



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1996/21
27 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996年年会

1996年5月6日至17日,日内瓦

临时议程项目8

开发计划署

开发计划署:与方案拟订周期有关的事项

后续制订方案安排的执行情况

署长的说明

一、宗旨

1. 本报告根据执行局第96/7号决定编写,执行局在该决定中请署长提交关于新的方案拟订安排的业务准则,包括为审查报告作出的、使执行局能够审查国别合作构架实际实施情况和取得的经验的安排。

2. 本报告就执行局第95/23号决定所载表格提供关于以下内容的准则概要:国家一级的方案拟订(第1.1.1和第1.1.2项);处于特殊情况的国家促进发展的资源(第1.1.3项);区域方案拟订(第1.2项);全球、区域间和特别活动(第1.3项);向驻地协调员提供方案支助/援助协调(第3.1项)。每项概要还简要说明关于在总体上监测该项目的实施情况并向执行局报告的安排。

3. 《开发计划署资源方案拟订手册》中载有同这些业务项目的方案拟订工作有关的准则细节。

二、国家一级的方案拟订(第1.1.1和第1.1.2项)

4. 在执行局1996年第一届常会上,新的方案拟订安排之下的国家一级的方案拟订(第1.1.1和第1.1.2项)基本准则作为DP/1996/3号文件的一部分,向执行局作了介绍。在这次会议上署长指出,从原则上说,应将这些准则视为“活的”文件,将根据国家一级实施准则的经验并在必要时根据执行局的其他指导,逐步改进。因此,1996年1月向执行局介绍的准则草案自那时以来已作了适当订正,考虑到了成员在该届会议上提出的主要问题、署长对这些问题的说明、执行局因此作出的第96/7号决定、以及开发计划署国别办事处网络的反馈信息。尤其是国别办事处在1996年初以下区域举行的一系列驻地代表高级别会议期间提供的反馈信息:非洲区域(1月,布基纳法索);亚洲和太平洋区域(2月,印度);拉丁美洲和加勒比区域(3月,墨西哥);阿拉伯国家区域(3月,吉布提)。

5. 修订后的准则要点包括:

(a) 重申基本原则,即开发计划署资源和开发计划署管理的资源的方案拟订工作应当以国家计划和国家优先事项为根据,政府应当在同开发计划署协商的情况下负责拟订国别合作构架;

(b) 咨询说明¹是开发计划署的内部文件,在开发计划署总部、特别是政策和方案支助局(政策局)实务单位的必要支持下,由驻地代表编写。在编写咨询说明的过程中,鼓励驻地代表同传统伙伴(例如政府各部)和非传统伙伴(民间社会各种组织)进行关于国家发展环境和前景的对话。在所有情况下,应当在国家当局完全知情的前提下进行这种对话;

¹ 在经过适当考虑之后,开发计划署决定恢复使用“咨询说明”这一术语,而不是采用提交执行局1996年第一届常会的1995年11月30日DP/1996/3号文件中所提议的“初步方案说明”这一术语。

(c) 按照第96/7号决定第6段中的决定,国别合作构架草案先由当地方案评审委员会审查,然后再提交开发计划署总部和执行局核准或讨论。在征得政府同意的情况下,将邀请多边、双边和民间社会各组织参加当地的国别合作构架审查工作。这种安排使执行局成员有可能通过其在当地的使团及早参加政府领导的国别合作构架制订工作;

(d) 国别合作构架的结构已经简化,按照第96/7号决定,将包括:从人的可持续发展的视角分析发展形势,以往合作的经验教训,以后合作和管理安排的战略和方案领域(执行/实施、监测、评价和报告及资源调集);

(e) 在执行局核准国别合作构架之后,受援国将从核心资源中获得国家一级目标资源分配基数的60%第1.1.1项。超出此数的资源分配(第1.1.2项)将按既定标准进行(见DP/1996/3号文件),同时考虑到执行局关于向最不发达国家和低收入国家提供资源的最低限度份额的指示;

