



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
12 April 2004
Chinese
Original: English

2004 年度会议

2004 年 6 月 14 日至 23 日, 日内瓦

临时议程项目 11

方案拟订过程

关于联合拟订方案的报告

开发计划署署长和人口基金执行主任的报告

摘要

开发计划署/人口基金执行局在其 2003 年度会议上通过了第 2003/7 和第 2003/18 号决定, 请开发计划署署长和人口基金执行主任“以具体的国家事例为基础, 就开发计划署/人口基金在联合拟订方案方面的经验和其他旨在提高方案拟订效力和降低方案国业务费用的创新协作方法提出一份评估报告, 供其 2004 年度会议审议”。本报告作为对这项要求的回应, 着重论述了联合国各组织之间联合拟订方案的情况。分析部分使用的许多资料, 来自《联合拟订方案指导说明》订正过程中提出的论据。

决定的基本内容

执行局不妨采取步骤, 通过以下途径营造一个有利于联合拟订方案的环境: (a) 以实现千年发展目标为中心, 重申关于资源的承诺; (b) 灵活接受以共同报告方式替代各组织单独报告的方式; (c) 支持联合方案的共同行政程序, 包括逐步形成一套为具体的联合方案计算间接费用的共同方法, 同时充分意识到, 由于反映了联合国各组织不同的费用结构, 这类费用在各机构之间或有不同; (d) 既是执行局成员, 又是基金、方案和专门机构理事会成员的会员国前后连贯和坚持不懈地提供关于简化和标准化倡议的进一步进展情况。



一. 引言

1. 千年发展目标着重于有针对性的、为全球所接受的协议和目标，已经越来越多地反映在国家目标和优先事项中，成为联合国在国家一级一个新的协作重点。过去，联合及协作拟订方案的形式常常在实现国际首脑会议和公约所阐述的目标时达到顶峰。

2. 进一步努力调整围绕国家优先事项和制度开展的国际发展合作，使其符合2003年2月25日的《罗马标准化宣言》，常常体现为对国家减贫战略和方案的支持。共同国家评价和联合国发展援助框架(联发援框架)的新指导原则于2003年10月发表，使联合国系统与这些安排完全吻合。联发援框架成果总表和具体国家方案按照联发援框架结果所作的调整，为联合拟订更多方案提供了一个坚实、有战略意义和有计划的基础。而在此前，捐赠方的利益和资金到位情况往往决定对联发援框架方案的兴趣。

3. 2000年的第一份《联合拟订方案指导说明》没有为高效和系统地实施联合方案提供足够的方案行政指导，而2004年的《订正指导说明》则克服了种种缺陷，阐明了联合拟订方案和联合方案之间的不同。¹ 根据实行新程序的经验和国家小组的反馈，《指导说明》将定期作订正。

二. 分析

4. 审议过程中查阅了开发计划署和人口基金的年度报告，以识别出其中的联合方案，研究了访问各国的成果以及在筹备《订正指导说明》时使用电视会议的成果，还请国家小组提供了关于联合方案和创新协作办法的例子。本报告使用了约30个联合拟订方案的例子。

千年发展目标——联合拟订方案的一个新机遇

5. 千年发展目标确立了到2015年减少贫穷的综合框架。该框架由各国政府领导和支配，是联合国各组织之间以及同其他发展伙伴联合拟订方案的一个独一无二的机会。联合国各组织有着不同的职责和目标，没有一个组织能够提供协助方

¹ 经订正的2004年《联合拟订方案指导说明》阐明，联合拟订方案是一种集体努力，通过这种集体努力，联合国各组织和国家伙伴合力拟订、实施、监测和评估旨在切实高效实现千年发展目标及国际会议上所作其他承诺的活动。通过联合拟订方案，支持方案实施的共同成果和方式得到了确定，使联合国对国家目标的支持更加连贯、有效和高效。这意味着避免重复、降低业务费用、以及最大限度地发挥国家伙伴与联合国系统各组织不同贡献的协同作用。联合方案是共同工作计划及相关预算中列出的一系列活动，牵涉到两个或两个以上的联合国组织和国家(次级)伙伴。工作计划和预算将作为联合方案文件的一部分，联合方案文件也将详细说明各伙伴在协调和管理联合活动方面的作用和责任。联合方案文件由所有参与的组织和国家(次级)伙伴签署。

