



联合国



环境规划署

Distr.
LIMITED

UNEP/OzL.Pro/ExCom/44/69
29 October 2004

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行蒙特利尔议定书
多边基金执行委员会
第四十四次会议
2004年11月29日至12月3日，布拉格

不设小组委员会的执行委员会的运作情况报告和
采用闭会期间审批程序的可能性

(根据第 41/92 和第 43/3 (c)号决定采取的行动)

执行摘要

1. 按照执行委员会第 41/92 和第 43/3 (c) 决定规定的任务，在执行委员会在 2003 年最后一次会议上决定撤销两个小组委员会之后，秘书处评估了委员会 2004 年头两次会议的运作情况。本文件还审查了执行委员会每年能否举行两次而不是三次会议的问题，同时还探讨了有无可能在闭会期间采用一种程序来处理某些项目/活动。
2. 在评价执行委员会 2004 年头两次会议的运作情况时，秘书处审查了完成会议议程的效率、参与决策情况、避免重复以及适应新制度的需要。本文件还评估了两次会议的工作量是否具有代表性。
3. 秘书处的审查得出结论，执行委员会 2004 年第四十二和第四十三次会议的工作量是近年来举行的类似会议的一般工作量。会议议程，包括通过报告每次都是在五天内顺利完成的。每次会议开始时的战略性讨论使执行委员会能够重点关注资源和履约监测等宏观管理问题，这些问题将会对多边基金今后几年的运作产生影响。
4. 全体会议上的讨论为执行委员会每个成员提供了参与关于所有议程项目的审议和决策的平等机会。特设工作组在全体会议上节省了时间，使得人们能够对全体会议之外的问题进行充分辩论。
5. 撤销两个小组委员会及其各自的报告避免了先通过各小组委员会的报告然后再通过会议正式报告的重复性程序，使执行委员会的工作更加秩序井然，会议的效率和质量得到提高。
6. 执行委员会成员似乎对新制度持有相同的意见，第四十二次会议结束时人们表达了这一意见，这种意见也在报告中得到反映，其内容如下：“欢迎在全体会议上讨论所有项目的新程序，并且注意到新程序消除了潜在的工作重复。”但是，实际上新制度本身所节省的时间并不足以说明将年度会议从三次减到两次是有道理的。因此，要使会议次数真的减少，需要考虑其他办法。
7. 基于上述理由，秘书处建议根据委员会的意见，新制度应该至少再实行一年。
8. 为了评价将执行委员会的会议次数从每年三次减到两次的可行性以及适应这种变化可行的替代程序，本文件首先简要讨论了每年举行三次会议的现行模式的由来和理由，以确定执行委员会的会议次数背后的主要推动力。然后本文件又对执行委员会现在和不远的将来在使第 5 条国家遵守《蒙特利尔议定书》淘汰计划的范围内完成的任务的总工作量和复杂程度作出评估。其目的是为以下两项工作提供依据，即，评估从现行的三次会议模式中减少一次会议的可行性和意义，以及审议接受两次会议模式可能需要哪些替代程序。评估得出了以下结论：
 - (a) 执行委员会运作时间短，表明会议次数背后的推动力是委员会所做工作的负担和复杂程度。另外，应该指出的是，一年举行三次会议的要求通过第 IX/16 号决定

列入了工作范围，要改变这种模式需要缔约方大会做出另一项决定。

- (b) 对执行委员会现在和预测的工作量的评估表明，基金仍处于转型时期，从着眼于项目的业务环境向便利履约的环境转变，因为并非完成转型所必要的所有政策和程序都已到位。重要的是，执行委员会要在今后一两年里完成转型，并就政策和程序达成一致，使其能够监测国家消耗臭氧层物质淘汰方案的执行情况并协助第 5 条国家及时完成《蒙特利尔议定书》的淘汰计划。
- (c) 若从现行的三次会议模式中取消一次会议，重要的是要确保取消的会议目前所安排的活动能够得到重新安排，并且不对基金活动产生不利影响。另外剩下两次会议的工作不应该由于取消会议后重新分配的活动而任务过重，每次会议的时间安排都必须满足基金业务活动的需要。
- (d) 如果取消了第二次会议，重新安排目前列在该会议议程上的大多数活动并且不造成过多的干扰还是可能的。但是，执行机构需要更加努力，以更好地规划其体制建设项目的提交和项目编制。在处理项目编制申请和体制建设项目及更新方面，因取消一次会议而造成的任何拖延都会使国家淘汰计划和制冷剂管理计划的完成出现拖延，而且也会干扰向国家臭氧机构付款。
- (e) 采用两次会议模式，势必将重新安排年度业务周期。第二年业务计划的审批工作应该在第二次会议上进行而不是像现在这样在第一次会议（3 月）上进行，使执行机构能够从第二年 1 月开始执行业务计划。工作方案的审批应该在同一次会议上进行，因为大多数工作方案都是制定业务计划的项目编制。其他变化涉及评估履约状况/前景，此项工作将挪到第二次会议，以便为业务规划奠定基础。另外，由于没有得到财务数据，进度报告中的业务部分需要在第一次会议上处理，同时将进度报告的财务部分提交第二次会议以便同与财务有关的其他项目，如多边基金账目一起审查。若将这两部分一起提交第一次会议的话，该次会议就需要最早在 6 月初举行。
- (f) 将目前每年三次会议的工作分配到两次会议中，会使第二次会议负担过重，因为这次会议可能必须完成半数以上的项目审批工作和新的业务计划审批工作。
- (g) 两次会议的时间安排可能是：在考虑到一些业务需要之后，5 月中旬举行第一次会议，11 月初举行第二次会议。
- (h) 考虑到如果执行委员会一年只举行两次会议，会议间隔时间将延长，但又需要及时对履约方面的供资申请做出反应，可能需要一种闭会期间审批程序，这种程序会导致将一定的权力移交给秘书处，由其在议定的具体条件下审批某些供资申请。适用这种程序有一定的可能性，包括重新采用和扩展现有的闭会期间处理双边申请的程序。这些可能性经过了评估，因为执行委员会的责任有可能受到损害、执行委员会会议的工作量有可能减轻、以及有能力处理履约方面的紧急供资申请。

