



联合国儿童基金会  
执行局  
1994年届会

资料文件

儿童基金会外地办事处对1993年  
儿童基金会年度报告所载由儿童基金会倡议  
并由澳大利亚、加拿大、丹麦和瑞士等国政府执行的  
多捐赠国评价结果所作评论的报告

摘要

本报告摘要报导儿童基金会各外地办事处对1991-1992年由儿童基金会倡议并由澳大利亚、加拿大、丹麦和瑞士执行的多捐赠国评价报告所作的评论。供行政首长参阅的摘要载于E/ICEF/1993/CRP.7。本报告对各项评价工作的初步结果、趋势和后续行动进行了鉴定。

本报告在导言之后是评估评价报告对国别方案战略产生的初步影响。然后讨论同国家政府以外的机构和联合国其他机构从事外部合作所涉的问题。此外,还摘要报导了在儿童基金会多捐赠国评价报告范围内对外地办事处管理问题的评论。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言 .....	1 - 5	3
一、方案战略 .....	6 - 21	4
A. 一般意见.....	6 - 7	4
B. 对儿童基金会国别方案制订工作进行的多捐赠国评价 .....	8 - 11	4
C. 三项基本措施之间的均衡 .....	12 - 13	6
D. 寻找社区内的特定目标 .....	14 - 15	6
E. 制订照顾性别需要的方案 .....	16 - 19	7
F. 应付紧急情况战略 .....	20 - 21	8
二、外部合作 .....	22 - 29	9
A. 同国家政府以外机构合作的明确战略 .....	22 - 28	9
B. 同联合国其他机构进行合作 .....	29	10
三、管理 .....	30 - 39	11
A. 在情况改变时采取措施的战略 .....	30 - 33	11
B. 外地办事处的管理和结构 .....	34 - 37	12
C. 采取广泛的措施战略的方法 .....	38	13
D. 区域办事处和总部的支助 .....	39	13
四、结论 .....	40	13

## 导 言

1. 执行局在其1993年届会上请执行主任就外地办事处针对由儿童基金会倡议并由澳大利亚、加拿大、丹麦和瑞士等国政府执行的多捐赠国评价工作取得的经验所作的反应,编写一份分析报告,并就可能的评价工作要素提出建议供将来采用(E/ICEF/1993/14,第1993/6号决定)。

2. 作为第1993/6号决定的后续行动,执行主任于1993年6月1日发布一项执行指示(CF/EXD/1993-007),请儿童基金会各区域和外地办事处就评价报告中所提几项建议采取行动。

3. 本报告的内容是以1993年年度报告所载对儿童基金会多捐赠国评价报告提出的各项问题提出的反馈意见为基础。虽然发布执行指示,要求就儿童基金会多捐赠国评价工作采取后续行动和编写1993年年度报告之间只有4个月,但仍有95个外地办事处提出了评论。

4. 由于评价工作重视三项广泛的措施战略,即支助提供特定的社会服务,建立持续执行方案的能力和加强目标群体成员的能力,因此收到的反应对这些战略有深入的讨论。虽然这三项措施战略包括大部分儿童基金会方案活动,但是评价报告建议酌情把重点更多地放在建立执行能力和加强人的能力方面。因此,规定在这个架构内对这三项广泛的措施战略的组合提出反应意见。

5. 本报告是按照各外地办事处认为重要的问题编写的,包括与方案战略,外部合作和管理有关的那些问题,因为在对评价报告所载各项具体建议提出的反应意见中反映了这些问题。虽然本文件报导了外地办事处对多捐赠国评价工作提出的初步评论,但是本报告载列的未加评论的评价工作对儿童基金会产生的影响的许多方面在为1994年执行局会议编写的其他文件中有所讨论。例如,可以在提交本届会议的国别方案建议中看到对混合战略选择的重视。除了本文件载列的一些具体评论外,还有许多国别方案建议提到同非政府组织合作的问题,这是必须继续加以重视的一

个领域。同样,关于男女平等和加强妇女和女子能力的文件(E/ICEF/1994/L.5)审查了纳入主流、女童和照顾性别需要的方案等问题。执行主任的报告在第2部分(E/ICEF/1994/2(第二部分))审查了儿童基金会加强组织内成本计算能力的工作的进展情况,包括重视单位成本计算。

## 一、方案战略

### A. 一般意见

6. 所有区域的外地办事处都表示希望在对广泛的措施战略作分类时保持更大的灵活性,根据在各国调查所得的具体条件,增加一个或多个类别。特别是有些办事处认为在评价报告中提议的战略类别似可简化外地制订方案的实际工作。

