



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/ICEF/1995/6
18 January 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国儿童基金会

执行局

1995年第一届常会

1995年2月1日至3日和6日

儿童基金会多个捐助国评价的后续：

总的方案战略

摘要

本报告是应执行局1994年年度会议所通过的第1994/A/8号决定(E/ICEF/1994/13(Part III))中的要求而编写的,该决定请执行主任向执行局1995年第一届常会提交一份全面报告,阐述下列议题:关于建立能力、赋予权力、提供服务 and 宣传的总战略文件;在兼顾所有三项战略要素的同时,改进儿童基金会所有优先部门的方案设计;以及提交一份关于根据所有三项战略要素提供紧急援助问题的战略文件,同时兼顾儿童基金会在联合国系统中的作用,以及加强儿童基金会紧急工作与其发展目标之间的联系的重要性。关于紧急援助的战略已经载入儿童基金会紧急业务工作的报告(E/ICEF/1995/5)。

该决定还请执行主任,作为对上述请求所作答复的组成部分,向执行局报告秘书处调整儿童基金会本身的组织能力方面打算采用那些业务战略和具体措施。

1. 按照执行局1994年年度会议所通过的第1994/A/8号决定(E/ICEF/1994/13(第三部分))中的要求,秘书处向执行局1994年第三届常会(10月3日至5日)提交了一份现状报告,说明执行局所要求的儿童基金会多个捐助国评论工作的各项后继文件的状况(E/ICEF/1994/L.20)。

2. 本报告概要叙述将列入儿童基金会下一个中期计划的各项总体方案战略,该中期计划将提交给执行局1996年年度会议。这将使秘书处能够吸取管理审查工作的各项重要的战略结论和建议,并获得执行局对在1995年期间提交执行局的各个部门战略文件的反馈意见。由于中期计划反映儿童基金会各方案的主要战略和方向,多捐助国评价员采用了1992-1995年中期计划(E/ICEF/1992/3)来研拟其战略选择框架(见附件一)。因此,应当在新的中期计划中列入一个关于全面战略的章节的定本,以具体说明儿童基金会打算如何执行多捐助国评价内载的各项建议,作为其国别合作方案和部门战略的组成部分之一。

3. 作为多捐助国评价工作的后续,执行局保留了四个战略,以代表儿童基金会的绝大多数方案:提供服务、建立能力、赋予权力、以及宣传。所有的部门政策文件都反映了这一战略选择框架,并越来越多地强调社会不同层面的建立能力工作,特别是在社区一级的赋予权力工作。这反映出儿童基金会方案规划的明确演变--多捐助国评价工作也表明这一点,即在提供服务的基础上努力,更多地强调建立能力和向社区和家庭赋予权力。

4. 多捐助国评价的结论和建议正在被纳入儿童基金会的方案准则以及政策和战略文件。执行局审议评价报告之后,儿童基金会立即向其所有外地办事处下达了

一项行政指示(CF/EXD/1993-007),为在制定和执行国别方案中以及在监测和评价工作中如何纳入评价报告的建议提供了指南。这项指示已经成为中期审查以及同各政府和影响儿童基金会所协助方案的其他伙伴进行战略评论时的重要参考依据。

5. 1994年8月,儿童基金会下达了一项方案指示(CF/PD/PRO/94-005),其中载有关于编写提交执行局的国别方案的准则。这项指示详细地说明了儿童基金会各外地办事处应当如何在国别方案中结合多捐助国评价报告中所建议的各项战略。它指出,

“战略的选择应当既涉及国别方案目标的实现,又涉及这些目标的可持续性。有必要特别重视加强国家能力,作为方案可持续性和国家自力更生的关键。它对执行其他战略也十分重要。应当突出说明在方案中怎样反映国家能力的建设。各项战略的综合应当包括明确地考虑到成本效益,其中将包括与可持续性有关的种种问题。”