(f) 为了保持开发计划署业务活动环境中各国经验的多样性,准则的适用应当具有灵活性。

监测、评价和报告

6. 国别合作构架总体实施情况的定期监测工作将以两种方式进行:

(a) 在局方案评审委员会的支持下由有关区域局局长进行。这项工作将作为国别办事处总体计划年度审查的一部分,包括结果和基准。年度审查之后将酌情根据第1.1.2项分配额外资源。局长将向署长和方案管理和监测委员会报告国别合作构架的一般实施情况以及区域局第1.1.2项资源的分配情况。如DP/1996/3号文件第29段所指出,后者将列入署长向执行局提交的年度报告;

(b) 由开发计划署和政府进行。这项工作将成为开发计划署国家一级业务活动两年一次审查的内容。每次审查之后将向执行局提交报告,其中载有按区域编写的概况,包括实质性和专题性的成就以及通过监测和评价取得的主要经验教训。

7. 手册中载有关于第1.1.1项和第1.1.2项的方案拟订和管理的准则细节。

三、处于特别发展情况下的国家的方案拟订

(第1.1.3项)

8. 按照执行局第95/23号决定,执行局核心资源的5%专用于面临特别情况的国家的发展活动(第1.1.3项)。该项拨款包括第五个周期中为减灾提供的资助,该项拨款使开发计划署能够及时、有系统地针对紧急情况作出反应,而这些紧急情况以前却需要执行局采取特别行动(见DP/1995/32第54段)。

9. 外国伙伴在经历不同危机阶段的国家进行干预,这除其他外需要在国际金融机构、多边和双边捐助者、非政府组织和国家当局、包括民间社会之间加强战略联盟。在这方面,开发计划署将使用第1.1.3项中的资源提供三种形式的支助:

(a) 为在经历或开始摆脱危机的国家采取国际/国家行动制订战略构架,根据发展机会发起具体的方案倡议;

(b) 加强国家/联合国系统针对威胁生命的突发危机作出反应的协调能力;

(c) 建立国家能力,以便为应付复杂的紧急情况和灾难做好准备,避免并处理这些紧急情况和灾难。

10. 署长将根据方案管理和监测委员会的建议,在联合国系统支助和服务处(系统支助处)紧急反应司的参与下,分配用于(a)类的资金。对于(b)类,驻地协调员/驻地代表具有从全球紧急基金中拨款不超过20万美元的长期权力,按照既定标准使用。用于(c)类的普通基金将由区域局局长同紧急反应司密切协商后核准。

11. 在国家一级,开发计划署将同联合国国别工作队、联合国灾害管理队或类似的机构间协调机制协商,推行其旨在支持处于特殊情况下的国家的目标。通常由驻地协调员主持的联合国灾害管理队(按照大会第46/182号决议第39段)包括所有联合国组织的国别代表,作为联合国系统的危机或灾害管理机制。

监测、评价和报告

12. 按照标准的开发计划署程序并在同评价和战略规划处充分协调的情况下,各区域局和紧急反应司将定期监测第1.1.3项下的活动。在第三年将对该项进行正式评价。将在1999年向执行局报告主要结论、经验和建议以及将其列入今后方案的安排,在同届会议上将向执行局提交评价报告全文。

13. 手册载有第1.2项的方案拟订和管理细节。

四、区域方案拟订(第1.2项)

14. 按照执行局第95/23号决定,开发计划署核心资源的7.5%专门用于区域方案拟订活动(第1.2项)。一项区域合作构架(类似于国别合作构架)将构成区域方案拟订过程的中心文件。它将提供一个基础,执行局将据此审查区域战略、方案提案和资源需要,并通过核准该文件,为分配用于区域方案拟订工作的资源建立基础。

15. 为了确保区域方案具有明确的重点,确保参与的各国政府具有高度的所有权,有关区域局局长将同政府、区域机构和有关的联合国专门机构进行广泛的协商。

16. 在拟订区域方案时将考虑到署长和区域经济委员会执行秘书在1995年2月达成的协议。这些措施包括:经过改善的区域一级协调机制;旨在鼓励政策分析和确定具体合作领域的机制;在国别战略说明中列入区域层面;双向信息交流机制;区域方案执行/业务模式的联合审查;和在资源调集战略方面的协作机制。