案国到 2015 年实现千年发展目标所需的专门知识和资源，因此，加强协作和协调必不可少。国家小组已协同各国利益相关者开展宣传、协商、统计和分析工作，协助编写了大约 58 份关于实现千年发展目标进展情况的国家报告。到 2004 年底，将有另外 72 份报告编写完成，有六个国家将提出它们的第二次报告。作为联合国发展集团(发展集团)的一次协作活动，为国家小组、国家统计局和各国政府部门开发的 DEVINFO 统计数据库(用统一格式编排、储存和展示数据，便于国家一级共享数据的方法)，值得关注。在各国经验的基础上，2004 年 4 月，有 20 个国家开始了一个更加系统化的展示阶段。

联合国改革要求加强联合拟订方案

6. 共同国家评价和联发援框架自 1997 年采用以来，一直在不断地改进，以反映国家经验和全球的事态发展，比如千年发展目标和《罗马宣言》的通过。2001 年发展方面的业务活动三年期全面政策审查(E/1998/48)，注意到了第一代共同国家评价/联发援框架的弱点，尤其是缺乏战略重心和一个明确界定、广泛商定的联发援框架成果框架。联发援框架和各组织国家方案之间的方案联系也被认为是薄弱之处。联发援框架进程没有为联合拟订方案或制订联合方案提供充分的便利。

7. 共同国家评价/联发援框架指导原则于 2003 年 10 月作了订正，大力强调将联发援框架作为一项工具，来确定联合国系统按照千年发展目标和其他国际目标，对国家优先事项作出集体、连贯的回应。目前，在国家方案拟订过程中，共同国家评价/联发援框架已具有强制性；发展集团执行委员会的四个成员的国家方案结果和成果必须同联发援框架的成果总表联系在一起。

8. 新联发援框架的核心是，集中关注三到五个从共同国家评价进程确定的挑战中遴选出来的优先事项。遴选依据联合国系统在应对这些挑战方面的集体比较优势，由政府、国家小组和其他伙伴作出评判。优先事项将表述为联发援框架成果总表中的结果。

未经有计划确定的联合拟订方案有可能提高效力

9. 联合国各组织在围绕国家优先事项协调努力方面越来越多地开展合作。然而，近观这些举措，却发现联合拟订方案的努力一直没有通过国家方案拟订过程有计划地确定。国家办事处常常报告说，在运用切合实际的多部门办法来实现具体发展目标时，或者在将这些办法应用到共同地理区域时，联合方案最容易确定。联合方案最普遍推行的领域包括人道主义回应、艾滋病毒/艾滋病、性别、妇女和青年问题等。联合国各组织还一道开展了联合研究、联合评估及互不相关的联合活动。

10. 联合拟订方案对效力和效率的增强作用显而易见。初步迹象显示，用协调办法处理复杂和多层面问题，其增强作用提高了效力，使联合国各组织得以取长补短，加强自身的技术实力。对共同国家评价/联发援框架指导原则的精雕细琢和

其他简化及标准化进程，也加强了在国家一级的配合，提高了联合国系统通过知识传播协作开展活动的的能力。部分方案注意到，公众提高了对重大问题的认识，联合国的整体形象也更加明显。

菲律宾的联合方案：危机后多部门办法

在复杂的紧急情况下以整体努力为特征的联合拟订方案例子是政府/联合国为棉兰老岛冲突地区制订的多捐赠方方案。该方案最初用于支持政府与摩洛民族解放阵线 1996 年签订的和平协议，自 1997 年以来一直向棉兰老岛的和平与发展努力提供支助。方案第三阶段通过了一项以社区为基础的建立和平办法。当前阶段包括一次联合需求评估，参与者包括联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界银行等众多伙伴。