7. 设法使针对三个广泛的措施战略的评价提出的各项建议适合各国的条件,并在一些国家增加了其他战略选择。例如科特迪瓦在中期审查期间,根据下列四项战略对该国现有的部门性方案作了改进:提供服务;建立能力;授权和宣传推广。据指出,这四项战略都已列入儿童基金会在科特迪瓦制订的所有方案当中,并且在1993年7月开展的两年期审查期间编写年度行动计划和与政府合作机构讨论时考虑到这些战略。儿童基金会其他一些外地办事处,包括驻几内亚比绍、洪都拉斯和菲律宾的办事处,也对第四项战略:宣传推广作了鉴定。在菲律宾,为了更精确地界定各项方案需要,将三项广泛措施战略予以扩大,使包括其他一些方面,例如宣传推广和社会动员,资料基础结构以及方案组织和管理。

### B. 对儿童基金会国别方案制订工作进行多捐赠国评价

8. 虽然对关于编写国别方案建议的评价报告所提的建议有保留意见,但是在提交1994年执行局会议的几乎所有17份全面国别方案建议中都指出这些建议具有实用价值。许多短期国别方案建议(“过渡性”方案)都提到评价报告所载的建议,即所作的混合战略选择。

9. 在情况分析和方案发展方面,1993年年度报告说明评价报告正开始被当作提出方案问题和勾画方案组成部分的参考资料。下列外地办事处对于以其作为已完成或计划进行的中期审查的基础提出了评论意见:科特迪瓦、洪都拉斯、老挝人民民主共和国、莱索托、苏丹和乌干达。此外,在提出答复的95个外地办事处当中有10个在编写下列一种或多种文件时使用了评价报告:主要活动计划;国家行动计划;关于实现十年中期目标的战略和工作计划的报告;以及正在执行的方案和战略文件。

10. 令人最感兴趣的是利用评价报告来制订方案和进行宣传推广的经验。例如,评价报告:

(a) 为制定国别方案一些重要领域的优先次序提供指导;

(b) 为制订社会方案提供适切的有关措施,并协助把重点放在各项目标上,界定目的和设计活动;

(c) 为政府和其他合作机构在发展方面进行反思和致力重新安排方案的重点提供了有益的工具;

(d) 是使方案转化成更加以行动为主和更加全面的方案的参考点;

(e) 以战略方式来审查现有各项方案倡议的有效性。

11. 有一些外地办事处描述了各国的条件,说明按照三项广泛措施战略来制订方案的复杂性,特别是制订方案的重点已经朝向建立较低行政/社会一级的能力和授权社区和群体方面转移。举例如下:

(a) 通过建立能力,以提供服务向授权方面发展,儿童基金会支助的方案所处理的问题越来越复杂,包括基本的结构性问题,以及与资源控制和社会权力分配有关的问题;

(b) 为制订未来的计划,对现有的制订不同战略所需的可能选择进行的严格分析必须以对现有的有助于或有碍于对这些选择作出决择的社会动态的更深入了解为基础。在这方面,有人指出必须特别注重妇女在发展进程中的作用以及影响她们应

付新的和加重的责任的能力的各项因素,如此,可将评价报告看作计划制订程序中的一个有用参考资料。

### C. 在三项基本措施之间保持均衡

12. 评价报告中建议儿童基金会应审查其现有各项国别方案,在三项基本措施方案之间在总的方面和主要部门方案方面保持均衡。在开展评价以前就采用这个办法的办事处和最近才开始这么做的办事处都在年度报告中指出综合战略架构目前应对各国适用的重要性。据指出,有些时候,虽然儿童基金会向政府提供的支助很大一部分是提供服务战略,但由于缺乏国家资源,因此提供服务战略被视为成功执行其他两项战略所必须的重要联动战略。

13. 有一个外地办事处指出,事实上确实有方案执行不善的情形,少部分可能是因为对物资和服务投入的需要,大部分是因为整合战略所需的组织和管理能力薄弱所致。人们认识到,在蒙古虽有大量受过教育的管理人员,但因缺乏特定的重要技术并且接触的新构想和新办法有限,在很大程度上对提供服务的能力造成的损害比物质缺乏的损害还大。

### D. 在社区内制定具体的目标

14. 按照性别、社会阶级和取得资源的机会在社区内制定目标是评价报告建议采取的行动之一。社区一级授权在年度报告中几乎是获得普遍支持的一种意见,特别是在考虑到针对与授权有关的制定照顾性别需要的方案的意见时。例如在博茨瓦纳国家战略会议上,据报与会者就方案如何照顾和重视方案一向所服务的儿童、妇女和家庭的问题达成协商一致意见。有人说重点应当放在采取更重视特定群体和问题的办法方面而不是像过去那样把重点放在特定的“部门”。

