



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
1 December 2003
Chinese
Original: English

2004 年第一届常会

2004 年 1 月 23 日至 30 日

临时议程项目 10

人口基金

联合国人口基金

2000-2003 年人口基金国家间方案的审查

目录

	页次
一. 概览.....	2
二. 取得的成果.....	2
A. 生殖健康.....	2
B. 人口与发展战略.....	6
C. 宣传.....	8
三. 主要制约因素和经验教训.....	10



一. 概览

1. 本增编审查执行局第 2000/6 号决定核可的 2000-2003 年人口基金国家间方案。如表 1 所述，执行局共核可 1.6 亿美元，用于 2000-2003 年国家间方案。其中 1.42 亿美元来自经常资金，1 800 万美元来自其他资源。资源总额的 58% 划拨给区域间方案，剩余的 42% 由四个区域方案分享，其中非洲获得的数额最大。生殖健康的拨款占资源总额的 49%，人口和发展战略占 28%，宣传占 24%，而两性问题则贯穿于各实务领域。

表 1: 2000-2003 年人口基金国家间方案截至 2003 年 9 月的资源支出情况
(单位：百万美元)

来源	核可金额	支出
经常资源	142	127
其他资源	18	71
共计	160	198

2. 尽管维持了国家间方案当初的实务和地域优先项目，原定的支出仍然出现一些变化。核心资金从 1.42 亿美元减少到 1.27 亿美元；然而，由于芬兰、日本、荷兰、挪威、瑞典、联合王国及欧洲委员会等捐助方慷慨解囊，其他资源从 1 800 万美元增加到 7 100 万美元。生殖健康得到了大部分的额外资金。外部政策环境出现了一些变化，因而再度向宣传活动划拨资金。人口基金还收到了加拿大、荷兰和联合王国提供的 9 300 万美元信托基金，以解决生殖健康用品的安全缺陷。

二. 取得的成果

3. 2000-2003 年国家间方案的大多数目标已经实现。在国家一级活动的支助下，区域和区域间方案为国家方案创造了重要成果。方案完成了大量产出，而花费的业务费用却十分有限。此外，国家间方案有助于形成支助《国际人口与发展会议(人发会议)行动纲领》的新合作伙伴关系，并加强和扩大联合国系统内外现有的合作伙伴关系。本节审查国家间方案的一些主要成就。重大的制约和取得的经验放在第三节讨论。

A. 生殖健康

4. 国家间方案向一系列倡议提供支助，以改善以下领域的生殖保健服务：(a) 青少年性健康和生殖健康；(b) 预防感染艾滋病毒；(c) 降低产妇死亡率和发病率；(d) 提高对人类生殖的研究能力；(e) 增加避孕用具的使用；(f) 人道主义援助。此外，方案开始就文化对生殖健康行为的影响进行分析。

5. **青少年性健康和生殖健康。**2000-2003 年国家间方案大大推动了青少年性健康和生殖健康的概念问题和运作问题的处理。研究和信息交流有助于人口基金重新界定其方法，并重新确定方法的重心。人口基金正在从一种以性健康和生殖健康教育为中心、较为传统的方法，向基于青少年现实生活需要、更加全面、注重发展的办法过渡。例如，非洲青年联盟正在将青少年性健康和生殖健康纳入若干非洲国家的生计方案。

6. 国家间方案已把取得的经验和好的做法系统化。各项目体现了更加重视以下领域的政策制订工作：(a) 增强青年的力量；(b) 两性公平和平等；(c) 生活技能教育；(d) 改变行为的措施；(e) 能力建设；(f) 同龄人相互教育和方便青年的服务交付；(g) 弱势群体战略。在亚洲，日本计划生育国际合作组织进行的一个项目对青少年性健康和生殖健康行为进行研究，组织国家间培训，并在马来西亚、尼泊尔和斯里兰卡对青少年性健康和生殖健康模式进行测试。由该组织进行的另一个项目加强了信息、教育和宣传以及倡导工作的行动策略并使之制度化；该组织在国家一级审查、编辑并拟定了生殖健康方面的信息、教育和宣传以及倡导工作的示范行动策略和手段。

