



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1996/69
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

联合国促进国际发展合作的业务活动: 审议
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

联合国儿童基金会提交经济及社会理事会的年度报告

摘 要

本报告是根据执行局关于提交经济及社会理事会的年度报告的第1995 / 5号决定(E/ICEF/1995/9/Rev.1)提出的,该决定规定了儿童基金会执行主任提交执行局的也作为提交经济及社会理事会的报告 那一部分年度报告的格式和内容。本报告列入经济及社会理事会在其1994年7月28日第1994/33号决议所要求的下列各节:(a) 概述了执行三年期业务活动政策审议的规定而采取的措施(大会1989年12月22日第44/211号决议, 1992年12月22日第47/199号决议和1995年12月20日第50/120号决议);(b) 在业务活动部分高级别会议指定主题范围内进行的活动和采取的措施。理事会1995年7月28日第1995/50号决议决定, 1996年

* E/1996/100。

业务活动部分的高级虽会议应着重于在各级，包括外地一级加强联合国系统同布雷顿森林机构在社会经济发展领域的协作。

本报告进一步响应经社理事会1995年7月28日第1995/51号决议，该决议请联合各基金和计划署的首长通过其执行局向经济及社会理事会1996年实质性会议报告已采取何种行动进一步修订并有效实施关于下列活动的程序：监测和评价活动，加强国家能力，促进国家参与评价和和促使在评价方面加强合作，以及提高行政事务的成本效益。

最后，本报告还响应经济及社会理事会关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的1995年7月28日第1995/56号决议。

目 录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
导言	1	4
一、执行大会第44/211号、第47/199号和第50/120号 决议的后续行动	2 - 27	4
A. 导言	2 - 4	4
B. 协调	5 - 12	5
C. 方案事项	13 - 19	7
D. 管理、人事和财政事项	20 - 27	10
二、经济及社会理事会第1995/50号决议的后续行动： 与布雷顿森林机构的合作	28 - 41	12
A. 导言	28 - 30	12
B. 在政策问题方面的合作	31 - 34	13
C. 国家一级业务活动方面的合作	35 - 41	14
三、经济及社会理事会第1995/51号决议的后续行动	42 - 51	16
A. 导言	42	16
B. 监测和评价	43 - 46	16
C. 加强国家管理和协调国际援助的能力	47	18
D. 改进国家参与联合国业务活动的评价的方式	48	18
E. 促进评价方面的进一步合作	49 - 50	18
F. 提高行政事务的成本效益的可能性	51	19
四、经济及社会理事会第1995/56号决议的后续活动： 人道主义活动	52 - 66	19
A. 导言	52 - 53	19
B. 在人道主义援助中的作用和业务责任	54 - 55	20
C. 反应的能力	56 - 59	21
D. 资源：调动和分配	60 - 61	22
E. 协调	62 - 64	23
F. 评价和训练	65 - 66	24

导言

1. 本报告反映联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)和世界粮食计划署(粮食计划署)的秘书处商定的共同格式。它考虑到各代表团在1996年执行局第一届常会上就经济及社会理事会作出的各项决定的后续行动发言时表达的意见,并应与其他基金和计划署提交经社理事会的报告以及秘书长提交经济及社会理事会的年度报告有关章节一并参阅。

一、执行大会第44/211号、第47/199号和第50/120号决议的后续行动

A. 导言

2. 1995年,儿童基金会继续执行大会对业务活动进行的一系列三年期政策审查所要求的各项措施,最近要求的措施载于1995年12月20日第50/120号决议。在这方面,执行主任视三年期审查为一连续体,提供明确和一贯的多年期方向,从而可以在前几年取得的进展上稳步前进,并就一系列累进的有关决议的执行情况提出综合报告。

