



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/1996/68  
12 June 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1996年实质性会议

1996年6月24日至7月26日, 纽约

临时议程\* 项目4(c)

联合国促进国际发展合作的业务活动：  
审议联合国开发计划署/联合国人口基金、  
联合国儿童基金会和世界粮食计划署执行局的  
各项报告

联合国人口基金提交经济及社会理事会的  
年度报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
第一部分. 执行大会第44/211、47/199和50/120号决议的 后续行动 .....	1 - 39	2
第二部分. 经社理事会第1995/50号决议的后续行动： 与布雷顿森林机构的协作 .....	40 - 56	14
第三部分. 经社理事会第1995/51号决议的后续行动 .....	57 - 73	19
第四部分. 经社理事会第1995/56号决议的后续行动： 人道主义执行局的行动 .....	74 - 94	24

\* E/1996/100。

## 第一部分

### 执行大会第44/211、47/199和50/120号决议的 后续行动

#### 一、 导言

1. 本报告是根据大会第44/211、47/199和50/120号决议编制的,这些决议请各基金和方案的行政首长就已经采取和设想采取的执行这些决议的措施,向其理事机构提交年度进度报告。

#### 二、 协调

##### A. 驻地协调员制度

2. 人口基金主要通过方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)和联合协商政策小组,特别是以向人口基金各国别办事处下达指示和定期与联合国发展伙伴交流情况的方式,继续参与加强驻地协调员制度的努力。在就1995年3月的联合协商政策小组高级别会议所举行的讨论采取的后续行动中,执行主任承诺从人口基金各国别办事处那里获得更多的关于该制度在其各自所派国家的运作情况的具体信息。遍及45个以上国家的办事处提供的审查情况证实了驻地协调员制度的诸多益处以及过去一年来在加强协调安排方面取得的进展。

3. 大多数办事处认为,驻地协调员制度在如下方面最为有效:通过月度或双月度的机构间定期会议促进信息交流;组建处理具体问题的专题小组或工作队,这些问题包括教育、赋予妇女权力、安全、环境和国家发展计划等;协作编制国别战略说明;以及在就最近召开的一系列国际会议和最高级会议采取的后续行动中作出共同努力。

4. 驻地协调员制度似乎为由联合国通过发布联合通讯、声明或战略文件在国

家一级提出统一立场,起到了必要的领导作用。最近经历重大政治变革或危机的国家特别看重这一方面。不过,尽管在一些国家为部分方案领域的联合活动提供了合作,但审查发现,进一步的政策和程序协调将促进更大程度的协调与协作。此外,联合活动,特别是方案审查与评估领域的联合活动,多少由于多数联合国组织和机构与除其直接对应部门以外的政府单位的接触有限而受到影响。

5. 人口基金各国别办事处建议,改进工作应主要集中在如下方面:(a) 加速联合国系统内各项政策与程序的协调;(b) 加强支持驻地协调员制度的宣传活动,以增强各国政府和捐助者的认识与承诺;(c) 通过分派专门指定的工作人员协助进行协调的后勤工作来加强驻地协调员办公室。人口基金认真地注意到这些审查结果并在主要三点上与开发计划署署长及联合协商政策小组主席意见一致。这一问题,连同由人口基金担任主席的联合协商政策小组方案拟订政策与程序协调分组最近的倡议将在1996年4月举行的联合协商政策小组高级别会议上得到进一步讨论。人口基金还力图通过向在劳工组织都灵国际训练中心为驻地协调员提供的培训课程提供高质量的候选人和选派高级工作人员,帮助加强驻地协调员制度。

## B. 主要国际会议的后续行动

6. 人口基金一直在积极参与联合国系统内旨在就主要国际会议采取协调一致的后续行动的各种机制。例如,人口基金担任了执行国际人口与发展会议(人发会议)机构间工作队的主席,该工作队的总目标是,在驻地协调员的领导下,加强人发会议行动纲领国家一级的协作与协调。它还打算为就涉及社会问题的其他联合国会议采取后续行动制订一个共同框架。机构间工作队成立了6个工作组,以涉及与行动纲领的目标相对应的关键行动领域,这些领域包括:基础教育,其中特别要注意性别差距,以教科文组织为主管机构;与政策有关的问题,以人口基金为主管机构;建立跟踪儿童和产妇死亡率的国家能力的共同办法,以儿童基金会为主管机构;生殖健康,以卫生组织为主管机构;迁移,以劳工组织作为主管机构;赋予妇女权力,以妇女发展基

金为主管机构。这些工作组工作效率很高,编写和散发了一套“机构间工作队联合国驻地协调员制度准则”,还编写了一份“关于人口与发展问题的共同主张声明”。

7. 机构间工作队已被树为富于效率和效力的联合国合作的典范,它最近把工作范围扩大到包括诸如保健和教育一类的相关的基本社会服务并改组了以人口基金为主席的行政协调会普及基本社会服务工作队。它的成功还促使成立了另外两个工作队--一个是充分就业和可持续生计问题工作队,以劳工组织为主管机构,另一个是赋予能力的可持续发展环境问题工作队,以世界银行为主管机构。

8. 将人发会议行动纲领变为现实对于人口基金的所有活动都是至关重要的。人口基金为了协调基金的人发会议持续行动,设立了一个1995年1月开始运作的内部的执行人发会议行动纲领工作队。该工作队在其工作的初期阶段一直关心的是机构内的后续行动和协调,以及监测开罗会议和1995年9月在中国北京举行的第四次妇女问题世界会议后的政府间主动行动。该工作队还一直在研究制订一个在国家一级监测人发会议行动纲领执行情况的方法。

### C. 地区和分区一级的协调

9. 人口基金继续举行各种区域会议、讲习班和研讨会以在地区和分区一级进一步协调基金的活动。例如,人口基金的各地区司与其地区的各国别支助组织配合安排会议。这些组是1992年以来一直在运转的人口基金技术支助服务制度的一部分。有8个国别支助组分布在世界各地,为人口方案提供技术服务。由于这些组都是由来自各人口学科的专家组成,所以,技术请求都是通盘方式,并根据从该特定地区或分区获得的经验加以处理。

