



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(8)/2/Add.11
30 July 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议
第八届会议
2007年9月3日至14日，马德里
临时议程项目6
方案和预算

方案和预算

秘书处的说明*

增 编

关于基于结果的计划、方案和预算
所涉经费问题的报告

内容提要

缔约方会议(COP)第23/COP.7决定要求执行秘书就基于结果的计划、方案和预算所涉经费问题编写一份报告提交COP第八届会议。

本报告在外部专家协助下编写，阅读时应参照联合检查组(联检组)题为“审查《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)秘书处的管理、行政和活动”(ICCD/COP(7)/4)中的建议以及政府间闭会期间工作组对联检组报告审查基础上提出的报告，包括如何最妥善的处理其中所载的建议(ICCD/COP(8)/10/Add.1)。本报告中所述所涉经费问题是根据该工作组提交COP通过的加强实施治沙公约十年战略计划和框架草案(2008-2018年)(ICCD/COP(8)/10/Add.2)推导出来的。

* 由于《公约》执行情况审评委员会第五届会议和缔约方会议第八届会议之间可利用的时间太短，本文件的提交时间延误。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景情况.....	1	3
二、《联合国防治荒漠化公约》基于结果的管理	2 - 22	3
三、结论和建议.....	23 - 24	8

一、背景情况

1. 缔约方会议(COP)第 23/COP.7 决定要求执行秘书就基于结果的计划、方案和预算所涉经费问题编写一份报告提交 COP 第八届会议。协助秘书处起草本报告的顾问¹ 就基于结果的管理问题与若干联合国系统的机构进行了磋商。他审查了联合检查组(联检组)题为“审查《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)秘书处的管理、行政和活动”的报告(ICCD/COP(7)/4)中所提出的建议以及政府间闭会期间工作组在对联检组报告审查的基础上提出的报告,包括如何最妥善的处理其中所载的建议(ICCD/COP(8)/10/Add.1)。他还研究了该工作组提交 COP 通过的加强实施治沙公约十年战略计划和框架草案(2008-2018 年)(ICCD/COP(8)/10/Add.2)。此外,在编写其分析报告时,他还与联检组进行了协商。

二、《联合国防治荒漠化公约》基于结果的管理

2. 在过去十年中,联合国系统的大多数机构都采用了基于结果的管理,其中包括规划、方案、预算、监测和评估。已经取得了相当多的经验,联检组在对这些经验进行分析之后制订了若干基本标准,用于评估一个组织在落实基于结果的管理方面所取得的进展情况:²

- (1) 成果管理制的明确概念框架可作为一项总体管理战略;
- (2) 明确规定本组织主要当事方的各自责任;
- (3) 明确订立本组织的长期目标;
- (4) 本组织的方案与长期目标完全一致;
- (5) 本组织的资源与长期目标完全一致;
- (6) 建立有效的绩效监测系统;
- (7) 有效利用评价结论;
- (8) 在整个组织内部有效地实行成果管制;
- (9) 制订知识管理战略,支持成果管制。

¹ John Mathiason 博士, Syracuse 大学 Maxwell 公民与公共事务学院国际关系教授。

² JIU/REP/2004/6。

3. 对于《治沙公约》，联检组建议，“缔约方会议应核准成果管理制的基准框架”（建议 10）。

4. COP 通过十年战略计划就能满足基准 1 至 3。其他的基准目标需要在下一个两年期内实现，它们是本报告的主题。

5. 根据拟议的十年战略计划(特别是第六章：执行框架)，COP 的每一个附属机关要制订其自己的计划，期限通常为四年。为与基准保持一致，计划应以双层结构的十年战略计划为依据。在顶层的是到 2018 年要实现的四项战略目标：

十年战略计划和框架(2008-2018)的战略目标

- (1) 改善受影响人口的生活条件；
 - (2) 改善受影响生态系统的状况；
 - (3) 通过切实执行《荒漠化公约》在全球产生益处；
 - (4) 通过建立国内和国际行为者之间切实有效的伙伴关系筹措资源，以支持《公约》的执行。
6. 在每一项目标内，应有至多五个业务目标：