3. 儿童基金会通过执行各项业务活动决议,加强了同联合国各伙伴组织进行的双边和集体合作,特别是通过政策问题联合协商小组(政策协商组),方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)和行政协调委员会(行政协调会)。1996年召集了一个政策协商组成员组成的特设工作组来确定行动责任和贯彻执行大会第50/120号决议的每一项规定,并斟酌情况,委派它到个别基金和计划署、联合国秘书处、政策协商组、方案业务协商会和/或行政协调会。此外,联合国政策协调和可持续发展部、开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署在一系列临时会议上,设立了一个机制以交换资料;在报告问题上进行协作,包括制定共同格式和前后一致的数据库;以及统一执行局和程序和时间的掌握。

4. 执行主任已向所有外地办事处和总部各单位发出行政指示,向它们提供三

年期政策审查方面的最新发展情况,包括大会第50/120号决议的各项规定,并提供实际指导以便就下列各项采取进一步的行动:国家一级目标和战略,方案办法,监测和评价,驻地协调员制度,共同房地统一,同布雷顿森林机构的合作,紧急行动和报告。该报告是执行主任目前编写的一系列半年度报告之一,以便向外地工作人员提供有关与联合国改革、业务活动和国际会议的协调一致后续行动有关的最新发展情况。

B. 协调

驻地协调员制度

5. 随着儿童基金会按照执行局第1995/8号决定(E/ICEF/1995/9/Rev.1)的规定,进一步促进联合国系统伙伴的参与以工作避免工作重复和加强相互支持,驻地协调员制度现在已是国别战略、方案制订以及中期审查过程的一个重要部分。驻地协调员制度在某些程度上助成所有40个经常性国别合作方案,这些方案已最后确定供在1995-1996年核准,虽然这类参与的质量仍未尽理想。驻地协调员制度还促进政府在协调儿童基金会与联合国在国家级的主要伙伴--开发计划署、人口基金、计划粮食计划署、世界卫生组织和联合国教育、科学及文化组织--之间的合作方面的作用。

6. 如政策协商组1994年2月赞成的,儿童基金会连同其政策协商组伙伴,致力于扩大有资格任命为驻地协调员/代表的合格的发展专业人才库。和增加挑选过程的透明度,以及协助开发计划署确定驻地协调员出缺员额人选所需的针对国家具体情况的条件。1995年12月,儿童基金会的所有代表收到方案业务协商会所编写的、经行政协调会核可的“驻地协调员制度的作用和职务说明”,这份说明修订了较早的1989年说明。驻地协调员制度的作用和职务,包括审议大会第50/120号决议所讨论的问题,是方案业务协商会1996年3月会议的一个议程项目。

7. 截至1995年11月止,100多名现任驻地协调员中的9名来自开发计划署以外的候选人库。儿童基金会共提名7名候选人,其中两人当选任职。其余七人来自人口

基金、粮食计划署、联合国难民事务高级专员办事处和联合国。此外，儿童基金会的一名候选人被列入驻地协调员最后候选人名单。执行主任仍致力于增加儿童基金会内有资格担任驻地协调员的工作人员的人数，并积极鼓励更多的内部候选人提出申请。为此，儿童基金会正在审查若干措施：调整儿童基金会的代表任命周期，以期同开发计划署的协调一致，使指派担任驻地协调员的做法成为儿童基金会职业发展制度中的经常组成部分。专门对其基本社会服务方案优先地位特别高的国家提名候选人；并派送更多儿童基金会工作人员参加开发计划署/方案业务协商会赞助的、在意大利都灵的国际劳工组织国际培训中心为经验丰富的驻地协商员举办的高级培训班。

8. 在驻地协调员制度内，并在东道国政府总协调下，儿童基金会继续主张利用处地委员会和专题小组来帮助指导业务活动的协调。这些委员会如果组织健全，一般由本组织的一名代表领导，而这名代表在技术和业务问题上都是最佳人选。熟悉具体问题，并得到政府信任。

9. 儿童基金会认为，驻地协商员制度一般说来很有效，并符合大会第50/120号决议。外地一级发生的少数纠纷毫无例外地都是由于性格差异而不是结构问题所造成的，政策协商组成员现在已建立更多正式的机制来处理国家一级解决不了的那些罕见案例。都灵中心训练出来的70多个国家协调队以及随后的国内培训，大大推动了驻地协调员制度内更密切的协作。

