



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/1995/90
9 June 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1995年实质性会议

1995年6月26日至7月28日,日内瓦

临时议程* 项目4

联合国国际发展合作方面的业务活动

联合国儿童基金会

向经济及社会理事会提交的年度报告

摘要

本报告是依照大会1993年12月20日第48/162号决议附件第29段、经济及社会理事会1994年7月28日第1994/33号决议第7段和经济及社会理事会1994年7月28日第1994/293号决定而提出的。

第一章概述了在进行业务活动三年期政策审查方面采取的措施,第二章讨论了根据经济及社会理事会业务活动部门高级别会议指定主题进行的活动和采取的措施。1995年,重点在于执行国际人口与发展会议通过的《行动纲领》。第三章涉及社会发展问题世界首脑会议的后续行动。

* E/1995/100。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 执行有关对业务活动进行三年期政策审查的		
规定所采取的措施	1 - 42	3
A. 导 言	1 - 5	3
B. 共同目标和战略	6 - 12	4
C. 统一方案周期	13 - 15	5
D. 驻地协调员制度:扩大备选人员范围	16 - 18	6
E. 外地委员会	19	7
F. 评价和监测	20 - 23	7
G. 方案拟订程序	24	8
H. 方案措词	25 - 26	8
I. 共同房地	27 - 28	9
J. 简化和统一程序	29	9
K. 共同手册	30 - 31	9
L. 管理审计制度	32 - 35	10
M. 权利下放和方案拟订授权	36 - 37	11
N. 培 训	38 - 42	11
二、 国际人口与发展会议的后续行动	43 - 50	12
三、 社会发展问题世界首脑会议的后续行动	51	14

一、 执行有关对业务活动进行三年期 政策审查规定所采取的措施

A. 导 言

1. 执行主任认为大会1992年12月22日第47/199号决议是促进机构间合作的一个里程碑,联合国儿童基金会(儿童基金会)高度优先重视与其各伙伴单位和在基金会本身执行该决议的规定。

2. 该决议有大量重要的内容。然而,该决议的一个特点是强调制定共同的目标和战略(例如通过国别战略说明),并据此动员整个联合国系统的工作。另一个特点是加强政府在协调方面的作用,强调有必要把联合国的援助与国外捐助者的援助以及当然包括国内资源结合起来的必要性。最后,该决议还强调通过重视方案办法、国家执行、采用规则和程序,使联合国系统在提供援助的机制方面实现更大程序的灵活性。

3. 简言之,第47/199号决议代表了一种概念上的转移,即把政府间合作从有限地集中于行政管理转移为努力建立联合国系统内行动方面的坚强结盟。

4. 本报告是在起草秘书长关于这些问题的三年一度的报告之前编写的。在秘书长的报告中,将详细列举具体问题和儿童基金会及整个联合国系统所取得的成就。因此,本报告将力求更多地集中于儿童基金会关于这些问题的广泛看法。

5. 以下各节概述了儿童基金会对第47/199号决议中对儿童基金会业务活动最有关的关键部分的后续行动。首先讨论在制订共同目标和战略方面的努力(例如通过国别战略说明),然后,讨论方案问题(例如统一周期、驻地协调员制度、外地委员会、评价与审查、方案拟订程序和方案措词),接着讨论业务问题(例如共同房地、简化和统一程序、共同手册、管理审计制度和权利下放、授权以及培训的问题)。

B. 共同目标和战略

6. 几年来主管方案事务的执行副主任作为行政协调委员会(行政协调会)关于业务活动委员会的主席曾建议应制定一份联合国共同战略的文件。3年前,儿童基金会向其在行政协调会的伙伴单位建议联合国系统应制定国别战略说明,该说明将作为联合国系统在所选中的国家集中共同目标和战略的机制。该建议最后获得行政协调会的一致通过,并接着由大会进行审议,并成为第47/199号决议的重要部分。

7. 儿童基金会通过在总部一级的宣传和支助活动,并通过在国家一级发挥积极的作用,一直非常积极地执行这一规定。首先,向儿童基金会外地工作人员发出正式指导方针,强调执行主任高度优先重视支持这一倡议。儿童基金会外地和总部的工作人员还参加了在意大利都灵举行的关于这一问题的培训讲习班。最重要的是,儿童基金会资深工作人员与所有外地代表定期讨论支助发展国别战略说明的问题。