7. 为了确保青少年性健康和生殖健康活动有一个有利的环境，国家间方案侧重吸收父母、传统领导人及其他成年人参与的社区一级战略。各种努力的中心是建立合作伙伴关系，包括与其他联合国机构的合作伙伴关系。在亚洲，与宗教领袖、教师和父母一道进行的、基于社区的宣传工作鼓励更多地讨论各种问题，从而为各项目赢得更多支助。在拉丁美洲，方案通过使成年人和父母参与其中的培训和倡导，赢得了市政当局对青少年性健康和生殖健康方案的政治及财政承诺。

8. 在阿拉伯国家和欧洲，方案通过童子军和女童子军网络，在七个国家推动基于同侪的青年生殖健康办法。建立了一个大型网络，在那些活跃于同侪教育和服务的区域机构中传播统一的信息和技巧。在非洲，与社区成员一道拟定了基于社区的改变行为宣传方案和材料，以体现各社区的独特情况。这一办法增强了妇女和青年的能力，并促进全社区讨论发展问题。此外，成立了一个非洲青年网络，以交流青少年性健康和生殖健康以及艾滋病毒/艾滋病问题方面的最佳做法和取得的经验。

9. **预防艾滋病毒感染。**在国家间方案下，人口基金在处理艾滋病毒/艾滋病问题以及在界定人口基金在这一领域的基本角色方面取得长足进展。人口基金将强调预防工作，并在预防与生殖健康方案之间建立联系。国家间方案通过培训和学习计划、技术手段和方案手段、以及战略指导，加强了总部和实地的机构能力。国家间方案特别重视弱势群体，尤其是处于人道主义危机中的弱势群体。

10. 倡导、合作伙伴关系和方案手段是艾滋病毒预防工作的主要产出。向各机构间机制提供支助，其中包括联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)共同赞助；与人口委员会、适当保健技术方案、国际计划生育联合会、玛格丽特·桑

格国际中心以及 Engender Health 组织结成伙伴关系；与欧洲委员会、石油输出国组织及非洲青年联盟结盟。这些工作都作出了重大贡献。

11. 保护孕妇免遭艾滋病毒感染是预防母婴传播工作的一个部分，人口基金一直推动该项工作。人口基金还强调青年人在预防工作中的关键作用以及在保险套方案拟定中应处理使用者的需求和观念问题。提供艾滋病毒/艾滋病工作的资源流动数据、传播战略以及在人道主义应急情况下艾滋病毒预防工作也一直是国家间方案采取的主要措施。人口基金被指定为艾滋病规划署青年人以及预防艾滋病毒保险套方案的召集机构，这反映了人口基金在这些领域的领导地位。

12. 艾滋病毒预防工作还通过区域方案纳入了青少年性健康和生殖健康方案以及倡导方案。在非洲，人口基金与非洲青年联盟合作，同各政府、非政府组织和私营部门结成合作伙伴关系，以向青年人提供预防感染艾滋病毒所需要的技巧、资料 and 各项服务。建立了机构间联合倡导倡议。在防治艾滋病毒/艾滋病方面，该倡议得到了非洲领导人的支持，并赢得了财政支助。在亚洲，通过欧洲委员会/人口基金亚洲生殖健康倡议，把艾滋病毒/艾滋病问题纳入了四个国家的生殖健康教育。在东欧，人口基金推动全面应对做法，以减少青年人容易感染艾滋病毒/艾滋病的程度，并增强青年防治这一流行病的能力。这一努力通过青年同龄人教育电子资源网络等手段，改善了整个区域的宣传网络和同龄人教育方案。

13. 在拉丁美洲和加勒比区域，制定了全面的发展战略，并把青少年性健康和生殖健康倡议纳入与艾滋病毒/艾滋病有关的各种措施。还制定了一项区域战略，以加强各项艾滋病毒/艾滋病预防措施。由于采取了各种新颖的做法，例如让各人权机构参与推动艾滋病毒/艾滋病的立法工作以及同武装力量合作促进男性责任，合作伙伴关系得到了加强。