10. 第一地区司和各自的国别支助组每两年举行一次由该地区或分区国别支助组顾问与人口基金代表参加的会议。这些会议审查与方案执行有关的各种问题以及如何最有效地提供技术服务。这些会议通过让各方面人员参加,可营造一种富于创

造性氛围,各地区司、国别支助组和人口基金国别办事处可在这种氛围中交流经验和探讨地区特有的问题。

### 三、方案问题

#### A. 国别战略说明

11. 人口基金继续积极参加众多国别战略说明活动。到1996年初,国别战略说明已在86个国家处于不同发展阶段并证明是一个可促进不同发展伙伴之间的交流与协调的有效机制。人口基金为这一过程提供了支助,在与方案有关的培训中强调国别战略说明,在政策准则如审查和战略发展方案准则中也强调与国别战略说明的联系。人口基金作为联合协商政策小组方案拟订政策和程序协调分组的主席,还积极参与了关于共同国别评估的新倡议,共同国别评估除其他外,旨在为国别战略说明提供来自联合协商政策小组的共同投入。

12. 然而,国别战略说明过程成功与否在很大程度上取决于政府承诺和国家的政治形势以及所有机构对国别战略说明准备过程的参与程度。例如,在一些情况下,国别战略说明过程由于影响到现任政府作出长期承诺的能力的政治变革而遭到破坏或延误。因此,人口基金国别办事处报告说,尽管国别战略说明过程的确促进了协调与交流,但仍需作出更多的努力,以创造一种共同的发展前景并有计划地确立对单个组织与机构的方案影响。联合国最近对国别战略说明过程的审查可能有助于改善这方面的情况。

#### B. 协调

13. 协调开发计划署、儿童基金会、人口基金和粮食计划署方案拟订周期的过程在顺利进行。由于这一过程是为进一步有效地和高效地执行方案采取的第一步骤,所以,人口基金充分承诺继续进行这种协调。协调一致的周期将使各联合国组织

得以使其方案周期与国家计划周期相吻合,加强其国家一级的协作以及开始对规则与程序进行协调。

14. 到1995年11月,90%以上的联合国协商政策小组伙伴在其中设有方案的国家均已协调了方案拟订周期或正在努力在下一个周期前对其进行协调。大部分剩下的国家已对协调原则作出承诺,但由于各自国家的社会和政治情况,尚未协调其方案拟订周期。基金的方案委员会审查了各种国别方案,提出了如何才能通过延长、缩短或连接等方法,最理想地协调人口基金方案拟订周期。

15. 人口基金认识到了为使方案执行更节省成本和加强国家执行而简化规则与程序的。不过,人口基金也认识到简化联合国系统内每一组织根据其自身的任务和程序制订和实施的各种规则和程序的复杂性和困难。

16. 朝着协调规则与程序采取的第一个重要步骤是联合协商政策小组的共同国别评估倡议,它旨在在国家一级向所有联合国机构和组织提供共同资料,其中包括基本人口、文化和社会经济信息。每一联合协商政策小组成员将提供其自己的独立观点以及进行共同国别评估的经验。共同国别评估的结果应使与国家伙伴和捐助者联合进行的规划和方案拟订能够富于成本效益和效率。这一过程一旦充分确立下来,人口基金将支持为在国家一级协调和简化规则和程序采取的进一步的有力步骤。

### C. 方案办法

17. 人口基金对方案办法的坚定承诺是多年来它对方案办法的益处以及基金在审查和战略发展方案活动中取得的经验演化而来的。人口基金还认识到完全实行这种办法存在的诸多复杂问题。基金主要通过方案业务协商会的工作,积极参与系统内审查和完善这一办法的努力。这一努力表明,一项全系统的办法只有具备如下条件才能真正可行:(a) 各国政府充分承诺从方案办法出发作出规定、举行谈判和同意实施管理;(b) 所有国家一级的参与者都承诺不仅在原则上,而且也在实际上采

取单一办法；(c) 进行共同国别评估以为方案办法援助提供投入；和 (d) 为所有参与方案过程的工作人员提供多部门方案培训。还有必要作出进一步努力，以研究制订出对受政策和战略驱动的，而不是受单个活动或预算驱动的计划和管理进行分析的手段与方法。

D. 外地一级国家项目人员征聘、  
培训和付酬的共同准则

18. 国家项目人员由本国征聘项目专业人员和一般事务支助人员组成，这些人员被征聘用来在执行由人口基金支助的项目中为所在地国政府提供额外支助。本国征聘项目专业人员属于为所在地国政府提供它所不具备的技能的技术合作人员职类，一般事务人员则为项目提供有关的文书/行政支助。这些项目人员是依照人口基金和开发计划署共用的国家项目人员征聘与管理准则征聘和付酬的。其薪资以所在国内类似职务的普遍报酬为基础并与联合国系统内为类似职务支付的费用取得一致。雇佣这类人员有助于加强国家能力，特别是为本执行的项目加强这种能力，并可充分利用合格的本国人力资源。

19. 另一个令人关切的问题是向由政府征聘和付酬的对应人员支付薪资补贴，联合协商政策小组成员已为这类人员共同制订了一个统一付酬政策。该政策是联合协商政策小组成员之间进行广泛协商的结果，其中包括进行了一次实地调查和向4个国家派遣了技术工作团。分析发现，向这种个人提供不同形式的财务奖励的做法在捐助者中十分普遍。这被认为是一种提高生产力，培养纪律性和责任感的方法。不过，据发现，支付这种薪资补贴对多边和捐助机构以及对政府造成了复杂问题：它在政府对应人员中逐渐灌输了一种支付薪资补贴是一种权利而不是优惠的误解；造成了一种对这种政府对应职务的竞争；破坏了政府的公务员改革方案；导致了对这种做法的监测和管理不善。分析得出结论认为，除了在经济上极端困难或紧急情况下，大多数现金支付的做法都对实现技术援助方案的总目标造成了不利影响。因此，联合协商