国际会议的后续行动

10. 国际会议的后续行动使联合国系统第一次有机会进行全系统协作，以便根据共同的价值观、目标和战略制定重大的新方案，并从一开始就把协调工作摆在这个过程的中心位置。1995年，儿童基金会就积极参与社会发展问题世界首脑会议和第四次妇女问题世界会议的筹备过程以及这些会议本身。这两次最近举行的会议进一步重申世界儿童问题首脑会议的目标和战略，优先提供基本社会服务，包括在有关

国家承诺在分配预算和援助资源时采取20/20办法。

11. 儿童基金会积极参与行政协调会为协调全系统行动以协助各国将会议成果变为具体国家政策和方案而设立的下列四个机构间工作队的工作：人人享有基本社会服务；对社会发展有利的环境；人人享有就业和可持续生计；提高妇女地位。儿童基金会给后续行动带来了交叉多部门办法，并积极促进这样的概念，即在国家一级规定明确目标和制定国家行动计划以规定指标。世界儿童问题首脑会议的经验表明，具有明确规定的数字指标的国家在国以下各级所有制，对于成功地进行国际会议的后续行动至关重要。

区域和分区域各级的协调

12. 虽然儿童基金会在区域一级继续促进交换资料、举办讲习班和交流吸取的教训，并同各有关区域组织有密切的工作关系，但是精力放在国别方案办法意味着以国家为重点的活动大受重视。区域和分区域各级的协调工作挑战性特别强，因为政策协商组的每个成员都有不同的组织结构，处理区域有关问题的方式也很不同。不过，如南亚区域合作联盟的女童倡议所表明，如果区域或分区域一级有一些独特的和正常运作的政府间组织，则政策协商组的伙伴便能有效地进行工作。在讨论关键问题，包括《儿童权利公约》执行情况的区域政府间论坛上，还可以更有效地提倡和支助社会发展问题。

C. 方案事项

国别战略说明

13. 儿童基金会根据1993年5月方案业务协商会发布的准则，支持各国政府编制国别战略说明。迄1996年2月止，已完成了9个国别战略说明，并为各国政府采用，8个国别战略说明已达定稿阶段，7个已提出初稿，19个预定不久完稿。有43个国家还在起草国别战略说明初稿，所以有86个国家已积极着手编制国别战略说明。六个国家

不打算着手国别战略说明,又有39个国家还没有作最后决定。

14. 儿童基金会外地工作人员已收到强调执行主任对编制国别战略说明的重视的正式准则,他们也参加了在都灵中心举行的培训座谈会。已将大量工作人员时间和分析能力用以支持各国政府和驻地协调员。关于国别战略说明中与儿童有关的问题,儿童基金会发见各国政府经常利用国别行动方案来履行世界儿童问题首脑会议的承诺。在开始编制国别战略说明的许多国家中,政策协商组合伙关系由于能够响应政府全面领导的倡议而更为充实。各种国际会议的后续行动有助于加强国别战略说明的实质。另外,儿童基金会对选择不编制国别战略说明的国家,将继续其支持国别计划和优先事项。

协调一致: 方案周期、方案制订程序和议事规则

15. 协调方案周期方面显著成功。1995年10月,政策协商组有关组织--开发计划署、人口基金、儿童基金会和粮食计划署--的行政首长,向已做到或将在1999年之前做到方案周期的充分协调的各国代表发出联署函再次予以确认。向尚未协调的各国外地办事处发送了另一封信,要求采取进一步行动。当时方案已经协调的国家计27个,预期可在1999年以前协调的国家计45个,可能协调的国家计24个,另有8个国家属于不可能协调的。1995年12月,政策协商组各组织行政首长向外地代表发出了联署函,指出必须持续努力促进方案编制方面的合作,并要求进行共同国别评价。共同国别评价的目标是在1997年以前采取特定的业务方式,打算为发展联合国共同的数据系统、评价和解释趋势提供一个价廉效高的方法,这是进一步协调更高一级方案编制程序和过程的重要步骤,后来则通过个别国家方案采取行动。从共同国别评价总的范围内发展出来的儿童基金会状况分析将继续作为基本社会服务的重要焦点。