8. 因此,儿童基金会大量参与向各国政府和驻地协调员提供的支助,儿童基金会工作人员投入了大量时间和分析性资源。在与儿童有关的问题上,儿童基金会的经验是各国政府往往选择通过其国家行动纲领执行世界儿童问题首脑会议的承诺。这表明了一次重要的首脑会议与有助于协调和集中联合国在国家努力的关键方面直接发挥着非常有效的相互影响作用。

9. 秘书长在其向经济及社会理事会和大会提交的报告中将提供有关编制国别战略说明进展的最后报告。在撰写本报告时,儿童基金会知道约64个国家已决定编写国别战略说明。第一份完成的国别战略说明已由当地作为驻地协调员的儿童基金会区域主任转递给联合国。除了已经完成的3份国别战略说明外,儿童基金会还了解到约13个国家已制定了国别战略说明草案,16个国家正在制定草案,并可能很快定稿。

10. 最近在国际人口与发展会议和社会发展问题世界首脑会议上达成的协议以及可能在第四次妇女问题世界会议上作出的结论可能有助于成为联合国今后在国家

一级努力的指导方针。十分重要的是,应尽一切努力支持各国政府执行这些结论的努力,并尽可能扩大各国政府作为协调工具的价值。

11. 同样,正在进行许多其他努力以确定共同目标和战略。例如,孟加拉国请儿童基金会作为主导组织协助编写一份具有联合国“眼光”的共同文件,题目为“三叉口”,儿童基金会与该政府进行了密切合作,这种努力可成为在更广泛的国家推广的具有高度优先地位的领域。同样,如圆桌会议和协商小组这样的机制也提供了专门的机会供联合国和各国政府的其他伙伴之间确定共同目标和战略。

12. 简言之,更系统和更全面地利用现有的针对某个国家的机会以更明确地确定共同目标和战略,并以此作为加强机构间合作的基础,是极为有利的。

C. 统一方案周期

13. 在儿童基金会领导下的政策问题联合协商小组(政策协商组)统一问题分组不断地审查各指定的地域联络中心所报统一方案周期的状况(即由联合国开发计划署(开发计划署)负责亚洲、儿童基金会负责非洲以及联合国人口基金(人口基金)负责拉丁美洲和加勒比(中东和北非)。该小组还协助协调那些周期不同的机构的工作。由各地域股/各机构局组成的各工作小组经常开会以分析对由这三个负责协调方案周期的组织的行政首长所写关于统一方案周期的信之反应,并讨论旨在协调和加快统一最佳时机的协议的努力。结果,每个区域提出了三份不同的国别清单:(a) 清单A,列出已经统一方案周期的国家;(b) 清单B,列出稍加调整即可实现统一的国家;和(c) 清单C,列出的基本上使那些存在紧急情况国家,在不久的将来难以实现方案周期统一。

14. 在审查统一方案周期的情况时,分组对各工作小组提供了指导意见的支助。关于非洲的统一方案周期问题,1994年5月,人口基金和儿童基金会负责方案事务的执行副主任与开发计划署非洲局副局长共同签发了一份备忘录,请在非洲的开发计划署驻地代表、人口基金国家主任和儿童基金会代表编写一份共同声明,以反

映出这三个组织根据现有的业务指导方针,就统一周期的最佳时机达成的协议。

15. 秘书长就执行大会第47/199号决议的进展向经济及社会理事会1994年实质性会议提交了一份报告(E/1994/64),正如其中所说的,“现定有计划,以统一除了当地情况不适于这样做的国家以外的所有国家方案拟订周期,将在新方案周期开始时予以实施”(第21段)。统一方案周期的最新情况见下文的表格;80%的国家或已统一其方案周期,或将在目前国别方案过期时这样做。

按区域所列统一方案周期的状况

区 域	清单 A (已统一周期的)	清单 B (可能统一周期的)	清单 C (不可能统一周期的)
非洲	10	22	12
美洲和加勒比	4	17	2
亚洲	11	8	4
中东和北非 (或阿拉伯局)	2	8	2
共 计	27 (26%)	55 (54%)	20 (20%)