政策小组成员同意取消这种对政府对应人员支付补贴的做法,除非在特殊情况下证明需要支付这种补贴,并为此目的采取了一项统一的政策。

#### E. 国家执行和国家能力建设

20. 人口基金继续努力加强国家机构执行人口基金资助的项目与方案的能力并帮助加强各国政府在其国家协调所有人口援助的能力。人口基金在考虑国家执行时,都考虑到每一国家特定的发展阶段;其在计划人口活动和制订人口活动方案方面的经验;支助基础设施的承诺、力量和可自立性;以及国家协调机构或机制的力量。由国家执行人口基金项目的数量正在大幅度增加。在1994年,基金用于由国家执行的项目的支出达到5 240万美元,而为1995年的拨款为9 110万美元。

21. 在人口基金的方案拟订过程中,在国家一级涉及最多的是加强自力更生的方方面面,例如通过在制订一项人口基金国别方案前,将有效标准列入背景文件及审查和战略发展方案活动。对国家能力建设的这些评估由地区和分区审查和主动行动加以补充。目前对审查和战略发展方案准则的修改将进一步强调加强和评价国家自力更生的必要性。人口基金正在以1992年提交理事会的DP/1992/29号文件中所阐述的指导原则为基础,提出国家执行和国家能力建设领域的修订准则。

22. 人口基金正在为评估国家机构能力具体准则定稿。此外,该基金正在编制一项最新方案周期文件和关于人口基金方案拟订过程的培训手册,以供外地人员和政府对应人员使用。国别办事处除其他外,继续为国家项目人员提供会计和项目财务管理方面的培训,政府官员在可能情况下也参加总部组织的财务管理问题定期区域讲习班。此外,人口基金促进了依据国家项目人员征聘和管理准则对国家项目人员的更充分利用。这些主动行动旨在进一步加强国家官员管理外部供资项目的技能。

23. 在人口基金技术支助服务安排的范围内,在技术支助中使用的第一级专门知识人员是国家顾问。在找不到国家专门知识人员的情况下,人口基金的国别支助



组将为旨在加强国家自力更生的人口方案和项目提供技术支助。人口基金目前正在修改其技术支助服务准则并将保证执行局第95/34号决定中述及的问题在修订的文件中得到进一步强调。鉴于国家能力建设在所有联合国发展努力中的关键作用,人口基金继续积极参与驻地协调员制度、联合协商政策小组以及联合国的其他协调机构所采的有关主动行动。

#### F. 商定的劳动分工

24. 人口基金的任务明确写在经社理事会1973年5月18日第1763(LIV)号决议中并在第1987号决议中得到重申。这项任务还在大会第49/3号决议中得到重申和大会第49/128号决议中得到回顾。这些年来,人口基金的理事机构就如何将这一任务转化为方案优先事项和方案活动提供了指导。执行局最近就在第95/15号决定中提供了这种指导,执行局在该决定中注意到基金参照人发会议制订的关于人口基金方案优先事项和未来方向的报告(DP/1995/25和Corr.1号文件),支持未来的人口基金援助方案大纲并请执行主任将基金的援助集中放在最重要的方案方面。生殖健康,其中包括计划生育和性健康;人口与发展战略;以及宣传。第95/15号决定还请执行主任根据DP/1995/25号文件,向执行局提交一项人口基金的任务说明草案,要考虑到执行局对该报告的讨论情况。人口基金已经起草了一项任务说明草案,将在1996年5月提交执行局年度会议。

### 四、管理、人事及财务问题

#### A. 管理审计和援助责任制

25. 交流和协调内部审计问题的主要机制依然是每年一次的联合国组织和多边金融机构内部审计处代表会议。在1995年的会议上,这一组人除其他外讨论了在权力分散的情况下加强责任制的新办法并审查了联合协商政策小组管理审计系统协调问题工作组在完成其工作时提出的研究结果和建议。

26. 与此同时,人口基金管理部门继续使用互为补充的方法来促进责任感,评估业绩和测量结果,以便特别根据人口基金的权力分散政策使责任制得到保证。这种方法包括:(a)对政策和程序进行总体指导,其中包括最近发布了最新财务规章与规则,发行了政策和程序手册以及传阅关于审计活动与调查结果的函件;(b)实行以详细的个人业绩计划为基础的工作人员年度考绩审查制度以及召集管理审查小组会议;(c)由开发计划署审计和管理审查司提供内部审计服务,以评估内部控制的适度性和就需要改进的方面向人口基金管理部门提供意见。内部审计任务已经大大扩大,其中包括利用设在吉隆坡和哈拉雷的开发计划署区域服务中心,这两个中心对所有人口基金办事处提供内部审计服务和进行帐目审查,分别在亚洲及太平洋地区和非洲地区设有一个常驻人口基金代表。此外,由总部高级人员组成的人口基金执行委员会还定期讨论内部审计问题。

27. 两个新的机制将对传统方法加以补充,以确保责任制。审计和管理审查司正在计划在接受该司内部审计服务的组织即开发计划署、人口基金和联合国项目事务厅中对部分领域进行同步的联合管理审查。管理审查将力求对某些活动方面或可提高效率的共同管理服务进行评估。将提请三个组织的高级管理部门注意审查结果,以便采取共同行动。在实质性责任领域,人口基金着手进行了政策实施审查,这项审查将一组人口基金技术和评价司的高级官员召集在了一起,以评估国别办事处在多大程度上遵守了人口基金的各项政策和程序。审查报告将交给执行主任,由他与人口基金执行委员会协商决定后续行动。

## B. 培训

28. 人口基金继续积极参与机构间协作培训。在联合协商政策小组人事和培训分组的范围内,人口基金正在为提出一项关于人发会议行动纲领的培训倡议而设立的机构间咨询小组中起到带头作用。这一倡议旨在加强国别办事处各级人员的技能,以便在概念上和实际运作上将人口问题和可持续人的发展纳入国家级决策框

架。此外，该倡议将就联合协商政策小组机构为实现行动纲领的目标应采取的统一行动提供培训。就此而言，它将有助于起动国家一级的集体努力，通过其为驻地协调员和其他联合国系统高级代表组织的讲习班，对都灵中心提供的培训加以补充。