战略计划和业务框架(2008-2018 年)的业务目标

- (1) 倡导、提高认识和教育；
- (2) 政策框架；
- (3) 科学、技术和知识；
- (4) 能力建设；
- (5) 供资和技术转让。

7. 根据成果管理制的方法，各项目标应说明在一个特定时间内要达到的最后状况。有些拟议的目标被写成好像是行动声明而不是活动，但是他们隐含了最后状态。例如，战略目标 4 意味着到 2018 年，必须筹措足够的资金来实现其他目标。

8. 科学和技术委员会、《公约》执行情况审评委员会、全球机制和秘书处各自必须规定为实现其负责的战略目标或业务目标在每一个规划期内预计要实现的成果。

9. 按联合国系统的做法，基于成果的规划的基础是逻辑框架，或 logframe。按照经济合作和发展组织(经合发组织)发展援助委员会³ 所下的定义，logframe 是：

³ 经济合作和发展组织发展援助委员会，成果管理制和评价中的主要术语词汇，巴黎，经合发组织，2002 年。

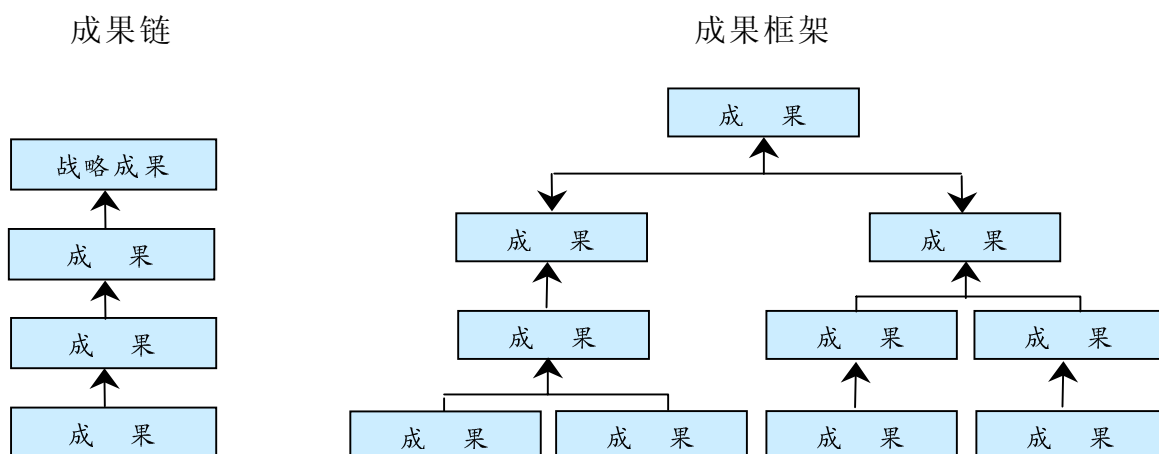
“用于大多在项目一级改进干预行动设计的管理工具。它涉及要查明战略要素(投入、产出、成果、影响)及其因果关系、指标以及可能影响成败的假设或风险。以此便利了对制订干预行动的规划、执行和评价”。

10. 逻辑框架从目标开始往后倒退分析，指出要达到目标必须要有哪些变化(成果)，以及需要什么样的产出才能导致这些变化，什么样的活动会产生这样的产出，以及为开展这些活动所需要的资源。每一项成果可被看作是一套保证：如果本组织得到了需要产生其产出的资源而会出现的情况的保证。然后，逻辑框架要求规划者要说明，他们如何证明通过对每一项结果提出业绩指标要求就能取得这些结果。然后，它要求规划者说明他们将在哪里获得关于指标的信息以及如何取得它。最后，规划者被要求要具体说明他们对于在无法控制的环境中的要素的假设。

