



联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.9/1994/6
22 February 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

人口委员会
第二十七届会议
1994年3月28日至31日
临时议程* 项目5

1984年国际人口会议各项建议的后续工作

监测多边人口援助

秘书长的报告

摘 要

本报告是根据1984年墨西哥城举行的国际人口会议的第88项建议和经济及社会理事会第1986/7和第1987/72号决议规定编写的。它修订了通过人口委员会提交经济及社会理事会1989年第一届常会的首次报告(E/1989/12)和提交人口委员会第二十六届会议的第二次报告(E/CN.9/1991/8)。本报告包含了1991至1992年期间和1993年的一部分,说明了多边人口援助的趋势(第8至38段),并处理了联合国系统内实质(第39至118段)和业务(第119至143段)方面的问题。

* E/CN.9/1994/1。

目 录

	段 次	页 次
导言.....	1 - 6	4
一、多边人口援助资金来源趋势	7 - 37	5
A. 背景	7 - 12	5
B. 按地理区域分列的支出	13 - 18	6
C. 按工作计划类别分列的支出	19 - 20	7
D. 按工作计划类别和区域分列的支出	21 - 26	8
E. 按执行机构分列的支出	27 - 30	9
F. 多边-双边资金筹措	31 - 34	10
G. 世界银行和区域开发银行的贷款和信贷	35 - 37	10
二、实质性问题	38 - 117	11
A. 基本数据收集和分析	40 - 52	11
B. 人口动态	53 - 65	13
C. 制订和评价人口政策	66 - 72	16
D. 妇幼保健/生育计划和生育保健服务	73 - 86	17
E. 人口资料、教育和通讯	97 - 107	22
F. 妇女、人口和发展	108 - 117	24
三、业务方面问题	118 - 149	26
A. 方案编制办法	119 - 124	26
B. 方案和项目拟订和核可	125 - 127	27
C. 方案和项目的执行.....	128 - 137	28
D. 监测和评价	138 - 142	30
四、结论	143 - 149	31

表

页次

表1.	1989和1992年联合国系统各组织的支出,按资金来源分列	34
表2.	1989和1991年人口援助支出分配,按区域和渠道区分	38
表3.	人口基金支出分配,按地理区域分列,1989-1992年	39
表4.	人口基金支出分配,按工作计划类别分列,1989-1992年	40
表5.	人口基金支出分配,按地理分列,1989-1992年	41

导 言

1. 本报告是按照1984年墨西哥城举行的国际人口会议¹第88项建议规定编写的,该建议请秘书长监测旨在进一步实施《世界人口行动计划》的联合国系统的各项多边人口方案²;本报告也是按照经济及社会理事会第1985/4号、第1986/7号 and 第1987/72号决议以及大会第39/228号决议编写的。秘书长在其关于大会第39/228号决议后续活动的报告中建议联合国人口基金(人口基金)继续监测它所支助的多边人口方案和项目(A/41/179-E/1986/18,第73(d)段)。

2. 经济及社会理事会第1985/4号决议请秘书长通过人口委员会向经社理事会并酌情向联合国开发计划署(开发计划署)理事会提交监测人口趋势和政策的实质和技术问题的报告和多边人口援助的报告。经济及社会理事会第1986/7号 and 第1987/72号决议重申了这一请求。秘书长在提交给经济及社会理事会1987年第二届常会的报告(E/1987/5)中,概述了他关于编制监测多边人口援助定期报告的建议,该报告是编制本报告的基础。

3. 本报告包含联合国人内多边人口援助的实质和业务方面,并利用尽可能全面收集的资料。十分感谢所有进行交流和提出意见和资料的多边机构的合作。

4. 多边人口援助是将从各种来源获得的技术和财政援助输送给发展中国家援助其人口事务的一项全面的国际工作。本报告只包括联合国系统提供的资源。尽管世界银行的人口活动涉及贷款(大多数是“软贷款”)而不是赠款。这些都载入报告,但是由于它们的性质而不作一般性分析。

5. 多边人口援助的初次报告(E/1989/12)所涉阶段是从1974年布加勒斯特世界人口会议召开以来直到1988年。它涉及的是人口援助的实质和业务方面以及联合国系统内有关人口的各机构的机制能力。第二次报告(E/CN.9/1991/8)根据首次报告,突出1989-1990年期间出现的发展。本报告和第三次报告包含1991-1992年期间和可以取得资料的1993年的一部分。

6. 同以前两次报告一样,本报告的数据是通过向联合国系统内所有有关机构分发特别问题单收集的。

一、 多边人口援助资金来源趋势³

A. 背景

7. 多边人口援助是由执行有关人口方案的联合国机构和组织提供的。对其中许多组织来说,承付人口活动的资金主要来自人口基金乃至其本身的经常预算和其他资金来源。人口基金是多边人口援助的最重要来源:它是联合国系统内其他多边组织人口筹资的主要来源,而且它直接通过国家执行支持大量援助。世界银行是--而且区域开发银行也逐渐成为--通过它们分配贷款和信贷的人口援助的另一主要多边来源。

8. 首先把联合国系统提供的多边人口援助纳入全球人口援助的范围是很有益的,它是其中的一个重要组成部分。1990年人口方案的国际援助总额包括世界银行的贷款和信贷⁴在内为\$97 200万。在这项总额中,\$66 900万来自捐助国(包括通过人口基金渠道的\$21 700万),而联合国系统的其他组织提供了\$8 600万,私人来源提供了\$4 800万。1990年的世界银行贷款为\$16 900万。

9. 1991年通过赠款和贷款和贷款方式的国际人口援助增至\$130 600万,比1990年增加了34%。捐助国提供的国际人口援助为\$77 400万(其中通过人口基金渠道的为\$22 900万)。联合国系统的其他组织捐献了\$10 200万,而私人捐助者捐献了\$7 600万。世界银行贷款增加到1991年的\$35 400万⁵,占援助增加额的一半以上。

10. 1992年的全球援助承付总额估计至今还没有审定。并不是所有的捐助国都已向人口基金提交已填妥的调查单。而且,没有提交填妥的调查单的其他三个国家目前正在进一步澄清关于其指定人口援助的承付款比例为何。同样地,联合国系统(人口基金以外)机构和私人来源提出的报告还没有完全协调一致。考虑到这些停止

止付的通知,1992年捐助国人口援助的国际资金的初步估计承付总额为\$76 200万,其中包括发给人口基金的\$24 500万。应该强调,基于上述理由,暂定数额在1994年中提交开发计划署理事会前可能还要经过大幅度修正。1992年世界银行贷款和信贷的承付款项降至估计的\$10 600万。

11. 在联合国系统内(不包括世界银行),人口基金已为国际人口援助提供了绝大部分的资金:1989和1992年人口基金提供了通过联合国系统所有资金的81%(见表1)。

12. 如上所述,这个趋势应该从不久将来发展中世界将会出现的生育计划需求和扩大生育保健服务角度看待。继过去二十年来避孕药物使用率上升的正面趋势后,预期1995年发展中国家将会有超过47000万人的使用者。2000年这个数目将会接近6亿人。解决2000年全世界需求的所需资源的最新估计(以1993年的美元计)为\$130亿⁶,其中基本生育计划和支助服务\$103亿;密集数据和政策分析需要6亿;扩大初级保健基础的保健服务12亿;和通过新闻/教育和提供避孕套防止人体免疫丧失病毒和性传染病\$13亿。

B. 按地理区域分列的支出⁷

13. 全球发展中国家人口方案和项目援助通过下列三种方式之一输往各国:双边机构;多边机构;或非政府组织。1991年人口有关援助总支出中约39%是直接通过双边渠道转来;34%通过多边机构;27%通过非政府组织。虽然这些比例的趋势不是完全明确,但是由于1982年的相应百分率是双边为28;多边为42;和非政府组织为30,似乎有直接双边援助逐步取代多边渠道的转变。

14. 通过渠道输送的国际援助的分配各区域都不相同。非洲使用直接的双边援助的项目执行占这项资金的44%。其次是多边方式占37%,非政府组织占18%(见表2和3)。亚洲和大西洋直接双边援助占1991年资金的53%,其次通过联合国系统的占32%,和通过非政府组织的占15%。在美洲,非政府组织占40%,其次通过联合国系统的占32%,和通过双边渠道的占28%。

15. 1989年至1991年的人口援助渠道的一些区域趋势是值得注意的。在撒南非洲,非政府组织的渠道比较不重要(从总数的33减至18%),而通过双边和多边渠道输送的国际援助总额比例都在逐渐增加。亚洲和太平洋也显示了一个同样较不明显的趋势。拉丁美洲和加勒比通过非政府组织输送的人口援助比例已经收缩。另一方面,西亚在这个时期没有显示任何趋势。