D. 驻地协调员制度:扩大备选人员范围

16. 1994年2月政策协商组在孟加拉国达卡举行的高级别会议上确定了驻地协调员/驻地代表的选择过程。政策协商组的行政首长们决心致力扩大有资格获得驻地协调员/驻地代表提名的合格发展专业人员的备选人员的范围,并增加选择过程的透

明度。政策协商组行政首长商定,政策协商组成员将协助开发计划署确定在具体国别填补驻地协调员代表空缺的必备条件。候选人主要从政策协商组下属各组织本身的人力资源中抽调。然而,候选人也可从以下来源,即联合国系统、会员国政府、非政府组织和私营部门建议或抽调。

17. 政策协商组行政首长进一步商定根据具体国别的必备条件、现有的反映全系统讨论情况的标准并特别针对第47/199号决议所强调的领域提出建议。

18. 发展和业务问题协商委员会完成了对驻地协调员指导方针的审查和更新,使该指导方针符合业务活动目前状况以及第47/199号决议的精神。儿童基金会作为一个具备强有力和有效的外地办事处的组织在更新指导方针方面发挥了指导性作用。

E. 外地委员会

19. 儿童基金会强烈主张通过驻地协调员制度,成立外地委员会以协助指导有关国家业务活动的协调。外地委员会在协助促进共同目标和战略以及协助审查方案的项目是否结合目标方面将是十分有用的。这些委员会如果运作好,将设有由各组织工作人员领导的主题小组,这些人员在技术和业务上均胜任此项工作。

F. 评价和监测

20. 评价和审查工作组在1994年6月完成了一份题为“统一监测和评价”的概念性文件,统一问题分组则在9月上旬审查了这份文件。为综合该分组提出的评论和意见,现已编写一份题为“统一协调与评价”的概念性文件。

21. 人们发现在政策协商组各成员的评价机构之间已存在相当程度的协调。这项审查表明,其结果没有什么实质性的不同。尽管主要原则并不完全相同,但其实质大致并无区分。差别主要是在措词、细节、重点或体制构架方面的不同。首先已开始统一产品格式,以确保对概念具有共同理解并便利分享资料。

22. 下一段的运作将包括,

- (a) 项目评估政策、程序和产品;
- (b) 方案评估政策、概念、措词和产品;
- (c) 监测项目和国别方案的产品。

23. 统一的进程还便利查明具体和有形的措施,这将有助于实现机构间的合作。这些措施将包括:

- (a) 建立一套系统,使每个机构能够通过电脑提取其它机构评价的数据库;
- (b) 建立一份共同的顾问花名册;
- (c) 举办评价技术的联合培训班;
- (d) 派遣联合评价特派团。

G. 方案拟订程序

24. 统一和简化方案拟订程序问题目前由一个新成立的工作小组审查,该工作小组在儿童基金会任组长的政策协商组统一问题分组领导下工作。原则上该小组审查在已统一方案拟订周期的国家进行共同情况分析运作的可能性,并商定编写国别战略说明。该分组的目的是就拟议中的共同情况分析的过程和内容提出建议。作为第一步,该工作小组将审查和比较政策协商组各机构目前的方案拟定过程,并确保负责其组织方案拟订的资深工作人员参加到工作小组的工作中。

H. 方案措词

25. 由政策协商组统一问题分组根据联合国大会最近通过的决议/决定,编写的一份题为“统一联合国发展活动的关键措词”的报告已于1994年1月分发给联合国所有驻地协调员、国家办事处主任和开发计划署、人口基金、儿童基金会、国际农业发展基金和国际粮食计划署的国家代表,以供参考。

26. 第47/199号决议提出了就与方案有关的重要措词达成共同理解的重要性,

这一问题早在1992年政策协商组统一问题分组回应1989年12月22日大会第44/211号决议时就强调过。

I. 共同房地

27. 到目前为止,儿童基金会30个办事处已与其他联合国机构在共同房地办公。为了进一步加快这一趋势,开发计划署和儿童基金会根据政策协商组的意见已决定了扩大共同房地的数目所涉财政和组织事项。在下一两年期,已查明约45个国别办事处有可能搬入共同房地,其他办事处也将在合同、财政和组织原因可行的情况照此办理。