29. 为了迎接大会第50/120号决议提出的挑战，人口基金需要有一支由灵活机动、适应性强和善于应变的行政管理人員组成的骨干队伍。为了建立这种能力，人口基金继续就交流技巧与决策、考绩、应变战略、组织协作及领导才能等对其高级工作人员进行管理培训。到1996年3月底，大约90%的最高级人員已接受这种培训。人口基金为所有工作人员确定了业绩标准，该标准考虑到了行政协调会/行政协商会培训小组委员会对能力定义的研究。预计这一方面的进一步培训将与其他机构协作进行，以便为评审外地人員的业绩，其中包括评估他们对机构间协调作出的贡献制订统一准则。

30. 人口基金全力支持为避免重复在国家一级就所有方案拟订和管理工作进行更多的协作培训。人口基金承认，考虑到不同机构有着不同的规则与程序，这方面存在着一些困难。人口基金将通过联合协商政策小组人事和培训分组以及行政协调委员会/行政问题协商委员会(行政协调会/行政协商会)机制，继续努力进一步协调和简化规则与程序。为了加强在国家一级组织培训的灵活性，人口基金已将现有的部分培训资金下放给人口基金代表掌握，以使其能够决定和核准当地培训活动。

### C. 职位委任方面的男女平衡

31. 多年来，人口基金一直在通过外部征聘和内部提升来增加妇女在其专业人員中所占比例。为了在这方面更有成效，人口基金管理部门在1980年代末征求了人口基金妇女人員地位问题小组委员会(它是人口基金妇女、人口和发展内部工作组的一部分)的意见和指导。该小组委员会提出的建议包括：长期目标是，男女专业人員的比例达到一比一；眼下目标是到1991年底，妇女专业人員比率达到40%。

32. 在该小组委员会参与这项工作的1989年,妇女专业人员的比例是34%。到1996年,这一比例已达到47%。人口基金这一比例得到了不断提高。应该强调的是,这一成绩的取得并没有降低征聘和提升标准。

33. 人口基金继续注意把妇女放到具有决策和管理责任的中级职位上,并鼓励妇女参加通过联合协商政策小组、开发计划署及人口基金自己的培训方案组织的管理培训方案。在1995年的提升工作中,被提升的妇女是男子的两倍;两名妇女被提升到D-1职等,而提升到这一职等的只有5人。

34. 在人口基金中,妇女在从一般事务人员职类转为专业人员职类方面也表现出色。例如,在过去10年中,7名转为专业人员的一般事务人员中,有6名是妇女。

35. 人口基金一直在作出努力的另一方面是,消除一般事务职位是“女性”工作的观念。人口基金注意鼓励征聘更多的男子填补一般事务职位空缺,特别是秘书职务。尽管在这方面还未取得长足的进展,但受聘于这一人员职类的男子数目已经有了相当程度的增加。

#### D. 努力分散

36. 人口基金继续执行和监测其权力分散准则和程序,以求最大限度地提高这一领域方案执行的效力和效率。自1993年12月以来,人口基金大大增加了分散项目核准权,从每一项目可核准50万美元增加到75万美元,并作为试点在12个国家中将全部分散核准权交给了人口基金代表。在1994年,80.4%用于国家活动的正常资金都是通过分散权力核准的。

37. 对人口基金在加强权力分散方面的经验进行的初步审查表明,这一过程正在导致外地办事处对项目评审更多的实质性参与;减少了项目评审与项目核准之间的时间耽搁,从而提高了实施与执行速度;增加了方案和项目制订、评审和执行中对国家专家的利用率。

38. 进一步的权力分散必须考虑到外地办事处承担更多的技术责任、方案与财

务监测责任以及报告责任的能力。为此,该基金目前正在结合未来的权力分散,对外地办事处的能力进行内部管理审查。

E. 共同房舍和行政服务

39. 这些问题将在关于经社理事会第1995/51号决议的后续行动的本报告第三部分第四节中述及。

## 第二部分

经社理事会第1995/50号决议的后续行动：

与布雷顿森林机构的协作

### 一、 导言

40. 自1970年代初期以来,人口基金与布雷顿森林机构,特别是与世界银行在总部和外地两级进行了合作。但是,未就协作问题达成正式协议或谅解备忘录。在逐个项目和国别基础上进行非正式合作迄今为止一直是一种更可取的相互影响形式,就世界银行而言尤其如此。这些年来,这种合作形式无论在数量还是质量上均未阻碍上述关系的发展。最近举行的各种国际会议极大地促进了较密切关系的发展,这种关系也正变得更加体制化。

41. 人口基金与布雷顿森林机构间的协作正在两种不同的背景下发展。多边背景将布雷顿森林机构,人口基金及其他联合国组织和机构汇集在一起,共同发展新型的更加密切的协作,特别是执行最近举行的国际会议的行动纲领。双边背景为人口基金,特别是为世界银行提供了更加简便直接的途径,通过这一途径可以加强和发展现有和新的合作关系和形式。

### 二、 在政策问题方面的协作

42. 人口基金于1993年3月向理事会提交了有关其与布雷顿森林机构协作情况的报告(DP/1993/34号文件)。自那以来出现了一些影响到协作性质和数量的重大的事件和事态发展。这包括秘书长和行政协调委员会(行政协调会)采取的主动行动以及这些行动导致进行的各种联合活动,此类活动旨在协调最近举行的国际会议的行动纲领执行情况。1995年底,世界银行设置了一个世界银行负责联合国事务的副总裁职位,以此确保该银行最高管理层能对它与联合国系统的关系给予必要的考

虑。

43. 朝进一步协作和协调方向发展的努力导致在1995年6月1日至2日举行的各种联合国机构高级官员会议上设立了一个加强联合国与布雷顿森林机构合作的工作组。该工作组由经社分析部、贸发会议、人口基金、儿童基金会、项目事务厅及政策协调与可持续发展部的官员组成,并由开发计划署助理署长领导。它审查了现有合作安排,确定了可从日益增强的合作中获得益处的领域,调查了潜在的困难和障碍,并为1996年2月16日高级官员会议制订了一套建议。