该指示还建议,国别办事处在国别方案工作开始时所拟定的立场文件应当载列关于拟议的部门方案战略的各项考虑。而且,它强调,有必要对长期可持续性所需要的能力建设的各个种类进行一次现实的评估,并根据这一评估进行分阶段和具有可持续性的方案规划工作。一项“可持续的方案规划的十点检验”则应包括:确定在方案执行期间所建设或加强的机构和技术设施;针对性别的方案效果;对现有机构的影响;如果外来支助中止的话,方案的业务能力;单位成本费用能否支付得起;非传统伙伴,社区团体和非政府组织的参与;鼓励自力更生和建设地方能力;对人们所感到的需求所作反应的程度;对环境的影响;以及在实现其他目标时对其他方案的相互影

响。

6. 按部就班地制定国别方案的指导方针细则载于《儿童基金会政策和程序手册--D册--方案业务》。这本手册目前正在修订中,预计1995年中可最后定稿,其中将进一步包括明确的指导方针,以反映方案战略的战略性组合。由于制定国别方案的过程是儿童基金会合作的中枢,制定这些有关纳入多捐助国评估所表达的关注的指导方针,也许是最有效的方式来保证这些概念能充分体现于儿童基金会内部制定方案的程序。

7. 除了这些有关制定国别方案的广泛指导方针之外,儿童基金会现在还参与制定几份部门性政策和战略文件,其中将明确讨论如何将上述战略成分纳入这些部门政策,以及儿童基金会如何调整组织能力以反映这些战略选择,对此E/ICEF/1994/L.2号文件第2段专门提及。

8. 秘书处目前正在拟定三份政策及战略文件--涉及保健、教育和用水与环境卫生--1995年将提交执行局。1996年将向执行局提出关于处境特别困难的儿童的政策及战略文件。现在正与各外地办事处及区域办事处协作,并与联合国各姊妹机构及有选择地与国际非政府组织磋商,制定所有这些报告。这些文件提供了另一个机会,以纳入多捐助国评估所建议的战略组合。近年来,提交执行局的一些政策文件内容涉及改善发展中国家儿童及妇女的营养(E/ICEF/1990/L.6)、男女平等及赋予妇女和女孩权力(E/ICEF/1994/L.5和Add.1),并获执行局核可(分别见E/ICEF/1990/13,第1990/19号决定和E/ICEF/1994/13(Part III),第1994/A/4号决定)。

9. 总的来说,不同部门的政策和战略依据均为首次提交执行局的营养政策文

件(E/ICEF/1990/L.6)(见附件二)中的同一个构思框架。多捐助国评估赞许根据这一构思框架的营养战略具有优点。这个构思框架表明儿童和妇女营养不良及死亡起因于一长远系列不同层次中的相互关连的事件和因果关系:问题的表现形式、直接起因、根本起因以及基本起因。仅以评估表现形式作为行动基础很难并常常不足以取得持续改善。这一模式显然表明为了真正改变妇女和儿童的处境,必须在造成营养不良的各个阶段应用“三A周期”,即评估、分析和行动。该框架也显示发展方面问题的多部门性质并帮助识别因果关系。但必须指出在特定情况下,这个一般性的框架需加以调整。正是为此目的,进行中的情况分析,联同评估、分析和行动的“三A周期”,成为这个调整行动以适应变化中的情况的办法的关键部分。

10. 用水和环境卫生及保健政策方面的文件依据同一个构思框架,而且既强调部门间的关系,还强调有需要调整各框架和行动步骤,以适应现场识别的起因因素。认为必须有社区和家庭的参与,才能实现适当的评估、分析和行动。保健政策文件确定其首要重点是家庭作为保健行动的中心,而用水和环境卫生政策则侧重于社区和家庭两级。在教育方面,在所必需的是,与各社区在它们所感兴趣的领域密切合作,并优先侧重于女童。因此,着重强调通过家庭模式与社区模式,针对父母和照管儿童者进行早期童年教育。