15. 不丹提出的评论包括声明授权儿童和妇女参与满足其基本需要和权利,这是儿童基金会援助该国的基础工作,但是却没有实现这个目标的途径,因此办事处不

得不采取各项混合措施。

#### E. 制订认识到性别差异的方案

16. 评价报告特别感兴趣的是1993年关于认识到性别差异的授权年度报告提出的评论意见说明了在这方面已有进展。常见的评论意见是提到在用来追踪妇女生活实况的法律、机制和方法工具方面出现的变化。如果政府对妇女在参与发展和国家权力方面的作用采取更加开明的政策,则在执行有关政策时,儿童基金会就会更加容易采取一种优惠合作伙伴的立场。否则,儿童基金会就要扮演更加费力的积极推动角色。下述两个例子可以说明前述情况。

17. 乌干达已经有42名妇女议员,政府颁布了设立妇女理事会的新法令,成员包括基层人员到国家级人员,希望将妇女引入新的国家权力结构,以从事推动工作并就对妇女很重要的各项问题作出决定。据报该国政府正在制订认识到性别差异的具体政策,来处理提高妇女地位所涉各个方面存在的性别差异问题,并且妇女参与发展部正在编制有关这些问题的战略行动计划。在这个新环境下,儿童基金会支持政府的政策,并编写了一份情况分析报告,目的在确保将各项性别差异问题成为国别方案的主流问题。有人建议应特别重视对妇女的经济和法律授权。

18. 印度有2项宪法修订案为将权力下放到农村委员会和城市地区的地方机构铺平了道路,这是使社区获得授权的一个重要步骤。这些社区一级行政机构的成员有三分之一保留给妇女,以进一步解决男女平等问题。

19. 在支持一般对男女平等问题日益增高的敏感性,参照评价报告鉴定的需要在性别差异分析方面扩大培训,外地日益认识到儿童基金会可因工作人员接受制订照顾到性别差异的方案以及在应用妇女授权体制时顾及文化差异方面的培训而受益。在这方面,有几个外地办事处已经为工作人员制订了培训方案,以提高对性别差异的认识以及对儿童基金会妇女和女子政策/战略的了解。儿童基金会总部妇女发展方案科为了建立执行认识到性别差异的方案的能力,在1993年培训了140名以上的

方案专员和30名代表。

#### F. 处理紧急状况的战略

20. 制订国别方案有一些更加困难的领域,其中之一是对紧急状况作出反应,评价报告特别强调必须澄清三项基本措施战略的用途并加以合并的重要性。但是,在关于排定各项服务执行战略优先次序的年度报告中对普遍存在复杂紧急情况的国家提出了最强有力的说明和论证。很明显,凡在政治不稳定和(或)安全情况威胁人民生命的国家,就会演变成一种特殊环境,对这个环境提供的援助几乎肯定把重点放在提供物质和服务的战略上,但同时认识到并考虑到更广泛的建立能力和授权的需要。至于安哥拉,外地办事处指出,对该国的复杂紧急情况,必须考虑到该国缺乏安全,并需要进行危机管理,提供基本的人道主义援助重于各种长期发展。在某些极端的政治情况下,国际组织被正式禁止同事实上的政府打交道,必须通过非政府组织提供服务,来协助这些国家的政府以及执行建立能力和授权的战略。

21. 有一个外地办事处指出,内乱、叛乱和战争造成的后果之一是人民普遍受到高度的心理创伤,特别是妇女和儿童。由于医治心理创伤的问题难度大,时间长,有一个儿童基金会驻非洲外地办事处制订了一项混合战略,其中包括向受创伤的儿童和妇女提供顾问服务,执行一项为期三个月的战争创伤顾问证书方案。在另一个国家,紧急情况在性质上必须让人民作好准备,支助他们应付对其生活意外产生的负面影响。因此,除了生存问题以外,外地办事处还重视心理--社会影响:在难民营开展活动;使教师、保健工作者和其他自愿者接受医治心理--社会创伤的训练;教导如何解决争端;以社区为主的复健;向难民营的所有儿童分发教学资料袋,以便使社会回到某种程度的正常状态。有一个外地办事处指出在紧急情况下有可能制订出所需的战略和方案,虽然这种战略和方案必定和针对非紧急情况而拟定的战略和方案有所不同。