16. 只计算多边来源的人口方案的支出,非洲及亚洲和太平洋收到了人口援助的最大部分。这主要是因为双边和多边机构优先重视这些区域。1991年各区域收到多边资金总额的37%,而拉丁美洲和加勒比收到15%,西亚10%,欧洲约1%。人口基金资金分配显示了同样的区域拨款格局。1991年人口基金资金的33%拨给亚洲和太平洋,32%拨给非洲,10%拨给拉丁美洲和加勒比,7%拨给西亚,2%拨给欧洲。人口基金的区域间方案得到其资金的16%。

17. 亚洲和太平洋收到的人口资源比例愈来愈少。1986年该区域收到资金的52%;1991年它收到37%。相反地,提供非洲的援助已经增加,从1986年的26%增至1991年的37%。提供拉丁美洲和加勒比的援助也已增加,从1986年的10.2%增至1991年的15%。西亚也始终收到多边筹资总额的约10%。

18. 关于人口基金筹资,亚洲和太平洋的比例也在减少,从1986年的41%减至1991年的33%。非洲也收到愈来愈多的资金,从1986年的22%增至1991年的32%。拉丁美洲和加勒比在审议所涉期间收到人口基金的12至13%,而西亚收到约9至10%。⁸

C. 按工作计划类别分列的支出

19. 人口基金的筹资是按照行政协调会同意的行动计划安排的(见表4)。用于妇幼保健/生育计划方案大批资金占1991年已有资金总额的44%和1992年的52%。资料、教育和通讯方案收到1991年资金的17%和1992年的15%。人口动态收到1991年的12%和1992年的9%。1991和1992年约9%的资金拨给人口政策制订和评价以及人口并入发展规划,4至6%拨给特别部门方案,3至4%拨给多部门活动。

20. 1991至1992年拨给妇幼保健/生育计划方案的资源增加应归功于1990年度普查高峰之后数据收集和分析支出的减少和妇幼保健/生育计划服务需求的增加。

D. 按工作计划类别和区域分列的支出

21. 审查实质性部门的区域趋势(见表5)显示,在妇幼保健/生育计划方面,亚洲和太平洋及西亚区域活动资金比例有所增加。前一个区域的支出从1989年总额的60%增至1992年的74%;后者从1989年的33%增至1992年的53%。但是,每年变动的幅度很大。过去五年非洲妇幼保健/生育计划的资金还是相当稳定,约占区域资金总额的35%。拉丁美洲和加勒比妇幼保健/生育计划的比例已从1989年的59%减至1992年的49%。

22. 1988-1992年期间所有区域的资料、教育和通讯部门资金比例每年都有变动。非洲资料、教育和通讯的支出比例是在21至24%之间变动。拉丁美洲和加勒比的这项比例在10%上下,而亚洲和太平洋的平均比例约7%。西亚在这个期间的变动更大--10至19%,但是没有显示明确的趋势。

23. 至于基本数据收集,1989年起拨给这个类别的非洲资金比例已经减少。同时,非洲人口资金约19%拨给普查、调查和人口统计和公民登记制度。1992年这些领域的资金比例减至11%。亚洲和太平洋的基本数据收集支出比例也在下降。1989年亚洲和太平洋的资金约14%拨给基本数据收集,1992年这项数字只有4%。这种减少反映了有关1990年度普查活动的高峰现在已成过去。拉丁美洲和加勒比数据收集和研究的资金比例十分稳定,约为11%。西亚的基本数据收集的比例是稳定的,在8至11%幅度内起伏。

24. 非洲及亚洲和太平洋的支助人口动态的比例稍微减少,而拉丁美洲和加勒比则稍有增加。西亚和欧洲没有出现明确的趋势。

25. 非洲制订和评价政策和方案的部门支出还是很重要,拨给该部门的资金从1989年的9%增至1992年的13%。许多非洲国家政府已在规划和其他部设立特别人口

股。人口基金协助这些股和特别旨在制订人口政策的项目。西亚、亚洲和太平洋及拉丁美洲和加勒比只有1至7%的已有资源是专用于制订和评价政策和方案,显示这些区域的政府机构及人口政策和方案相当成熟。

26. 所有区域专用于特别部门方案的资金比例都有很大的起伏。资金的一大部分支持妇女、人口和发展领域的项目。非洲拨给这个部门的资金从1986年微不足道的0.7%增至1992年的5%。以前妇女、人口和发展领域的项目主要都支持促使唤醒和倡导方面。但是,最近这些项目的焦点已从支持旨在提高妇女及其家庭收入、改进其领导和组织能力和加强其参与发展方案的活动。

E. 按执行机构分列的支出

27. 多边来源资助的人口项目由各国政府、联合国组织或非政府组织执行(见表1)。1989年人口基金支助项目约20%是由人口基金自己执行,54%由联合国其他组织执行,14%由各国政府执行,12%由非政府组织执行。

28. 1992年通过人口基金多边援助提供的资金中,25%是由人口基金执行,44%由联合国其他组织执行。人口基金执行量增加主要是由于人口基金在采购避孕药物方面责任加重所致(参看下文第129至138段)。1992年的政府执行占18%,而非政府组织的比例还保持13%。虽然多边援助\$3 600万--总额的13%--是由联合国秘书处技术合作促进发展部经管,但是它的继承者,即经济及社会资料和政策分析部只经管了\$2 700万。提供人口技术援助方式的改变主要是实施技术支助系统和增加国家执行项目,这些项目占该系统的大部分。

29. 增加人口基金执行和各国政府直接执行的项目资金反映了开发计划署理事会政策规定国家项目执行的新安排,这些安排使国家项目执行成为遵守大会第47/199号决议的较佳形式。

30. 联合国各组织执行人口项目从1989年起在绝对数及其在项目执行总数方面都普遍减少。这个趋势的例外是联合国儿童基金会(儿童基金会),它响应人口基金

和儿童基金会加强合作的明确努力,同时也遵照两个组织理事机构的决定。

F. 多边-双边资金筹措

31. 除了捐助者定期提供的资源外,人口基金收到了特别指定和基金作为多边-双边资源经管的资金。虽然1992年的人口基金支出总额只有4.4%是来自多边-双边资源(\$1 040万),但是这个调集人口援助资源的重要渠道的方式还在继续扩大。

32. 1987年多边-双边筹措资金总额只有\$350万。人口基金的主要捐助者包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、芬兰、法国、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

33. 多边-双边资金筹措是按工作计划类别分列的,生育计划方案显然收到大量多边-双边资源--1992年约51%。资料、教育和通讯项目收到约32%。1992年多边-双边资金支持的其他重要领域是基本数据收集--所占总额比例为27%。

34. 1989年,多边-双边筹措资金不给亚洲和太平洋(16%)和拉丁美洲和加勒比(12%)。区域间活动收到多边-双边筹措资金的愈来愈多的比例;1992年它们收到约34%,而1989年只有13%。

G. 世界银行和区域开发银行的贷款和信贷

35. 世界银行与联合国系统的其他组织不同,因为它提供人口活动主要是通过贷款而非赠款。世界银行的财务数字也是以多年期资助承付的方式,而非年度支出的方式,因此很难同其他的捐助机构的财务报表比较。但是,世界银行在人口、保健和营养方面的贷款已明显增加:它们在1987年为\$5 400万,1989年为\$5.5亿。专用于人口的数额从1988年的\$8 200万增至1990年\$1.69亿。⁹

36. 近年来,世界银行大量增加对非洲的援助。例如,1990年世界银行拨给非洲的人口贷款为40%,而亚洲和太平洋为33%,拉丁美洲和加勒比为22%,西亚为4%¹⁰。

37. 区域开发银行也为人口活动优先提供更多贷款。其中最显著的是亚洲开发

银行,它按中期战略规划纲领(1993-1996)分列人口援助优先次序。亚洲开发银行在综合保健和人口项目方面的积累总额截至1993年中为止为\$6.69亿。在这项数额中,\$5百万拨给人口组成部分。非洲开发银行也将人口放在其发展援助优先关怀的中心。它最近完成了人口活动贷款准则。

二、实质性问题

38. 开发计划署理事会会在监测人口援助时,请秘书长审查人口有关特别优先实质性和技术性问题。根据这项请求,并按照行政协调会核可的人口活动标准分类,本报告集中处理:(a)基本数据收集和分析;(b)人口动态;(c)拟订和评价人口政策;(d)生育计划并入妇幼保健和初级保健措施;(e)人口资料、教育和通讯;和(f)特别方案。

39. 开发计划署理事会也建议人口援助应支持性别考虑并入人口和发展活动。因此,本报告在人口援助的所有实质领域都反映性别关怀。此外,妇女、人口和发展也是下文第二节的一个单独的分节的主题。

A. 基本数据收集和分析

40. 人口规划和方案执行需要一国居民人数和特征;移栖形态;人口空间分布;出生和死亡数;人口增长率;生育率和死亡率;以及家庭和户口的组成和解体的正确数据。这些数据的主要来源是根据出生、死亡、婚姻和离婚的公民登记所作的普查、调查和人口动态统计制度。