11. 性别政策的主要战略之一是所有方案中正式列入性别问题。这再次表明需要在制定方案时采取部门间的方法;其它部门性文件对此有说明,其中着重指出保健、营养、用水和环境卫生及教育等方面问题的起因全都彼此关连。

12. 建立能力和加强机构能力仍是儿童基金会制定方案工作中的重点。保健政

策的重要方面在于加强保健资料程序、保健部门的调控和宣传能力以及建立部门间的伙伴关系,以确定共同目标。在教育方面,小学教育的方法包括特别重视加强那些支助小学教育的主要机构,及制定适应多样性的统一教育制度。其内容还有排定高质量、具有成本效益的课程、开展政策对话以确保小学教育的重点能适应全面计划,以及参与并支助培训小学教师和班主任及基本教育行政负责人与其它的基本教育支助系统。在用水与环境卫生组织,将援助各国政府制定政策、转让技术和能力以允许当地社区控制可以利用的资源,此外并在实施环境卫生、卫生教育和家庭用水安全方面提供技术支助。

13. 加强能力的建立和赋予权力的组成部分反映出儿童基金会根据它的相对优势和有限资源而在政策选择中偏重于这两个方面的情况。提供服务作为导致改变政策和国家方案的优先次序的刺激和榜样在示范作用方面是十分重要的。因此,在教育方面,建议支助政策对话和示范项目,以便各国加以推广,而支助则集中于改进基础教育系统并避免进行分散和琐碎的活动。

14. 卫生政策文件草案大大强调对权力赋予方面的注意,该文件草案说明卫生方面的权力赋予就是给予作出知情的卫生决定并加以实行的能力。家庭越有动机和越知悉情况就越会在营养、卫生习惯、疾病预防和他们能够得到的治疗方法方面作出最有效的选择。卫生政策文件还分析在一个特定社区内影响到妇女和儿童地位的多方面决定因素。这些因素包括社区的政治和社会组织、自然环境以及社会和经济的决定因素。卫生文件和教育政策文件也都强调必须进行宣传,以便普遍唤起人们对儿童状况、激发行动的政治意志、影响政策和创造一个首先注重儿童的道德环