9. 根据关于改变其会议次数的可能性的文件中的结论，谨提议执行委员会考虑以下选择：

(a) 维持现状

优点：

- 熟悉十多年的业务安排；
- 确保工作顺利和井然有序；
- 有充足的时间使基金业务完成从着眼于项目向便利履约的转型。

缺点：

- 执行委员会成员频繁出差情况没有缓解，而且难以与国际环境会议统一安排；
- 在当前转型期结束后，需要提前计划执行委员会不同阶段的业务；

需要采取的行动：

一如既往，不需要采取其他行动。

(b) 自 2005 年 1 月 1 日起采用两次会议模式：

优点：

减少执行委员会成员要参加的会议次数。

缺点：

- 没有从现行模式向两次会议模式转变的时间；
- 无法在第四十四次会议，即 2004 年最后一次会议上批准 2005 年业务计划，因为该会议上将审议新制度；
- 如果业务计划在 2005 年 5 月第一次会议上被批准，则其延迟时间过长；
- 执行委员会成员频繁出差情况不会缓解，因为两次会议模式下新的时间安排不可能提供与不限成员名额工作组和缔约方大会举行连续会议的机会；
- 没有足够的时间制订基金从着眼于项目向着着眼于履约的业务模式彻底转变的新制度。

需要采取的行动：

执行委员会在第四十四次会议上做出改变决定会议次数的决定。执行委员会还需要请缔约方大会第十六次会议修订工作范围，但由于执行委员会将在缔约方大会之后开会，所以这是不可能的。

- (c) 2005 年维持现状，2006 年采用两次会议模式。鉴于第二次会议有可能负担过重，则保留在闭会期间设立一个特设工作组的选择，以解决复杂的政策问题并探讨和拟订闭会期间的审批程序：

优点：

- 有充足的时间保证做出必要的改变，以完成从着眼于项目向着眼于履约的业务模式的转变；
- 提前通知所有合作伙伴以做出必要的调整；
- 有时间审查适用闭会期间审批程序的必要性和可行性，如果认为可行的话，拟订适用这种程序的工作细节。

缺点：

- 今后第二次会议有可能负担过重；
- 执行委员会成员频繁出差情况没有缓解，因为两次会议模式下新的时间安排不可能有机会与不限成员名额工作组和缔约方大会举行连续会议；

需要采取的行动：

- 执行委员会决定改变会议次数并请 2005 年缔约方大会批准工作范围修正案；
- 如果认为有必要且可行的话，拟订适用闭会期间审批程序的工作细节；
- 要求将 2006 年业务计划和工作方案提交 2005 年最后一次会议。

一、 导言

1. 秘书处向 2003 年最后一次会议提交了一份工作文件，其中分析了执行委员会工作安排的两种替代方式，即保留两个小组委员会或将其撤销。根据该文件，以及鉴于委员会的注意力正在从审批项目转移到便利国家履约上，执行委员会决定通过第 41/92 号决定：

- “(a)从 2004 年第一次会议开始，撤销监测、评价和财务问题小组委员会和项目审查小组委员会，并在全体会议上审查所有项目，必要时利用工作组；
- (b) 每次会议开始时都举行一次组织会议，审查业务计划、资源供应情况和履约状况；
- (c) 在组织会议结束之后审查各项目；
- (d) 在一年里试验性地采用新制度，如果认为试验不成功，保留重建两个小组委员会的可能性；
- (e) 审查新制度节省的时间是否足以允许将会议次数减至每年两次；和
- (f) 铭记上文 (d)项和 (e)项中的目标，请秘书处向 2004 年最后一次会议提交关于今年头两次会议运作情况的报告。”

2. 执行委员会今年举行了两次没有小组委员会的会议，第一次在 3 月，第二次在 7 月。按照上述决定中的要求，本文件第二节审查了实行新制度取得的成果。

3. 第 41/92 号决定还要求审查新制度节省的时间是否足以允许将会议次数减至每年两次。如本文件第二节和附件一所示，取消两个小组委员会本身并没有减少委员会的工作，不足以成为减少会议次数的理由。要从三次年会中取消一次而又不影响多边基金的有效运作，还需要采用其他方法。按照工作范围中的规定，举行会议一直是执行委员会履行其管理基金职责的主要手段。多年来这些责任已转化为同基金业务有关的各项具体任务和活动，如审批业务计划和审查年度进展报告。因此，这种活动的数量将影响执行委员会为了履行职责必须举行会议的次数。另一方面，执行委员会履行责任的方式也会对需要举行的会议次数产生影响。换言之，如果也可以采用会议之外的替代方法，使执行委员会既能够履行其职责又不损害其监督责任，则可能有助于减少会议次数。在这方面，执行委员会请秘书处在其第四十三次会议上“拟订一份关于在休会期间对可能出现不遵守情事国家已列入某年度业务计划，且秘书处与执行机构对之亦不存在歧见的项目给予核准的一种可能程序的文件，以提交执行委员会第四十四次会议。”（第 43/3 (c)(ii)号决定）

4. 在过去十年里，执行委员会的业务一直以多边基金的活动为中心，并得到一些合作伙伴，包括双边机构、执行机构和秘书处的支持。每年三次会议的运行模式决定了会议的时间安排应该围绕着基金的年度业务周期。因此，任何尝试改变三次会议模式的做法都必须三思而后行，因为它将会对各机构和秘书处的工作格局产生重大影响，也会影响到基金现在的业务周期和第 5 条受援国。

5. 本文件第三节首先简要讨论了每年举行三次会议的现行模式的由来和理由，以确定执行委员会会议次数背后的主要推动力。然后本文件又对执行委员会现在和不远的将来在使第 5 条国家遵守《蒙特利尔议定书》淘汰计划的范围内完成的任务的总工作量和复杂程度作出评估。其目的是为以下两项工作提供依据，即，评估从现行的三次会议模式中减少一次会议的可行性和意义，以及审议接受两次会议模式可能需要哪些替代程序。该节最后提出了一些选择并讨论了各自的优缺点。

