



联合国开发计划署  
和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.  
GENERAL

DP/FPA/1997/9  
5 March 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

---

年度会议

1997年5月12日至23日, 纽约

临时议程项目5

人口基金

联合国人口基金

关于人口基金方案拟订程序的建议

执行主任的报告

执行局1996年第二届常会通过的第96/13号决定请执行主任在执行局1997年年会上提出关于联合国人口基金(人口基金)今后国别方案拟订程序的建议, 备供执行局审议。该决定的一部分请执行局审查提交执行局的国别活动的格式、内容和时间。人口基金1996年第三届常会就其国别方案建议提出新的格式, 对执行局成员表示关心的一些问题作出了反应。新格式的篇幅平均比过去缩短了40%, 其中列出的数据与关于向人口基金的国别方案分配资源的第96/15号决定有关, 重点放在执行局极其关注的题目上, 其中包括: 从人口基金以往各个方案中所吸取的经验、人口基金比对其他捐助者所占的相对优势, 拟议方案的战略计划以及其执行计划和预期的结果。在执行局该次会议和以后各次会议上, 执行局成员对新的格式给予好评, 并提出某些具体的建议, 请人口基金继续改善上述各个领域执行主任在获得执行局的批准后建议保持向人口基金执行局提出拟议国别方案的格式, 并继续努力加以改进。

2. 第96/13号决定的第二部分请执行主任同联合国开发计划署和儿童基金会协商，以考虑如何使人口基金国别方案拟订程序与其姐妹机构的国别方案拟订程序相协调。虽然开发计划署与儿童基金会的国别方案拟订程序是不同的，但这两种程序的设计似乎都受到一个共同主题的启示——执行局成员希望在设计国别方案的较早阶段更加切实参与方案拟订。执行主任完全赞同各方认为方案拟订程序需要更宽广的范围。为此，人口基金审查了自己的方案拟订程序，以确定如何能够最好地做到这一点。在这方面，人口基金牢记三个目标：(a) 鼓励执行局所有有关的成员有效地投入人力物力；(b) 尊重多边原则；(c) 限制人口基金所负的行政责任；以便将其资源尽量用于方案上。

#### 成员的投入

3. 人口基金经常鼓励并争取成员国政府在拟订和核准方案的程序上有效地投入人力物力。如果人口基金与成员国政府能够真正互谅互让，并有时间认真审议有关的建议，将其将纳入设计的方案内，这种投入将是最有效的。为了达到这些目标，并为了对方案本身产生最大的影响，应尽早于方案拟订程序中投入人力物力。人口基金认为达到这个目标的最佳办法是在执行方案审查和策略制定工作时，即在拟订方案的最早阶段促使成员国政府参加。

4. 鉴于人口基金方案周期的运作方式，实在难以确定人口基金某些伙伴组织所用的方案拟订模式在实现有效参与目的这方面能否产生最大的效果，在管理资源的利用上能否产生最大的成本效益。例如，在儿童基金会目前这个制度下，执行局成员是于新的方案周期开始前约一年就新方案的拟议战略提出意见，然后于方案即将开始执行之前在执行局会议上按无异议程序通过这个“实质性”方案。实际上这样做需要双重的方案拟订程序，第一个程序是制订可能不获执行局认可的战略，第二个程序是提出方案。迄今为止，在儿童基金会内，第二个阶段主要是象征性过程。为1997年提出的40个方案中，只有一个在执行局1996年9月份会议上付诸讨论。但是，

儿童基金会曾经付出很多人力物力,为该届会议编写了40份国别文件。这样一个双重程序会使规模小如人口基金的组织的资源供不应求,难以应付外地和总部的方案拟订程序,以及草拟及处理方案文件,以供执行局审议。

5. 执行局第96/7号决定为开发计划署制定的程序,要求开发计划署署长“及时”提出国别合作构架。然后仅于5个成员事前以书面方式提出要求时才进行审议。这是一个新的程序。尚未明确的是,成员是否有适当机会为拟议方案的设计投入人力物力;尤其不明确的是,这种投入是在执行局举行短暂的会议并可能讨论几个方案。执行局举行会议时提出的意见往往比较笼统;此外,执行局成员有时在方案选择问题上意见分歧。目前在执行局构架内尚无解决这种分歧的机制。往往难以确定方案如何能够充分反映出所有的投入。进行对话和协调不同意见是人口基金方案审查和策略制定过程的主要长处,但目前却没有时间这样做。

6. 目前在人口基金设立的方案拟订程序必然需要几个月的时间来执行。其中包括一次中期审查和方案审查和策略制定工作,这通常约在新方案开始前18个月进行。按照儿童基金会的模式,这个程序必须提早执行,以便于拟议方案开始前一年准备一项策略供执行局审议。人口基金的方案拟订周期通常长达4年或5年,这意味着新的方案拟订工作必须于旧方案进行了一半左右,在无足够经验为根据的情况下为下一个周期提出建议之前就开始执行。实际上,许多方案活动往往是在一个周期的第二阶段执行的,因为有必要在方案前一阶段奠定基础。人们认为,即使方案周期目前正在运作,设计下一个方案时却缺乏足够的时间适当评估取得的成绩和受到的限制。再缩短这个程序是不明智的。