41. 包含1985-1994年期间的1990年普查十年内,有193年国家或地区已进行或计划举办人口和户口普查,而且有少数国家分开举办了人口普查和户口普查。到1994年底为止,这个期间的世界人口约96%将加以点查。与次对照,1950年度的普查包含可世界人口的80%,而1970年度只包含71%,主要原因是中国和尼日利亚没有在1970年度举办普查。

42. 非洲56个国家中,有45个国家或地区举办了普查;35个国家(37个普查)是在1985-1992年期间举办,另外10个国家计划在1993或1994年举办普查。约占非洲人口五分之一的尼日利亚也在1993年4月成功地举办了第一次全国普查。非洲九个国家正在计划在未来三至三年期间内举办普查。

43. 在过去两个普查十年中,非洲举办普查数显著增加,原因是1980年非洲人口和住房普查方案的宣传以及联合国系统提供的技术和财务支助。除了少数例外,非洲所有国家都收到人口基金对其普查的财务援助。

44. 目前还继续在努力发展价廉效高的抽样技术和分析程序,用完善的统计技术解决问题和改善公民登记和人口动态统计制度。这些努力利用这方面诸如联合国及其区域委员会;国际统计研究所;国际生命记录和统计研究所等贷款实体的专门技术。与联合国各机构伙伴以及诸如人口理事会和国际家庭保健组织等非政府组织的协调和合作加强代表了报告所述期间的数据收集活动。

45. 撒南非洲国民的各国合作使用抽样技术、普查制图法和电脑数据处理的普查培训方案已于1991年完成其活动方案。加拿大国际开发署通过信托基金与人口基金是资金安排,为该方案提供援助,而联合国秘书处、非洲经济委员会(非洲经委会)、渥太华的加拿大统计学会和蒙特利尔大学人口系也提供技术支助。人口、数据收集和分析方面的另一项合作努力,即包含海湾国家和阿拉伯区域其他六个国家的泛阿拉伯儿童发展项目调查方案--由人口基金和阿拉伯基金合办,为海湾若干国家继续提出可观的调查结果。海湾保健调查与同区域的另一个相同倡议一起,将所收集的资料用于发展和改进该区域各地的妇幼保健/生育计划政策和方案。

46. 设计显示性别的普查调查表,以便确保收集、处理、分析和散布关于妇女的充分和分散的资料的工作是受到鼓励和支持的。此外,人口基金的国家一级活动旨在进一步巩固各种来源的统计和改进普查以及各国普查户口调查和公民登记。

47. 1991年人口基金拨出\$1 450万,以支持人口普查(其中约一半拨给非洲的项目);\$230万通过国家项目支持人口抽样调查(其中约四分之三拨给非洲和阿拉伯国

家及欧洲);\$200万支持设立或加强公民登记和人口动态统计制度的项目。援助包含诸如技术咨询服务、设备和培训。

48. 多边援助有助于定期编制人口数据和提高国家收集、分析和散发已处理的人口资料。

49. 多边援助也有助于亚洲和太平洋许多国家在数据收集和发展方面的自力更生和技术能力。它向太平洋国家集团的普查活动提供技术援助。它向若干其他国家提供支持普查数据分析和结果的散发;各国工作人员研究技术的培训;设备的改进。

50. 人口基金协助发展一个项目,以试验加速普查数据处理和分析的新技术。它提供协助拉丁美洲和加勒比的许多普查及与普查有关的活动,并支持分析、评价和分发结果。人口基金也支持加勒比将近600名国家人员的数据处理培训。

51. 除了上文所述的工作外,加强国家家户调查能力方案是联合国的一项重要活动。1988年有30个国家参加了国家家户调查能力方案;14个非洲、5个在西亚、6个在亚洲和太平洋、5个在拉丁美洲。1989年参加方案的国家数增加到40个。1991年另有10个国家增加方案,接着1991年又有5个国家增加。这个大方案活动水平可以从1991年一年派遣86个技术援助团支持各种不同的调查阶段予以测定。

52. 1970年代和1980年代初实施的世界生育率调查经过人口和保健调查方案的增补,现在已完成了两个调查阶段(人口和保健调查第一阶段和人口和保健调查第二阶段)。截至1993年4月为止已完成56项调查,其中18个在1991和1992年执行。人口和保健调查方案在撒南非洲收集的新资料是特别有价值的,因为它是制订基础完善的人口政策和方案关键。

B. 人口动态

53. 人口动态最近研究受到两个趋势的影响。一个趋势显示,虽然1980年代开始生育率下降,但是若干区域和集团却显然不属于这个长期趋势。因此,这一方面的研究集中于生育行为的社会文化决定因素。教科文组织由人口基金资助正在进行

关于这个主题的综合项目。目前正处于最后阶段的非洲社会研究方案的主要焦点是人口现象的社会文化运动因素。这个方案强调数据收集和分析,使决策者了解人口与发展的相互影响,并决定适宜的政策干预。

54. 第二个趋势强调采取学科间处理办法和分析人口问题并入社会经济发展规划的方法。这方面值得注意的是六个专家组会议,其中第一个就是为国际人口与发展会议安排的筹备活动。这些会议提出的科学报告包含了人口动态方面的下列主题:人口与环境;人口政策和方案;人口与妇女;生育计划和保健;人口增长和人口结构;以及人口分布和移徙。

55. 联系人口与环境的研究变得愈来愈重要。总而言之,人口、资源和环境的联系是很明显的:人口增加对资源和环境有许多重要的影响。人口增长将增加粮食、能源、水、保健、卫生和住房的需求。但是,具体而言,人口、资源和环境之间的关系经常是隐晦的。

56. 各国政府决策者的一个关键性挑战是设计减轻人口增长对环境和资源影响的政策以及激励降低人口增长率本身的政策。减低贫穷、提高妇女地位和有效生育计划方案是任何战略的重要组成部分。除此之外,每个国家都会碰到不适合一般性政策提议的许多不同情况。

57. 人口增长对环境的影响需要研究的一个特别重要领域是新垦地扩大的地区,发展中世界许多地区都持续这个进程。与以前数百年比较,扩大的步伐现在是加快了,而且所涉人数也加多了。

58. 最近受到更密切注意的另一个重要趋势是海岸地区的人口迅速增长,那里比较虚弱的环境很容易受到发展的破坏。举例来说,诸如人口增长对城市环境的影响、人口与保健和人口对妇女地位影响等许多其他问题应在大胆提出关于人口、资源和环境复杂关系的政策解决办法之前加以更充分的再研究。

59. 人口与国际移徙之间联系是渐受关切和研究的另一个领域。多边援助为四项移徙问题多年期研究提供支持。由日内瓦国际移徙问题组织执行的一项研究是分

析发展中国家流向发达国家以及发展中国家相互间的移徙情况。发展中区域的研究机构网将成为研究工作的基础。由联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)执行的另一项研究是数据收集和发展欧洲移徙数据库。由联合国执行的第三项研究是编辑国际移徙的国家政策概况。由人口与发展应用研究中心执行的第四项研究是分析萨赫勒区域的移徙情况,以供政策制订使用。

60. 1991和1992年的人口基金继续支持有关建立机构、培训和研究的的活动。其中大部分活动旨在使各国具备分析人口数据和人口-发展相互影响的能力,并将这种结果用于发展规划。

61. 人口分析和人口因素并入发展规划方面的人员培训是报告所述期间多边援助的一项重要目标。这方面的活动包括组织座谈会、讲习班和培训中心的课程以及颁发研究金。全球人口和发展培训方案在1992年一年向来自48个发展中国家的75位中级专业人员提供专门培训。喀麦隆人口教育研究所和加纳区域人口研究所接受援助改组其方案,使其包括人口和发展,以便协助决策者、规划者和研究者解决政治和行政权力下放和结构调整方案所出现的新需要。

62. 目前大家渐渐一致认为,应有新的解决办法来处理发展规划的变动情况。过去十年的社会政治变化来得太快,使世界很难进行应有改变,以革除积习。过去人口与规划联系的许多方法预设的规划处理办法既已丧失其冲力,并为极为不同的促进发展最佳方法的思想所取代。

63. 人口并入发展的业务和体制方法也受到注意。促成1994年开罗举行国际人口与发展会议的政策对话中建议了1990年代及其后更好执行人口并入发展战略的若干新方法。

64. 涉及协助当地社区和确保授权妇女加强参与的落实政策和方案努力是受到重视的。下放规划权和改变国家以下和地方各级的决策权也在人口并入发展规划制度化的多边援助中逐渐受到特别的注意。

65. 在这方面,人口基金援助发展诸如促进展示社会、经济和人口指标地图和

数据库形式和显示服务设施和其他机构地点的POP MAP成套电脑软件,以支持人口活动;它在人口和有关资料与区域和地方一级规划联系方面可能是极为有用的工具。联系人口与发展的另一个可能有用的工具,地理信息系统的咨询服务的发展也受到支持。

