基金和其他来源。

注

¹ 结关、核税、过于僵硬的国家立法等。

² JIU/REP/78/3。

³ 第44/211号决议,第18(b)段。

⁴ 第47/199号决议,第43段。

⁵ 第47/199号决议,第40段。

⁶ 1992年实施的后续安排。

⁷ 见《对联合国系统潜在商品和服务提供者的一般业务指南》,哥本哈根,开发计划署和机构间采购事务处,1992年5月。

⁸ 特别见开发计划署理事会第93/25号决议第9段。

⁹ 粮农组织、劳工组织、工发组织、教科文组织(所谓大机构)和原子能机构、海事组织、国际电联、万国邮联、粮食计划署(所谓小机构)。

¹⁰ 这一概念是开发计划署提出的,首先在执行开发计划署供资的方案和项目范围内实施,然后推广到联合国系统所有各专门机构的活动,根据有关机构的情况而有一些小的变化。因此,本研究报告中用来界定这一概念的要素来自开发计划署指导方针。

¹¹ “关于执行和实施安排的确定及机构支助费用后续安排的准则”,纽约,开发计划署,1992年(草稿)。

¹² 开发计划署方案和项目手册第30503号,第1.3段。

¹³ 粮农组织、技术合作促进发展部、劳工组织、工发组织和教科文组织。

¹⁴ 项目服务处和世界银行集团除外,它们适用一种修订的新制度。

¹⁵ 见经社理事会1994年5月25日E/1994/64号文件,题为“联合国国际发展合作方面的业务活动”,(英文)第15页。

¹⁶ 关于项目办法和国家执行的机构间非正式磋商,1994年4月28至30日,都灵,劳工组织国际训练中心。见报告(英文)第8页。

¹⁷ 1992年12月22日第47/199号决议--政府现金对应捐助。

¹⁸ 方案和项目手册,见第30503号(e)1:协助政府增强其执行能力。

¹⁹ 见开发计划署理事会第90/21,第91/27和第90/34号决定。

²⁰ 见表3和第...页图5。

²¹ 见第47/199号决议,第9(b)、(c)和(d)段。

²² 同前,英文第6页,第2.2.1段。

²³ 例如,为在中国的一个15天合同拨款为6000美元;旅费4000美元;余2000美元(15%每日生活津贴,85%工资),即15天的工资为1700美元。

²⁴ 见经社理事会E/1994/64号文件,第二.D节,和E/1994/64/Add.1号文件,第四节。

附件一和附件二

预算项目缩略语

PER	人事
SUB	分包
TRN	培训
BQP	设备
MSC	杂项
SUP	支助费用
099	总计
CSH	费用分担
<hr/>	
999	净总额

附件一

方案资料概况--函项2

年度预算摘要--区域预算

非洲							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	168 285 677	195 832 164	230 604 680	258 064 935	223 033 706	208 733 167	1 284 554 329
SUB	31 453 663	34 084 479	40 943 334	39 335 447	33 599 541	40 231 186	219 647 650
TRN	35 671 827	42 729 742	48 978 731	52 950 701	42 287 441	53 569 914	276 188 356
EQP	75 123 579	64 937 953	66 653 144	55 490 044	42 396 533	49 901 651	354 502 904
MSC	26 103 163	27 704 573	31 114 042	36 187 103	31 816 883	29 476 167	182 401 931
SUP	2 147 457	1 574 230	1 265 128	923 087	869 577	426 497	7 205 976
099	338 785 366	366 863 141	419 559 059	442 951 317	374 003 681	382 338 582	2 324 501 146
CSH	-19 430 321	-15 265 825	-18 945 778	-22 858 309	-32 343 946	-38 507 328	-147 351 507
999	319 355 045	351 597 316	400 613 281	420 093 008	341 659 755	343 831 254	177 149 639
项目数: 4 219							