14. **降低孕妇死亡率和发病率。**国家间方案与一个合作伙伴联盟合作，成功地扩大并具体实施了降低孕妇死亡率和发病率的工作。重心是提供产科急诊护理。在若干国家进行了试点项目，以确定提供这种护理的最佳战略。一项令人鼓舞的成果是，通过利用国家资源和外部资金，将产科急诊护理纳入各项国家方案。

15. 在拉丁美洲和加勒比区域，一个由人口基金、泛美卫生组织/世界卫生组织（卫生组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界银行和美洲开发银行组成的机构间任务组，确定了减少产妇死亡率的关键措施，并提出了一项共同区域战略。在阿拉伯国家，泛阿拉伯家庭保健项目（家保项目），即多国家家庭保健调查，提供了一整套关键指标。这些指标使各国卫生部或其他机构能够对旨在改善生殖健康服务和儿童健康的各项国家目标和计划进行监测。在人口基金和阿拉伯湾支援联合国发展组织方案的支助下，各国家小组进行了调查，还收集了有关年轻人健康、社区支助和性别观点的数据。

16. 国家间方案提供支助，以通过预防、治疗和瘘幸存者重新参与社会生活来根除妇科瘘。十个非洲国家进行了需求评估、修复妇科瘘、提高认识以及制定国家行动计划的工作。建立了一个专家网络，在此之前一些专家数十年来都是独自开展工作。瘘问题第一次得到大规模的关注和支助。

17. 防止针对性别的暴力是该方案的又一重心。对付针对性别的暴力的工作以各训练服务提供方为中心。方案设计评估了卫生部门应对效能的监测工具以及防止针对性别的暴力的教育工具。在拉丁美洲和加勒比区域，一个机构间任务组制定了一项减少死亡率以及全面照顾性暴力受害者的区域战略。在阿拉伯国家，一项区域倡议通过各种研究，培训，人口信息、教育和宣传以及倡导活动，将基于性别和权利的内容纳入地方规划和卫生倡议。

18. **提高人类生殖研究能力。**人类生殖方案是一项由国家间方案支助，由卫生组织执行的重大倡议，其目的是提高人类生殖研究能力。方案的外部评估发现，方案已经作出重要贡献。例如，已经批准使用紧急避孕用具国家的数目从 1995 年的 3 个国家上升到 2002 年的 96 个国家，在很大程度上，这是方案影响政策和服务交付做法的结果。由于对避孕用具(如铜避孕环)的效果和安全的研究，具体做法出现了变化，避孕用具的性能得到改善。而且，方案继续维持一个颇为可观的全球研究网络，向 59 个国家的 123 个中心提供支助，而这些国家大都位于发展中区域。

19. **改善生殖健康服务的覆盖面和质量，包括更容易获得避孕用具。**国家间方案通过产品开发研究并通过针对服务提供方的指导方针，使人们更容易获得现代、价廉的避孕用具。通过各种生殖健康商品安全倡议，大规模供应高质量生殖健康产品。该方案还在国际一级开展合作，以增加现代避孕用具的供应。人口基金在制定廉价避孕方法方面向人口委员会提供支助，并在拟定避孕方法的合格标准以及传播避孕用具使用建议方面向卫生组织提供支助。在执行生殖健康商品安全战略方面，人口基金与其他发展合作伙伴以及各国家办事处和国家支助组密切合作，开展能力发展、倡导和调动资源的工作。这一领域的工作影响了政策对话，并有助于各国处理可持续性问题。

20. 根据人口基金新的战略方向，国家间方案开展了各种活动，来发展人口基金在全部门办法以及减贫战略文件方面的能力。国家间方案与世界银行学院合作开办了一个培训课程，并对四个国家在全部门办法方面的经验进行深入审查。国家间方案还编制了关于生殖健康服务成本计算的各种资料和工具以及一个自学模块。该方案改善了人口基金把对生殖健康的各种关切纳入卫生部门改革的能力。

21. 国家间方案向新颖的机构间战略的拟定工作提供支助，以协助妇女在生殖健康问题上作出明达的决定，并改善妇女在要求优质生殖健康服务方面的能力。人口基金同国际劳工组织消除社会排斥和贫穷的战略和方法方案、儿童基金及卫生组织密切合作，在六个国家执行了这个社区一级的项目。人口基金在一个基于权