## 二、外部合作

### A. 同国家政府以外的机构合作的明确战略

22. 儿童基金会多捐助国评价报告要求本组织在国家一级作出关于同国家政府以外机构合作的战略决定时要更加明确。同政府以外的团体进行的合作经常把重点放在建立能力和授权方面。进行这种合作的国家数目颇多,令人欣慰。例如,在乌干达,方案的所有重要组成部分都在次国家一级按照混合战略编制。保健领域有三个主要的行动方针,例如,已制定一个项目,以建立各地区对保健事务的分析、计划和管理能力。该项目的优先工作之一是提高所选保健委员会履行其职责的能力。在塞内加尔,方案的主要战略之一特别明显地以授权为重点,该项战略的目标之一是将社区参与纳入所有的方案活动中,特别是当地委员会参与方案活动。有一种意见认为授权必须包括建立能力和服务执行并以此为基础,从而在提供机会,使社区和个人参与对问题的评估,以及在资源调集,就资源分配和方案/项目管理作出决定方面有更大的空间。

23. 有一个外地办事处认为授权社区是方案面临的最大挑战,影响授权的因素有很多。据称这项战略的重要部分有:建立非纯粹行政性质的权力下放制度;降低文盲率,提高入学率;创造让社区表达意见的机制和渠道,从而考虑到当地的传统,但又能适应现代化进程,在下至社区之内上至政府官员之间都能做到这上点。本方案在次国家一级的发展具有明显的重要性。

24. 儿童基金会有一项长期政策,认为它同各非政府组织之间的关系和合作是它履行接触社区和个人的任务的一个重要因素。在外地提出的评论中有人重复提到同非政府组织的合作,特别是在采用战略选择办法情况下,包括许多非政府组织都参与的建立能力和授权等领域。有人提到一些合作的案例。在此只列举一些典型案例,因为这些案例在目前涉及紧急情况 and 权力下放的两个合作机会领域具有重要

性。

25. 由于紧急情况的规模之大造成内部安全问题,许多国家的政府目前都不能充分发挥功能。最糟的案例是,可能没有一个政府能够管理和执行社会政策。通常,儿童基金会方案都有一个强有力的紧急情况处理重点,重视同联合国各有关机构和非政府组织之间的工作关系,同非政府组织的合作必然会成为执行方案的更有效,更实际的方法。

26. 一个明显的案例是阿富汗,一个遍及全国各地的国家政府已不复存在。因此,儿童基金会多年来都是在次国家一级开展工作,即同区域、省、市当局或城市或乡下的社区打交道,虽然工作范围受到安全条件的限制。在一些情况下,有可能利用非政府组织来执行方案。

27. 同这个办法密切相关的是以儿童基金会/非政府组织合作当作政府政策的一个重要组成部分这个构想,其目的在使非政府组织更多地参与在基层执行社会政策和方案的工作。在厄瓜多尔,与非政府组织,特别是地方性非政府组织的合作是儿童基金会执行战略的一个主要部分,因为该国政府为推行“现代化”政策,通过让非政府组织更多地参与执行社会政策和方案来“缩减”政府规模,提出具体请求而产生这种情况。

28. 即使如此,也会出现困难的情况,因为非政府组织对于同儿童基金会之类的组织共同工作持保留意见,它们认为儿童基金会同政府的关系太密切,因而生疑。对此,很难使非政府接受合作安排,而这些安排又规定它们必须在某种程度上按照政府的政策行事。

## B. 同联合国其他机构合作

29. 对于外地办事处针对同联合国其他机构进行广泛合作的问题所作反应也有所报导。这种合作的形式多种多样,范围包括方案活动的大部分领域并涉及联合国多种机构。关于在国家一级同联合国其他机构建立的关系,各办事处都同意应通过

加强政策和战略方面的协调,增加技术讨论,以儿童基金会在国家一级具有的相对优势为基础,同联合国其他机构进行合作,并强调对合作情况进行评价的重要性。例子之一是,经有关国家政府提出要求,儿童基金会作出坚决承诺,和联合国其他机构共同参与编制国别战略说明,以此作为协调联合国机构各项社会发展工作的一种手段。评价报告认识到儿童基金会必须在制订方案和运作方面保持明确的责任感和自治性质,以便根据各国的需要和优先次序混合采用有关办法和战略,这个意见获得儿童基金会各外地办事处的全面支持。大家同意评价报告所载的下述见解,即联合国各有关机构在国家一级加强方案整合和财务整合会削弱儿童基金会将方案规划和执行权力下放的工作,限制其业务上的灵活性,并损害其强力争取妇女和儿童福利的能力。