境。

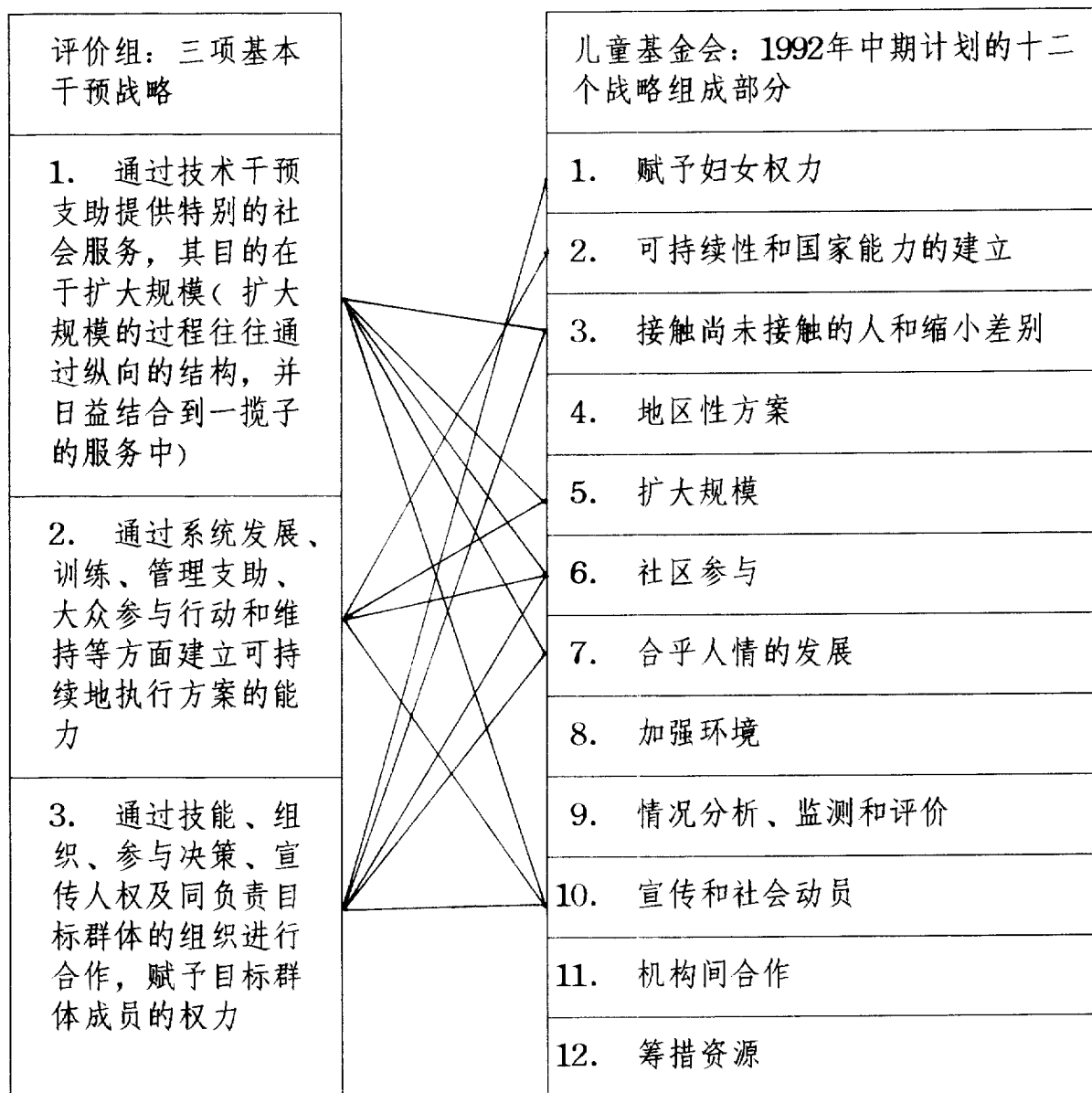
15. 大多数政策文件进一步拟订如上文所列的四项战略,使其包括政策对话、成本效益的方法、社区参与、建立伙伴关系、资金筹措和承诺、以及旨在应付紧急情况 and 支助如处境特别困难的儿童等特别群体。不过,显而易见,上述各方面均可列入这4个主要战略。在这方面,必须记得多捐助者评价的结果:儿童基金会1992-1995年期间的中期计划所述的所有战略均属于多捐助者评价所查明的三个主要类别(应当指出,执行局后来在审查这项评价时加上了宣传一项)。如附件一所示,所有儿童基金会战略都可连系到业经查明的主要战略。

16. 所有政策文件也反映出儿童基金会必须在社会各级进行工作。显而易见,行动的主要重点是家庭(卫生)和社区各级(其他方面的大部分),但同时必须在地区、全国和全球三级采取行动。在每一级,注意力应集中于相应的能力建立、加强机构能力(例如监测能力)和信息及社会动员等方面。在全球一级,儿童基金会必须同各国政府、国际组织、世界银行和区域银行、非政府组织和研究机构和学术中心等其他伙伴密切合作,以协助实现2000年的共同目标及其较长时期的可持续性,以及推动为未来数十年订立各个部门的新目标。

17. 上文综述了目前在编写中的部门性政策和战略文件所概述的方案战略。它说明了秘书处对获得执行局赞成的关于在所有儿童基金会的方案规划中列入各种适当的战略选择的多捐助者评价的建议的反应。1996年向执行局提出下一个中期计划时将对本战略计划作出更全面和具体的论述。

附件一

儿童基金会的方案战略



附件三

赞成营养不良和死亡的原因