C. 制订和评价人口政策

66. 许多发展中国家在制订社会经济发展计划时,通常只审议人口多少和成长率,而忽视诸如人口分布和移徙、人口结构和人口性别分列等方面问题。一些国家认为决定是否和如何限制人口增长是人口政策的唯一标准。二十一世纪人口问题国际论坛指出,各国应扩大其人口政策,以包含所有的人口有关问题,其中包括都市和城市的成长、人口与环境的关系、一般家庭福利以及妇女情况和地位。

67. 1991-1992年人口基金继续在大多数发展中国家资助支持人口政策和发展规划的业务。其中大部分业务是在非洲执行,以执行数论其次是拉丁美洲和加勒比以及亚洲和太平洋;其中大多数是集中于建立机构的工作。

68. 联合国系统其他组织也继续支持人口政策拟订和执行的分析。国家人口政策的监测是联合国秘书处人口司和经济及社会资料和政策分析部的长期活动。1992年实施的第七次联合国调查各国政府人口是收集各国如何将其人口政策和战略并入更广泛的发展政策。这些答复已加以正确分析,结果也于1994年发表。行政协调会的小组委员会继续协调总人口、农业人口、劳动力和学龄人口的估计和预测。

69. 解决人口问题的需要已得到广泛的接受,因而促成拟订方案政策的普遍化活动。国际人口与发展会议的筹备又为这种积极趋势提供了进一步的推动。到1992年底为止,撒南非洲各国已制订或正在制订正式的人口政策。1992年8月的不结盟运动的重要会议一致通过解决人口问题战略的共同组成部分,其中包括诸如避孕技术转让等领域的南南援助的高级别机构。

70. 为求更好地理解人口在经济发展的作用范围,人口基金于1992年9月安排了

经济学家会议。会议声明吁请经济学家超越人口和人均收入的狭窄的重点,而审查人口变数与经济发展之间的相互关系,特别是诸如迅速人口增长对可再生能源和社会投资长期影响等具体问题。

71. 寻找“人口并入发展”一词的新意义是1993年11月人口基金和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)共同举办圆桌会议的焦点。人口并入发展的业务和体制方法以及理论问题都受到会议的审查。参加者建议了加强执行1990年代及其后人口并入发展发展战略的若干新方法。他们促请各国政府确认战略思考人口与发展的长期需要,他们认为不久将来这种需要会更为突出,原因是1990年代发展政策意义变动,其中包括愈来愈重视促使生产力成长的私有的市场基础倡议。

72. 1991和1992年人口基金资助的区域间一级政策分析和特别论坛是由联合国、粮农组织、国际劳工组织(劳工组织)、人口理事会和国际移徙问题组织执行,重点是社会经济发展与人口变数之间的相互关系;人口老化;人口与农村发展;发展项目的人口影响;和人口因素并入发展规划。人口基金为参加世界银行的调整的社会方面问题作出特别安排,以便强调人口问题并入国家一级方案的重要性。

D. 妇幼保健/生育计划和生育保健服务

73. 妇幼保健方案已进一步扩大其能力,以便查明它们所服务的人口需要;执行生育计划服务并入初级保健范围;并促进服务质量和监测优劣点。发展中国家的政府和非政府组织虽然限制加严,但已由多边和双边机构和组织在人口行动方案范围内提供财务、技术和物质,以制订服务战略和活动。同样地,1989年举行二十一世纪人口问题国际论坛所通过的《让后代过上更美好生活阿姆斯特丹宣言》也建议提供生育计划服务,以促进家庭保健和确保后代更美好生活。最近发展中和发达区域作为国际人口与发展会议筹备活动的若干论坛也提到生育计划是个人和配偶的权利。

74. 人口基金是这方面多边援助的最大的来源,继续支持发展中世界的妇幼保健/生育计划活动。过去十年内,各国在扩大提供生育计划服务、增加使用避孕药和

通过生育间隔降低生育率和死亡率、避免高危险性怀孕以及创造更负责和健康家庭组成条件方面已有了显著的进展。

75. 《阿姆斯特丹宣言》除其他外,还制订了二十世纪最后十年内应达成的目标如下:

(a) 将发展中世界的避孕普及率提高到56%;

(b) 在所有国家和在国内一些主要群体中将婴儿死亡率至少降至千分之五十活产以下;

(c) 将产妇死亡率至少减少50%,特别是在目前数字超过十万分之一百活产的地区。

76. 根据联合国秘书处和人口基金主办,并与人口理事会合作所进行的避孕药使用的最近估计,发展中国家生育年龄妇女约56%将于1994年底使用避孕药。这项数字比联合国所作的以前估计高出3个百分点。避孕药普及估计的修正是由于避孕药使用和生育率的较新证据所得关于避孕药使用与生育率之间关系的更精密估计。精密方法学显示应有比以前所设想的较高普及率,才能达到某种生育率;但是,必须强调,它绝不意味生育率与联合国最近出版的估计有何不同。

77. 发展中世界婴儿死亡率还是很高,但在1993年已大幅度减至约千分之七十五活产的平均程度。各国数字也显示产妇死亡率大幅度减少。

78. 人口基金前一次审查和评价生育计划方案的全世界情况查明成功战略的组成部分为:创造需求;服务利用;接受率;社区参与;开发充分人事和财务资源;行政支助(后勤、监督、管理资料系统、方案性研究和工作人员培训)。这些组成部分还是被认为提供生育计划服务成功的决定性因素。此外,近年来有人也从生育计划服务角度提出成功的其他决定性因素,例如抚育素质;生育权利;生育保健概念;和防止包括人体免疫丧失病毒在内的性传染病。

79. 人权问题在讨论关于国际和国家人口方案中已占有优先地位。因此,生育权利和生育自由,特别是个人自由和负责决定其生育选择也给以彻底的讨论。过去

指导这个部门多边援助的基本组成部分是提供更广泛优质生育计划;提供包括生育计划在内的更全面生育保健服务;和进一步授权妇女。

80. 发展中世界生育保健方面从防止不安全堕胎到更透彻理解人民生育行为和生育计划选择,有各色各样的社会和行为难题。此外,在受到后天免疫丧失综合症(艾滋病)和性传染病威胁的世界里,为减少这些危险而改变性行为和避孕药使用的方法方面需要进一步仔细研究。拟订有效政策以协助人民保护和改进其生育保健的需要是再迫切不过了。因此,有人提出了生育计划的更广泛范围。

81. 目前正转换到初级保健范围内的更全面生育保健措施。生育保健服务旨在确保人民可以生育、能够管制其生育和有健康而负责的性关系。这种措施包含妇女能够安全通过从怀孕到生育的历程,生育管制应该做到没有危险性和人民应该安全地处理性行为。生育保健,由于涉及诸如保健、人口、妇女地位和环境等全球关怀的关键领域,对个人和家庭以外的影响可能比任何其他领域都大。

82. 生育计划服务质量本身就是目的,除此之外,还通过鼓励妇女的熟悉内情的选择和保护她们,使其避免不必要的危险,已逐渐被认为是避孕药接受和继续使用的一个最重要决定性因素。近年来,包括人口基金在内的若干人口机构已在这个领域努力。人口基金支助于1992-1993年期间在下列八个选定的国家执行生育计划服务质量的主题评价:博茨瓦纳;厄瓜多尔、印度尼西亚、墨西哥、尼日尔、巴基斯坦、土耳其和越南。

83. 这项评价证明,一般都可以在合理利用生育计划服务,而且大多数提供者都有一些基本训练和医疗设备。基本管理系统已执行,并得到相当成果,同时也有各种避孕方法。但是,有时由于提供者偏见或训练和监督机制不足导致技术能力缺乏,使用者和妇女选择和有效使用这些方法的能力还会受到限制。这种评价提供的教训目前正用于改进其他国家服务的质量。

84. 在一定的时间内完成可以衡量指标的目标是拟订和评价生育计划方案过程的主要因素。许多国家的政府都列出人口和生育计划的目标,作为政策制订的一部

分。虽然这些目标应当是各国完成可持续发展的方案和政策主题,但是实践证明,国家目标应转换为生育计划提供者的指标或配额。严格提供者的指标已证明对有效实施高质量和面向用户的生育计划服务是有害无利的,因为这种服务必须全力解决它们提供服务的人口需要。

85. 人口基金已将这个概念并入其政策准则,并坚决支持方案制订使用需要-需求的处理办法。

86. 传统方案在提供贫穷妇女、少数民族、未婚妇女、青少年和男人有关生育计划资料和服务方面的成效不大。难于提供生育计划的人口经常是容易受到人体免疫丧失病毒和其他性传染病感染的同一批人口。必须特别努力设计和执行新的提供服务方法,以解决这一大批人口的生育计划和生育保健需要。这种努力包括关怀性活跃人群;向青年成人提供服务;注意健康和负责的生育行为;利用资料、教育和通讯促使行为改变;和分发隔绝物方法,以防止性传染病和意外怀孕。培训和服务提供方式的共通性显示妇幼保健/生育计划方案和性传染病/人体免疫丧失病毒服务应在协调规划与综合服务之间的一系列活动方面力求合作。

