



联合国



Distr.  
LIMITED

经济及社会理事会

E/ICEF/1994/L.12  
14 April 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

供采取行动

执行局

1994年第二届常会

1994年4月25日至29日

儿童基金会在中欧和东欧、独立国家联合体  
和波罗的海国家的政策

摘要

本报告概述儿童基金会在中欧和东欧、独立国家联合体和波罗的海的政策。第一节是一项简洁的导言，第二节讨论了儿童基金会在该区域政策的主要内容。第三节介绍目前儿童基金会方案支助的情况，第四节则介绍支助这些活动的来源。

执行主任建议，执行局核准本报告中所阐述的政策。

## 一、导 言

1. 自1990年以来,儿童基金会已扩大参与中欧和东欧的事务,并在最近扩大参与独立国家联合体(独联体)和波罗的海国家的事务,执行局是在1990年首次批准向该区域提供方案支助。在这些国家的经济、社会和政治变革迅速发展的情况下,执行局对于该区域儿童的困境表示严重的关切。随后,授权儿童基金会代表儿童进行下列活动,重点放在(a)鼓励制订有利于儿童的社会政策及立法;(b)在那些满足儿童基金会援助标准的国家里开始实施各项方案;以及(c)紧急援助。此外,执行局敦促儿童基金会与活跃在这些国家中的联合国其他组织密切合作,吸收儿童基金会在保健、营养、幼儿教育和其他部门中采用低成本技术和办法的经验(E/ICEF/1990/13,第1990/5号决定;E/ICEF/1991/15,第1991/20号决定;和E/ICEF/1992/14,1992/19号决定)。

2. 在该任务的框架中,儿童基金会主要通过补充资金,向该区域儿童提供少量,但迅速和有针对性的援助。1993年大约花费了1 220万美元,其中1 040万美元是用于紧急援助,另外,还有1 940万美元作为紧急援助提供给原南斯拉夫的各个共和国。

3. 中欧和东欧、独联体和波罗的海国家1989年以来的经济和社会转变比起当时所预料的要更为困难。虽然各国的程度不同,经济、社会和政治变化对于人口中的大部分阶层通常都产生严重的影响,在某些情况下,已经发展到危机的程度。儿童基金会于1994年1月发表了一份区域监测报告,题为《处在转型期的中欧和东欧:公共政策和社会状况》,根据该报告所载,由于原先关于能获得工作和社会福利服务的担保无法兑现,失业和贫穷现象正在扩大。保健和社会服务的质量和数量都在下降,而且可用接种疫苗预防的疾病已在流行,儿童和成年发病率及死亡率已经上升。仅在俄罗斯联邦,每年总的死亡人数增加了50万人。迅速的社会转变以及所产生的不确定因素表现在:学校入学人数下降;少年犯罪现象增加;而且整个区域的出生率明

下降,包括出生率原本已经很低的国家;民族主义、种族偏执和政治上不稳定现象正在上升;而且,该区域各国之间和各国本身所发生的武装冲突已经升级。这些都使得局势进一步恶化。所有这些变化的后果对儿童和妇女影响最深,尽管老年人和少数民族也受到影响。

4. 阿尔巴尼亚、波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)、罗马尼亚以及最近在中亚、亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚地面上所发生的事情,加上该区域其他国家最近频繁进行的接触,都表明儿童所面临的严峻问题很可能将要在今后若干年里继续存在。在这些国家里,有许多都处在紧急状况之中,对于整个区域来说,亟须更加注意实现合乎人情的经济转型。

## 二、政策的主要内容

5. 执行局所确定的广泛政策指示,已证明适合于该区域二十七个国家的转型需要。尽管为处在这种剧烈变化时期儿童寻找到一批捐助者本身具有许多困难,但在该区域的经验表明,儿童基金会在鼓励各国政府、公民社会及捐助团体向儿童和妇女提供捐助方面,是一个成功和有益的倡导者。

6. 通过将紧急对策和较为长期的规划结合起来,并在促进其他组织发挥作用,以及在使用其自身技术能力方面采取灵活政策,儿童基金会已经能够在不需要大量资源转移的情况之下,发挥促进作用。儿童基金会所支持的收集和分析数据工作,正向所有合作伙伴提供明显和重要的证据,表明这些国家的社会状况正在恶化,并提请注意需要加强社会安全网,而且需要采取一贯的社会政策。

7. 在许多国家里,知识的转让和交流已证明对于一些人口群体来说是一项令人欢迎的干预行动,这些群体未能得到其他国家的有关发展经验,但渴望获得新的观念。通过各种国家、国家间和区域的活动,儿童基金会在促进采取部门间办法方面发挥了重要的作用,以便确定和解决儿童的问题,并鼓励政府之间、非政府组织、媒体以及包括主要捐助者在内的其他有关方面之间进行对话。

8. 随着该区域问题严重性变得越发明显,显然现在已需要加快方案的组成部分和宣传活动,并加强儿童基金会对于儿童和妇女需求作出反应的能力。鉴于涉及许多国家,而且这些国家面临严重的问题,如果儿童基金会将要更为充分地对这些国家的需求作出反应,则需要总部和实地大大加强其能力。在该区域的所有国家里,需要加紧采取各项步骤,使儿童基金会能在这个关键的时刻影响儿童的社会政策。