### 三、管理

#### A. 对已经改变的情况采取的措施战略

30. 评价报告中令人感兴趣的一个领域是,针对某一特定国家正在改变的情况,措施战略应有多大程度的改变。这个问题对于正在向多党民主制过渡的国家,或政府的政策规定将责任下放到区域和地方一级的国家很适切。外地办事处指出,在某个这类国家中,建立能力和授权的战略对多党民主制的演变特别有益。在另一个国家,外地办事处则认为发展一种以社区一级为重点的以地区为主的综合办法可以对新的国别方案产生重要推动力,并且这种方案的目的在于利用政府对下放社会--经济发展规划和执行权力作出的承诺。事实上,权力下放已成为农村发展战略的一部分,其中已经体现了对个人、社区、正式和非正式结构的授权。

31. 在乌干达和厄里特里亚,政府推行权力下放政策,在这种情况下有机会支助在次国家一级的行政部门和可以在基层建立能力和授权的社区建立规划、管理和承担责任的能力。

32. 关于哥伦比亚正在进行的政治和行动权力下放工作,儿童基金会外地办事

处特别重视加强同非政府组织和其他组织的连系,以便在地方和区域一级执行有关项目。据指出,外地办事处采取的办法是同时加强与政府对口单位的连系。

33. 如果正在执行的方案/项目在管理方面遇到困难,可能需要重新制订方案的组成部分和活动部分,增加建立能力的内容。这个情况发生在赞比亚,在当地为了扩大标记性免疫注射工作的范围,有必要恢复执行有关的项目,致力于提高每个目标地区以更加自治的方式开展工作的能力。在另一个国家也如此,外地办事处指出,政治情况的改变造成了以前的授权战略目前在执行方面出现的危机。因此,目前正在设计新的授权战略。

#### B. 外地办事处的管理和结构

34. 有一些评论意见指出,更加重视建立能力和授权的措施战略对外地办事处的管理工作产生的影响。要点是,在方案制订程序中有计划地采用加紧建立能力和授权的办法,使他们意识到可能需要新的办事处管理程序和人事结构。

35. 儿童基金会驻莱索托办事处在总结上述改变时说,采用战略选择办法作为总体办法产生的影响应当反映在新的国别方案管理计划内,特别是反映在人事结构和内部人事关系结构内。该办事处还认为工作人员应当在地区和社区一级作出更多的努力,用更多的时间来进行规划和监测。关于需要作参与性投入的项目,儿童基金会驻西岸和加沙外地办事处认为需要对外地办事处进行更广泛的管理,并需要一个特别的规划、执行、监测和评价结构与儿童基金会合作机构相连系。儿童基金会驻加纳外地办事处认为必须在规划作业、培训讲习会、评价等方面采用参与和授权的方法,以便参与者能够将这些方法纳入他们的工作内。

36. 在实际改组工作方面,儿童基金会驻智利和乌拉圭外地办事处强调指出一项事实,评价报告促使他们修正方案做法和日常行政工作。

37. 毫无疑问,各外地办事处在人员数量的多少和程度上存在重大的差异,这种差异有可能影响一些办事处应付应用三项广泛的措施战略出现的复杂情况的能力。

### C. 执行广泛措施战略的方法

38. 由于评价各项建立能力和授权方案的工作通常都会在数据方面用到一些方法来处理社会和个人在困难环境中的行为表现,因此有一些外地办事处要求更加重视对办事处和项目的筹备工作进行监测和评价是重要的。在这方面,发展自下而上的监测工具被认为是重要的。驻加纳外地办事处特别强调提高评价工作的次数和质量的重要性,并且更加强调利用这种调查所得的结果,参照不断改变的条件来不断对方案作出调整。

### D. 区域办事处和总部的支助

39. 面对在制订国别方案及其执行工作中,以及在有关的监测和评价活动中加强采用战略选择办法这个要求,许多外地办事处呼吁各区域办事处和总部增加技术支助。各外地办事处认识到区域办事处在增强外地办事处作出战略选择和作出更佳的管理评价的能力方面具有的重要性,两者是国别方案程序的组成部分,并且属于区域办事处支助活动的范围。有一个案例说明需要提供帮助来协助外地办事处制订选择战略的标准并对使建立能力和授权战略行动化提供指导。

## 四、结论

40. 执行主任很高兴能够提出这份关于外地办事处初步执行儿童基金会多捐赠国评价报告所载各项建议的审查报告。在不到半年的时间里,方案制定、执行、监测和评价方面的战略选择机制对外地的方案制订和活动已明显产生了广泛而积极的影响。这种影响在提交执行局本届会议的文件中得到进一步反映。由于儿童基金会继续探讨实际应用战略选择办法和评价报告所载的其他建议的机会并开展有关活动,因此将会继续通过正常的报告程序向执行局提供反馈报告。

-----