87. 妇幼保健/生育计划服务可能是预防性传染病和人体免疫丧失病毒/艾滋病行动的主要来源之一。包括这种新的预防组成部分也是提高妇幼保健/生育计划素质和促进有限妇幼保健/生育计划的服务范围变为加强注意一般生育保健进程的一个重要机会。

88. 使用保险套是控制艾滋病蔓延的主要方法,生育计划服务目前正在大力提倡这种方法。资料、教育和通讯的未来的任何改进和咨询都可使生育计划和性传染病服务受益。生育计划的提供者至少应在性传染病和人体免疫丧失病毒/艾滋病,使用进一步治疗性传染病的适宜查询系统,资料、教育和通讯的人体免疫丧失病毒和其他性传染病的材料以及充分供应保险套方面加以训练。

89. 生育计划服务的需求将在1994-2005年期间显著增加。1994年发展中国家约有44.6亿名避孕药使用者。如果落实联合国2005年中间差异人口预测的话,避孕

药使用率应增加63%。1.5点的年增长率将6.03亿人接受避孕,比1994年多出1.57亿人,即增长35%。达成更替水平生育率的极为宏伟目标将需要另加2.67亿名使用者,即增长60%。

90. 由于配偶选择避孕的百分比上升和妇女进入生育年龄绝对人数同时增加,提供生育计划服务的费用正在上升。目前,约75%的资金是由各国政府提供,15%由捐助者提供,其余由使用者自己通过非政府组织筹集。将来还需要更多的财务资源。

91. 行动研究都已证明提供生育计划服务的财务利益大于费用:捐助者应增加其捐献。但是,尽管一个主要捐助者最近积极改变其提供国际援助的优先次序,但是有一些迹象显示,提供人口活动的捐助者资金成长率最近已经减慢。拨给人口的海外发展援助比例目前只占1.3%。

92. 除生育计划增加额外资金外,方案在使用现有资源方面也应加强效率。此外,资助生育计划服务的新战略诸如向使用者收回成本费的办法是进一步调查的重要领域。这两个领域的业务研究应大力支持。人口基金于1994年初举办收回成本和生育计划方案维持问题国际协商会议,以便进一步讨论这些问题,并指导有关政府执行在其生育计划方案中实行收回成本办法。这方面已编制了若干问题,包括人口基金支持的六个国家个案研究(巴西、哥伦比亚、埃及、印度尼西亚、肯尼亚和泰国)。

93. 私营部门也应通过避孕药社会销售、职业本位方案、私人第三者付款人方案和社会保险计划鼓励加强参与。

94. 人口基金在1992-1993年期间,与提供发展中国家、联合国其他机构、双边机构和非政府组织密切合作执行一系列深入研究,以估计发展中世界避孕药需求和后勤管理。目前已完成了印度、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、土耳其、越南和津巴布韦等七国个案研究。不久将来也计划完成更多的研究。

95. 上述研究包含了生育率和趋势和生育目标的的评价;避孕药使用率和趋势评价;到2000年的避孕药商品需求预测;以及人体免疫丧失病毒/艾滋病预防保险套

的需求。它们也提供关于避孕药货品保管、盘查、存仓、品质保证、购买和运输的现有后勤系统的宝贵资料。这项研究期间也进行了当地避孕药生产选择评价,包括价格估计。

96. 人口基金最近对全球避孕药需求研究估计光是避孕药商品价格在1994年约为\$52 800万,而且2005年将超过\$75 000万。1994-2005年的12年期间总额估计超过\$75亿。

E. 人口资料、教育和通讯

97. 人口资料、教育和通讯在人口基金和联合国处理人口的其他组织的目的是根据研究其需要和认识,取得具体对象行为和态度的适当变化。资料、教育和通讯的目标是集中解决具体的人口问题,或支持一个方案内的一个人口问题,规划者假设该问题可以通过指定对象态度和/或行为的改变予以解决。这可能需要同时提供和使用有关的产品和/或服务,以及各部门参与某一社会。刺激这种行为改变的一系列措施都来自大量汇集的资料、教育和通讯方法。

98. 过去两年,若干国家已开展新闻方案,以传播人口各种有关主题的资料。多边机构已支持了两种全球努力:(a)通过各种大众出版物和大众媒介基础的公众关系运动向一般民众提供资料;(b)向决策者传播政策对话和倡导的技术资料。

99. 根据人口委员会的建议,经济及社会理事会通过第1979/33号决议,其中要求秘书长通各区域委员会和专门机构合作,促进设立一个人口资料网,作为协调区域、国家和非政府人口资料活动的一个事权分散网络,并竭力为咨询小组和协调单位筹措预算外资源,使它们能执行职务。根据这项决议,1979年设立了人口资料网,随后也设立了区域联络点。同时全球人口资料网约有100个成员组织,包括资料中心、图书馆、资料交换所、文件中心大学和研究所。1993年人口基金资助在联合国秘书处内重新设立全球人口资料网协调股,以迎接进步神速的通讯技术所出现的许多机会和挑战。

100. 若想资料、教育和通讯活动有效地支持人口方案,就需要谨慎地制定国家战略,以便具体规定目标,部门情况分析;有关优先特定对象,相应的行为变化目标和所用措施,力求扩大资料、教育和通讯对人口方案各部门的影响。人口基金编制了一份题为“制订人口方案资料、教育和通讯战略”的技术文件,其中提议有系统和逐步处理设计人口领域的资料、教育和通讯战略。

101. 探究影响生育态度和行为的社会文化研究的人愈来愈多。虽然大部分的活动在国家和社区各级举办,但人口基金也还继续这些教科文组织经管的区域间方案。

102. 1922年已有新措施并入资料、教育和通讯的方案和项目。例如,若干国家的项目旨在教育父母与其子女更好地交流,以便创造一个相互扶持的环境。它鼓励父母与其青少年子女谈诸如人类性行为、生育计划、预防人体免疫丧失病毒/艾滋病和使用避孕药等敏感问题。1993年,人口基金发布关于父母教育方案咨询意见,以指导这个新领域的多边工作。

103. 通过正式学校制度的人口教育是1970年代以来国家方案的主要支柱。1980年代中期以前有89个国家把人口教育并入学校课程。1993年,人口基金扩大它在正式人口教育的活动,向所有区域的98个新活动和现行活动提供援助。1993年,人口基金和教科文组织也赞助在伊斯坦布尔的国际人口教育与发展大会。参加大会的90个国家的政府核可各级学校课程的人口教育。

104. 1992年教科文组织和人口基金进行初步尝试,将人口教育重新概念化,以便广泛(宏观方面)和个别(微观方面)的处理人口问题,强调设计课程时分出优先次序。人口基金出版了人口概念重新概念化报告于1993年分发。该报告指出,世界进入二十一世纪时人口教育应有的方针,解释较好的生育计划和性行为内容,并从人人得受教育的全球倡议角度安排人口教育。

105. 青年团体在同辈群体教育也加以实施。若干国家为青年俱乐部成员安排训练,促使他们领先讨论人口问题,含有生育计划和负责生育宗旨的舞台戏,并在其他

地方参与人口方案。1993年人口基金向国家和国际官员分发青年方案咨询意见,鼓励加强注意这方面的活动。青年已逐渐视为有关生育计划的资料、教育和通讯服务的主要对象。

106. 非正式部门也由于针对父母、文盲和工人的活动受到愈来愈多的注意。多边人口援助支持的私营部门机构包括工会;雇主和管理人团体;合作社;以及妇女和青年团体。据估计,职业本位的人口教育方案在中国以外的发展中国家可能普及1.8至3亿人口。人口基金与劳工组织合作支持许多国家的这种方案。人口基金在其审查和评价人口方案经验时指出,将人口教育同农业推广、家政教育、农村信贷方案和特别妇女活动等过程结合起来是可能的。与粮农组织的合作促成1991-1992年这些领域的国家一级活动。

107. 1993年12月在新德里举办了世界人口最多国家的八国元首和教育部长的部长级首脑会议。人人得受教育首脑会议是教科文组织、儿童基金会和人口基金支持的。会议的主要目标是加强参加国对2000年普及初级教育和减少文盲,特别是在妇女方面的政治承诺。首脑会议前的活动包括少女和妇女教育小组;人口问题和妇女授权;突出教育少女的利益;以及妇女和人口增长。

F. 妇女、人口和发展

108. 1991年6月,开发计划署理事会第三十八届会议核可1991-1994年期间加强基金处理关于妇女、人口和发展问题能力的执行战略。人口基金提交理事会该届会议的报告审查了开发计划署理事会核可的1987-1990年战略执行情况。根据开发计划署理事会建议的优先次序,人口基金于1991和1992年实行本战略,并特别强调若干组成部分。

109. 因此,人口基金与强调妇女的非政府组织密切合作,以加强与这些组织的联系。例如,它的援助使关于妇女的非政府组织参加这个期间的国际活动,包括联合国环境与发展会议和国际人口与发展会议及第四次妇女问题世界会议的筹备工作。