二、对不设小组委员会的执行委员会的运作情况的审查和是否应该保留目前这种不设小组委员会的结构的审议

二.1 进行审查的方法

6. 为了评价是否应该保留不设小组委员会的结构，有必要考虑该结构在上两次会议是否有效，第四十二和第四十三次会议的工作量在近期的类似会议中是否具有代表性。

在上两次会议上不设小组委员会结构的效率和对第四十二和第四十三次会议的工作量所具代表性的审议

7. 为了使审查具有某种结构性，秘书处建议在评估委员会工作安排的两种替代方法时采用提交给第四十一次会议的文件中使用的同一标准（UNEP/OzL.Pro/ExCom/41/79）。使用同一标准的原因是这种标准对于审查仍然有效，并在结果评估中具有前后一致性。为了便于参考，下文引用了这些标准：

- 效率：假定执行委员会现在的会期保持不变，可以使执行委员会的资源实现最优化，以在每周五天的时间里完成执行委员会的议程。
- 参与决策：可能使执行委员会每个成员享有参与辩论和决策的同等机会。
- 避免重复：工作流程简化和合理化。重点放在关键的高级别问题上。
- 需要调整：尽可能最大限度地降低从现在的制度转变到新制度所需要的调整。

8. 为了评价 2004 年头两次会议的工作量是否具有代表性，有关第四十二和第四十三次会议的统计资料分别与 2002 和 2003 年的头一次会议（第三十六和第三十九次）和第二次会议（第三十七和第三十九次）一起提交（见附件一表）

9. 选择这两年而不是以前的年份的原因是，在执行委员会第三十五次会议决定设立各国仍符合供资条件的氟氯化碳剩余消费量最高限额（第 35/57 号决定）之后，从审批独立项目向行业/国家淘汰计划的转变在 2002 年开始获得势头。2004 年这种转变仍在继续。因此，为了审查 2004 年的这两次会议的工作量是否代表了执行委员会近期的工作格局，2002 年，特别是 2003 年的数据比往年的数据提供了更有效的参考点。

10. 审查结果列入附件一。

二.2 调查结论和建议摘要

11. 秘书处的审查得出结论，执行委员会 2004 年第四十二和第四十三次会议的工作量是近期类似会议的一般水平。两次会议的议程（包括通过报告）每次都在五天内顺利完成。每次会议开始时的战略性讨论使得执行委员会能够集中在资源和履约监测这些宏观管理问题上，这些问题将对基金今后几年的运作产生影响。

12. 全体会议上的讨论为执行委员会每个成员提供了参与所有议程项目的辩论和决策的平等机会。特设工作组为全体会议节省了时间，使得人们能够就全体会议之外的问题进行充分辩论。

13. 撤销两个小组委员会及其各自的报告避免了先通过各小组委员会报告然后再通过会议正式报告的重复程序，使执行委员会的工作能够更加井然有序，提高会议效率和质量。

14. 执行委员会成员似乎对新制度持有类似的观点，他们在第四十二次会议结束时表达了这一观点，在报告中也得到反映，内容如下：“欢迎在全体会议上讨论所有项目的新程序，并且注意到新程序消除了工作上可能的重复”。但是，尽管撤销小组委员会有利于会议更加顺利和及时地举行，但其本身并不能节省足够的时间可以减少年度会议的次数。”

15. 基于上述分析，根据委员会的意见，秘书处建议新制度至少应该再持续一年。

三、对改为两次会议模式的评价和采用闭会期间审批程序的可能性

16. 为了充分评价改为两次会议模式的影响，最好是审议一下实行目前这种三次会议模式的原因。

三.1 现在的每年举行三次会议模式的发展和理由

17. 按照根据缔约方大会第二次会议的第 II/8 号决定批准的工作范围，除其他之外，执行委员会应当：

- 制订业务政策和准则并监测其执行情况；
- 制订三年期计划和预算，包括向执行机构分配资源；
- 批准项目和国家方案；
- 定期审查资助的活动的执行情况报告；
- 审查和评价产生的支出；
- 每年向缔约方大会报告；及
- 每年至少举行两次会议。

18. 这一工作范围内举行的会议次数根据 1997 年缔约方大会的一项决定进行了修正，该决定特别指出：“执行委员会应该每年举行三次会议，同时保留灵活性以利用《蒙特利尔议

定书》其他会议提供的机会，最好根据特殊情形举行补充会议。”每年举行三次会议是执行委员会自成立以来的惯例，1997年的修正反映了多边基金职能在发生变化以及执行委员会的管理责任日益重大。

19. 该工作范围内大致界定的责任多年来经过不断的调整，已经发展成为执行委员会管理多边基金业务的具体活动。在采用年度业务周期之后，这些活动目前由执行委员会通过三次会议来完成。总的说来，考虑到年度业务周期，三次会议的工作方案如下：

- 第一次会议：审批基金和执行机构的年度业务计划；审批执行机构的工作方案；审批前一年业务计划的未供资项目；及审查项目/方案执行中产生的问题。
- 第二次会议：审批年度方案预算 50%以下的新项目和新方案的供资；审查和决定基金管理的政策和准则；审查供资项目和活动的年度进展报告；评价执行机构的年度业务计划；审查高级监测和评价干事关于具体项目的评价报告；审查第 5 条国家在遵守《蒙特利尔议定书》初期和中期管制措施方面的状况/前景。
- 第三次会议：审批年度方案预算余额以下的新项目和方案的供资；审查和决定基金管理的政策和准则；审批三年期示范连续淘汰计划；审查执行机构下一年的业务计划草案；审查高级监测和评价干事关于具体项目的评价报告；及审查执行委员会向缔约方大会提交的年度报告。

20. 按照定义，创立多边基金是为了使第 5 条国家能够遵守《蒙特利尔议定书》的管制计划而设立的，因此多边基金必须确保在管制指标开始之前向各国支付资金，因为核准项目要想完成并且淘汰消耗臭氧层物质，一般需要两年以上的时间。因此，随着方案接近和随后进入履约期，有效的资金支付压力不断增大。付款数额从 1991 年每年为 70 项活动供资 800 万美元，增至 1997 年为 500 多项活动资助 1.6 亿美元。在增长的同时，根据指导供资决定的增支费用提示性清单，项目是否有资格接受供资的问题经常会在执行委员会中引起持久而激烈的政策讨论，决策的复杂性使得成员们经常面对面地互动是不可避免的。1997 年，除其他情况之外，基于对这些问题的认识，执行委员会建议修正每年举行三次会议的工作范围。

