



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
18 April 2005  
Chinese  
Original: English

---

2005 年年会

2005 年 6 月 13 日至 24 日, 纽约

临时议程项目 14

方案拟订程序

联合国开发计划署

联合国人口基金

第 2001/11 号决定的执行进展报告: 解决国家方案文件拟订的时间问题  
署长和执行主任的报告

一. 背景

1. 本报告是依照第 2004/18 号决定编写的。执行局在该决定中请开发计划署和人口基金同联合国发展集团(发展集团)中的合作伙伴协商, 研究如何协调一致地解决增加拟订国家方案时间问题, 并在 2005 年向执行局提出报告。

2. 在执行局 2004 年年度会议, 开发计划署和人口基金就有关开发计划署/人口基金方案拟订过程的第 2001/11 号决定执行进展情况提交了联合进展报告(DP/2004/29-DP/FPA/2004/7)。共同国家方案拟订过程正使国家一级业务活动的目光更具一致性和战略性。然而, 收获不如预期大。一些来源的反馈显示, 原因在于拟订过程繁重而费时(在典型的五年周期中占两年)。

3. 本文件提出旨在缩短编写和批准国家方案文件时间的几项建议。本文件还为将来提出若干办法, 以进一步缩短编写文件与执行之间的时间。但是, 这些办法要求对目前执行局批准发展集团执行委员会机构工作的过程进行重大调整, 还必须在各机构之间并同各自的执行局进一步协商。开发计划署和人口基金希望执行局就这些建议给予指导, 包括如何着手进行对将来影响更加深远的改革。



## 二. 缩短编写与批准国家方案文件的时间

4. 考虑缩短编写与批准国家方案文件时间的理由是，要避免这些文件在得到批准时已经过时。目前，联合国国家工作队是在方案实际执行的两年前开始分析过程的。缩短时间是为了确保各个过程和文件的高质量，改善联合国方案的及时性和相关性，同时确保对方案进行适当的正式批准。

### 缩短国家方案文件的编写时间

5. 联合国国家工作队被告知要缩短拟订国家方案文件的时间。就是说，拟订开始时间推迟一些，距开始执行的时间近一些，并减少完成共同国家评估的时间。共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)的最新准则鼓励联合国国家工作队拟订开始时间不早于 6 月，即方案开始之前 18 个月(比以前的准则推迟六个月)。共同国家评估应在三个月后结束。鼓励联合国国家工作队利用现有共同国家评估和其他分析研究，包括减贫战略文件和联合国机构报告。

6. 要保持和提高战略规划质量，很难在不到三个月时间内拟订联发援框架。同样，也不应缩短根据联发援框架及其成果总表编写国家方案文件的时间，因为这会影响同国家合作伙伴及其他利益有关者进行的审查。因此，联发援框架将在 9 月开始，12 月底前完成。随后，像现在这样，最后确定国家方案文件，并最迟于 3 月提交各自的组织，由执行局在 6 月进行审查。

7. 拟订时间过短，会有损于产出质量，有损于国家政府及其伙伴的参与和拥有程度。上述建议谋求在尽量缩短拟订时间与高质量产出和所有程度的需要之间实现平衡。此外，发展集团已制订措施，提供优质、及时的区域支持，并通过同僚审查小组确保质量，从而抵消缩短共同国家评估时间可能产生的负面影响。

### 缩短执行局批准国家方案文件所需时间

8. 在充分尊重执行局对国家方案文件草稿进行审查和发表意见权利的同时，如果执行局愿意，减少提交草稿与执行局批准之间的时间，可能仍有余地。目前，从最初向联合国提交草稿，为 6 月届会进行翻译和处理，到第二年 1 月第一届常会批准，这段时间总共九个月。

9. 如果执行局能在最初提交国家方案文件草稿的届会后举行的第一次届会批准国家方案文件，这段九个月的时间可以缩短，把批准时间减少到大约六个月。如果执行局利用电子批准办法取代目前采用的在 1 月第一届常会的正式批准程序，这个时间还可能缩短。

10. 到目前为止，大多数国家方案文件是未经进一步讨论在执行局 1 月届会批准的。根据第 2001/11 号决定，目前的程序是，每份国家方案文件于 1 月无异议基础上获得批准，无需宣读或讨论，除非在届会之前执行局至少五名成员书面通知秘书处，希望特定的国家方案文件能提交给执行局。

11. 这个程序可以适用于电子批准过程。执行局可以在提交国家方案文件的届会后两个月内自动批准这些文件，除非执行局五个以上成员通过电子邮件表示，希望文件能提交给执行局进一步讨论。普遍认为，在必要的情况下，根据执行局审查文件时提出的意见进行修订，并在执行局秘书处网站贴出订正国家方案文件，这两个月时间足够了。