9. 这些国家中的新挑战也为确保坚实的机构间合作提供新的机会。儿童基金会与已经活跃于该区域的联合国其他机构之间建立了良好的工作关系。在若干转型期的国家里(波罗的海国家、白俄罗斯、摩尔多瓦共和国、乌克兰和俄罗斯联邦),儿童基金会与联合国开发计划署(开发计划署)的代表以及驻地协调员进行对话,讨论如何能使得关于妇女和儿童的社会议程取得进展。在保健部门中与世界卫生组织的合作,尤其是关于疫苗和必需药品方面的合作,仍然是国别方案中的重要内容。世界银行更加重视社会部门的问题,这也使得儿童基金会在项目制定和执行过程中有机会与世界银行合作。同样,联合国人口基金、世界粮食方案、联合国难民高级专员总署和双边捐助机构也与儿童基金会在若干国家中进行合作,以便对紧急需求中作出反应,并进行评估和方案规划。许多非政府组织也与儿童基金会进行密切合作,尤其是在交换资料和技术转让方面。

### 三、方案支助

#### A. 国别方案

10. 目前,捐助者团体,甚至在联合国系统内都没有采取统一的办法,将转型期国家加以分类,以便根据经济和(或)人类发展水平提供发展援助。因此,对于该区域各国来说,各机构均采取非常不同的办法,将国家分成不同类型,以便确定方案合作和技术援助的资格,并确定援助分配的适当水平。例如,开发计划署、世界银行、经济合作和发展组织以及儿童基金会都有不同的标准。由于这些国家的每个统计指标

(如国民生产总值)的价值不断波动,而且该区域的情况变化迅速,各机构都是在个案基础上确定援助资格的正式标准。在这个转型期间,也许这是最切实的办法。

11. 在该区域,儿童基金会方案援助资格的评估标准一直是,也将继续是儿童基金会通常为分配一般资源所采取的标准:人均国民生产总值、五岁以下的死亡率,以及儿童人口。在该基础之上,执行局于1993年向阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦,核准了短期“过渡性”国别方案,并向罗马尼亚核准了补充资金方案。这些方案将一直延续到1994年,在1995年将向执行局提交关于这些国家的五年方案建议。两年“过渡性”建议主要是通过补充资金提供给波斯尼亚-黑塞哥维那、克罗地亚、南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)、原南斯拉夫马其顿共和国和格鲁吉亚,这些建议将提交给执行局1994年第二届常会。其他国家的方案可能将在1995年提交给执行局。这些方案将通过一般性资源和补充资金加以筹措。该区域其他国家将被视为转型期国家,或需要紧急援助的国家,以便作为一项拟定的区域战略组成部分(见以下第13和第14段)。

#### B. 紧急支助

12. 儿童基金会已参与联合国人道主义事务部为亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和塔吉克斯坦发出的联合机构间吁请。这种性质的紧急活动将在与联合国其他机构的密切合作下加以进行。紧急方案资金的预支款也将使儿童基金会能对这些国家的紧急保健和其他需求作出迅速反应。此外,儿童基金会将继续提供援助,以便协助满足在原南斯拉夫各共和国中妇女和儿童的紧迫需求。

#### C. 区域战略

13. 需要采取一项区域的办法补充国别方案,并支助在国家一级工作的人员。在与儿童保健和福利领域中的政府领导和专家协商之后,该区域共同面临的许多需

要优先解决的问题和主题已得到确定。这些问题特别涉及转型的迅速过程,以及原先安全网和社会服务结构的消失,另外这些问题通常是由于该转型过程严峻经济情况的后果所造成。在这种情况下,儿童基金会在许多优先领域需要采取行动,包括在以下各方面提供援助:利用《儿童权利公约》作为一个框架,制定新的社会政策和立法;制定国别行动纲领作为儿童的优先议程,并作为儿童问题世界首脑会议的后续活动;采取特殊措施,保护处在目前非常困难状况的儿童;监测社会指标;以及在现有的服务和基础设施以及该区域经过开发的人力资源基础之上,制定保健领域中更为有效的干预措施,并制定能发挥促进和预防作用的保健方针。根据这些共同之处,以及尽可能利用儿童基金有限资源的必要性,执行主任建议,儿童基金会制定一项区域战略和一项区域技术支持方案,以便补充国家一级的行动。

14. 为促进完成这项任务,尤其是在几个关键的转型阶段,并促进更为有效地使用现有资源,执行主任计划建立一个由主任领导的区域支助小组。就目前来说,在建立一个与儿童基金会在其他区域业务相类似的适当区域性实地结构之前,该区域小组将从纽约总部进行运作。这将使得执行主任和副执行主任能够在与秘书长、人道主义事务部和开发计划署的协商情况下,密切指导该小组在该区域发展和执行儿童基金会的合作项目。该区域支助小组的工作人员暂时将从现有的人员中重新部署。由于该小组设在纽约,它可以从总部的各个处吸取现有的人员和资源,因此,可以防止在另一个地点建立新的重大业务单位,在没有增加大量的预算拨款情况下,是无法在另一个地点设立新的业务单位。

#### 四、资金的来源

15. 尽管儿童基金会将需要更多的能力和资源,才能协助满足有关国家的需求,执行主任相信,可以在不大量调动资源的情况下,做到这一点。虽然增加该区域筹资水平显然是必要的,补充资金应成为扩大活动的主要来源。然而,所需的补充基金不应该直接与用于其他国家的资金竞争,因为许多捐助者已经拨出专门用于该区域各

国的资金。

16. 1995年, 将向执行局提交一份关于行政和方案需求的详细建议, 作为1996-1997年行政和方案支助预算、全球资金方案预算和有关国家方案建议的组成部分。

## 五、建 议

17. 执行主任建议, 执行局通过以下建议草案:

执行局

核准E/ICEF/1994/L.12号文件所载的儿童基金会关于中欧和东欧、独立国家联合体和波罗的海的政策。

-----