利的框架范围内，促进鼓励参与办法、当地能力建设以及问责制度。人口基金还向政策对话提供支助，以界定处理护理质量问题的最佳办法。在国家一级取得的经验的基础之上，拟定了方案指导方针和政策指导方针。

22. 在拉丁美洲和加勒比区域，人口基金与世界银行和泛美卫生组织/卫生组织合作，率先开展一项区域性战略，将生殖健康的各种内容纳入卫生部门改革。在亚洲，人口方案管理国际委员会在印度、老挝人民民主共和国和巴基斯坦进行了一个加强非政府组织能力的项目。在这些国家中各指定一个非政府组织合作伙伴，通过采取鼓励参与、基于社区的办法，来执行生殖健康措施。

23. **人道主义援助。**国家间方案的一个关键内容是向紧急情况 and 冲突后情况提供援助。国家间方案提供直接人道主义援助，并将与生殖健康、性别和人口有关的各项问题纳入国际社会、地方当局及民间社会的人道主义及重建工作。各种资源被用来向国家办事处提供支助，提供快速反应能力，以及向人道主义和冲突后方案提供技术和业务支助。方案在性健康和生殖健康方面进行需求评估，并强调青少年的需求。方案还向国家办事处提供培训，以在发生危机时交付各种服务，并且发放生殖健康救急包。主要受惠国包括阿富汗、布隆迪、哥伦比亚、厄立特里亚、伊拉克、科索沃、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹和东帝汶。在非洲，与马诺河联盟国家(几内亚、利比里亚和塞拉利昂)建立了吸收妇女参与的和平建设工作合作伙伴关系。

B. 人口与发展战略

24. 为了增加对人口同发展问题一体化的承诺，人口基金在联合国系统内、外宣传人口与贫穷之间的复杂联系。举行全球对话、训练讲习班以及出版材料，帮助人们更好地了解这些联系及其同生殖保健、性别和可持续发展问题的关系。该方案加强了人口基金国家办事处促进共同国家评估、联合国发展援助框架、千年发展目标和减贫战略文件的能力。作为人发会议十周年纪念活动的一部分，在 151 个国家作了执行人发会议经验的实地调查。

25. 在数据、指标、信息系统和研究领域，南部非洲发展共同体人口普查项目有助于统一该区域各国人口普查方法。同美国人口普查局、加拿大国际开发署、世界银行、美国国际开发署和 21 世纪统计促进发展伙伴关系（21 世纪统计伙伴关系）结成伙伴关系，对此项工作起到了促进作用。拉丁美洲和加勒比区域支助该区域妇女保健网络开发指标系统，供民间社会跟踪人发会议行动纲领的执行情况。这提供了有效的监测工具并促进了政府问责制。

26. 人口基金作为 21 世纪统计伙伴关系人口普查任务组的领头单位，并同联合国经济和社会事务部统计司结成伙伴关系，继续在人口普查方面发挥全面领导作用。该方案强调国家能力建设以及在政策对话中，尤其是在国家减贫和千年发展目标监测工作方面利用人口普查数据。国家间方案还支助对方法进行创新研究，

寻求控制人口普查费用的办法并制定其他人口普查办法。结果，该方案发表了三份手册，供发展中国家统计办公室和人口普查局使用。该方案还提供财政和技术资源，在区域一级进行统计方面的培训和能力建设并举行会议。

27. 人口基金亚洲和太平洋司及技术支助司同日本大学人口研究所合作，举办了一期关于保健预期情况的区域讲习班。讲习班鼓励在发展中国家搜集纵向数据，以便更好地监测国家保健状况，提高生活质量。讲习班还训练发展中国家的研究人员利用剖面数据和纵向数据来处理保健预期方面的问题。国家间方案的另一个重点是协助确定指标，以监测把性别观点纳入主流的工作。人口基金同联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会协作制订了一个指标系统，以监测各国政府对人发会议采取后续行动的情况，并监测《北京行动纲要》中与保健有关的问题。