7. 基于所有这些原因,人口基金认为,设计范围更广的方案拟订程序的最有力的方法是在较早阶段争取成员国政府的代表参与,在方案受惠国家优先发展领域的范围内缜密审议所有投入,并于实际设计方案时,即在方案审查和策略制定期间,与方案受惠国家政府进行对话,在此过程中,将充分预料到各成员国政府的意见也将转达给执行局的政府代表,这样可使执行局成员有机会执行极其重要的监测和监督职

务。执行局也会有更多资料为根据,作出判断,以及最后批准或否决一项拟议的国别方案。成员国政府可以真正将人力物力投入方案中。

#### 多边原则

8. 在提供人口和生育健康领域的援助上,人口基金的主要长处是,它本身是积极从事外地活动的主要多边组织,在中立性、相对优势和范围涵盖全球方面具有各种有利条件和25年以上拟订方案的专门知识和经验。人口基金在执行其职务和促进国际人口与发展会议(人发会议)的目标方面充分考虑到大会第50/120号决议:“联合国系统发展方面业务活动的基本特性,除其他外,应当是普遍性、自愿性和赠与性、中立性和多边性,以及能够灵活地满足发展中国家的需要,联合国系统的业务活动是为了造福发展中国家,是应发展中国家的要求并按照它们本国的发展政策与优先次序进行的”。除了进行国别方案合理的和实质的设计外,认真培养方案受惠国家对所有拟议的活动产生一种归属感。国别方案的技术性基础必须健全,必须反映出有关国家在执行《人发会议行动纲领》方面的需要、愿望和能力。人口基金认为提出的程序能够达到该项目标。

#### 限制行政责任

9. 方案拟订程序必然是一个冗长的程序,需要有关政府与人口基金、其他发展伙伴、技术专家、执行机构及执行局成员之间进行反复协商,人口基金内部也需要进行许多协商以及举行许多会议,并进行大量筹备工作。执行主任认为,增加为执行局编写的报告的数量,不一定会使执行局的方案设计投入产生更大的效果,但这样做肯定会增加人口基金编制文件所用的时间和财政资源。这些时间和金钱大可以适当地用于方案本身。成员国更加积极地参加方案审查和策略制定工作,肯定会使外地一级投入行政工作的人力物力略有增加,但取得的结果是看得见的,所涉的费用也远远低于执行局两次重复草拟人口基金所有拟议国别方案的费用。

### 建议的方案拟订程序

10. 因此，人口基金建议将其方案审查和策略制订程序更有系统地开放给更多关注的成员国政府参加。当然在计划进行方案审查和策略制定工作前将会事先通知执行局的所有成员国，并请求它们积极参加外地工作。将向人口基金所有代表发出有关指示。目前正在编写的新方案拟订准则将把这些指示并入外地办事处正式职责结构内。这些指示将强调各代表必须让使馆和(或)发展机构的外地办事处有足够时间安排参与活动的计划。从各有关成员国政府取得的投入将视为方案审查和策略制定工作的一个组成部分。还将鼓励成员国将其建议转达驻纽约常驻代表团，以便按照外地提出的意见对每个新的方案进行审查，确保考虑到所有可行的建议。

11. 方案审查和策略制定工作一向都包括方案受惠国政府的广泛协商和参与在内，其任务规定将满足政府的需要和优先要求。方案一旦草拟完毕，政府和人口基金将一起努力就最后文本达成协议，以便提交执行局审议。按照开发计划署目前使用的模式，如有5个成员提出要求，执行局将对方案进行详细讨论。人口基金随时愿意深入讨论并尽可能请人口基金有关代表出席执行局各届会议的非正式和正式会议。执行局会议期间无论有任何其他投入，如经执行局全体同意，这些投入将并入提交人口基金代表的指示中，以便它们拟订方案活动时提供指导。

12. 执行主任认为，一个争取有关成员国政府积极和有系统地参与外地一级方案拟订程序的过程可以达到若干合乎需要的目标。首先，这样的一个过程将使成员国有机会将其人力物力真正投入方案拟订程序中，从而增强方案设计的效果。建议的程序也会使筹备过程精简化，从而减少费用。

### 建议

13. 执行主任建议执行局核可继续使用提出国别方案的现有格式，同时强调这

些格式将力求明确分析和说明本报告第1段所指执行局极其重视的问题。执行主任进一步建议执行局核可一个请执行局成员参加方案审查和策略制定工作的方案拟订程序，并建议在无异议时在执行局会议上审议拟议的方案。

- - - - -