方案方式

16. 儿童基金会20年来都在实施国别方案措施,现在也还在领导这个领域。在

政策协商组其他合伙者按照其个别任务研订方案方式之际,儿童基金会与粮食计划署总部以及儿童基金会与开发计划署之间一直在进行有益的意见交流。若干国家也在当地展开儿童基金会和政策协商组其他合伙者的讨论。这些交流在响应政府倡议方面取得最大的成果,这种做法是由各国政府和机构利用国别状况的共同评价,而且各国政府本身也在开始采取一种方案方式。但是,采用方案措施的范围将反映所有政策协商组成员是否已充分制订其本身的方案方式,和外地办事处是否已有相互间及同政府当局交涉的完整指导和准则。政策协商组合伙者将继续交流方案方式培训方面的情报。

外地国家项目人员征聘、培训和薪酬的共同准则

17. 儿童基金会强烈赞同在拟订和执行国别方案方面使用各国的专门技术。目前1 000多名本国专业人员已为儿童基金会聘用,构成了全部专业人员人力的将近40%。当地技术受到儿童基金会的积极支持,并斟酌情况引入其他国家。儿童基金会以顾问身份所聘用将近50%的专家都是其工作国的国民。国家顾问的薪酬比额表和支付货币同国家工作人员的比额表和支付货币相对应。政策协商组已编写了一份报告,列出支付政府工作人员的共同政策;关于这个问题的一封联署的信不久将由各行政首长寄给外地代表。

国家执行和国家能力建立

18. 通过政府和其他国家合伙关系进行的国家执行工作长期以来一直是儿童基金会方案确保可持续性并使儿童基金会得以及时逐步停止参与的基础。这种方案执行方式即使在环境最困难的时候都非常成功。

商定的分工

19. 儿童基金会方案是按照儿童基金会任务说明以及执行局、经济及社会理事

会及大会有关决定所规定任务制订和实施的。它们是执行局所核可的国别方案的一部分,并接受东道国政府全面协调和驻地协调员制度合作方案的审查。这种任务、审查和监督制度促使各种作用相辅相成,并避免资金和方案重复,但仍能处理各国独特情况。

D. 管理、人事和财政事项

管理审计系统和援助经营责任

20. 联合国组织内部审计处及多边机构代表年会是交流意见的场所。但是儿童基金会认为有必要进一步精简这种机制,以确保明确集中处理需要联合行动的共同关心问题。

21. 政策协商组关于内部审计处的工作组在完成任务,和监督实施其建议后已予以解散;但是交流关于共同关心问题的意见及建立关于特别敏感问题的联系还会在必要时会继续下去。政策协商组现在正在进行协调一致的联合审计员培训。开发计划署和儿童基金会已共用方案审计准则和年度报告格式。虽然内部审计作业还是分开,但是政策协商组的合伙者正在积极努力促使各种方式协调一致,并由儿童基金会积极领导管理审计问题。政策协商组所有合伙者都已采用内部审计员研究所制订的标准。儿童基金会利用承包者来执行内部审计,而且目前正在审查经验,以利模仿。开发计划署、儿童基金会和其他计划署都在审查可能实施的若干新措施:共同关心问题的联合管理审计;联合编制报告;和发展关于审计结论的共同数据库。

22. 儿童基金会和联合国其他机构为了减轻其本身审计功能的负担,与世界银行和其他国际金融机构一起推动程序的协调,以加强各国政府有效履行其审计职务和责任的能力。

培训

23. 儿童基金会正在扩充其建立小组和人际关系技巧的培训,主要的目标

是儿童基金会的各办事处首长和其他管理员。建立小组和人际关系能力将并入儿童基金会管理员和其他工作人员职类考核的新能力基础制度。儿童基金会的措施将考虑到包括开发计划署、难民专员办事处和世界银行在内的其他机构所执行的关于能力定义的工作。就管理员而言,评估的能力将包括机构间协调领域的技巧。