方案实施的核心是和平与发展社区，这是有联合国各组织协同地方政府开展种种活动的一个领域。活动通过方案的七个组成部分实施，它们是：通过赋予和平与发展社区权力进行能力建设；建立伙伴关系和加强机构支助机制；特殊紧急救助和康复(开发计划署)；享受基本社会服务——生殖健康(人口基金)；社区企业和创业发展(国际劳工组织)；可持续生计(联合国粮食及农业组织)；通过宣传和促进和平文化建立信任(开发计划署)。第八个组成部分，即方案管理和协调，由方案协调和支助小组管理。该小组提供共同的行政服务，从业务上支持外地一级的协调，从而降低了各个组织的外地费用。它还充当方案各组成部分和地区小组之间协同工作的支柱。

联合方案的增强作用体现在促成国家、区域和地方伙伴参与方案实施、协助培养地方能力、建立社区和政府机构之间的信任和伙伴关系等方面。它所带来的地方资源和相应资金是对方案工作的补充。有了方案的综合和协调办法，就可以立即、有效地回应社区一级的种种关切。

艾滋病毒/艾滋病专题小组：多部门办法处理多部门问题

11. 专题小组为联合国各组织就共同关心的领域交流信息和经验提供了一个场所。大多数艾滋病毒/艾滋病专题小组最初都有“综合”计划，通常是汇集各个组织的活动。对近期的经验作进一步审视后发现，许多专题小组现已强调用共同观点支持综合工作计划的重要性。千年发展目标、艾滋病毒/艾滋病问题大会特别会议的承诺宣言、以及其他相关国际会议的承诺，都为这一更加具有战略眼光的办法提供了指导。

中国关于反对与艾滋病有关的羞辱和歧视的联合方案

在中国，联合国艾滋病毒/艾滋病专题小组在工作中采用了“打破沉默”的全面箴言，来实现与艾滋病毒/艾滋病有关的千年发展目标。“反对与艾滋病有关的羞辱和歧视项目加速基金”利用联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)各个共同赞助组织的能力，以加强与弱势群体有关、或者与需要进行综合宣传的主题有关的工作。工作重心正在从宣传向联合情况及联合拟订方案转移。

开发计划署的重点是法律改革、扩大染上艾滋病毒/艾滋病患者的参与、以及与减贫有关的举措。人口基金针对弱势群体开展工作，儿童基金会则针对民间社会、非政府组织和新闻媒体开展工作。劳工组织的工作对象是工作地点的劳工，联合国毒品和犯罪问题办事处则集中力量消除对注射毒品使用者的羞辱。教科文组织通过“全民教育”方案开展活动，世界卫生组织(卫生组织)则确保一视同仁地提供保健服务。世界银行也按照综合工作计划，与联合国各组织紧密合作。

支持阿塞拜疆减贫战略文件进程的联合举措

12. 联合国用统一的办法处理诸如减贫战略文件的问题时，也需要有联合举措。最近对联合国支助减贫战略文件的情况作了一次评估，评估发现，本组织的比较优势是在必要时补充减贫战略文件对联合国各组织专门领域就贫穷起因所作的评估。评估还发现，大多数减贫战略文件对宏观经济作了足够的分析，但都没有彻底地分析贫穷的根本起因。

在阿塞拜疆，多机构努力由驻地协调员领导，包括由联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)分担费用，由开发计划署、人口基金和联合国新闻部投入相应资金，设法协助减少贫穷和经济发展国家方案(减贫和经发方案，即该国的减贫战略文件)秘书处和贫穷监测小组改进和理顺用来衡量千年发展目标的指标。一项重要产出将是把千年发展目标年度报告并入减贫和经发方案/减贫战略文件年度报告。合并两份报告有助于将减贫战略文件作为实现千年发展目标的一个步骤，从而加强政府对千年发展目标的自主权，使其与减贫战略挂钩。合并还有助于提高公众对千年发展目标的认识。

通过联合特派团降低业务费用

13. 通过联合特派团、实地考察和协调小组，以及通过只同一家联合国组织合作分配经费来降低业务费用，可以提高效率。一些国家注意到，联合方案规划所花的时间要长于单个联合国组织实施方案的时间，但他们也注意到，联合方案的好处大于代价。毛里塔尼亚就是联合方案确实降低业务费用的一个例子。