二.2 对近期执行委员会的工作量负担和复杂程度的审查

21. 如果执行委员会会议次数背后的主要推动力是其工作量负担和复杂程度的话，对现在和预计的工作量负担和复杂程度进行审查，以确定能否将每年举行三次会议减至每年举行两次，这是合乎逻辑的。因此，下表列示了按活动分列的工作量概况。

22. 为了评价负担程度，可能的话进行了数字量化，如体制建设项目的数目。对于那些无法用数字量化的活动，分为“高”或“低”两级，并且在“评论”栏中附上简短说明。为了评价复杂程度，适用的标准与既定政策和准则是否到位有关。如果已有明确的政策和准则，例如个别项目接受供资的资格，复杂程度分为“低”级，如果准则仍在拟订之中，复杂程度则分为“高”级。

项目	负担	复杂程度	评论
政策制定和规划			
项目接受供资资格准则	低	低	基本上确定：适用准则时会出现问题。
资源管理和分配	高	高	需要加速执行核准的多年协定与需要按照《蒙特利尔议定书》时间表履约两者之间的平衡标准
援助低消费量国家	高	高	在 2007 年之前对低消费量国家的 80 多个制冷剂管理计划的补充
项目执行			
项目水平监测	低	低	已确定
多年协定监测	高	高	正在制订标准
履约监测	高	高	需要新指标和新制度
项目审批（以年度为基础）			
国家方案增订	4-5	低	已确定
体制建设和更新	70	低	已确定
执行中的多年协定	55	高	正在制订监测标准
新的多年协定	30	高	多年协定没有统一的成本效益阈值，尽管有许多先例。
低消费量国制冷剂管理计划家的补充	86	高	将制订标准
工作方案和修正	50	低	项目编制已确定

结论

23. 关于执行委员会今后的工作量的评价得出以下结论：

- (a) 在今后几年里，每年仍有大量的活动要由执行委员会审批。根据执行机构和秘书处的预测，每年约有 210 项不同的活动需要批准。
- (b) 上述数量不包括低消费量国家制冷剂管理计划的强化。共有约 86 个低消费量国家执行中的制冷剂管理计划应该在 2005 年按照第 31/48 号决定接受审查，以确定 2007-2010 年最后淘汰阶段的强化程度。鉴于这些标准还不存在，2005 年预计进行的审查最好能解决每项制冷剂管理计划所需要的追加供资的标准和形式问题。所有 86 个制冷剂管理计划的供资工作应该在 2006 年年底前完成，使最新供资活动的实施工作能够在 2007 年开始，并对 2009 年以前的最后淘汰产生影响。
- (c) 在政策方面，执行委员会面临着巨大的挑战。关于执行委员会今后工作的负担和复杂程度的评价表明，多边基金仍处于从着眼于项目的运作方式向履约驱动的方式转变的过程中。这是因为尽管个别基于项目的业务已经有了既定的准则和程序，但履约期的类似结构和程序仍在制订之中，如执行委员会就资源规划问题采取的最新战略方向，以解决履约需要与加速执行已核准的协定需要之间的平衡问题。

- (d) 同时，迫切需要制订切实有效的履约监测和解决问题制度。要便于了解低消费量国家的各种情况和这些国家在努力遵守《蒙特利尔议定书》时间表时可能面临的障碍，这项工作就尤为迫切。根据第 43/38 号决定，修订的进度报告评价标准和多年协定的核查审计将提交第四十四次会议，其目的就是要增强当前基于项目的监测制度，并可能对执行委员会和秘书处的工作产生重大影响。

三.3 将现在的三次会议模式下的第二次会议活动重新分配到第一次和第三次会议的可能性

24. 将会议次数从三次减到两次，可以通过取消三次会议中的任何一次来实现。本文件挑选在 7 月举行的第二次会议作为可能重新安排时间的实例。取消第二次会议要求将第二次会议的活动重新分配到第一次和第三次会议，并重新安排第一次和第三次会议的时间，目前这两次会议分别在 3 月/4 月和 11 月/12 月举行。首先要解决的问题是，目前列入第二次会议议程的活动能否在当年提前或推后重新安排同时又不给基金运作产生不利影响。第二个问题是第二次会议的活动重新分配是否不会使第一次和第三次会议议程负担过重。第三个问题是如何确保两次会议的时间安排能够满足年度业务周期的需要。

问题 1：重新安排第二次会议议程上的活动的可能性

25. 附件二对重新安排今年第二次会议议程的灵活性进行逐项目的评价，必要时作出简短说明。

26. 附件二中的分析表明，目前列入第二次会议议程上的活动大多可以重新安排，不会对执行中的方案和项目产生大的干扰。但是，体制建设项目和更新及工作方案修正时间性很强，因为延迟审批这些项目会导致打乱向臭氧机构付款的工作，并且延迟审批工作方案修正也会导致延迟项目编制资金的审批，以后还会导致国家淘汰计划和制冷剂管理计划的完成和提交延迟。尽管要避免延迟执行机构需要努力重新安排供资申请，但这个问题不应算作大问题。

问题 2：第一次和第三次会议议程负担过重的可能性

27. 将第二次会议议程项目重新分配到第一次和第三次会议，并非是简单地增加工作，因为其中的某些项目目前都是由项目周期的活动顺序决定列在年中会议议程上的。例如，上一年业务计划只能在收到和评估核准项目和方案的执行进度报告之后才能进行评价。为了确保合理化工作有利于整个业务周期，重新安排过程也需要审查目前列入第一次和第三次会议议程的相关项目，审查它们对通常在第二次会议讨论的问题的影响。

28. 年度业务周期目前从第一次会议审批基金和执行机构的业务计划开始。在同一次会议审批主要涉及项目编制供资的工作方案之后，执行机构即可开始执行业务计划。在着眼于项目的业务环境下，第一次会议通常没有太多的项目要提交，因为业务计划在该次会议上才审批。提交第一次会议的项目只有上一年业务计划结转下来的项目。但是，2004 年情况有所变化，使得在第一次会议上审批业务计划的作法不可行，其原因如下：

- (a) 再也不会将业务计划结转到下一年；
- (b) 许多执行中的多年协定已在每年第一次会议上提交了年度工作计划和分期供资申请。这就背离了不允许在议定业务计划的同一次会议上重新审批的做法；
- (c) 在两次会议模式下有可能将第一次会议的时间安排推迟到 3 月/4 月以后，以在规划中列入一些其他参数。这将导致执行机构的业务计划在相当长的一段时间里处于不确定状态。