24. 培训是按照外地办事处拟订的计划,向专业人员和支助方面的国家工作人员提供的。国家工作人员也参加其他或全球培训活动,也可能可以请研究假和利用其他外部培训机会。国家对口机构,不管是政府还其他机构,一般都与儿童基金会的同事一起参加培训活动。

任职性别均衡

25. 1994年儿童基金会达成其国际专业人员职位的妇女占40%的指标,并在国家专业人员方面超过这个指标。儿童基金会继续努力在2000年以前达成性别平等的指标,但是预料退休率和外聘的减慢会拖延这项指标的达成。

权力下放

26. 儿童基金会因为在144个国家设有方案以及超过85%的工作人员驻于外地办事处,已将其组织权力广泛下放各地。方案周期的权力很久以前已交给外地的国家代表。优良管理方案在研究通过进一步下放业务和财政权来达成职权和外地经管责任进一步下放的方法。执行主任预期这种行动增进国别办事处方案执行和监测的效力和效益。

共同房地和行政服务

27. 政策协商组两个以上合伙者使用共同房地的有52个国家,其中儿童基金会参与的有27个国家,1997年末至少扩大到68个国家,其中儿童基金会参与的至少有43个国家。虽然政策协商组共同房地问题小组已在分析共同房地可行性和监督其实际

设施方面做了很多工作,但是政策协商组现在已核可联合国系统成立共同房地股。这将确保较有系统的发展和兴建设施的方案,提高完成任务所需技能和专业精神,促使更严格分析所有有关费用和利益,确立更富有协商精神的程序,并落实组织效益。儿童基金会依然保证在适当考虑到费用效益、公平分配所有有关费用以及保留成功提倡和执行国别方案所需组织特性的全面过程中,尽量增加共同房地的数目。

二、经济及社会理事会第1995/50号决议的后续行动:

与布雷顿森林机构的合作

A. 导言

28. 儿童基金会与布雷顿森林机构特别是世界银行长期以来保持着复杂的关系,着重于政策对话、合作性方案制订和执行、项目筹资、提供用品服务、参与协商小组会议以及在技术工作组方面进行合作。儿童基金会和世银近年来日益密切地进行合作,将来很有可能进行更加密切的合作。因此,儿童基金会继续审查其与世界银行进行合作的政策及程序,所依据的是需要有共同利益的伙伴关系和持续对话、促进全系统的协调、促使国际上和各国进一步支助国别努力以实现儿童和妇女问题世界首脑会议的目标、以及调动充分资源落实为2000年及以后所定的基本社会目标,包括通过20/20倡议这样做。儿童基金会确认世银在提供多边资金及为基本社会服务、初级保健、基本教育、营养和供水及卫生,以及其他优先领域诸如非洲和减少贫穷等全面资源调动方面对各国政府的政策制订产生重大影响这种关键的作用。

29. 儿童基金会是在全面强化联合国与布雷顿森林机构的合作的范畴内,与世界银行进行合作的。在这方面,由来自经济及社会资料和政策分析部、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、人口基金、儿童基金会、联合国项目事务厅和协调发展部的成员组成,开发计划署协理署长主持的一个工作组审查了与布雷顿森林机构合作的现有安排,查明了可以加强合作获益的发展合作需要,以及潜在的难题及障碍,已起草了加强合作的建议。

30. 工作组的结论是有一些已进行合作的领域和活动,儿童基金会应将未来工作着眼于这些领域和影响联合国实体的数目最多的优先问题。这些领域包括:(a)与需要大规模重建和(或)善后的国家进行合作;(b)交换资料和数据以便政策分析;(c)交换关于已规划的研究和政策问题的资料;(d)加强国家一级合作和政策协调;(e)增进与国别战略说明、共同国别评价和国别援助文件有关的合作及资料的交换;以及向联合国的个别及有关政府间机构和布雷顿森林机构提出报告。