毛里塔尼亚的联合方案

在毛里塔尼亚，联合特派团替代了针对具体组织的特派团。关于教导女青少年支持社区发展的联合方案，旨在通过协助政府努力缩小性别和种族差异来改善她们的生活，通过加强女童参与社会、经济和政治生活的能力来鼓励公正和可持续发展。开发计划署从财政上支持家庭向女童教育提供支助。儿童基金会支持教师培训和社会动员活动，并在社区里为女童建立宿舍。人口基金支持课程编写工作，而儿童基金会和卫生组织则合力改善中学的基础设施。该项目是充分协调外地一级实施工作的首次尝试。联合项目中期审查已在人口基金和儿童基金会协调一致的技术支持下进行。

《订正指导说明》改进了对联合拟订方案和联合方案的指导

14. 《订正指导说明》试图提供方案行政指导来把握联合拟订方案中出现的机遇。其中一项关切是，联合方案有时主要取决于捐赠方的利益和资金到位情况，而不是列入现有国家方案。虽然这些方案能够取得具体成果，但它们仍被视为是联合国各组织各自方案的一个补充。例如，捐赠方向人口基金、儿童基金会和卫生组织提供资金，用于在 11 个国家同政府、非政府组织、社会行动团体和青少年合作，在满足女青少年的需求和应对女青少年的挑战方面开辟新的天地。在把“青少年问题”作为各伙伴发展议程重点的过程中，以及在实现千年发展目标所定关于青年人的远大目标过程中，“女青少年倡议”都发挥了关键性作用。

15. 关于这个重要的问题，方案是应予关注的一个实实在在的机会，但拟订联合方案常常要耗费许多时间。联合方案常常在方案实施的后期才得到确定，当这类机会出现时，许多联合国组织没有资金来专门作出回应。由于在拟订联发援框架的过程中缺乏将联合方案合并的方案依据，一些联合国组织无法象其他组织那样迅速行动。而《订正指导说明》解除了这些制约。

联发援框架成果总表和进程确定联合拟订方案领域

16. 联发援框架与个别机构国家方案及国家战略之间的联系薄弱是延误的一个原因。联发援框架成果总表是联合国在国家一级更连贯一致地拟订方案工作的核心。这个成果总表目的是加强联发援框架与个别组织的国家方案优先事项之间的联系，突出国家目标/指标与联发援框架及国家方案结果之间的联系，同时以有关的所需资源匹配。

17. 由于成果总表确定每一联合国组织帮助取得的结果，因此，对于精确确定联合拟订方案的领域发挥关键作用。2003 年，对于贝宁、厄瓜多尔、肯尼亚、尼日

尔和巴基斯坦这五个正在拟订新的联发援框架的国家小组引进了成果总表。2004年1月与国家小组代表们举行的一次讲习班证实了其效用。到2008年，预期具备联发援框架的所有国家完成了总表。

联发援框架总表突出了在肯尼亚联合拟订方案的前景

肯尼亚是在2004年开展一个统一方案新周期的五个国家之一，联发援框架成果总表的拟订进程帮助确定在哪些领域联合国组织能够将它们不同的专门知识、业务能力和财政资源集中起来。在一个联合方案中，由于成果总表确定了共同结果，联合国每一组织能够将其产出和活动联系起来，改进整体的设计工作。在开发计划署环境评估方案的支助下，世界粮食计划署的学校供餐方案通过改进饮水、环境卫生和个人卫生支持儿童基金会的女孩教育方案。一个机构间工作队根据订正的《指导说明》正在制定联合方案的执行方式。

联发援框架成果总表的优点是注重成果，因此有更多的能力确定联合方案，可是联发援框架进程本身为加强合作、交流信息和突出共同支助领域奠定了基础。2003年开展了一项联合方案以支助中央统计局收集数据、储存和传播按性别分列的数据及资料，帮助监测千年发展目标的实施情况。这是开发计划署、妇发基金、儿童基金会、人口基金和联合国人类住区规划署（人居署）这五个联合国组织的一项举措。

尼加拉瓜以联发援框架为基础的联合方案：通过综合办法建设能力

在尼加拉瓜，共同国家评价/联发援框架确定必须改进民事登记和生命统计制度，以此作为国家和地方规划以及评价进程的手段。结果，各组织能够对一些复杂的问题作出了一致的回应，包括从社会-人口和文化角度作出回应。每一组织所增强的作用包括：开发计划署加强善政和权力下放方面；儿童基金会着重于登记儿童和监测人权的重要性；卫生组织确保死亡统计资料更加准确；人口基金帮助革新民事登记和生命统计制度，以保证国家统计制度可靠，包括每十年进行人口普查和定期调查。