11. 科技委员会是按照专题安排会议的，预期的成果将是它们对每一个专题所达成的一致意见，以及这种一致意见导致在国家或国际一级发生变化的程度。对于秘书处来说，成果就是他们所提交的报告或他们提供的意见被利用的情况。

12. 在基于成果的规划中，成果被看作是一种层次等级，有时称作成果链或成果框架，其中，为了实现一个战略成果，必须要实现中间成果。⁴ 联合国儿童基金会(儿童基金)广泛使用这一框架来画出预期要实现的成果的顺序(见下图)。将应用成果链来确定治沙公约的预期成果。

成果链和成果框架



⁴ 儿童基金会，理解基于成果的方案规划和管理：强化良好的方案编制做法的工具，纽约：儿童基金会，2003年9月。

13. 就中期而言，在实现十年目标之前的时期内，那些做贡献的成果被确定为最后状态(当实现成果时被看见的情况)，并且在同治沙公约可以产生的情况联系起来。例如，科技委员会围绕优先专题安排其两年期的会议。在其中期计划中，它必须具体说明至少两个它认为会导致实现十年业务目标“成为荒漠化/土地退化和缓解干旱影响方面的科学和技术知识的全球权威机构”的至少两个优先专题。在该项目标下它可以把重点更具体的放在成果 3.2：“基于有关生物物理和社会经济趋势的现有最可行数据的基线得到确定，相关的科学方法逐步得到统一” (ICCD/COP(8)/10/Add.2, 附件二)。在确定其 2008-2011 年期的专题时，科技委员会可考虑可获得最可靠数据的领域，并确定一项成果，例如“就 [趋势 X] 商定的基准线”。这就能使委员会以及秘书处编制会导致这种一致意见的产出。

14. 对于秘书处来说，为每一个 4 年期确定成果的过程要立足于考虑到其本身的实质性的授权和能力，秘书处对于实现十年战略计划的目标能产生什么样的影响。秘书处产出的固定内容很多但也是有限的，这些产出在缔约方会议通过十年计划时将同 COP 具体规定的预期成果联系起来。每一个中期计划以及随后的其中的两年期预算将根据战略目标安排结构。这一计划，像儿童基金会等业务机构的计划一样，将说明预期成果、⁵ 业绩指标、核查手段、主要假设以及为实现成果与其他机构的伙伴关系。

15. 在编制第一份计划时，秘书处将对各单位做工作量分析，以配合开展需求评估工作，审查达到中期计划规定的预算结果所需的人力和财物资源情况。

16. 中期计划将成为为中期计划而制订的两年期方案预算的基础。下一个两年期(2008-2009 年)的预算重点是支出的用途而不是方案结果。在今后的预算中，资金需求将与预期结果挂钩，要说明用这些资源产生的产出是如何导致结果的。这样，就能实现联检组建议 13 (执行秘书应依照注重成果的管理基准框架，提出基于需求评审结论并与中期计划相联系的注重成果的预算提案)。做到了这一点，联检组的基准 4 和 5 就实现了。

⁵ 虽然大多数联合国系统的机构将这一层次的结果称为成果，联合国将其称为“预期成就”。由于治沙公约最重要的联系是与联合国系统机构的联系，因此在治沙公约规划和方案文件中使用“成果”一词。

17. 有了明确界定的成果就有可能监测和评估方案的业绩，因为在关键的方面可以衡量到所看到的预期成果的程度。这就可以使随后的计划和预算更加符合现实，并可以在方案执行过程中做出调整。关于设定可靠的基准线和指标以监测所宣布的目标的落实进展问题，秘书处需要考虑到治沙公约进程的进展指标以及在修改后的报告编写准则中将要提出的防治荒漠化的影响指标。