17. 在构想和制订区域合作构架时,应将其作为一项战略以及各国政府、区域机构和开发计划署关于以下方面的理解声明:区域内各国面临的主要区域发展挑战,关于开发计划署合作的总体战略和方案领域,及今后时期的管理安排。

18. 区域合作构架文件将提供以下资料:

(a) 导言。将如实概述导致拟订区域合作构架的协商进程,突出各国政府和区域机构在该进程中发挥的重要作用;

(b) 第一节：从人的可持续发展视角来看的发展形势。这将包括对具有共识的区域主要发展目标和优先事项进行分析，要联系但是并不局限于人的可持续发展重点领域，即同区域有关的消灭贫穷问题、可持续的生计问题、性别问题、可持续环境问题和治理问题；分析必须是动态的并向前看，分析根本原因和趋势，利用最近联合国发起、区域中的各国政府作出承诺的有关国际协定，例如联合国环境与发展会议（环发会议）、国际人口与发展会议（人发会议）、社会发展问题世界首脑会议（社发问题首脑会议）、和第四次妇女问题世界会议；

(c) 第二节：过去合作的经验教训。这一部分将显示当前区域方案的主要累积成果，突出：开发计划署的相对优势对支持区域努力具有重大影响的那些领域；在改善的决策系统以及构想、计划、提供和保持服务的能力方面，区域能力建设已经达到并保持的程度；开发计划署协助的区域活动对穷人、妇女、环境和创造就业的影响；各国政府和开发计划署通过监测和评价当前的区域方案而吸取的主要经验；

(d) 第三节：今后合作的战略和方案领域。该节将提出最有效利用开发计划署按照其任务规定和相对优势可提供的区域资源和服务的商定的总体战略。该节将联系第一节中的分析和第二节中关于过去合作的主要经验，并将概述设想提供开发计划署合作的主要方案领域，同时考虑到同国家和全球方案的联系以及从区域观点看待方案领域的额外价值；

(e) 第四节：管理安排。该节将详细介绍：执行和实施情况；监测、评价和报告；资源调集。

监测、评价和报告

19. 将通过有关区域局局长的年度审查定期监测第1.2项下的区域活动，以事先确定的关于成果和基准的标准为依据，在第三年将对该项目作出正式评价。将在1999年向执行局报告主要结论、经验和建议以及关于将其列入今后方案的安排。评价报告全文也将提交执行局。

20. 手册中载有关于第1.1.3项的方案拟订和管理的细节。

五、全球、区域间和特别活动(第1.3项)

21. 按照第95/23号决定,以前(即第五周期)的全球、区域间和特别活动合并为一项(第1.3项)并分配到4.2%的开发计划署核心资源。如DP/1995/32号文件所阐述,第1.3项,此后称为全球方案,的目的是促进区域间和全球伙伴关系,支持全球一级旨在促进人的可持续发展的研究,扩大并试验新的概念和工具,以便支持人的可持续发展,支持各国实现其对1990年以来联合国各次会议所定行动纲领的承诺。

22. 同样重要的是,全球方案的制订将同国家一级的方案拟订项目(第1.1.1项和第1.1.2项)和区域方案(第1.2项)密切协调。这将使联合国能够在同样广阔的一般政策构架内运作;避免工作重叠;发挥最大影响;将研究、政策和方案支助用于方案国家的优先领域;同时将取得的经验推广到国际一级。

23. 全球方案将注重五个优先领域,每一领域有自己的战略和研究层面:

(a) 消灭贫穷和促进人的可持续发展的宏观政策。方案将促进对发展采取多学科方式。例如,提议的干预领域包括:以人为中心的宏观构架;贫困、环境和性别指标;和国家能力发展战略;