28. 在阿拉伯国家，国家间方案在联合国西亚经济社会委员会设立了人口政策和信息系统，监测该区域人发会议方面的进展情况。向阿拉伯国家联盟人口研究司提供了支助，这有助于争取主管保健和社会事务的部长在青年问题、增强妇女的力量以及生殖保健和权利方面作出承诺。这还有助于把复杂的人口问题纳入国家议程，并达成区域共识。向联合国欧洲经济委员会（欧洲经委会）人口活动股提供支助，有助于维持一个数据基，以监测欧洲经委会成员国落实人发会议指标的情况。在欧洲经委会人口活动股的协调下，一个欧洲研究所联合体对 1990 年代进行的家庭生育率调查作了分析。该股还提请注意老年人的状况、向往和态度。

29. 人口基金同国际人口问题科学研究联合会、各国人口研究国际合作委员会、国际老龄问题研究所和国际助老会协作，为联合国各次会议的筹备进程提供投入，强调人口、贫穷与性别之间的联系。例如，人口基金发表了《南非和印度受社会排斥的贫穷老人的处境和声音》，作为对 2002 年 4 月在马德里召开的第二次老龄问题世界大会的贡献。2002 年 12 月在曼谷召开的第五届亚洲及太平洋人口会议，发表了关于该区域今后的政策和方案的行动计划和战略指导。

30. 国家间方案支助以人口与发展方面的训练倡议的形式进行能力建设。例如，人口基金同神户亚洲都市情报中心协作，对城市行政管理人员进行培训。人口基金还向荷兰多学科人口研究所提供支助，通过搜集有关捐助者和国内资源用于人口活动情况的数据、以及发表年度报告，来监测实现人发会议财政目标方面的进展情况。

31. 为了促进把人口问题纳入发展议程，人口基金在总部和拉丁美洲及加勒比区域举办了一系列关于人口与贫穷的会议。人口基金还举办或支助了另外好几次关于两性平等、老龄问题、移徙和环境的会议，并支持关于这些问题的出版物。在亚洲，人口基金同国际人口问题科学研究联合会协作，举办了一次区域人口会议，分析变化中的人口动态对东南亚宏观经济环境的影响。

32. 国家间方案制订了概念框架，通过非洲社会研究方案这项审视撒南非洲影响生殖保健和人口变化的问题的研究倡议分析撒南非洲的人口变化。国家间方案还支助研究人口变化和文化、传统价值观念和影响艾滋病毒感染情况的其他因素。这些研究加强了各研究机构的能力，调动了社区参与，并形成了以证据为基础的方案规划工作。

C. 宣传

33. 国家间方案支助进行全球、公司和方案宣传工作，以全球和区域的决策者、立法人员和议员、捐助者、非政府组织、民间组织和媒体为重点。宣传工作着重于青少年的性保健和生殖保健、针对性别的暴力、男性责任、艾滋病毒/艾滋病以及人口与可持续发展。该方案为各类会议提供援助，如北京会议五周年纪念和世界青年论坛等。该方案还支助人口研究所和日本家族计划国际协力财团等组织、以及国际开发协会所举办的政策对话，宗旨是把人发会议议程纳入区域和国家的政策对话。

34. 在非洲，议员们在贝宁举行区域会议，推动把人口和发展纳入非洲发展新伙伴关系。非洲区域方案开发了一个计算机模型，以提高人们对人口问题的认识。在亚洲，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国教育、科学及文化组织执行了一个关于人口和发展、青少年的性保健和生殖保健以及人口教育的区域项目。

35. 拉丁美洲和加勒比区域同妇女部门及区域保健和权利倡导团体协作，促进权利和两性平等，并防止发生性别暴力。同美洲人权研究所和各国监察员办事处结成联盟，结果，生殖权利被纳入了这些机构的议程。人口基金还带头提出 2001 年讨论会关于美洲的性别暴力、保健和权利问题的机构间倡议。联合国各组织和非政府组织通过了该讨论会的行动呼吁，作为主要的概念和业务基准。该倡议导致制订了关于家庭暴力的标准立法单元、以及为针对性别的暴力的受害者制订了多部门模式。人口基金与美洲人口与发展议会小组编写宣传材料、开设训练讲习班并提出网络联系倡议，帮助美洲议员把生殖保健和权利纳入立法工作。