毛里求斯的联发援框架为青少年确定联合方案

联发援框架为某一地理区域的青少年确定综合发展方案的需要。有关每一组织以其任务规定为主导，通过加强他人采取的行动和（或）帮助青少年发展的另一层面，帮助全面推动方案。当地的执行代理人进行联合国组织发起的一些活动。

儿童基金会为失学少年提供生活技能训练和就业机会。开发计划署经管一个微额信贷项目，使获得儿童基金会训练的青年能够得到安置。人口基金和卫生组织在生殖健康和艾滋病毒/艾滋病预防方面提供支助。利用基于社区的办法，与政府和民间社会协调采取这些措施，同时强调目标群体必须参与活动的设计和执行工作。

埃及的联发援框架为发展机构能力，以提高妇女地位和增强妇女权力而确定联合方案

联发援框架确定必须通过指导、宣传和培训方案来支持机构能力，以提高妇女地位并增强妇女权力。在妇发基金的领导下，联合方案的目的是借助开发计划署、儿童基金会、人口基金和妇发基金的相对优势和任务规定，支持全国妇女理事会的多方面的任务。除了集体投入所增强的作用外，编写一份联合评价报告有助于降低业务费用。

订正指导说明清除联合拟订方案工作的行政和程序障碍

18. 审查了国家经验和后来订正了《指导说明》后发现，联合方案除了缺少方案指导外，有一些领域需要更多的指导：(a) 改进关于联合方案业务程序的指导；(b) 统一对成果管理制和有关名词的认识；(c) 意识到联合方案可能降低联合国个别组织所做贡献的明显性。下文对这些领域进行了讨论。

采用“自由通过”资金管理可选办法和标准协定

19. 第一份《指导说明》指出联合方案的并行和联合资金管理办法。然而，这项说明没有就如何运用这些方式或就资金从一个机构“自由通过”另一机构的可选办法提供业务指导。订正的《指导说明》考虑到联合国改革取得的进展和 2001 年三年期全面政策审查的建议，并对根据一项方案基本原理必须实行的三项资金管理可选办法提出了详细的指导。说明提出了资金从一个联合国组织自由通过另一组织的新机制，并阐明了联合拟订方案所增强的作用。《指导说明》包括了联合和自由通过资金管理可选办法的标准法律协定。目前正在做出若干努力，设法把《指导说明》列入这些组织各自的程序内。

孟加拉国的自由通过资金管理可选办法

对自由通过方式没有明确指导，拖慢了在最后确定联合方案方面的进展。例子之一是最近核准的孟加拉国安全孕产方案。联合国联合安全孕产倡议（安孕产倡议）是一个独一无二的方案，以确保所有措施着重于在特定的一个地理区域实现安全孕产。在人口基金的牵头下，粮农组织、开发计划署、教科文组织、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织着重于它们本身的专长领域，通过协同一致的努力协调双边捐助者资助的活动，力求降低产妇死亡率和发病率。孟加拉政府与人口基金代表参与组织签署的项目文件是关于孟加拉国联合拟订方案的首份文件。安全孕产倡议也是捐助者全部门办法的一部分，以支助卫生、人口和营养方案。订正的《指导说明》提供的标准协定可以用于自由通过资金管理机制，从而节省国家小组的精力。

协调机制

20. 对一些国家进行审查后证明，联合方案拟订阶段拖长的原因之一是，特别是在筹备阶段期间缺乏适当规划和划拨的资源不足。审查再次证实，适当的协调需要时间，而关键是从开头起就适当注意联合方案的管理要求。

21. 《指导说明》建议参与组织不妨与国家伙伴正式确定一项协调机制，尽量利用专题小组等现有结构。这项办法可以拟订一项共同工作计划，其中包括共同目标、行动、时限、所需资源和明确界定的职责。对共同工作计划的强调以连贯一致的观点为依据，体现了联合国各组织的集体贡献和联合方案的联合战略。