28. 政策协商组的一个分组进行了大量工作以分析建立共同房地的可行性,以及在发展中国家实际建立一些此种房舍的可行性。联合检查组关于联合国系统共同房地和外地服务的报告详细地分析了目前的状况(见JIU/REP/94/8)。

J. 简化和统一程序

29. 儿童基金会在内部继续酌情简化和消除那些不利于方案拟订效率的规则和程序。此外,根据政策协商组的意见,儿童基金会审查了第47/199号决议提出的编写一份全系统手册的前景。大家一致认为,由于重要的原因,包括任务权限的不同和工作方法的不同,一个联合国系统内部综合性共同规则和程序在目前是不具备费用效益或成效的。然而,政策协商组内各组织可以共同努力提供一份可以减少对各国政府施加负担的共同文件的具体内容,从而完成“共同手册”的目标。

K. 共同手册

30. 政策协商组全体会议反复指出,尽管编写一份联合国内部共同规则和程序的综合概要在目前阶段不具有费用效益和成效,然而,在有些具体的领域,联合协商组内各组织可共同努力提供编写一份减轻对各国政府施加负担的共同文件的内容,

以达到一份手册的目的。

31. 联合国秘书处政策协调和可持续发展部根据其就执行第47/199号决议进展情况提出报告的责任,正在全面协调编写一份共同程序的进程。

L. 管理审计制度

32. 政策协商组内部审计服务处定期开会以促进政策协商组各成员之间管理审计制度的统一问题。第一次会议在罗马举行,在此之前,联合国组织和多边金融机构的内部审计处代表于1994年5月举行了第二十五次会议。

33. 达成的协商一致意见是,内部审计处的目标是协助各组织有效地完成其职责。管理审计为其各自机构就所审查的活动,特别是该组织内部管理制度和业绩质量的程度和效率提出分析、评估和建议。

34. 在此期间负责管理审计制度的工作小组完成了以下领域的工作:

(a) 重新强调审计标准;

(b) 交流通过电脑进行审计技术的资料;

(c) 通过承包完成内部审计。讨论了开发计划署和人口基金的经验,发现利用商业承包人员可提高审计包括范围和频率;

(d) 援助责任制。大家认为各机构之间统一程序是提高政府能力的重要因素,从而使各国政府能够有效地完成其职能和责任;

(e) 对方案和项目进行联合审计的计划。尽管大家认识到这种作法的价值,但也感到此事需要进一步地讨论和思维;

(f) 统一审计员培训工作。

35. 工作小组与其他联合国组织和多边金融机构的代表共同讨论了制订一份共同审计手则的有利和不利之处。达成的广泛一致意见是考虑到各实体作法和业务责任的不同,这种作法既不实际也不可行。然而,大家同意交流审计手则,这样可积极地利用由于业务环境不同而造成的内在多样性,从而促进各组织之间审计工作的统

一。

M. 权利下放和方案拟订授权

36. 儿童基金会在权利分散和授权方面的记录一直是联合国系统中最好的。所有国别方案都在国家一级经过谈判、研究和编制,整个方案拟订周期的有效权利都严格地掌握在国别办事处和受援国的手中。一旦执行局核准了一项国别建议,执行这一经核准方案的第一线权利就严格地掌握在国别办事处和受援国手中。

37. 由于这一授权,对成果和适当管理就有了较强的责任制。国别办事处负责达到受援国政府建立的目标和方案目标。同样还负责根据相应的必要性确保进行有效的宣传和动员活动,以保证民众参与方案和国家承诺。

N. 培 训

38. 人事司培训和工作人员发展科目前参与了和其他联合国机构开展的活动,同时也是行政问题协商委员会(行政协调会)培训小组委员会和政策协商组人事与培训分组的积极成员。

39. 根据政策协商组人事和培训分组的精神,有必要提及两项活动:完成了一套向联合国所有新工作人员开办概况讲习班的材料;以及完成了一套供联合国工作人员使用的题为“培训教员”的有关人体免疫机能丧失病毒/艾滋病的材料,并有西班牙文和法文本。这是一项由儿童基金会主导的主动行动,是机构间在执行领域进行合作的良好例子。该分组一直支持在都灵举办外地协调管理的讲习班,由各个机构向该方案提供实质性、技术上和财政上的支助。