36. 为了争取阿拉伯国家议员的支持，国家间方案着重于努力达成共识及联合宣言。五个国家的国家小组研究了关于针对性别的暴力和青少年问题的现有法律。在向议员们指出保护妇女和青少年的立法缺陷时，利用了上述研究结果。该方案还对人发会议发言人进行了宣传培训。

37. 在亚洲，重点在于争取得到并保持议员的支助，包括在该区域一些国家制订打击性别暴力行为的新法律，并支助人口基金的国际筹资工作。亚洲人口与发展协会还执行了两个项目，加深亚洲议员对国内及全球人口问题同可持续发展之间关系的认识。

38. 在非洲，非洲和阿拉伯议员人口与发展论坛（非阿人发论坛）订立了关于生殖保健的标准立法，一些国家已予采纳。非阿人发论坛正在制订一个艾滋病毒/艾滋病的立法框架。联合国非洲经济委员会利用国家间方案的支助，研制了互动式的计算机模拟模型，显示人口、环境、社会经济发展与农业之间的相互作用，并提高人们对这些相互作用的了解。

39. 人口基金的主要出版物，《世界人口状况报告》，每年的编写工作都得到国家间方案的支助。该出版物在全球一级提高了人口基金的形象、信誉，增加了各方面对人口基金的支助，加强了国家能力并发展了支援基础。所讨论的专题同组织优先事项一致，涉及生殖保健及人口和发展战略方面的重要问题、以及贯穿各领域的问题。世界人口日、年度海报竞赛、国家人口报告以及民间社会组织的活动等全球和国家的宣传活动，都参照了该报告。宣传材料以律师、保健工作者、人口和生殖保健研究人员为对象。

40. 每个区域方案都编写了关于优先问题的宣传材料。例如，非洲区域方案在世界爱滋病日推出一个艾滋病毒/艾滋病宣传袋，并散发了关于有害做法的指标。在拉丁美洲和加勒比区域，美洲人口与发展议会小组执行一个项目，支助人口倡议和生殖保健倡议。在亚洲，向议员们散发了项目结果；在阿拉伯国家，向欧洲和中亚约 2 000 名用户提供电子周报，及时介绍人口和生殖保健方面的最新情况。

41. 在资源减少、性保健和生殖保健遭到有组织的反对之时，发展支援基础成了人口基金的一大关注事项，尤其是在《北京行动纲要》五周年审查之前的这段时期。人口基金支助妇女非政府组织宣传生殖保健和权利；由此形成的一项共识纳入了北京会议五周年结果文件。宣传工作，尤其是在捐助国的宣传工作，涉及议员、人口基金亲善大使、新闻工作者、政治团体和非政府组织。欧洲联盟好几个国家决定增加性保健和生殖保健方面的经费，就是这些努力取得成果的明证。

42. 在全球一级，人口基金同国家，区域和全球的议员团体协作，帮助成立了一个机制，让所有区域的议员能够定期聚会，监测履行人发会议各项承诺方面的进展情况。2002 年 11 月，关于执行人发会议行动纲领的国际议员大会在加拿大渥太华召开，这是全球讨论调动资源及营造有利于处理人口与发展问题的环境的一系列议员大会的开端。此类会议每两年举行一次，确保对议员们所作的承诺采取后续行动。人口基金作为该会议的永久秘书处，将通过电子邮件递名录服务机向议员们随时通报人口活动供资、国家法律和人口政策及方案方面的进展情况。

43. 区域方案提出了类似的倡议。亚洲区域方案着重于议员，并争取到了对国家方案和全球活动的支助，而阿拉伯国家和欧洲区域方案则动员议员们支助青少年权利和消除针对性别的暴力。非洲区域方案同议员和宗教组织协力改进政策。宣传作用得到加强，导致非洲好几个国家在人口问题和生殖保健权利方面出现立法和政策变化。第四届和第五届非洲女部长和女议员会议讨论了性别问题和艾滋病

毒/艾滋病问题。在拉丁美洲和加勒比区域，该方案加强了同议员们和妇女保健及女权组织的伙伴关系，以努力巩固人发会议的进展并同反对团体作斗争。

三. 主要制约因素和经验教训

44. 如第二节所述，2000-2003 年国家间方案对人发会议议程作出了重大贡献。虽然有这些成绩，但经过好几次审查和评价，该方案也暴露出一些缺点。其中部分缺点来自于难以记录结果，而其他则起因于项目活动的扩展。总体而言，国家间方案涵盖了一系列众多的、多种多样的倡议。如果该方案集中在较少的问题上，可能更有效力。