12. 这项建议可以把批准时间从目前的七个月缩短到两个月，还可以避免必须将正式批准国家方案文件列为执行局届会的议程项目。只有在执行局五名以上成员要求进一步讨论时，国家方案文件才会第二次出现在议程上。

### 三. 进一步简化和精简国家方案的拟订和批准过程

13. 上述建议能缩短编写和批准国家方案文件需要的时间，能大大节约时间。拟议措施需要各自的执行局提出指导意见。发展集团执行委员会机构已达成共识，认为如果各自的执行局愿意，这种措施是可行的。

14. 对于影响更加深远的方案，执行委员会各机构已进行初步讨论。下文提出的这些构想需要在总部和外地机构间进一步讨论，也需要对各自执行局已通过的现有程序作重大调整。因此，这些想法只应视为可供讨论的初步意见。

#### 向执行局任何届会提交国家方案文件草稿方面更大的灵活性

15. 如果各自的执行局能接受更灵活的提交国家方案文件草稿的办法，就可以进一步节省时间。目前，大多数国家方案文件草稿是在6月年度会议提交审查的。在特殊情况下，如果国情要求如此，可以向9月第二届常会提交。在这种情况下，联合国国家工作队以及各自的发展集团区域主任必须同意，可以在9月而不是6月提交草稿。如果执行局是在9月届会审查草稿，执行局的批准时间则减少到三个月，使方案可以在次年1月开始执行。

16. 一个办法是，作为规范，允许向9月届会提交国家方案文件草稿，以进一步缩短方案拟订、批准和执行之间的时间，因为这个过程的开始时间可以再推迟三个月。在这种情况下，共同国家评估将在9月开始，联发援框架将在3月最后确定，国家方案文件草稿将在5月提交各自的组织进行编辑，进而转递联合国。要做到这一点，必须修改各执行局和执行委员会机构内部现有程序。

17. 需要讨论的影响更加深远的的一个问题是，国家方案是否应能遵循国家周期，而不是要所有国家方案周期都在1月开始，是否可以更灵活地提出国家方案文件，而不仅仅是在6月年度会议或9月第二届常会。确定国家方案时间的原则应该是尽可能密切反映有关国家本国的计划周期。

18. 并非所有国家的计划和(或)国家预算周期都从1月开始。有几个国家的财政和计划年度就是从1月开始的。虽然很难将执行局国家方案批准过程与国家一级的政府计划拟订过程联系起来，因为后者可能常常推延，但是，应该考虑到确

保这种联系尽可能密切所需要的灵活性（如 2005 年 3 月高级别论坛通过的《关于援助的有效性的巴黎宣言》所强调）。拟订和执行国家方案至少应能通过在整个国家规划和执行过程中提供实务支助，支持国家的进程和优先事项。

### 简化方案拟订

19. 目前的国家方案拟订过程要求为发展集团执行委员会每个机构拟订一份共同国家评估和联发援框架，以及一份国家方案文件和一份国家方案行动计划。一项可以考虑的建议是，取消现在这种形式的国家方案文件，代之以根据联发援框架及其成果总表为所有联合国机构拟订的共同国家方案文件。另一个替代办法是，如果联发援框架及其成果总表被修订，它们可以用作共同国家方案文件。对于这两项改革中任何一项而言，问题仍然是理事机构如何以及在何种情况下批准联合国实体在一国的业务活动。一个可能的办法是，每个执行局参照方案资源拨款汇总表一起审查有关各自机构的联发援框架要素和成果总表。

20. 通过有关联合办事处模型的工作，发展集团执行委员会机构正在审议较精简的共同国家方案的所涉方案问题。从这个试验项目获得的经验，将在发展集团方案小组的讨论中展示如何进一步简化方案拟订过程。发展集团方案小组也正在从联合国国家工作队收集有关为简化现有程序所能采取步骤的经验。

21. 这些建议要求在有关组织内部和有关组织之间进行充分讨论。在现阶段，需请执行局提供指导意见，包括可以指导联合国基金、机构和计划署随后进行讨论的时限，从而能够就进一步简化国家方案拟订过程提出具体建议。从 2008 年开始，预期所有国家方案都要按照统一周期采用共同方案拟订程序。因此，诚请各自的执行局对进一步简化国家方案文件拟订和批准过程的时间安排和性质作出决定。

## 四. 建议

22. 执行局似可注意到本文件（DP/2005/28-DP/FPA/2005/10）并就进一步简化国家方案文件拟订和批准过程的时间安排和性质提出指导意见。