(b) 消灭贫穷和可持续的生计。方案将有助于履行社会发展问题世界首脑会议赋予的任务。例如,提议的干预领域包括:贫穷定义,评估和监测技术,包括贫穷的性别层面;评估现有社会方案并发展具有创意的方式和筹资机制;理解并推广可持续的生计以及支持就业方案;促进有助于消灭贫困的有创意、无害环境和适当的技术;健康问题,特别是同贫穷有关的疾病和人体免疫机能丧失病毒/艾滋病;

(c) 环境、自然资源管理和能源。方案将致力于实现环发会议的任务,都同消灭贫穷有关。例如,提议的干预领域包括:可持续农业和粮食保障;可持续发展的经济意义;森林和土地退化;关于水的战略;和可持续能源服务,特别是在农村地区;

(d) 提高妇女地位和两性平等。方案将有助于实施第四次妇女问题世界会议赋予的任务。例如,提议的干预领域包括:旨在加强国家将以性别分列的数据和分析

纳入政策构架和法律的能力的方法；关于使两性问题融入主流的模式和试验方案；

(e) 管理发展和治理。各方案将响应社发问题首脑会议的关注并/或联系生境二。例如，提议的干预包括：旨在实现合理治理的国家和区域战略模式；地方一级政府的创新做法和国家的分散管理方案；援助的管理和说明责任；及城市管理战略。

24. 开发计划署在1996年期间将发展一种“全球合作构架”，阐述上文提议的干预领域。全球合作构架将致力于以下内容：(a)开发计划署在某一专题领域工作的理由；(b)从过去合作中吸取的经验；(c)目标；(d)主要活动；(e)预计产出和影响；(f)执行/实施模式；(g)估计可用资源；和(h)同区域方案和国别方案的可能联系。同以往一样，同《人的发展报告》活动有关的筹资以及用于意料之外的方案机会的应急基金将由署长负责酌情处理。预计在1997年至1999年这个三年时期开始时将从全球方案资源中拨出高达70%的资源。其余部分将留作备用金，以便资助优先领域中的高质量方案以及新的设想和新出现的问题。

监测、评价和报告

25. 将通过政策局局长每年审查各优先领域或次级项目中的活动的形式进行定期监测，以事先确定的关于成果和基准的标准为依据，在第三年将对该项目作出正式评价。将在1999年向执行局报告主要结论、经验和建议以及关于将其列入今后方案的安排。评价报告全文也将提交执行局。

26. 手册中载有关于第1.3项的方案拟订和管理的细节。

五、支持驻地协调员制度(第3.1项)

27. 按照执行局第95/23号决议，开发计划署从其核心资源中专门拨出1.7%用于驻地支持协调员制度。从原则上说，协调各类外来援助，包括联合国系统提供的援助，责任在于政府。在驻地协调员领导之下的驻地协调员制度努力为政府行使此项责任提供便利。除其他外，大会第32/197号、第34/213号、第47/199号以及第48/

209号 and 第48/162号决议规定了开发计划署同驻地协调员制度有关的具体作用。

28. 支持驻地协调员的方案使驻地协调员能够对联合国系统的合作机会作出迅速有效的反应,并在发展和加强国家一级协调行动方面发挥触媒作用。在发展此种协调行动的过程中,驻地协调员必然会调动整个联合国发展系统,包括没有在一个特定国家正式派驻代表的机构。

29. 该方案将用来支持以下五个协调领域:

(a) 合作方案拟订: 将在政府作出决定时,协助政府拟订并实施国别战略说明;支持为大会第47/199号决议第40段和第50/120号决议第41段所说目的而设立的专题/外地一级委员会;

(b) 主要国际会议的后续行动: 在同政府充分协商的情况下,促进联合国在国家一级针对主要国际会议采取连贯和协调的后续行动(大会第50/120号决议第39段);

(c) 联合国系统的新闻活动: 将促使公众更好地理解联合国的目标、主题和计划,宣传联合国开发系统如何以连贯和协调一致的方式协助政府实现本国的优先目标;

(d) 联合国系统的共用服务和共用房地: 将支持作出努力,以便在国家一级实现综合性的、具有较高成本效益的联合国系统共同派驻,例如共用行政系统、共用房地、综合数据基和通讯系统、以及机构间培训(大会第47/199号 and 第50/120号决议);