45. 在国家间方案期间，人口基金的筹资工作很有成效。这有助于补偿因政治、经济变动而导致的核资源减少。不过，就业务层面而言，非核资源的涌入，导致项目众多、规划工作增加以及人口基金项目执行程度较高。方案层次同实务领域之间也因此更难建立和保持联系。此外，各方案级别（区域间，区域和国家）之间的联系也不总是很清楚。虽然该方案旨在使所有项目结果符合国家方案的要求，但人口基金国家办事处和国家支助组并不总是参与项目的制定和执行工作。这一点极其重要，因为人口基金的一大相对优势就是其在国家和区域两级的技术实力。

46. 另外，2000-2003 年国家间方案是在人口基金开始过渡进程之前拟订的。在该方案拟订之后，人口基金才通过其战略指导方针，其中要求采取综合办法，形成可以推广的模式，并加强促进人发会议议程的能力建设。在各方案组成部分之内的活动也不总是在一个全面的框架内制订的。执行一些试验项目时，并没有要加以推广的明确计划。还有一些项目和活动也是不可维持的，因为它们并不考虑可推广性、能力建设或在其制定过程中利用项目结果等问题。

47. 同样，2000-2003 年国家间方案开始之时，在人口基金，知识交流还处于起步阶段。结果并不总是传给可能的用户，各项目之间结果交流也不充分。从一级别向另一级别交流专门知识、一般知识和技术，是又一件令人关注之事。

48. 2000-2003 年国家间方案是在人口基金开始采纳注重成果的办法之时核准的。虽然人口基金试图制定注重成果的国家间方案，改进监测和评价活动，但该方案注重活动仍胜于注重成果。另外，扩充资金、活动和项目并不有利于注重成果的监测工作。管理国家间方案所需要的人力资源超出了人口基金能够提供的水平。此项管理工作要求进行更加全面的规划，加强协调区域间、区域和国家方案的能力，并有能力适应难以预期的供资环境。

49. 2004-2007 年国家间方案的结构和管理方面将作数项变动，以更好地支助人发会议议程。新的方案将考虑到变化中的国家及区域需求，上述各项弱点及内、外政策环境的变化。

50. 为了确保国家间方案的活动同国家方案相关，人口基金国家办事处和国家支助组将参与区域间方案和区域方案的拟订、执行、监测和评价。人口基金国家办事处将评估需求、确定优先事项、指明执行组织并评估国家间方案对于国家需求的相关性。在 2004-2007 年国家间方案的筹备阶段，人口基金就采用此办法。

51. 要增强方案的可持续性，国家间方案活动的拟订和执行过程必须处理能力建设问题。最近一次专题评价强调人口基金必须更新其能力建设战略。按照人口基金致力于能力建设的精神，国家间方案将把人的能力建设和组织能力建设纳入其每项产出，并将优先注重发展中国家的组织。

52. 2004-2007 年国家间方案还将遵循人口基金的战略指导；该战略指导力图提高政策对话、发展框架和方案规划进程的效力。该方案将确定或形成可以推广的经历、最佳做法和经验。将开展各项活动，在千年发展目标的范畴内，调动对人发会议政策议程的支助；并在每个国家为此目的调动资源。对人发会议政策议程的高度关注将构成 2004-2007 年国家间方案的框架。

53. 知识交流将是国家间方案框架的组成部分，以确保把总结的经验和最佳做法归入该系统，并在更大范围内加以试验和推广。人口基金执行的项目将保持在最低水平。基金将评估每一执行机构的业绩，然后再分配别的项目。

54. 鉴于按照国家间方案所开展的各种活动，人口基金将对规划、执行和评价活动制定严格的管理制度。突出重点的国家间方案能指明清楚的产出和得到更好管理的干预措施。国家间方案要求进行系统监测，并主动同执行伙伴交往。国家间方案的执行工作也将考虑到人员调整因素，确保高效执行方案。