29. 尽管多年协定涵盖的业务计划的份额在不断增加，但仍有一大部分业务要通过执行委员会审批业务计划来确定。将业务规划移到两次会议模式下的第二次会议，可以避免两种不便：业务计划将先审批，然后支出在新的一年中产生；执行机构可以从每年 1 月 1 日起开展新的一年业务。工作方案的审批应该在同一次会议上进行。

30. 如果业务规划的核心内容是通过资源规划促进第 5 条国家履行其义务，则目前列入第二次（7 月）会议议程的履约状况/前景的评价应该由执行委员会审查，作为该年第二次（最后）会议上资源分配和业务规划的重要参考。

31. 第二次会议议程上其他与业务周期有关的项目有进度报告和上一年业务计划评价。只要业务计划的执行结果提交给执行机构与第一次会议举行时间之间拥有足够的时间，在第一次会议议程上列入进度报告审查工作就是有利的。好处在于审查可以使用执行机构提供的最新数据。但是，执行中活动的财务数据通常在该年晚些时候才能提供给执行机构。因此，提交第一次会议的进度报告不会列入关于财务数据的评价。进度报告的财务部分和上一年的业务计划评价以及多边基金的稽核帐目和其他财务项目都必须在当年第二次会议上审查。因此，在同一次会议上审议所有与财务有关的项目是开展业务活动的一种合理方式。同时，一旦项目完成，可以请各机构退回未动用的资金余额，而不必等待执行委员会举行会议。

32. 为了评价重新分配目前列在第二次会议议程上的活动会不会使第一次和第三次会议议程负担过重，如三.2 节所示，预测的执行委员会今后的工作量分配给了两次会议，附件三中的说明性议程也做了介绍。但是，对于制订政策带来的工作量还是无法估算的，因为这是在将具体问题提请执行委员会注意时才会涉及到。此外，如果早先讨论的重大政策问题需要更多的时间，则可同过去一样，设立专业小组委员会在两次会议之间举行会议。

33. 附件三中列示的两次会议的说明性议程表明，估计有 120 和 140 项活动必须分别在第一次和第二次会议上审批，这不包括那些不能量化或预测的项目，如政策制订工作。第二次会议的工作量有点负担过重。第二次会议可能必须处理当年一半以上的项目的审批工作，错过第一次会议的任何呈件都必须提交第二次会议。此外，第二次会议必须涉及：基金协助第 5 条国家完成其履约义务的年度状况审查；关于新一年的重大问题和挑战的辩论；以及审议下一年的资源规划。然后，会议必须审查和批准新一年的业务计划和三年期连续淘汰计划。讨论可能会耗费时间，鉴于所涉问题十分重要，讨论应该有充足的时间。

问题 3：重新安排两次会议以满足基金的业务需要的可能性

34. 在安排两次会议时，如果要就这种模式达成一致，则应该考虑到一些因素：

- (a) 任何两次会议之间的间隔时间应该尽可能固定。这将使执行机构规划其年度活动时具有更好的预测能力，并有助于呈件分配更加平衡；
- (b) 第一次会议的时间安排应该使 2 月底与会议举行日期之间至少有两个月的时间，在 2 月底执行机构收到上一年其业务计划执行部分的执行数据。这将使秘书处能够审查和评论进度报告的这一部分；
- (c) 第二次会议的时间应该尽量接近年底但要在缔约方大会之前举行。这将使执行机构有时间完成其业务计划，使执行委员会有时间在提交缔约方大会的报告中列入第二次会议的结果。

35. 考虑到这些业务问题，每年举行这两次会议的适当时间可能是 5 月中旬和 11 月初。其他相关的最后期限是：

执行机构提交进度报告日期：	3 月 1 日
向秘书处提交文件日期（第一次会议）：	3 月中旬
向秘书处提交文件日期（第二次会议）：	9 月初

三.4 执行委员会的授权程度

36. 减轻执行委员会会议负担的一种方法是将更多的权力授予秘书处，以在会议之间继续处理没有争议的项目。事实上，执行委员会第四十三次会议请秘书处探讨有无以下这种可能，即在项目列入某年的业务计划而且秘书处与执行机构之间并无歧义时，能否对可能不履约的国家采用一种闭会期间项目审批程序。

37. 《多边基金准则》中就有闭会期间项目审批程序，该程序是由执行委员会在其 1991 年第五次会议上在双边和区域合作主题下通过的（UNEP/OzL.Pro/ExCom/5/16，附件四）。该程序规定，“在某些具体情况下，为了避免启动双边援助项目方面的拖延，基金秘书处在即将举行的执行委员会会议举行之前可以与主席和副主席协商，并向委员会传达协商结果以使他们了解情况。如果任何成员在收到文件四周之内通过电传、传真或信件表示反对拟议的活动，该提案将在执行委员会会议上审议。如果在规定期限内无人反对该文件，秘书处就可以向尚未根据第 5 条第 1 款采取行动的国家提出建议，无论该提案是否达到上述标准并是否因此而符合资助条件。”

38. 闭会期间审批程序在通过之后，1993 年该程序扩展至包括执行机构提交的项目，但是随后在 1995 年对执行机构暂停适用该程序。总之，该程序的适用范围非常有限，因为，第一，现在该程序限制于双边合作；第二，供资资格问题经常使秘书处与双边机构达成协议

方面出现拖延，因而也使适用该程序出现拖延。

39. 但是，秘书处解释说，执行委员会目前采用闭会期间审批程序的目的与现有的程序不同。持这种观点的主要理由是，这一要求是在将执行委员会的会议次数从每年三次减至两次的背景下提出的。尽管该程序扩展到处理其他项目，但这种分析是从一种假设中产生的：该程序的目的是在两次会议前景规划产生的会议间隔时间比三次会议模式下的间隔时间更长的情况下在间隔时间里处理有时间性的供资申请。只要满足了相关决定中阐述的以下条件，这种程序就应该能保证在资金审批和付款方面做出快速反应：