110. 妇女参与发展领域的工作人员培训是该战略的另一个重点问题。人口基金工作人员通过1992年1月总部举办的讲习班接受培训,而外地、国家和项目工作人员接受1991年在皇家热带研究所的培训。此外,妇女、人口和发展问题在提供人口基金工作人员的所有培训中也已被列为重点。

111. 为发展确保更有效监测战略的执行情况的青年报告机制,它设计了性别报告格式;这个格式必须随同所有的项目报告提出,并载入妇女问题如何并入项目和妇女如何以受益者和参加者的身份参与项目拟订、执行和评价所有阶段的资料。1992年分析了对这个表格的答复,以求改进。

112. 1991-1992年期间,人口基金继续上述的国际活动为妇女参与发展领域的联合国其他组织密切合作。例如,它参加了国际家庭年的所有和特设机构间会议,并借联合国环境与发展会议筹备的机会与儿童基金会共同赞助了“妇女和儿童优先”的讨论会。此外,它继续与其政策联合协商组的合作者,就妇女参与发展问题努力策划和在喀麦隆举办培训座谈会;编写题为“妇女与结构调整”的问题报告;执行关于妇女指标和统计的项目,据此提出了题为《世界妇女1970-1990年:趋势和统计》的专论13。人口基金也为妇女参与发展的各种报告提供投入,例如1991年秘书长关于有效动员和妇女参与发展的报告(A/46/464)和秘书长关于监测到2000年《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》的执行情况的两年期报告(A/48/413)。

113. 为了宣传妇女参与发展的技术方面问题,人口基金出版了若干报告和出版物,其中包括《妇女、人口和环境》、《把妇女纳入人口和发展活动:了解其原因和方法》、《妇女和微型企业》、《妇女、人口和发展问题第三咨询小组的报告》和模范项目目录。

114. 各实质领域执行妇女参与发展的规划和项目工作。因此,1992年完成了人口基金在保健领域的两个项目。意大利妇女参与发展的非政府组织,即意大利妇女参与发展协会执行的一个项目通过培训和提高认识妇女割除阴蒂的有害后果,以加强非洲间传统习俗委员会国家委员会影响妇女和儿童保健的能力。按照卫生组织执

行的一个项目,超过40个国家的妇女组织接受培训,以加强领导技巧和理解妇女、人口和发展问题,特别是保健。

115. 在环境领域,1992年执行了题为“妇女、人口和环境”的项目。该项目的结论预期将会在迄今为止微观方面的资料甚少的领域——妇女与环境的相互影响,环境变化对妇女决定及其特别与保健和生育有关的应付战略的影响——作出重大贡献。

116. 1992年核可由人口基金资助的另一个新项目是“为实现生育选择的家庭和人口政策”。该项目由人口理事会根据以前关于家庭结构、妇女领导权和贫穷问题进行研究的两个项目负责执行。该项目的研究、提高认识和政策评价活动可以促使各国政府计划和执行妇女权益和有效完成广泛基础的人口目标,特别是在生育选择领域。

117. 1992年期间开始了评价特别方案领域若干项目方面的工作,具体而言是创收活动。评价针对的特别问题包括支助企业可行性;提供信贷资金办法;妇女经济活动与妇幼保健/生育计划的关系;各执行机构的效率;以及同其他捐助者的合作。

三、业务方面问题

118. 如1991年报告所述,多边机构在执行人口方案所采取的业务措施方面已出现重大变化,其中包括加强重视根据项目方针的方案办法;批准权下放到各外地单位;力求前后一贯人口战略的综合作业;促进联合国各组织间协调;和制订改善作业的技术和程序准则。

A. 方案编制办法

119. 多边援助方案逐渐认识到,进行技术合作时,通过项目疏通外来援助既非有效,其影响也不持久。开发计划署报告总结说,项目激增导致资金分散于许多活动,使各国政府为维持它们而疲于奔命,而且损害联合国系统提供适当技术和行政支助的能力(DF/1990/9,第482段)。

120. 大会关于发展方面业务活动的第44/211号决议要求进一步综合协调联合国系统合作方案的拟订工作,方案拟订过程应以各受援国中国所编制的发展方面业务活动的国别方案总纲为基础。受援国政府的方案大纲将按照该国政府的发展计划和优先事项,列出联合国系统的合作条件。

121. 1992年大会第47/199号决议以第44/211号决议为基础,进一步确定了方案战略。该决议特别列出联合国各组织合作与协调的纲领,通过国别战略说明机制,提供各国的多边发展援助。

122. 人口基金于1989年开始实施一个叫方案审查和策略制定工作的人口活动方案编制办法。通过方案审查和策略制定工作,该国目标是按照中期展望的人口预测和指标以及完成这些指标所需投入和各种必要干预而制订的。它具体规定指导资源应用的优先次序系统以及各国政府及多边和双边机构在达成人口目标方面的特殊作用。方案审查和策略制定工作提出的战略文件向各国提供兼顾与人口部门有关的全面发展需要的分析性措施。因此,该文件为拟订完整人口方案和计划这种方案所有必要投入提供稳固基础。

123. 1991年人口基金为28个国家派遣了方案审查和策略制定团;非洲16个国家;西亚和欧洲4个国家;亚洲和太平洋5个国家;和拉丁美洲和加勒比3个国家。它向欧洲派遣了三个需要评价团(保加利亚、波兰和罗马尼亚)。

124. 1992年人口基金向12个国家派遣了方案审查和策略制定团:非洲9个国家和拉丁美洲和加勒比3个国家。它于1992年向中亚(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)和波罗的海国家(爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛)派遣了两个人口需要评价团。从1977至1992年共派遣了184个特派团,其中包括68个方案审查和策略制定团。

B. 方案和项目拟订和核可

125. 遵照联合国各理事机构的指示,提交发展中国家的多边援助显然改用方案

处理办法。过去,孤立的项目是比较容易陷入工作重复、优先次序误列、缺乏协调甚至指示相互抵触。上一节提及人口基金方案审查和策略制定倡议扩充这种处理办法,其方式是提出各国人口-发展情况的分析评价和综合人口方案的一贯战略计划。人口基金援助各国现在是完全根据事先编制的国别方案,该方案又依据它们分析处理所各国有人口问题和提供分配资源的优先次序明确系统的方案审查和策略制定的结论。

126. 方案和项目拟订和发展是各国政府的主要责任。但是实际上,许多人口项目都国际专家拟订的,这些专家是多边机构的工作人员或顾问。联合国系统的许多机构都强调各国政府在方案和项目拟订方面的主要作用。在执行这种优先的模式时,多边机构支持培训和建立机构的工作,以加强各国管理和执行国际人口方案的能力。

127. 方案和项目拟订和核可方面的一项重要发展是这些职权大幅度下放外地工作人员。就人口基金来说,各国主任在1990年有权评价和核可高达\$500,000的项目,1993年末起高达\$750,000的项目。而且核可权的完全下放各国项目已在11个国家和南太平洋试行。开发计划署和教科文组织都将核可项目权下放到外地办事处。评价和核可项目权下放已精简了多边机构的许多作业。更重要的是,它使机构方案更能响应发展中国家的需要。

C. 方案和项目的执行

128. 多边机构一般都支助国别项目和国家间项目。国别项目是国别方案的组成部分,它们一般以一国的需要和优先次序为根据。国家间项目是基于区域或全球需要;设想的利益应超越国家一级。许多国家间项目涉及培训方案、研究、技术咨询或服务或资料收集和传播工作。

129. 在国家一级,执行项目的最重要因素是政治意志,这通常反映在下列方面:足够的相应资金、主管机构和官员的选择、政府高级官员阐述的明白坦率政策、国

家一级和地方一级单位的支持。培训本国人员以促进方案和项目的执行继续在联合国各种援助方案中占有高度优先地位。

130. 近年来在项目执行方面遇到的一个相对严重问题是采购和利用设备和供应品的问题。联合国各机构日益鼓励在当地采购,这不仅是协助发展中国家的一种手段,而且是响应紧迫的项目需要的一种方法。

131. 1991年人口基金采购总额为\$3 110万,比1990年的数字增加约6%。人口基金采购的主要的商品是医疗设备;避孕药;视听设备;电脑设备办公室设备;和车辆。

132. 1992年人口基金的采购总额为\$5 940万,比1991年的数字增加约90%。采购用品数量的大量增加使基金得到非常有利的价格,反过来也使捐助者资金得到最符合成本效率利用。1992年期间,(以所有采购的价值计)约81%是用于避孕药,另外5%用于制造避孕药的原材料。

133. 1980年期间和直到最近,人口基金资助人口项目的支持是主要通过下列人员提供给各国:设在联合国各区域办事处的区域顾问网;驻在各机构总部的区域间顾问和技术工作人员;以及通过各国政府、机构、人口基金或非政府组织执行个别项目提供的各种长期和短期专家。这种安排协助人口基金灵活而推陈出新地响应所有区域和国家的援助请求。