40. 行政协调会培训小组委员会一直就管理发展和管理培训进行讨论。儿童基金会一直积极参与这些讨论,这项讨论将使人们更为系统地分享各个机构最佳管理培训作法。该小组委员会在政策协商组其他成员的参与下,也为工作人员提供了一套关于性骚扰问题的培训模式。

41. 儿童基金会和联合国正在共同完成一套供本系统工作人员使用的重要事件精神调控的培训范本。儿童基金会根据在东非和南非地区所做的工作,率先进行这项工作。儿童基金会安全孕产培训材料将成为加强各国降低产妇死亡率和伤残率能力联合方案指导委员会工作的主要教材。

42. 儿童基金会还积极参与了在国际劳工组织都灵培训中心进行的为支助执行第47/199号决议联合培训外地工作队的工作。

二、国际人口与发展会议的后续行动

43. 经济及社会理事会在1995年6月底开始召开的的实质性会议上将讨论人口与发展会议后续行动问题,并以此作为业务活动领域高级别会议的主要议题。经社理事会在1994年7月28日第1994/33号决议中请各基金和规划署在其向经社理事会提交的年度报告中用一个章节说明与此议题有关的活动。因此,尽管应从以前历次向执行局报告儿童基金会在与人口有关的问题上发挥作用的角度的看待本报告,但本章则局限于参与人口与发展会议后续活动的情况。

44. 显而易见,人口与发展会议有可能成为发展领域中的一个里程碑。尤其是如果能够积极开展后续活动,人口与发展会议可能能够“批准”几年来一直在发生的关于人口问题发展思维的一个重大转变。从广意上来说,这种转变强调提供基本保健需要、基础教育(尤其是对女孩)和赋予妇女权利的作用,这些都是人口领域的重要因素。这一强调重点与执行局几年来一直强调的儿童基金会采取的作法非常接近。

45. 因此,人口与发展会议及其后续进程将对儿童基金会重要任务权限所确定的努力作出巨大贡献,儿童基金会在积极和支助性参与这一后续进程方面具有特殊的责任。的确,在某些领域如人口与发展会议支持儿童问题世界首脑会议目标,人口与发展会议的进程与儿童基金会某些最高优先事项联系在一起。

46. 这一进程是在1994年12月中旬开始的,当时人口基金执行主任代表秘书长

并应开发计划署署长的请求召开了执行人口与发展会议《行动纲领》机构间工作组的第一次会议。儿童基金会积极地参与了那次会议,并强烈支持所采取的作法,即着重注意尤其是在国家一级,联合国系统可以发挥支助性和建设性作用的具体实际行动。会议决定成立以下几个领域的工作小组:

(a) 支助在国家一级,尤其是就婴儿、儿童和产妇死亡率等领域建立数据系统。这一工作组将由儿童基金会担任组长,很快就将召开会议;

(b) 基础教育(特别注意女孩和妇女的教育);

(c) 在社会发展问题方面的宣传努力;

(d) 支持各国政府为改进妇女地位和赋予妇女权利的实际行动。

47. 这些工作组的大多数在经社理事会开会时已开展工作,秘书长将就其进度提供最新情况。尽管这些努力在机构间进程方面刚刚开始,儿童基金会认为这些努力具有非常积极的基础。

48. 人口与发展会议的后续行动也通过行政协调会协调,该会于2月下旬在行政首长一级审查了后续行动进程。特别强调通过驻地协调员制度和通过利用关键性协调工具,例如国别战略说明,来进行国家一级的协调。特别注意加强与国家一级非政府组织社团的联系。

49. 执行主任已经指示儿童基金会外地办事处和资深工作人员在后续进程中发挥积极和建设性作用。这项指导意见要求儿童基金会工作人员注意儿童生存和保健问题、妇女保健和安全孕产问题、教育问题、赋予妇女、女童、儿童和青年权利问题、城市问题和男性承担责任的问题。

50. 儿童基金会在总部和外地两级支助人口与发展会议后续行动的努力的进展将定期由高级管理部门在儿童基金会内部进行审查,也得到儿童基金会的伙伴单位高级管理部门的集体审查。

三、 社会发展问题世界首脑会议的后续行动

51. 关于儿童基金会参与社会发展问题世界首脑会议后续行动的另外一份报告载于本报告增编。