(e) 特别任务: 将支持特别计划,例如联合国/开发计划署对民主化过程的援助,如全国选举。

30. 每年分两阶段分配第3.1项下的资源:

(a) 初步分配: 占第3.1项下可动用资源的75%,每年年初一笔拨给所有驻地协调员;

(b) 后续分配: 占可动用资源的25%,根据具体要求拨给驻地协调员,补充初期

的拨款。

31. 第3.1项将由署长管理。为了支持这项职能,系统支助处将(a) 制订使用资金的标准、准则和程序;(b) 审查要求增加资金的请求;(c) 参加有关的机构间总部协调机制;(d) 传播从监测和评价第3.1项下的活动而吸取的最佳做法经验或教训。

32. 监测、评价和报告。将通过现有的驻地协调员年度报告机制定期监测第3.1项,该项将作出相应的修改,以强调结果和基准。1999年初将对驻地协调员制度进行一次正式评价并将向执行局报告。

33. 手册中载有关于第3.1项的方案拟订和管理的细节。

七、方案审查和支助制度

34. 执行局在第96/7号决定中还请署长根据新的方案审查和监测制度提供的资料,提交拟议的审查报告格式和时间安排。一般而言,将每两年向执行局提交一份报告,反映政府/开发计划署联合审查国别合作构架实施进展情况的结果。报告将具体说明取得的成果,同方案文件中所定的基准对照。此外,如果有关于开发计划署援助主题的特别评价报告,则向执行局提交这些报告。

35. 手册中载有关于方案审查和支助制度的细节。关于国别方案和国家间方案及驻地协调员制度、呈报执行局的定期审查报告的时间表,将提交执行局1997年第一届常会(见附件)。

八、执行局行动

35. 执行局可能希望:

1. 注意到本报告,特别是国家一级的方案拟订(第1.1.1和第1.1.2项),处于特殊情况的国家促进发展的资源(第1.1.3项),区域方案拟订(第1.2项),全球、区域间和特别活动(第1.3项),向驻地协调员提供方案支助/援助协调(第3.1项),以及基本审查和报告安排;

2. 就执行局对基本审查和报告机制的期望提供更多的指导。

附件

报告

1. 将向执行局提交两类报告：两年一次的国别报告和专题报告。

两年一次的国别报告

2. 两年一次的国别报告将反映政府/开发计划署联合进行的国家一级深入审查的结果。每篇报告将评估在实施国别合作构架方面取得的进展和实现各方案和项目中所定目标和指标的程度。报告还将评论管理安排以及联合国系统内的合作和其他捐助者的合作。将扼要叙述资源调集计划目标和实现的程度。报告的结构如下：

(a) 第1节： 引言。该节将概述发展形势；

(b) 第2节： 国别合作构架的实施情况。该节将讨论遇到的问题 and 取得的进展；政府/国家的承诺；和管理问题，包括遇到的重大困难和解决问题的建议；

(c) 第3节： 方案和项目。该节将包括一个已核准方案清单，扼要叙述目的、所定指标和实现的目标；设想中的任何方向改变；任何评价/审计结果；

(d) 第4节： 联合国系统和协调问题。该节将讨论援助协调工作的重要成果并比较资源调集计划指标和实现情况；

(e) 第5节： 结论和建议。该节将列举审查的重要结果，同时将列出署长的任何建议；

(f) 附件。附件将概述资源调集结果。

3. 每篇报告篇幅不超过五页，将提交执行局参考。如果有五个以上成员向秘书处提出要求，可以对报告进行讨论（同国别合作构架的做法相同）。

专题报告

4. 此外还将向执行局定期提交关于开发计划署援助主题的评价报告。这些报告将根据开发计划署已经制订的监测和评价准则编写。专题报告将注重实质问题和程序问题。它们将根据方案和项目文件中定出的基准和指标,对业绩、影响、能力建设和持续性进行数量和质量评估。