134. 人口基金最近负责广泛审查和评价其二十年的人口经验。结论显示全世界存有大量的经验和知识,而且目前也还在编制新资料。但是,外地人口政策和方案及有关的技术援助活动的资料素质还大有改进余地。

135. 1990年开发计划署理事会第三十七届会议决定支持联合国人口基金的费用安排应适合其具体的方案需求(第90/26号决定,第2段)。理事会第三十八届会议(DP/1991/34)审议了技术援助服务的拟议安排,并决定(第91/37号决定)联合国人口基金的后续安排除其他外,应:

- (a) 为发展中国家各项人口方案和政策及时提供有协调和有效的支助;
- (b) 在可能的范围内利用和尽量加强国家和区域在人口活动方面的能力;

(c) 利用最适当和有竞争性的技术援助来源,并充分考虑到联合国各机构和非政府组织为支助联合国人口基金资助的各项国别方案和项目提供必要技术咨询意见和职责的适当能力;

(d) 使技术服务和咨询意见更接近在发展中国家内进行的各项实地一级的活动,以作为促使联合国人口基金各项方案适当分散的过程的一部分。(第一段)

136. 人口基金经管的技术支助服务包含了联合国系统各组织和机构及有关非政府组织大部分的专门知识,已于1992年全面实施。按照技术支助服务,应在下列三方面满足国家技术援助的需求:

(a) 国家一级,应通过更加以来当地的专门技术和决定;

(b) 区域和分区域各级,通过由人口各学科的专家组成的技术支助队的技术人员;

(c) 联合国和专门机构总部和区域办事处各级,通过技术人员的支助。

137. 技术支助服务安排是根据八个国家支助队,它们按照战略部署,设在各主要发展中区域。由于精通人口领域各方面问题的专家超过160名,他们主要的任务是在必要时向各国提供适宜而迅速的技术援助。

D. 监测和评价

138. 在报告所述期间,联合国系统继续监测和评价人口援助,这既符合会计责任的要求,又为了数据收集,以改善管理绩效的数据。订正的人口基金监测和评价准则于1990年8月颁布,从而增订了1986年制订的准则。各机构作出了认真的努力来协调各种监测和评价过程与程序,以便相互学习,并减轻合作政府的负担。儿童基金会、开发计划署、人口基金、世界粮食计划署(粮食计划署)和国际农业发展基金(农发基金)在政策协商组主持下建立了一个协调机制。该组鼓励联合方案编制和方案审查工作,以及协调方案编制周期和建造共同办公房地和联合采购设备。它也正在努力促进该组成员间评价政策和原则的协调。

139. 过去几年,由于更加重视监测和评价是方案编制过程的一个组成部分,国别方案和个别项目评价的责任已移转人口基金内外的分散单位,包括其外地办事处以及项目管理和执行机构。

140. 因此,人口基金执行的评价数已显著增加,从项目管理执行的自我评价到大力专家组执行的大规模评价,其分析的深度和强度视各个案情彼此不同。1991年的这种独立的深入评价包含了卫生组织/西太平洋区域办事处方案、非洲和亚洲的联合国秘书处技术合作促进发展部的全球方案,以及卫生组织/泛美卫生组织和卫生组织/东南亚区域办事处方案。

141. 1993年完成或即将完成筹备的重要主题评价包括联系人口与妇女创收计划;资料、教育和通讯支助生育计划方案的战略;生育计划服务素质;当地生产避孕药;和外部评价卫生组织执行的若干区域间项目。

142. 人口基金也正在建立新的评价数据库,以便最后利用人口基金的电脑网,该电脑网包含了项目评价报告及主题评价抽取的资料。该数据库的目标是建立评价结论的永存记忆;促进评价结论的传播和利用;并使人口基金定期进行项目设计和执行方面问题的趋势分析。

四、结 论

143. 联合国系统继续加强其方案的实质内容,并增加给发展中国家的财务援助量。就整个联合国系统来说,人口方案的援助从1987年的\$18 100万增加到1992年的\$24 800万。这项援助的大部分(约82%)是来自人口基金。

144. 就实质重点(见表4)来说,通过初级保健制度执行的并入生育保健的生育计划依然获得大部分的人口多边资源。资料、教育和通讯支持生育计划的努力也获得大量的援助。过去两年,拨给基本数据收集和分析的款项略有减少。这个期间的人口动态项目也在减少,并占资源的约9%。

145. 过去一直有人持续重视旨在提高妇女地位和生活条件的方案和项目。妇女

问题已渐被列为人口援助所有实质领域的优先事项,特别是妇幼保健/生育计划、基本数据收集、人口动态和政策的拟订和执行。与此同时,多边机构正在支持提高妇女地位的项目,例如少女教育、领导能力培训、旨在增加妇女及其家庭收入的扫盲方案和项目。

146. 过去两年,非洲人口方案继续有人支持,因为那里的生育保健和生育计划需要是重点问题,而且目前的人口增长率是世界第一。撒南非洲极高的婴儿和产妇死亡率也需要迫切注意。目前,人口基金拨给非洲的资源约的三分之一是专用于妇幼保健/生育计划方案。非洲的多边援助趋势显示,早期强调基本数据收集和政策拟订已为人口方案的业务方面活动,特别是妇幼保健/生育计划所取代。

147. 1990年代是一个关键性的十年:这个十年所采取的人口行动将在进入二十一世纪以后决定个人福利甚至生存以及人口规模和组成方面起很大作用。目前人口和发展的多边资源不足于应付这个十年的挑战是愈来愈昭然若揭了。

148. 1994年国际人口与发展会议筹备活动的激增是突出必须调动各国政府及多边和双边来源的足够资源,以便成功地实现取得人口、计划与发展平衡的人口目标。通过增加资源流通,重新承诺提供生育计划服务和供应发展中世界的男男女女使用--而不仅是容易联系的城市人口和富裕阶层将是1994年会议成功的主要衡量标准。

149. 人口所占发展援助的比例尤其应从其目前占有所有双边和多边发展援助约1.3 %的无法接受的低水平提高。必须认真努力,才能达到各国所核可的发展援助委员会分配国际人口活动援助4%的指标。

注

¹ 《国际人口会议报告,墨西哥城,1984年8月6日至24日》(联合国出版物,出售品编号:E.84.XIII.8)第一B章。

² 《1974年联合国世界人口会议报告,布加勒斯特,1974年8月19日至30日》(联

联合国出版物, 出售品编号:E.75.XIII.3), 第一章。

³ 第一节大量使用人口基金《全球人口援助报告》各期和未发表数据。

⁴ 数字代表某年承付资金, 不应与支出混淆。就人口基金而言, 承付资金是拨给同一年; 就世界银行而言, 承付资金一般是长达数年的贷款。

⁵ 世界银行的贷款和信贷承付是分多年期支付。贷款协议总额年与年之间起伏很大。

⁶ 包括所有发展中国家以及东欧国家和前苏联的预测用户。

⁷ B分节及其后各分节的年支出是用于分析, 而非承付款项(见上文附注4和5)。

⁸ 人口基金的区域间方案收到所有资金的14至16%, 不过1992年这一类的资金已经减少。与人口基金比较, 其他多边机构已将其较多的经常预算和其他资金用于区域间和全球方案。收到的人口基金资金不计, 1989年的区域间方案收到联合国各专门机构拨给人口所有经常预算款项的44至80%。

⁹ 1992年人口组成部分的定义稍有改变, 使同过去几年的比较更加复杂。1992财政年度, 人口、保健和营养多年期贷款的人口组成部分为的\$1.03亿, 而1992年的数字为\$1.81亿。

¹⁰ 但是, 在1992和1993财政年度期间出现了急剧逆转的趋势: 非洲人口贷款总额比例降至18%, 再降到只有1%。相反地, 亚洲获得世界银行1993财政年度的人口贷款的85%。

¹¹ 《让后代过上更美好生活阿姆斯特丹宣言》所列数字是56%。根据更新的资料 and 订正估计数和预测, 2000年56%的避孕普及率符合中间变动预测。

¹² 参看《世界人口前景: 1992年订正本》(联合国出版物, 出售品编号:E.93.XIII.7)。

¹³ 联合国出版物, 出售品编号:E.90.17.3。

表1. 1989和1992年联合国系统各组织的支出,按资金来源分列

(按千美元计)

组 织	1989		1992	
	支出	百分比	支出	百分比
非洲经委会	4 350	100	5 414	100
人口基金资金	3 569a	82	3 629b	67
经常预算	777	18	1 785c	33
其他资金	4	*	-	-
欧洲经委会	554	100	997	100
人口基金资金	290a	53	690b	69
经常预算	240	43	307	31
其他资金	24	4	-	-
拉加经委会	3 671	100	4 757d	100
人口基金资金	2 058a	56	2 685b	57
经常预算	528	14	768	16
其他资金	1 085	30	1 305g	27
亚太经社会	2 928	100	2 777	100
人口基金资金	2 273a	78	2 129b	77
经常预算	624	21	648	23
其他资金	31	1	-	-
西亚经社会	1 055e	100	990	100
人口基金资金	559a	53	239b	24
经常预算	496	47	751	76
其他资金	-	-