44. 工作组提出的有关联合国与布雷顿森林机构合作的优先领域如下:(a) 在面临特殊形势,需要大规模重建、恢复和重新开展正常经常活动的国家进行协作;(b) 在主要领域交换用于政策分析的资料和数据;(c) 交换有关计划研究和政策问题的资料;(d) 就一些政策问题加强合作,如减轻贫困、发展融资和投资、结构调整的社会方面、援助非洲,全球化对发展中国家和发达国家的影响以及环境和可持续发展;(e) 加强协作,并交换与制订国别战略说明、共同国别评估、政策框架文件及国别援助文件有关的资料;以及(f) 向联合国和布雷顿森林机构各自有关的政府间机构提出报告。

45. 人口基金与布雷顿森林机构一道参加行政协调会的附属机构和其他为协调全系统内对近期召开的国际会议的行动纲领作出的反应而专门设立的机构间一级的机构,其中包括协调《21世纪议程》后续行动的可持续发展机构间委员会以及执行国际人口与发展会议(人发会议)行动纲领机构间工作队。该工作队在承担了范围更广的任务之后,被重新命名为行政协调会普及基本社会服务工作队。

46. 机构间工作队主要侧重加强国家一级机构间协作。为此目的,工作队如指出的那样,编写并散发了一套“机构间工作队联合国驻地协调员制度准则”,并编写了一份“关于人口与发展问题的共同主张说明”。准则特别涉及了人发会议行动纲领提出的一些主要政策问题,包括生殖健康、赋予妇女权力、建立跟踪儿童和产妇死亡率的国家能力的共同办法,以及基础教育,其中特别重视性别差距。尽

管“(准则) 不打算成为硬性规定……而且不妨碍各个机构或组织执行各自的任务……但它将加强机构方案的互补性,……并促进进行更加全面的规划和协调”。

47. 机构间工作队为参加者包括人口基金和世界银行提供了机会,使它们得以协调和调整对一些重要政策问题的看法和态度并达成了某些程度的一致意见,而这对于为参与执行人发会议行动纲领的国家提供有效的全系统援助是必要的。实际上,机构间工作队运转良好,而且在现阶段即便遇到一些合作方面的问题,也是微不足道的。

48. 特别是人口基金与世界银行间的双边合作在过去四年有了很大的发展。两组织首长间的年度会议现已举行了很长时间,足可以形成一种“惯例”。在人口基金内部,这些会议从计划和业务的角度讲都很重要。在区一级举行的定期会议比各组织首长一级举行的定期会议略少一些,但却很重要。这些会议用于调查各自区域的发展情况,并确定可能需要专门予以注意的国家和问题。

### 三、国家一级业务活动的协作

49. 人口基金打算继续加强与布雷顿森林机构的关系,特别是要在今天很少建议或没有建立这种关系的那些领域建立一些新的关系。人口基金希望通过依靠现有结构,使在区和国家一级建立的关系和以往相比更加体制化,以此避免否则往往会发生的关系波动。

50. 根据上述意图,人口基金和世界银行最近商定,在世界银行已对生殖保健和人口部门进行了全面调查和评价的那些国家,人口基金将在有关国家利用这类调查和评价制订它自己的计划和方案。这种安排既省钱又省力,具有潜在的重大效益,而且其重要性不仅限于其本身的意义,因为它有助于协调对各种需要、优先项目和政策的态度和看法,从而加强有益于增进协作的条件。

51. 在亚洲和太平洋地区以及非洲地区与世界银行进行了最广泛的合作。自人发会议以来,在亚洲和太平洋地区,利用人口基金和世界银行提供的捐款,在国家一



级采取了一些新的主动行动,其中包括世界银行在印度实施的旨在在邦一级采用生殖保健方法的项目。人口基金将通过区一级生殖保健项目,为该项目提供补充支助。在巴布亚新几内亚,在两年前开始的新的生殖保健和计划生育项目中,人口基金与世界银行、澳大利亚援助机构和亚洲开发银行建立了很好的合作关系。

52. 在非洲,如在安哥拉已开始实施人口基金--世界银行联合项目。除其他国家外,在贝宁、乍得和科特迪瓦执行了部门评价和方案编制联合任务,并向马拉维和扎伊尔提供了生殖保健项目平行资金。在阿拉伯国家和欧洲,一些合作项目正在阿尔及利亚、埃及和摩洛哥继续实施,并日益涉及青年和性别问题。在加沙和西岸等新的地区,人口基金希望就生殖保健问题与世界银行进行合作。在拉丁美洲和加勒比,人口基金正与世界银行和一些捐助国齐心协力,在海地实施紧急经济复苏方案,并正在其他一些国家包括秘鲁、尼加拉瓜和哥伦比亚谋求进行新的协作的可能性。

53. 但是在所有区域都依然存在着很大的区域内部差异,从频繁接触和经常合作,到没有任何接触或共同活动。这可能是由于人口基金和世界银行地方办事处内部和外部的条件与环境在很大程度上对国家一级关系的发展起了作用。上述机构间工作队准则将证明有助于消除这些机构内部的差异。

54. 在某些国家,还可通过强调和坚持一些措施,增强合作,其中每项措施的范围和作用不很大,但它们合在一起所产生的影响可能是很大的,这些措施如下:(a)就新的国别方案进行更加适当而及时的交流和磋商,以期增强互补性和避免项目活动出现重复;(b)更加明确利用各组织在制订方案方面所具有的相对优势;以及(c)充分提前地发出通知,以便参加相互开展的活动,如工作团、研讨会等。

55. 人口基金将继续与世界银行和其他伙伴协同实施人类生殖研究、发展和研究训练特别方案、发展中国家避孕需求和后勤管理需要全球倡议以及联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案。人口基金还正与世界银行合作实施该银行提出的提高非洲健康水平倡议。在联合国全系统特别授非倡议的筹备阶段,人口基金和世界银行还与其他联合国机构一同进行了合作。

56. 人口基金今后面临的最重要的挑战,是富于效力和效率地执行它的任务和实施人发会议的建议及其他国际会议行动纲领的有关部分。现在比以往更加迫切需  
要继续发展人口基金与布雷顿森林机构(以及联合国系统其他成员)的双边合作。加  
强这种合作是人口基金承诺付出一切必要的时间和精力进行的一项任务。