亚洲和太平洋							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	96 125 531	105 141 473	121 034 157	137 307 432	126 114 963	154 228 767	739 952 323
SUB	48 424 346	54 896 948	66 577 352	65 919 579	61 026 521	77 031 337	373 876 083
TRN	50 591 861	54 818 046	60 347 377	57 053 294	47 584 902	66 621 155	337 016 635
EQP	75 964 898	65 695 968	87 204 059	76 999 845	57 376 498	85 591 421	448 832 689
MSC	8 347 738	8 665 910	10 730 341	10 231 210	10 320 473	13 043 862	61 339 534
SUP	372 542	646 083	725 648	316 807	284 916	58 175	2 404 171
099	279 826 916	289 864 428	346 618 934	347 828 167	302 708 273	396 574 717	1 963 421 435
CSH	-20 250 898	-19 537 623	-22 814 199	-26 302 452	-26 222 117	-41 633 273	-156 760 562
999	259 576 018	270 326 805	323 804 735	321 525 715	276 486 156	354 941 444	1 806 660 873
项目数: 3 846							

阿拉伯国家

	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	36 171 279	44 162 613	50 893 071	46 772 244	43 241 697	51 894 739	273 135 643
SUB	6 163 305	9 843 639	15 998 025	14 288 457	15 737 573	19 825 847	81 856 846
TRN	7 549 277	10 120 788	12 685 653	9 111 241	8 064 346	11 783 322	59 314 627
EQP	20 541 452	20 961 764	21 684 170	18 073 369	16 922 206	15 413 286	113 596 247
MSC	2 304 240	4 093 684	3 996 371	5 308 170	4 671 704	6 467 751	26 841 920
SUP	259 893	322 609	424 493	174 548	106 702	23 260	1 311 505
099	72 989 446	89 505 097	105 681 783	93 728 029	88 744 228	105 408 205	556 056 788
CSH	-16 293 549	-16 334 632	-21 833 921	-29 628 455	-23 002 372	-36 927 675	-144 020 604
999	56 695 897	73 170 465	83 847 862	64 099 574	65 741 856	68 480 530	412 036 184
项目数: 1 392							

欧洲

	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	3 920 752	3 911 946	3 727 206	6 754 975	4 656 018	6 010 339	28 981 236
SUB	731 029	1 372 552	1 179 823	2 164 151	513 675	1 697 595	7 658 825
TRN	3 568 714	3 788 657	4 755 442	4 706 630	2 179 206	2 587 969	21 586 618
EQP	5 462 461	7 029 908	4 536 798	4 720 807	2 284 303	4 758 068	28 792 345
MSC	364 964	338 460	462 588	521 097	332 308	480 474	2 499 891
SUP	8 486	-530	8 789	11 190	0	0	27 935
099	14 056 406	16 440 993	14 670 646	18 878 850	9 965 510	15 534 445	89 546 850
CSH	-563 831	-1 296 612	-1 758 693	-2 865 985	-925 048	-5 169 012	-12 579 181
999	13 492 575	15 144 381	12 911 953	16 012 865	9 040 462	10 365 433	76 967 669
项目数: 586							

拉丁美洲

	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	70 682 459	76 084 928	84 903 399	103 118 411	129 504 548	211 153 031	675 446 776
SUB	11 458 701	13 459 952	14 705 364	23 827 537	46 290 903	137 797 250	247 539 707
TRN	11 534 747	11 006 848	11 753 488	12 502 389	13 746 810	38 345 201	98 889 483
EQP	33 579 179	29 973 933	29 934 442	39 375 008	48 238 985	92 895 527	273 997 074
MSC	6 377 963	6 556 056	7 544 720	15 527 416	14 445 785	24 685 117	75 137 057
SUP	181 361	144 457	47 427	1 683	0	0	374 928
099	133 814 410	137 226 174	148 888 840	194 352 444	252 227 031	504 876 126	1 371 385 025
CSH	-47 518 236	-56 756 142	-68 543 668	114 069 004	-175 870 396	-446 036 229	-908 793 675
999	86 296 174	80 470 032	80 345 172	80 283 440	76 356 635	58 839 897	462 591 350
项目数: 3 022							