拟订计算间接费用的统一方法

22. 执行局成员认识到，由于任务规定、外地驻地和业务方面的差别以及供资模式不同，联合国组织的成本结构差异很大。间接费用的回收率不同，不得不体现这些结构上的差异。然而，参与联合方案的联合国组织常常受到捐助者施加压力，接受相同的间接费用回收率，甚至可能被迫利用经常资源补贴与联合方案有关的费用。

23. 虽然每一组织的成本结构不同，可是计算回收率使用的方法应当统一。这些组织已就如何统一费用回收原则展开了讨论，以此作为管理问题高级别委员会预算和财务网的一部分。该网的成员一致认为，必须统一组织之间的概念办法，但不一定要统一适用费率。因此，参与联合方案的组织之间的回收率可能不同，可是费用评估和分类方法应当一致。

24. 预算和财务网的成员又指出，间接费用新办法商定后，必须尽量减少对该政策的豁免，但在情况需要豁免时，同意必须保留行政首长批准例外情况的权力。

对成果管理制名词的不同理解

25. 发展集团的成员组织认识到，它们对“结果”、“产出”和“活动”等名词有不同的理解和使用。因此，这些组织设法统一在联发援框架成果总表等规划中使用的名词。协调了成果管理制名词，以此作为发展集团全面简化和统一进程的一部分。在说明方案结构的等级时，各组织和国家小组现在应使用国家方案、方案构成部分、项目和活动这些名词；在提到国家方案、方案构成部分和项目相应成果等级时，则相应采用目标、结果和产出的名词。

明显性

26. 常常提到的一个制约因素是，这些组织对联合方案贡献的明显性和对这种贡献的认可问题。《指导说明》设法弥补这个漏洞，即强调不管采用什么资金管理机制，联合方案应指出方案是一项集体努力，同时承认所有参与组织应得的功劳。已将明显性问题列入参与组织签署的法律协定内，并需要牵头组织支持这项原则。

27. 联合和自由通过安排的法律文件明确声明，不管是什么样的资金管理安排，必须明确界定所有参与组织的作用和职责。这是为了消除顾虑，即认为联合方案正成为联合国组织的一个方案，负责与捐助者谈判或在某一部门发挥领导作用。《指导说明》指出，共同工作计划应包括定期宣传联合方案活动的宣传活动一览表。

三. 联合拟订方案的未来动向

28. 应当把《指导说明》作为走向正确方向的一个重要步骤和作为确定需要进一步统一的领域的一项手段。联合国组织的参与和效率，也许更重要的是会员国的意愿，将对联合拟订方案和联合方案的成败产生重大影响。

报告

29. 来自联合国不同组织的财务专家小组正在拟订一项共同格式，用于联合方案向捐助者提出高级别财务报告，并且按照高级别的统一费用类别制定这些组织的费用类别，以及正在制定标准报告模式/格式。高级别财务报告补充执行委员会组织业已拟订和商定的高级别叙述式报告。这项工作的成败将取决于捐助者是否愿意接受这个高级别共同报告格式和次数，以及是否接受不一定确定捐助者对联合方案的具体贡献的报告。

对统一的程序和周期口径一致和支持

30. 发展集团执行委员会组织的努力必须得到联合国其他组织努力的配合，这意味着会员国和双边捐助者必须承担责任。作为组织理事会的成员，它们占据重要

的地位，可以促进核准能够推动联合拟订方案工作的政策和程序。授权和预算周期方面的差异妨碍联合拟订方案工作，因此应当消除这些差异。

31. 力求统一应当是各级一项持续的承诺。全球资金等“新的”援助供资机制泛滥，仍然妨碍组织之间统一方案拟订政策和程序以及使用改良的国家制度方面所做的努力。每一种新机制都带来一套程序，国家伙伴和组织为了适应必须作出很大努力。《指导说明》将进行订正，以包括汲取的经验教训。

协作拟订方案的创新办法

32. 除了联合方案外，联合国组织还共同努力提高其功效和效力，例子包括合并资金资助一名跨部门顾问加强综合方案拟订工作；进行涵盖多种技术领域的研究和评估；研发联合数据库监测千年发展目标的指标。千年发展目标需要所有伙伴之间协作，并为在很多国家进行协作努力提供了一个论坛。