- (a) 活动/项目列入核准业务计划中；和
- (b) 显然符合准则的要求，秘书处与执行机构达成了一致。

40. 审批权实际上通过执行委员会授予秘书处，秘书处将会把审批情况通知执行委员会。不然，则如同双边申请那样在无异议的基础上进行。

41. 假定这种解释是正确的，这一程序必定与现有的程序有所不同，在现有的程序中，执行委员会保留了审批权。新程序将一定的权力单独授予秘书处，这就具有一定的局限性，并将在需要援助具有时间性的情形下做出快速反应。但是，必须确保的是，任何新程序都不要导致对执行委员会责任的可能损害。确保避免这种情况发生的方式是只对政策和准则完善的领域适用该程序。

42. 三.2 节中的预测工作量分析包括关于活动负担和复杂程度的评价。评价复杂程度采用的标准是现有的政策和准则是否到位。有几个领域因为已经确定了准则，其复杂程度确定为“低”。结果，这些领域可能成为适用这一新程序的备选领域。这些领域是：

- 国家方案和增订；
- 体制建设项目；和
- 项目编制申请。

43. 但是，如果新程序的目的是处理有时间性的供资申请同时不必等待执行委员会举行会议（以后可能会间隔六个月），上述各类活动就不会成为目标活动。另外如三.2 节所示，为了避免因两次而不是三次会议造成审批拖延问题，执行机构需要进一步努力以按照新的会议时间表重新安排提交工作。

44. 根据 2003 和 2004 的数据，每年大约有 70 个体制建设项目和约 50 个项目编制必须审批。数量之大说明了秘书处的项目审查工作量，但没有说明执行委员会审批这些项目必须花费的时间量，因为可实行的现行准则通常导致秘书处与执行机构就建议中产生的这些项目达成协议以便一揽子批准，因此，从缓解会议的时间压力角度来讲，对这几类项目适用新程序不可能节省太多的时间。另一方面，如果新程序适用于会对国家遵守具体的淘汰计划的能力产生影响的供资申请，如制冷剂管理计划或多年协定，这可能使执行委员会责任遭受损害的危险性增大。这是因为从三.2 节中的分析可以看出，这种项目没有充足的现行

政策和准则供秘书处和机构来执行，尽管非低消费量国家多年协定方面有很多先例，但它们能为类似的供资申请提供审查和建议参考。

45. 根据上述分析，闭会期间审批程序有一定的可能性：

可能性	赞成	反对
1. 在无异议基础上继续采用现行的闭会期间审批程序并将其扩展至 非双边活动。无新程序。	<ul style="list-style-type: none"> ● 执行委员会责任遭受损害的危险为零。 ● 适用于所有供资申请，不论准则是否到位。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 执行委员会成员在会议之间的工作量增加。 ● 由于向执行委员会成员分发文件和等待规定的反应期结束致使处理时间过长。
2. 仅对政策和准则完善的的活动适用完全授权的新程序。	<ul style="list-style-type: none"> ● 会议工作量得到一定的减轻。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 执行委员会责任遭受损害的风险不高。 ● 履约方面的紧急申请无法处理。
3. 为适用新程序制订供资最高限额。	<ul style="list-style-type: none"> ● 高限额可能包括制冷剂管理计划和多年协定，并处理履约方面的紧急申请。 ● 低限额将涉及体制建设和项目编制，并导致会议工作量得到一定的减轻。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 如果限额定得高，执行委员会的责任遭受损害的风险较高。 ● 低限额不会涵盖所有与履约有关的申请。
4. 对没有既定政策和准则且履约成问题的领域适用现有的无异议程序；和对准则完善的领域适用新程序。	<ul style="list-style-type: none"> ● 为履约方面的紧急申请找到解决办法同时执行委员会责任无损害风险。 ● 会议的工作量得到一定的减轻。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 执行委员会成员在会议之间的工作量增加。 ● 损害执行委员会责任的风险较低。

三.5 结论摘要

46. 本文件分析了能否将执行委员会的年度会议次数从三次减至两次，分析了采用一种在会议间隔时间里执行委员会将一定的权力授予基金秘书处的程序的可能性和选择。主要结论如下：

- (a) 执行委员会运作时间短，表明会议次数背后的推动力是委员会所做工作的负担和复杂程度。另外，应该指出的是，一年举行三次会议的要求通过第 IX/16 号决定列入了工作范围，要改变这种模式需要缔约方大会做出另一项决定。
- (b) 对执行委员会现在和预测的工作量的评估表明，基金仍处于转型时期，从着眼于项目的业务环境向便利履约的环境转变，因为并非完成转型所必要的政策和程序都已到位。重要的是，执行委员会要在今后一两年里完成转型，并就政策和程序达成一致，使其能够监测国家消耗臭氧层物质淘汰方案的执行情况并协助第 5 条国家及时完成《蒙特利尔议定书》的淘汰计划。
- (c) 若从现行的三次会议模式中取消一次会议，重要的是要确保取消的会议目前所安

排的活动能够得到重新安排，并且不对基金活动产生不利影响。另外剩下两次会议的工作不应该由于取消会议后重新分配的活动而任务过重，每次会议的时间安排都必须满足基金业务活动的需要。

- (d) 如果取消了第二次会议，重新安排目前列在该会议议程上的大多数活动并且不造成过多的干扰还是可能的。但是，执行机构需要更加努力，以更好地规划其体制建设项目的提交和项目编制。在处理项目编制申请和体制建设项目及更新方面，因取消一次会议而造成的任何拖延都会使国家淘汰计划和制冷剂管理计划的完成出现拖延，而且也会干扰向国家臭氧机构付款。
- (e) 采用两次会议模式，势必将重新安排年度业务周期。第二年业务计划的审批工作应该在第二次会议上进行而不是像现在这样在第一次会议（3月）上进行，使执行机构能够从第二年1月开始执行业务计划。工作方案的审批应该在同一次会议上进行，因为大多数工作方案都是制定业务计划的项目编制。其他变化涉及评估履约状况/前景，此项工作将挪到第二次会议，以便为业务规划奠定基础。另外，由于没有得到财务数据，进度报告中的业务部分需要在第一次会议上处理，同时将进度报告的财务部分提交第二次会议以便同与财务有关的其他项目，如多边基金账目一起审查。若将这两部分一起提交第一次会议的话，该次会议就需要最早在6月初举行。
- (f) 将目前每年三次会议的工作分配到两次会议中，会使第二次会议负担过重，因为这次会议可能必须完成半数以上的项目审批工作和新的业务计划审批工作。
- (g) 两次会议的时间安排可能是：在考虑到一些业务需要之后，5月中旬举行第一次会议，11月初举行第二次会议。
- (h) 考虑到如果执行委员会一年只举行两次会议，会议间隔时间将延长，但又需要及时对履约方面的供资申请做出反应，可能需要一种闭会期间审批程序，这种程序会导致将一定的权力移交给秘书处，由其在议定的具体条件下审批某些供资申请。适用这种程序有一定的可能性，包括重新采用和扩展现有的闭会期间处理双边申请的程序。这些可能性经过了评估，因为执行委员会的责任有可能受到损害、执行委员会会议的工作量有可能减轻、以及有能力处理履约方面的紧急供资申请。