### 第三部分

#### 经社理事会第1995/51号决议的后续行动

##### 一、 导言

57. 本报告是根据经社理事会第1995/51号决议编写的,该决议为联合国各基金和方案有关发展方面的业务活动提供了全面指导。报告第二、三、四和五节涉及了决议第7段提出的问题,该段问已采取何种步骤进一步完善和有效提供这些方面的程序。第六节涉及了决议第11段提出的问题,该段请各基金和方案探讨行政服务成本效益的改进范围。

58. 第1995/51号决议还请各基金和方案在其预算拨款中优先注意最不发达国家、低收入国家和非洲(第2段),并考虑到转型期经济国家的特殊需要和要求(第3段),人口基金在DP/FPA/1996/15号文件中表明了它将如何处理这些重要问题,基金在该文件中提出了将其资源分配给一些国别方案的方法,这些国别方案优先考虑到最不发达国家、低收入国家和非洲,并指定将人口基金国别方案资源中的特定一部分临时拨作援助转型期经济国家之用。本报告是经过执行局1996年第一届常会审议的一项最初报告的修订本,现正由执行局1996年第二届常会审议。

##### 二、 监测和评价

59. 人口基金一向高度优先注意监测和评价工作。目前的系统以1990年公布的一套尽可能贴近开发计划署的准则的准则为基础。目前正对它们进行修订,以满足简化程序和编制文献的需要,并作为人发会议后方案取向的一种反映,反映在分析实质性方案成就方面所采取的更加全面的办法。另一个令人关注的问题是如何加强对方案执行质量方面的监测,这是目前的制度中存在的一个明显弱点。最令人关注的问题是在管理责任日益分散到外地办事处的情况下,如何确保财务和实行责任制。

60. 目前正采取一些主动行动,来改进评价人口基金方案影响和执行情况的方

法和手段。正努力制订方案执行情况指标,以便于监测在国家一级实现人发会议目标的情况。为些,将对有关评价人口方案影响的问题进行审查,以为这类活动制订指标,编制数据以及确定信息需要、手段和方法。为实现此目的已采取了一项重要步骤。最近人口基金完成了一项制订某些指标框架的概念性活动,以协助各国评估其人口教育方案的结果和影响。一份给国家项目人员的技术性文件已经发行。该文件概述了三类主要指标,并提供了衡量各类指标的方法。这些方案专供在国家一级使用,并可根据具体情况加以改动。

61. 1995年12月,人口基金召开了一次有关快速评价程序和将其适用于人口方案的顾问专家会议。会议除其他外,评估了在方案或项目周期的不同阶段使用快速评价程序的适当性,在数量和质量上运用该程序所涉及的实际问题,以及利用该程序评价人口方案工作的前景。将谋求在专题研究、制订准则和培训方面采取后续行动。

62. 在制订项目阶段,必须为进行适当的监测,特别是实质性监测以及有益的评价奠定基础。在简化项目要求表格和项目文件格式的过程中,将竭尽全力确保进行适当监测和评价的先决条件,包括明确规定的目标、基线数据和可衡量的指标得到应有的注意。同时,必须在制订项目方面,对有关各方进行指导和培训,以协助它们使监测和评价方面的需要概念化,并对其加以阐明和使之得到满足。

### 三、加强国家管理和协调国际援助的能力

63. 人口基金自建立之日起,就为制订和加强国家一级的人口计划和/或协调机制提供了支助,这部分是由于人口活动刚刚起步,而且缺少提供援助的传统方法。此外,包括保健方面、人口统计学和赋予妇女权力等在内的人口问题的跨学科性使各部、政府机构和准国家组织都参加进来。由于上述原因,有必要从人口基金方案的最初阶段起,重点增强各国政府内部以及各国政府与捐助界和其他群组间在人口领域的协作。自1970年代以来,在人口基金的支助下,越来越多的国家设立了人口委员

会或理事会,以带头制订人口政策,协调所有与人口有关的活动,并且向那些已被确定为优先关注对象的地区提供财政和技术援助。对提交人发会议的国家报告进行的分析发现,98%的发展中国家报告说建立了负责国家人口政策和协调的中央政府机构。鉴于人发会议取得的这些成就和进行的各种讨论,人口基金现正将注意力更加集中在采取选择性干预措施上,以加强现有机构,并发展能够对人发会议行动纲领的建议作出有效反应的机制。

#### 四、加强国家对评价联合国业务活动工作的参与

64. 在评价方面进行培训的主要重点是加强国家能力。人口基金为在人口领域向各国政府提供技术支助而建立的国别支助组有助于进行这项工作。同时,在人口基金外地办事处工作的国别方案工作人员将继续在监测和评价方面接受培训,这是他们在方案事项方面接受全面培训的一部分。

65. 人口基金一直在探讨对国别方案进行评价的各种不同方式,并进行了审慎的努力,以使国民参与该项活动。为制订和改进国别方案评价方法,将评估各种方式的优缺点及其是否适应不同情况。在这方面,要充分认识到确保进行客观评价的必要性,同时还要使各国政府认识到,这类评价结果也是它们取得的,并促使其作出利用调查结论的承诺。

#### 五、促进在评价方面进一步协作

66. 人口基金与其联合协调政策小组的伙伴一道,在协调评价政策和原则方面取得了重大进展。根据有关特定专门机构的指示应冠以“程序”的标题以及总的多边机构文件应作为“准则”的建议。1996年将作为人口基金监测和评价程序修订和发布1990年人口基金准则。在进行这项工作的过程中,将继续充分考虑正为协调监测和评价程序及监测和评价结果所作的努力。特别是,要明确对国别方案进行中期

审查的进程,同时应适当注意以下事实,即这类审查越来越多地作为联合协调政策小组成员的联合活动进行,目的是促进相互作用和协调。

67. 作为评价问题机构间工作组,人口基金将继续促进加强评价方法和手段。工作组上两次会议审查的一些问题包括参与性评价、在方案办法范围内进行的监测和评价、定级制度和评价能力的建立。该工作组将继续不断探讨共同享用数据库、顾问名册和评价方法以及开展联合活动的可能性。人口基金还与联合国妇女发展基金进行了合作努力,以评价以下工作取得的进展,即将性别问题纳入人口基金方案编制的主流,以及与联合协调政策小组和其他联合国协调机构协商开展联合活动。