18. 实施基于成果的预算规划和方案编制，以及监测和评估会稍稍改动预算规划和方案审查的时间安排。下文的表格显示 2007 年至 2018 年要遵循的时间表。

19. 2008-2009 年方案预算的结构采用老的格式。但是，它将为拟订将在 COP 9 届会议上通过的第一份秘书处的 2010-2013 年中期计划提供一个出发点。从 2007 年秋季开始，在秘书处内将开展基于成果的方案编制试点活动，其间业已批准的 2008-2009 年两年期方案将根据已批准的战略计划和框架做出调整。这一活动将秘书处工作人员在成果管理制方面的培训与为秘书处制订第一份中期计划草案和拟订监测和评价框架的工作结合起来。如上文所指出的，它将包括联检组所建议的对各单位工作量的审查。

20. 拟议的中期计划将向公约的合作伙伴介绍，以征求其投入以及将公约的预期结果与合作伙伴的预期结果联系起来。这对于涉及里约各项公约的其他联合国机构特别重要，包括联合国气候变化框架公约(气候变化公约)和联合国环境规划署(环境署)，以及全球机制的合作伙伴。⁶

21. 此外，秘书处将为科技委员会和审评委员会制作样板以协助这些机构确定其各自的两年期和四年期计划。

22. 开展了这些活动，就可以实现联检组提出的其他基准。

⁶ 气候变化公约没有中期计划，但现在在其方案预算建议中包括了预期成果(FCCC/SBI/2007/8/Add.1)。环境署有个 2008-2008 两年期战略框架(A/61/6/Rev.1 (方案 11))。这两者都可以与相关领域的治沙公约计划协调统一。

三、结论和建议

23. 一旦 COP 通过了战略计划，秘书处和 COP 的附属机构就能开始实施结果管理制度。通过实施就可以实现联检组提出的基准，并能将公约置于同其他处理与荒漠化相关问题的联合国系统机构的相当地位。

24. COP 似宜：

- (a) 要求执行秘书根据本报告所阐述的思路落实成果管理制；
- (b) 要求科技委员会和审评委员会以及全球机制开展下文表格中所列出的规划和审查活动；
- (c) 注意到秘书处有必要为在 2008-2009 年两年期期间落实的成果管理制方案要素筹集补充资金，因为那些资金项目没有包括在所提交的该两年期的预算中；
- (d) 要求执行秘书就成果管理制的落实进展情况向 COP 9 提出报告。

表. 规划和预算编制时间安排(2007-2018 年)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
缔约方会议 届会	8		9		10	
战略规划 (2008-2018)	通过		通过 四年期战略计划 (2010-2013) 通过 2010-2011 年预算		通过 2012-2013 年 预算	
科技委员会			通过 两年期方案 (2010-2011)		通过 两年期方案 (2012-2013)	
公约执行情况 审评委员会		CRIC 7 通过 多年期方案 (2009-2012)		评估结果 (2008-2009)		通过 多年期方案 (2013-2016) 评估结果 (2008-2011)
全球机制 (四年期 战略计划)	方案预算 2008-2009 年 已通过		建议四年期战 略计划 (2010-2013) 建议 2010-2011 年预算			
秘书处	方案预算 2008-2009 已批准		建议四年期 战略计划 (2010-2013) 建议 2010-2011 年预算		建议 2012-2013 年 预算	

2013	2014	2015	2016	2017	2018
11		12		13	
审查公约战略计划 (2014-2017) 通过四年期战略计划 2014-2015 年预算		通过新的计划 通过 2016-2017 年 预算		通过 2018-2019 年 预算	
通过两年期方案 (2014-2015)		通过两年期方案 (2016-2017)		通过两年期方案 (2018-2019)	
			通过多年期方案 (2017-2020) 评估结果 (2012-2015)		
建议四年期战略计划 (2014-2017) 建议 2014-2015 年 预算				建议四年期战略 计划(2018-2021) 建议 2018-2019 年 预算	
建议四年期战略计划 (2014-2017) 建议 2014-2015 年 预算		建议 2016-2017 年 预算		建议四年期战略计 划(2018-2021) 建议 2018-2019 年 预算	

-- -- -- -- --