区域间和全球项目--总计

	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	19 113 044	24 923 533	31 114 994	33 854 696	27 260 812	30 966 014	167 233 093
SUB	23 243 040	22 236 745	35 342 794	42 095 466	34 272 521	41 675 684	198 866 250
TRN	3 621 274	5 093 219	4 880 330	2 995 777	5 107 280	5 200 362	26 898 242
EQP	2 452 040	3 077 125	4 053 363	6 165 641	3 988 750	3 751 210	23 488 129
MSC	1 849 909	1 540 085	2 386 272	2 466 278	1 981 271	1 969 058	12 192 873
SUP	662 084	824 053	1 122 682	657 133	460 419	483 504	4 209 875
099	50 941 391	57 694 760	78 900 435	88 234 991	73 071 053	84 045 832	432 888 462
CSH	-10 847 313	-8 748 912	-6 258 317	-17 753 606	-13 232 557	-17 643 240	-74 483 945
999	40 094 078	48 945 848	72 642 118	70 481 385	59 838 496	66 402 592	358 404 517
项目数: 3 712							

总 计							
	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	合 计
PER	394 298 742	450 056 657	522 277 507	585 872 693	553 811 744	662 986 057	3 169 303 400
SUB	121 474 084	135 894 315	174 746 692	187 630 637	191 440 734	318 258 899	1 129 445 361
IRN	112 537 700	127 557 300	143 401 021	139 320 032	118 969 985	178 107 923	819 893 961
FQP	213 123 609	191 676 651	214 065 976	200 824 714	171 207 275	252 311 163	1 243 209 388
MSC	45 347 977	48 898 768	56 234 334	70 241 274	63 568 424	76 122 429	360 413 206
SUP	3 631 823	3 510 902	3 594 167	2 084 448	1 721 614	991 436	15 534 390
099	890 413 935	957 594 593	1 114 319 697	1 185 973 798	1 100 719 776	1 488 777 907	6 737 799 706
CSH	-114 904 148	-117 939 746	-140 154 576	-213 477 811	-271 596 436	-585 916 757	1 443 989 474
999	775 509 787	839 654 847	974 165 121	972 495 987	829 123 340	902 861 150	5 293 810 232
项目数: 13 755							

附件二

方案资料概况--函项2

年度预算摘要--政府/区域

政府/非洲							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	8 287 282	8 944 200	12 588 188	14 931 205	20 428 241	38 334 876	103 513 992
SUB	4 516 178	2 599 161	2 971 814	5 474 754	8 312 403	15 850 712	39 725 022
TRN	4 938 063	4 531 486	5 682 508	6 376 410	7 765 498	12 644 851	41 938 816
EQP	8 676 347	6 299 183	9 332 882	6 860 227	7 579 691	15 286 209	54 034 539
MSC	2 780 840	3 924 063	3 714 951	4 368 751	4 748 779	4 477 871	24 015 255
SUP	49 984	121 445	224 796	313 558	297 640	139 100	1 146 523
199	29 248 694	26 419 538	34 515 139	38 324 905	49 132 252	86 733 619	264 374 147
CSH	-2 160 099	-1 745 404	-2 368 228	-939 423	-2 657 830	-8 433 262	-18 304 246
999	27 088 595	24 674 134	32 146 911	37 385 482	46 474 422	78 300 357	246 069 901
项目数: 613							

政府/亚洲和太平洋							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	7 178 773	8 470 632	8 565 025	10 225 483	15 460 935	38 314 549	88 215 397
SUB	4 524 875	8 248 024	7 918 410	7 012 864	14 631 905	23 974 027	66 310 105
TRN	6 492 705	8 035 608	10 078 721	9 664 209	11 288 797	28 111 883	73 671 923
EQP	10 205 136	11 567 230	14 211 421	18 654 653	14 577 316	48 839 778	118 055 534
MSC	534 734	969 696	771 357	921 134	1 357 940	3 841 752	8 396 613
SUP	54 798	101 933	2 075	4 525	2 000	0	165 331
099	28 991 021	37 393 123	41 547 009	46 482 868	57 318 893	143 081 989	354 814 903
CSH	-2 971 620	-4 621 824	-10 569 542	-13 050 748	-9 356 609	-19 886 137	-60 456 480
999	26 019 401	32 771 299	30 977 467	33 432 120	47 962 284	123 195 852	294 358 423
项目数: 767							