三.6 选择

47. 根据关于改变其会议次数的可能性的文件中的结论，谨提议执行委员会考虑以下选择：

(a) 维持现状

优点：

- 熟悉十多年的业务安排；
- 确保工作顺利和井然有序；

- 有充足的时间使基金业务完成从着眼于项目向便利履约的转型。

缺点：

- 执行委员会成员频繁出差情况没有缓解，而且难以与国际环境会议统一安排；
- 在当前转型期结束后，需要提前计划执行委员会不同阶段的业务；

需要采取的行动：

一如既往，不需要采取其他行动。

自 2005 年 1 月 1 日起采用两次会议模式：

优点：

减少执行委员会成员要参加的会议次数。

缺点：

- 没有从现行模式向两次会议模式转变的时间；
- 无法在第四十四次会议，即 2004 年最后一次会议上批准 2005 年业务计划，因为该会议上将审议新制度；
- 如果业务计划在 2005 年 5 月第一次会议上被批准，则其延迟时间过长；
- 执行委员会成员频繁出差情况不会缓解，因为两次会议模式下新的时间安排不可能提供与不限成员名额工作组和缔约方大会举行连续会议的机会；
- 没有足够的时间制订基金从着眼于项目向着眼于履约的业务模式彻底转变的新制度。

需要采取的行动：

执行委员会在第四十四次会议上做出改变决定会议次数的决定。执行委员会还需要请缔约方大会第十六次会议修订工作范围，但由于执行委员会将在缔约方大会之后开会，所以这是不可能的。

- (b) 2005 年维持现状，2006 年采用两次会议模式。鉴于第二次会议有可能负担过重，则保留在闭会期间设立一个特设工作组的选择，以解决复杂的政策问题并探讨和拟订闭会期间的审批程序：

优点：

- 有充足的时间保证做出必要的改变，以完成从着眼于项目向着眼于履约的业

务模式的转变；

- 提前通知所有合作伙伴以做出必要的调整；
- 有时间审查适用闭会期间审批程序的必要性和可行性，如果认为可行的话，拟订适用这种程序的工作细节。

缺点：

- 今后第二次会议有可能负担过重；
- 执行委员会成员频繁出差情况没有缓解，因为两次会议模式下新的时间安排不可能有机会与不限成员名额工作组和缔约方大会举行连续会议；

需要采取的行动：

- 执行委员会决定改变会议次数并请 2005 年缔约方大会批准工作范围修正案；
- 如果认为有必要且可行的话，拟订适用闭会期间审批程序的工作细节；
- 要求将 2006 年业务计划和工作方案提交 2005 年最后一次会议。

48. 谨提议执行委员会根据上述结论和选择，就减少会议次数的可行性和闭会期间审批的可能性做出决定。

附件一

不设小组委员会的执行委员会的运作情况审查

与第四十二次和第四十三次会议有关的统计资料

	议程项目数目	提交会议的文件数目*	提交会议的项目和活动数目	提交会议的政策文件数目	核准的项目资金数额 (包括支助费用) (美元)
第一次会议					
第四十二次会议 (2004)	17	54	79	5	79,553,469
第三十九次会议 (2003)	16	45	123	5	52,146,141
第三十六次会议 (2002)	14	41	263	4	53,756,116
第二次会议					
第四十三次会议 (2004)	23	57	73	10	31,268,226
第四十次会议 (2003)	16	54	49	9	25,266,370
第三十七次会议 (2002)	15	75	128	10	43,743,173

* 不包括资料文件和会议文件。

1. 在议程项目数目、包括政策文件在内的文件数目及通常在可以接受的百分比之内的差异方面，2004年第四十二次和第四十三次会议与2002和2003年头两次会议不相上下。提交的项目和活动数目以及核准数额方面略微复杂一些。2002年的数目较大，2003和2004年大幅度减少证明了从个别的独立项目向国家/行业淘汰计划的转变。但是，2004年的数目已经打破了下降趋势，并且无论是项目数目还是核准数额都超过了2003年。

2. 总之，经评估，第四十二次和第四十三次会议的工作量与近年来执行委员会类似会议的工作量相当。

第四十二次和第四十三次会议结果的审查

- (a) **效率**：为了判断新制度的效率，审查使用了如下指标：完成议程所使用的天数，包括通过报告和讨论战略性问题的时间分配。

评价：2004年的两次会议议程都是在不办公的星期四之前完成的，并在星期五下午通过了报告。但是，这本身并没有节省足以使三次会议减至两次所需要的时间。

组织会议的任务是审查业务计划、资源供应情况和每次会议审批项目之前的履约状况，使执行委员会能够每次将大约半天的时间用来比以往更加深入地辩论战略问题，如资源分配和各国履约的障碍。会议上通过的这些领域的决定，特别是第42/3号、第42/4号、第43/3号和第43/4号决定将对基金方向和执行委员会今后

若干年的工作产生重要影响。

- (b) **参与决策：**撤销小组委员会为每个成员提供了参加议程上所有项目的辩论和决策的机会。为了评价新模式是否提供了足够的时间以便利人们充分参与辩论，审查研究了以下指标：每个议程项目下是否有足够的时间让发言者名单上所有的人都有机会发言，以及是否存在“匆匆过场”的情况。

评价： 在分析两次会议程序时，秘书处得出结论，每个项目下似乎都分配了充足的时间，希望发言的人都能够发言。在几次情况下，当难以达成一致时，工作联络组提供了继续参与并达到共识的手段。这些工作组还避免可能过早就结束辩论的情况。