#### 六、提高管理服务成本效益的范围

68. 人口基金正不断探索提高共同管理服务成本效益,特别是外地一级的共同管理服务成本效益的途径。在这项工作中,开发计划署是人口基金最重要的合作者。过去几年来,为了提高这两个机构的效力和效率,对国家一级的安排进行了修改,这使两个机构越来越多地实现了大会第31/170号决议确定的各项目标,该决议要求这两个组织就业务问题进行密切协作和合作。最近开发计划署和人口基金商定进一步增强两个机构在国家一级的关系。尤其是,人口基金驻地高级官员(以前被任命为国家主任)现已被任命为人口基金代表。他们将以此身份,继续作为联合国驻地协调员制度的一部分,充分履行职责。

69. 人们认为,为实现大会有关业务活动的各项决议(特别是第47/199和50/120号决议)所概述的各项目标正在作出的努力将由于这种变化带来的更强的一致性而得到保障和进一步加强。此外,在现有财力和人力范围内,可完成改进现行组织安排的工作。

70. 目前正在谋求另外一些提高成本效益的机会。例如,正象人口基金两年期概算(DP/1995/42号文件)指出的,人口基金将(a)进一步发展总部与外地之间以及人

口基金与其他联合国机构之间的电子邮件联系和数据传送联系；(b)使其外地办事处数据库系统--人口基金综合外地办事处系统--与开发计划署的外地办事处财务系统实现一体化；(c)继续利用在马来西亚设立的开发计划署区域服务中心以及最近在津巴布韦设立的非洲区域中心，特别是在审计服务方面；(d)提交其格式与开发计划署(和行政协调会其他成员)采用的格式相一致的财务报表。

### 共同房舍和服务

71. 截至1996年2月，联合协调政策小组两个或两个以上伙伴组织在52个国家合用了共同房舍。在其中的若干国家，另外一些联合国机构(如粮农组织、卫生组织、难民专员办事处等)也在合用共同房舍。根据目前的大量增加使用共同房舍和服务的国家数目的计划(与第50/120号决议第47段相符)，到1997年底，联合国协调政策小组各组织将至少在68个国家，主要是最不发达国家合用共同房舍。

72. 1995年，在15个国家正在实施共同房舍建造项目。在另外4个国家(佛得角、喀麦隆、几内亚比绍及圣多美和普林西比)建造的房舍已经完工，其中三个房舍已经占用。为扩大这项方案，拟订了一项建议草案，并已在联合协调政策小组伙伴中分发，这项草案预计，所有参加组织都会提供捐款，以为一个联合管理机构配备人手，并为其业务费用提供资金。联合协调政策小组的所有4个组织及外地办事处都已确定了它们的参与。预计在1996年，指导建立共同房舍和服务的未来业务方针和政策将会取得一致。

73. 1995年制订了建立局部地区网络和信息技术基础结构的共同标准和准则，并已分发给人口基金所有国别办事处。在这方面和其他方面，人口基金及其联合协调政策小组伙伴将尽力增加该小组伙伴组织同住一起以节省共同费用的所有地区提供共同服务的数量。

## 第四部分

经社理事会第1995/56号决议的后续行动：

人道主义活动

### 一、 导言

74. 本报告是对经社理事会第1995/56号决议采取的后续行动，提供了有关各种机构在紧急救济和冲突后重建领域投入的资料。报告强调说明了1994-1995年人口基金在这一领域进行的活动。

75. 人口基金所关心的许多问题之一是，必须满足处于紧急情况 and 冲突后境地的人对生殖健康服务的需要，这种需要常被忽视。生殖保健和计划生育是受到天灾人祸影响的人口不可或缺的人权和切身的保健问题。天灾人祸对处于怀孕、生产和产后恢复期的妇女构成了特殊的危险，而且还使妇女和青少面临为了营利使人卖淫、性虐待和性暴力的更大危险。人口基金所关心的是，应象对待紧急救济其他方面那样，尽快满足上述需要。为此目的，人口基金紧急情况的支助旨在除保障男女生殖权利外，还提供生殖保健。

76. 根据1995年第四次妇女问题世界会议重申的人发会议行动纲领的原则和目标，人口基金努力为使遣返难民恢复社会生活提供援助，并努力将这种援助与长期重建和发展计划结合起来。特别是，人口基金谋求将生殖健康服务纳入经调整的初级保健系统。

77. 1994年，人口基金促进实现各种人口群组人权包括生殖权利的工作，使其扩大了人口援助领域的政策和任务，纳入了紧急和冲突后重建时期。1994年5月，人口基金发表了一项政策说明，概述了基金在紧急情况下提供的援助。

78. 几乎同时进行的是，1994年6月，执行局促使人口基金为卢旺达人民提供紧急援助，并向执行局下届年会提出有关采取措施执行该局决定(94/25)的报告。翌年，执行局在第95/14号决定中核准人口基金继续执行第94/25号决定，允许在用卢旺



达第三个人口基金国别方案的资源支付部门开支方面具有灵活性,以使基金能够满足该国政府对重建和发展日益扩大的需求。

79. 人口基金在其任务范围内,对最近在安哥拉、柬埔寨、海地、莫桑比克和纳米比亚进行的由联合国支助的国家重建工作提供了援助。近期基金还协助周密制订了卢旺达、利比里亚、加沙和西岸国家重建计划,预计它还将在和黑塞哥维那国家重建阶段提供类似的支助。

## 二、作用和业务责任

80. 人口基金在冲突后时期提供援助的以如下原则为指导的:(a)对生殖保健的权利的享有以享有《世界人权宣言》所表明的人身安全和人身健全的配偶和个人在不受歧视、胁迫和暴力的情况下作出生殖决定的权利为基础。在紧急情况结束后的重建阶段,尤其不应忽视保健和福利的这些至关重要的方面,因为在那时,注意力有可能集中在国家经济、主要发展机构、基础设施和电信方面;(b)咨询和高质量服务通过如下方式满足受益人的需要,即设计和发展适合地方传统,因而为被服务群组所接受的文化上敏感的信息和服务;(c)让受援社区参与方案制订、实施和评价的所有阶段,并在整个发展阶段顾及妇女、青少年和其他易受伤害群组的利益;以及(d)将防止性暴力的战略纳入对参与提供援助的机构工作人员的全部培训活动。