组 织	1989		1992	
	支出	百分比	支出	百分比
粮农组织	5 011	100	3 749	100
人口基金资金	3 666a	73	3 503b	94
经常预算	475	10	50	1
其他资金	870	17	196f	5
劳工组织	12 736	100	10 568	100
人口基金资金	10 306a	81	9 568b	91
经常预算	1 790	14	1 000	9
其他资金	640	5	-	-
开发计划署/项目事务处	1 256	100	2 755	100
人口基金资金	1 105a	88	1 251ab	45
经常预算	98	8	1 504	55
其他资金	53	4	-	-
联合国	35 924	100	32 381	100
人口基金资金	27 864a	78	19 661b	61
经常预算	5 423	15	4 814a	15
其他资金	2 637	7	7 906i	24
教科文组织	17 467	100	9 342j	100
人口基金资金	9 867a	56	9 342b	100
经常预算	5 700	33
其他资金	1 900	11
儿童基金会	25	100	6 802	100
人口基金资金	.	.	2 336b	34
经常预算	14	56	4 466k	66
其他资金	11	44	-	-

组 织	1989		1992	
	支出	百分比	支出	百分比
卫生组织	54 009	100	39 108	100
人口基金资金	26 242a	49	15 754b	40
经常预算	5 406	10	2 696	7
其他资金	22 361	41	20 658b	53
小 计	138 986	100	119 641d	100
人口基金经常资金	87 799	63	70 787	59
其他经常资金	21 571	16	18 789	16
其他资金	29 616	21	30 065	25
人口基金 执行机构	121 573	100	133 336	100
人口基金	33 319a	28	39 980b	30
各国政府	22 331a	18	29 192b	22
非政府组织	19 789a	16	21 335b	17
其他	2a	•	229bm	•
业务费	46 132a	38	42 606o	31
共 计(联合国系统)	260 559	100	252 977d	100
人口基金经常资金	209 372	81	204 123	81
其他经常资金	21 571	8	18 789	7
其他资金	29 616	11	30 065	12

资料来源:除另有说明外,1992年所有数字均由有关组织响应人口基金《全球人口援助报告》调查单而提供的。1989年的数字是取自以前的报告丛刊。两个圆点(..)指数据不详;星号(*)指支出低于1%和/或少于\$500。

注

- a 包括经常资金和信托基金。不包括经常资金提供的机构支助费用的资金。
- b 包括经常资金、信托基金和技术支助服务及行政和业务服务的资金。
- c 估计支出。
- d 数字不因四舍五入加入总计。
- e 1987年数字。
- f 代表捐助国提供的信托基金。
- g 联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部是由前国际经济和社会事务部和前否决合作持久发展部的一部分组成。
- h 包括支助国际人口与发展会议临时助理人员的\$442,000。
- i 代表捐助国提供的资金和人口基金以外机构提供的资金。
- j 教科文组织没有收到完整的调查单。数字是由人口基金提供的。
- k 儿童基金会报告1992年支助活动\$4 870万,包括母乳喂养方案和免疫方案。
- l 代表捐助国提供的信托基金和人口基金以外机构提供(不管别处是否可能已列入)的资金以及开发银行和非政府组织提供的信托基金。
- m 代表工发组织、近东救济工程处世界银行执行的项目支出。
- n 代表行政和方案支助服务和经常资金提供的机构支助费用。
- o 代表行政和方案支助服务支出。
- p 不包括世界银行。

表2. 1989和1991年人口援助支出分配,按区域和渠道区分
(百分比)

筹资渠道	撒南非洲	亚洲和太平洋	拉丁美洲和加勒比	西亚	欧洲	区域间
<u>1989</u>						
直接双边	38	50	36	51	49	2
联合国系统	29	27	20	30	41	37
非政府组织	33	23	44	19	10	61
共计	100	100	100	100	100	100
<u>1991</u>						
直接双边	44	53	32	55	25	14
联合国系统	37	32	31	29	56	34
非政府组织	18	14	36	16	20	51
共计	100	100	100	100	100	100

表3. 人口基金支出分配,按地理区域分列
1989-1992年
(百分比)

区域	1989	1990	1991	1992
撒南非洲	24.8	29.4	32.0	28.9
亚洲及太平洋	36.9	33.8	33.1	38.6
拉丁美洲和加勒比	13.0	11.4	10.0	12.0
西亚	9.9	8.9	6.7	6.0
欧洲	1.2	1.6	1.9	2.4
区域间	14.2	15.0	16.2	12.1
共计	100.0	100.0	100.0	100.0
支出共计 (百万美元)	157.5	168.8	172.0	128.2

表4. 人口基金支出分配,按工作计划类别分类
1989-1992年
(百分比)

工作计划类别	1989	1990	1991	1992
基本数据收集	11	10	9	6
人口动态	13	11	11	9
制订和评价政策 和方案	8	8	9	8
政策的执行	0	0	0	0
计划生育方案	44	46	43	52
资料、教育和通讯	16	16	17	15
特别方案	3	4	6	4
多部门活动	2	2	3	4
共计	100.0	100.0	100.0	100.0
支出共计 (百万美元)	157.5	168.8	172.0	128.2

表5. 人口基金支出分配,按地理分列
1989-1992

	支出 (百万美元)				百分比分配			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
<u>100-基本数据收集</u>								
撒南非洲	5.6	7.0	6.7	3.6	19	18	15	11
西亚	1.4	1.5	1.0	0.8	10	11	10	8
亚洲和太平洋	7.3	4.2	3.4	1.7	14	8	7	4
拉丁美洲和加勒比	1.7	1.7	1.3	1.6	11	12	11	12
区域基金	1.1	1.8	2.0	0.7	4	7	7	7
区域间	0.8	1.0	1.2	0.2	4	4	4	2
<u>200-人口动态</u>								
撒南非洲	3.0	4.2	3.4	2.2	10	11	8	7
西亚	2.9	2.8	2.4	1.6	22	20	22	17
亚洲和太平洋	6.0	1.8	3.0	2.4	12	4	6	5
拉丁美洲和加勒比	1.2	1.3	1.3	1.4	8	9	11	10
区域基金	6.0	5.8	6.7	2.9	23	22	24	29
区域间	2.2	3.0	3.4	1.1	10	12	12	7
<u>300、400-人口政策的拟订和执行</u>								
撒南非洲	2.5	3.8	4.7	4.3	9	10	11	13
西亚	0.8	0.9	0.6	0.1	6	5	5	1
亚洲和太平洋	0.7	1.1	1.0	1.1	1	2	2	2
拉丁美洲和加勒比	1.1	1.2	0.8	0.9	7	8	6	7
区域基金	3.1	3.2	3.3	1.8	12	12	12	18
区域间	4.3	4.8	5.5	3.0	19	19	20	19
<u>500-妇幼保健/生育计划</u>								
撒南非洲	10.0	13.5	14.6	11.6	34	34	34	35
西亚	4.8	4.6	4.3	5.2	35	33	40	53

	支出 (百万美元)				百分比分配			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
亚洲和太平洋	30.9	35.4	32.3	34.7	60	72	66	74
拉丁美洲和加勒比	8.9	7.6	6.8	6.6	59	54	55	49
区域基金	6.8	6.5	6.8	1.8	26	24	24	18
区域间	8.7	10.2	10.4	6.7	39	41	38	43
600-资料、教育和通讯								
撒南非洲	6.3	8.1	10.3	8.1	22	21	24	24
西亚	2.3	2.6	1.0	1.4	17	19	10	14
亚洲和太平洋	4.9	3.5	3.6	4.0	9	7	7	8
拉丁美洲和加勒比	1.5	1.4	0.8	1.8	10	10	6	14
区域基金	7.7	8.5	8.8	1.5	30	31	31	15
区域间	3.7	4.4	4.8	2.6	16	17	17	17
700-特别方案								
撒南非洲	1.3	1.6	1.6	1.6	4	4	4	5
西亚	1.0	1.4	0.8	0.3	8	10	8	3
亚洲和太平洋	1.1	1.7	5.0	1.7	2	4	10	4
拉丁美洲和加勒比	0.5	0.7	0.6	0.5	3	5	5	4
区域基金	0.6	0.6	0.2	0.6	2	2	1	6
区域间	1.2	1.3	2.1	0.8	5	5	7	5
800-多部门								
撒南非洲	0.6	1.1	2.0	1.6	2	3	5	5
西亚	0.2	0.3	0.6	0.4	2	2	6	5
亚洲和太平洋	0.7	1.3	0.9	1.2	1	3	2	3
拉丁美洲和加勒比	0.2	0.3	0.7	0.7	2	2	6	5
区域基金	0.4	0.6	0.7	0.6	1	2	3	6
区域间	1.5	0.5	0.3	1.1	7	2	1	7