政府/阿拉伯国家

	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	合 计
PER	974 368	1 051 395	1 886 570	3 956 478	6 741 208	13 127 447	27 737 466
SUB	511 817	1 390 076	1 921 741	3 262 113	4 675 464	6 282 313	18 043 524
TRN	674 255	1 036 777	1 177 058	1 102 863	1 618 702	3 122 696	8 732 351
EQP	1 360 582	1 959 401	2 151 628	3 502 511	7 367 065	6 580 998	22 922 185
MSC	173 363	158 745	323 811	939 164	1 233 429	2 923 176	5 751 688
SUP	1 239	68 580	305	12 746	57 519	8 920	158 909
099	3 695 624	5 664 974	7 400 713	12 775 875	21 693 387	32 045 550	83 346 123
CSH	-448 258	-1 109 909	-1 103 883	-1 522 602	-2 149 892	-7 905 723	-14 240 267
999	3 247 366	4 555 065	6 366 830	11 253 273	19 543 495	24 139 827	69 105 856
项目数: 183							

政府/欧洲

	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	合 计
PER	35 580	123 293	119 710	1 845 165	724 497	1 281 059	4 129 304
SUB	47 636	94 500	28 763	214 463	149 528	645 024	1 179 914
TRN	150 604	157 441	247 709	607 331	162 184	601 970	1 927 239
EQP	391 503	465 835	727 525	1 218 197	509 471	1 654 844	4 967 375
MSC	14 660	6 352	19 322	52 724	22 068	131 995	247 121
SUP	0	0	0	0	0	0	0
099	639 983	847 421	1 143 029	3 937 880	1 567 748	4 314 892	12 450 953
CSH	0	-140 290	-178 898	-1 111 010	-143 296	-1 582 058	-3 155 552
999	639 983	707 131	964 131	2 826 870	1 424 452	2 732 834	9 295 401
项目数: 77							

政府/拉丁美洲								
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计	
PER	22 167 576	24 845 667	30 261 600	47 205 032	76 141 436	157 794 184	358 415 495	
SUB	4 722 112	6 828 563	7 636 740	9 677 288	26 096 888	113 892 273	168 853 864	
TRN	4 209 381	3 771 280	4 876 608	4 938 230	7 561 304	30 157 189	55 513 992	
EQP	12 623 172	11 199 520	13 914 007	17 993 716	29 370 934	77 358 582	162 459 931	
MSC	2 529 124	1 943 568	2 935 641	6 204 117	7 058 226	20 074 381	40 745 057	
SUP	2 991	68 984	161	0	0	0	72 136	
099	46 254 356	48 657 582	59 624 757	86 018 383	146 228 788	399 276 609	786 060 475	
CSH	-22 738 041	-26 753 689	-33 805 440	-57 272 354	-106 639 186	-363 545 054	-610 753 764	
999	23 516 315	21 903 893	25 819 317	28 746 029	39 589 602	35 731 555	175 306 711	
项目数: 1 298								

政府/区域间和全球项目							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	109 416	215 599	160 512	199 217	119 800	0	804 544
SUB	51 185	0	0	30 600	20 400	0	102 185
TRN	0	0	34 000	26 000	0	0	60 000
EQP	80 720	116 950	10 000	0	0	0	207 670
MSC	7 596	10 500	11 500	11 200	5 000	0	45 796
SUP	0	0	0	0	0	0	0
099	248 917	343 049	216 012	267 017	145 200	0	1 220 195
CSH	0	0	0	0	0	0	0
999	248 917	343 049	216 012	267 017	145 200	0	1 220 195

政府/总计							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	合计
PER	38 752 995	43 650 786	53 581 605	78 362 580	119 616 117	248 852 115	582 816 198
SUB	14 373 803	19 160 324	20 477 468	25 672 082	53 886 588	160 644 349	294 214 614
TRN	16 465 008	17 532 592	22 096 604	22 715 043	28 396 485	74 638 589	181 844 321
FDP	33 337 460	31 608 119	40 347 463	48 229 304	59 404 477	149 720 411	362 647 234
MSC	6 040 317	7 012 924	7 776 582	12 497 090	14 425 442	31 449 175	79 201 530
SUP	109 012	360 942	236 937	330 829	357 159	148 020	1 542 899
099	109 078 595	119 325 687	144 516 659	187 806 928	276 086 268	665 452 659	1 502 266 796
CSH	-28 318 018	-34 371 116	-48 025 991	-73 896 137	-120 946 813	-401 352 234	-706 910 309
999	80 760 577	84 954 571	96 490 668	113 910 791	155 139 455	264 100 425	795 356 487
项目数: 2 956							

XX XX XX XX XX XX