- (c) **避免重复：** 一个指标就是消除了重复性程序和与此相关的低效。

评价： 撤销小组委员会则也就消除了三次通过小组委员会报告的做法：第一次各小组委员会各自通过、第二次在全体会议通过小组委员会的报告、第三次通过执行委员会的报告。

中止小组委员会的报告大大减轻了执行委员会在小组委员会会议上进行实质性讨论之后的一周中通过两次报告的压力。只有在新制度下才有能力着重于一份报告，这放慢了速度并有助于提高质量。

- (d) **所需调整：** 新制度下的运作是否顺利的一个指标是执行委员会的程序需要调整的程度如何。

评价： 在撤销两个小组委员会之后迄今还没有显示出委员会程序需要做出任何修改。秘书处对第四十二次和第四十三次会议程序采用的一个新做法就是对整个会议议程的一种说明。

附件二

重新安排现在的第二次会议议程项目的灵活性评估

项目	重新安排的灵活性	说明
<u>规划和政策制订</u>		
• 执行年度业务计划和三年期业务计划的年中增订，包括支出增订	是	
• 关于执行委员会当时遇到的问题的政策文件，如多年协定的标准准则。	是	
<u>方案执行和履约监测</u>		
• 高级监测和评价干事提交的评价报告	是	
• 截至上一年年底的进度报告	是	只要早于业务计划评价
• 评价上一年业务计划的执行情况	是	
• 项目执行方面的延误和取消	是	
• 撤消和完成项目退回的基金余额	是	
• 第5条国家遵守《蒙特利尔议定书》初期和中期管制措施的状况/前景	是	应该早于业务计划的审批
<u>项目审批</u>		
• 国家方案和增订	是	
• 体制建设项目和更新	?	可能打乱基金向臭氧机构付款的工作，除非两次会议模式规划较为合理。
• 工作方案修正（项目编制）	?	可能延迟多年协定和制冷剂管理计划的完成，除非两次会议模式规划较为合理。
• 多年协定的每年付款	是	只要在年内审批。
• 新的国家/行业计划	是	
• 低消费量国家的制冷剂管理计划和增订	是	

附件三

说明性议程

说明性议程（年度第一次会议）

编号	项目	项目数目 (适用时)	说明 (必要时)
1.	会议开幕		
2.	组织事项:		
	(a) 通过议程		
	(b) 工作安排		
3.	秘书处的活动		
4.	捐款和付款情况		
5.	资源状况和规划:		
	(a) 关于已撤消和完成项目退回余额的报告		
	(b) 本年度业务计划执行情况的增订		
6.	方案执行		
	(a) 中小型企业办公室的评价报告		# 不能预测。
	(b) 截至上一年12月31日的进度报告(业务部分)		由于没有财务数据, 报告限于业务活动。
	(i) 综合进度报告		
	(ii) 双边进度报告		
	(iii) 开发计划署		
	(iv) 环境规划署		
	(v) 工发组织		
	(vi) 世界银行		
	(c) 项目执行方面的延误		
	(d) 有具体报告要求的核准项目的执行报告		
7.	项目提案		
	(a) 项目审查期间确定的问题概况		
	(b) 双边合作	18	根据 2003-2004 年数据, 假定 50%提交给第一次会议。
	(c) 工作方案修正	28	根据 2003-2004 年数据, 假定 50%提交第一次会议。
	(i) 开发计划署		
	(ii) 环境规划署		
	(iii) 工发组织		
	(iv) 世界银行		
	(d) 投资项目		根据 2003-04 年数据, 假定

编号	项目	项目数目 (适用时)	说明 (必要时)
	- 执行中的多年协定 - 新的多年协定 - 低消费量国家的制冷剂管理计划	21 15 43	50%提交给第一次会议。
8.	国家方案和增订	2	根据 2003-2004 年数据，假定 50%提交第一次会议。
9.	生产行业次级小组的报告		
10.	政策问题（文件）	?	不能预测
11.	其他事项		
12.	通过报告		
13.	会议闭幕		

说明性议程（年度第二次会议）

编号	项目	项目数目 (适用时)	说明 (必要时)
1.	会议开幕		
2.	组织事项：		
	(a) 通过议程		
	(b) 工作安排		
3.	秘书处的活动		
4.	捐款和付款状况		
5.	资源状况和本年度业务计划的规划：		旨在提供年内第一次会议之后本年度业务计划执行情况的增订。
	(a) 关于已撤消和完成项目退回余额的报告		
	(b) 本年度业务计划执行情况的增订		
6.	方案执行		
	(a) 项目完成情况综合报告 s		
	(b) 中小型企业办公室的评价报告		不可能预测数字。
	(c) 第二年工作方案监测和评价草案		
	(d) 有具体报告要求的核准项目的执行报告		
	(e) 上一年业务计划的评价		
	(f) 关于撤消项目情况的报告		
	(g) 关于执行延迟的报告		
7.	财务事项：		
	(a) 多边基金上一年的帐目		
	(b) 帐目调节		
	(c) 截至上一年 12 月 31 日的进度报告的财务部分		

编号	项目	项目数目 (适用时)	说明 (必要时)
	(d) 秘书处的概算		
8.	项目提案		
	(a) 项目审查期间确定的问题概况		
	(b) 双边合作	19	根据 2003 年提案总数, 50% 分配给第二次会议。
	(c) 工作方案的修正——本年度	28	包括体制建设项目编制
	(d) 投资项目		根据执行中的多年协定的计划和业务计划预测, 假定 50% 提交给第二次会议。
	- 执行中的多年协定	34	
	- 新的多年协定	15	
	- 低消费量国家的制冷剂管理计划	43	
9.	国家方案和修订稿	2	根据 2003 年的数目
10.	生产行业次级小组的报告		
11.	政策问题	?	不能预测
12.	下一年的业务规划		
	(a) 履约状况/前景		
	(b) 三年期淘汰计划 (连续一年)		
	(c) 新一年的主要挑战		
	(d) 新一年的多边基金业务计划		
	(e) 执行机构的业务计划		
	(i) 双边机构		
	(ii) 开发计划署		
	(iii) 环境规划署		
	(iv) 工发组织		
	(v) 世界银行		
	(f) 新一年的工作方案		
13.	执行委员会提交缔约方大会的报告		
14.	其他事项		
15.	通过报告		
16.	会议闭幕		