81. 1994年下半年和1995年期间,人口基金为支助人力资源开发和基础设施提供了援助,包括对人口和部门当地薪金、设备、医疗用品和药品的援助,并提供了技术和后勤支助,以确保目标群组在如下方面可获得咨询和高质量服务,即节育、安全孕产、包括艾滋病毒/艾滋病在内的性病防治、对不安全流产引起的并发症的处理、青少年生殖健康以及其他必要的生殖健康条件。为确保在进行明智和自愿选择的基础上提供服务作出了各种努力(而且将继续这样做)。必要时,人口基金提供的支助将扩大范围,以满足经历过痛苦生活遭遇,包括遭受过强奸和性暴力的妇女和青少年在精神和社会方面的需要。

82. 人口基金在冲突后情况下提供的其他方面的援助包括人口与发展战略和宣传。这些活动包括评估各种需要,通过对受到冲突影响的人口群组进行的调查扩大知识基础,以及在重建阶段,为加强负责收集和分析人口及生殖健康数据、数据系统和政策发展的国家机构提供支助。

83. 对将性别观点纳入人口基金支助的所有活动的主流给予了特别的注意。在人权领域,人口基金支持在整个人权框架内宣传生殖权利。宣传活动包括提高有关群组对平等享受保健和作为赋予妇女权力的基础的教育认识。人口基金对人权、有关人道主义法的概念和性别观点的宣传将纳入在紧急救济情况下工作的当地和国际工作人员的培训内容。

### 三、作出反应的能力

84. 人口基金根据其政策,通过执行紧急救济方案的机构和组织,包括联合国组织、政府机构和非政府组织提供紧急援助。人口基金考虑扩大这种援助,只要提出的援助要求属基金的任务范围,而且所用的资源来自人口基金为有关国家制订的国别方案中现有的资金。人口基金通过采取救济行动期间现有的保健机制提供生殖健康咨询和服务。在审查所涉期间,为加强人口基金在提供紧急援助方面的作用采取了若干措施。

85. 1994年11月,人口基金设立了以日内瓦为基地的紧急行动处,以帮助基金计划、协调、和评价紧急情况下人口基金在生殖健康领域的活动。该处与难民专员办事处定期接触,于1995年6月帮助与该办事处联合举办了关于在紧急难民情况下生殖健康问题的机构间专题讨论会。该讨论会由联合国和活跃在生殖健康领域的非政府专门组织出席。结合专题讨论会,人口基金和难民专员办事处签署了一项谅解备忘录,以促进合作,并使两个机构在提供生殖健康和计划生育服务方面以及支助防止对妇女施行暴力的宣传活动方面提供最大限度的投入。这导致编制了《在紧急情况下的生殖健康实地手册》,其目的是要将注意力集中在过去普遍受到忽视的难民权利

和福利方面,指导外地工作人员在难民情况下,推行和提供生殖健康服务,并促进潜在伙伴间在这方面的协作。

86. 执行局1996年1月届会核可了一项全球避孕商品方案,从而进一步加强了人口基金对紧急支助要求作出反应的能力。根据该方案,人口基金将设立一项周转基金,以便为及时供应医疗用品。避孕药物和后勤用品提供购买服务。由多边和双边支助的周转基金将帮助储备准备装运的商品供应品。人口基金已通过技术支助服务系统建立了技术援助网络,并拥有一批现成的专家。

87. 简化项目制订程序并将核准权和购买责任分散给人口基金各名代表的做法,增强了对在特殊情况下提供援助的要求作出反应的能力。同样,可能的供资来源(区域和国家供资来源)的多样化以及在多边—双边安排下管理资源的能力,有助于确保作出及时反应所需的必要的灵活性。

#### 四、资源

88. 除人口基金国别方案基金提供的资源外,基金还将与其他机构同心协力,从外部捐助者和地方社区调动资源,以便在紧急情况下,在初级保健方案的范围内支助生殖保健。

89. 就重建时期而言,有必要使捐助者进一步认识到,在重建阶段,应象在冲突后阶段和紧急阶段一样,及时而有效地调动资源。此外,至关重要的是,在这一特殊阶段制订具有远见的战略规划,以确保及时开展各项活动,并促进在发展阶段取得进展。能够为支助这个阶段落实和调动资源的伙伴,其中包括地方社区群组,是朝着加强国家能力和确保可持续性采取的一步骤。

#### 五、协调

90. 在外地一级,人口基金将在地协调员制度的范围内,与人道主义协调员进行配合,并与联合国机构和组织,特别是难民专员办事处,当然还有具备技术和管理能

力,能够开展人口基金支助的活动的儿童基金会、卫生组织、粮食计划署和非政府进行协作。在可能的情况下,将作出特殊努力,确定和加强本国非政府组织,以在国家的授权下,实施和执行重建方案的活动。

91. 在政策一级,人口基金将继续听从受托确定全系统对特殊紧急情况的反应联合国机构即人道主义事务部机构间常设委员会的指导。

## 六、评价和培训

92. 鉴于联合国大部分人道主义援助是在不可预测的紧急情况下开始的,项目期限不应超过一年。须人口基金代表、驻地专家或国别支助组专家仔细对项目进行监测。人口基金负责对主要项目进行独立评价,并与人口基金各总部和外外地办事处交流取得的经验教训。

93. 在其冲突后和重建方案中,人口基金将力求纳入在确定有关数量和质量产出指标及衡量这些指标的方法的基础上建立的内在监测系统。将通过尚未建立的评价制度加强高质量地实施方案的责任制。

94. 人口基金应急活动和冲突后重建活动培训方案应由生殖健康和人道主义援助领域的专家设计制订。培训方案应具有灵活性,并应适合当地的情况和当地人员的能力。这类方案可包括如下专题:在紧急情况下提供发避孕药物、为青少年提供创新服务,包括防治性病、预防意外怀孕、防止性暴力及履行父母义务。在可能和适当的情况下,将以协作方式与行政协调会/行政协商会和联合协调政策小组的伙伴联合对工作人员培训。

-----