B. 在政策问题方面的合作

31. 儿童基金会与世界银行就全面发展政策问题以及部门性政策问题有长久的对话关系。对于关键性的全盘问题诸如加强为满足调整过程期间的人类需要所作的努力,必须更加着眼于减缓贫穷和在统计和监测方面进行有效的合作等,看法大体一致。世界银行和国际货币基金组织现在都接受保护脆弱者和贫穷问题应该构成调整政策的一个组成部分。世界银行已加入贸发会议、开发计划署、人口基金和儿童基金会一起拟订对20/20倡议的共同认识。1995年11月,儿童基金会执行主任是与世界银行行长沃尔芬松先生一起在(美国首都)华盛顿就联合国系统与世界银行今后合作问题进行高阶层讨论的七个计划署和(或)机构首长之一。

32. 有若干问题值得进一步讨论,包括对提供基本社会服务的以需求为主导的经济办法和提供基本社会服务的费用回收机制的权利/产权办法之间的均衡与相辅相成、世界银行的作用受结构调整方案所制约以及给予社区权力。重要的是这两个机构保留其采取办法的自主权和完整性并在方案国家政府的全面协调和授权下行事。儿童基金会将继续是关于儿童的存活、保护和发展问题的一个“关键伙伴”。

33. 在部门一级,世界银行和儿童基金会参与了无数不断进行的合办活动。儿童基金会、世界银行、工发组织和教科文组织共同举办于1990年3月在泰国乔姆天召开的普及教育世界会议通过迅速扩大基本教育和识字的建议,并通过机构间普及教育论坛采取后续行动。供水和卫生问题机构间指导委员会每年开会以促进世界银

行和从事这一部门工作的联合国机构,主要是工发组织、儿童基金会、联合国环境规划署和卫生组织在政策和优先事项方面的协调。工发组织/儿童基金会/世界银行贫穷监测工作组经常定期举行一系列会议,旨在建立关于特定国家贫穷监测和分析的资讯情报交换所、加强调查数据收集和决策者使用数据之间的联系、以及设计调查工具供实地试验。儿童基金会、工发组织、人口基金、教科文组织、卫生组织和世界银行参与的联合国HIV/艾滋病联合方案提供了着眼于某一关键社会和保健问题的多边合作典范。世银向儿童基金会/卫生组织支助的巴马科倡议提供特别重要的支助,同儿童基金会和其他机构一起是1984年设立的儿童存活与发展工作队的积极成员。世界银行、儿童基金会和其他联合国机构及计划署参加了行政协调会全系统非洲特别倡议的制订和宣传,世界银行对其承诺是明确而有力的。倡议所需资源约有85%用于儿童基金会任务领域,即基本保健、初级教育、供水和卫生,显而易见的具有进行大量合办活动的可能性。

34. 虽然没有概括业务合作的单一的一揽子协定,世界银行和儿童基金会签署了至少四项关于非洲教育和保健合作的双边备忘录/谅解备忘录。此外,儿童基金会和世界银行向在非洲和拉丁美洲的外地代表发出了若干联署信件。最近的一次是1995年6月就政策合作和国家一级合作问题向非洲代表发出了一封信。儿童基金会经常参加世界银行协商小组会议,要么作为开发计划署率领的代表团成员或者凭本身资格参加,在这些会议和(或)社会部门会议上,它可作出重大贡献。

C. 国家一级业务活动方面的合作

35. 世界银行和儿童基金会在实地业务方面有良好的互补长短的关系。世银提供专业经济分析来源并运用大量资源,而儿童基金会则提供深入的国家一级经验、宣传和伙伴联系的能力以及业经证明的外地为主和低费用的方案介入行动。国家一级合作的效力近年来有所增长,与政府对应方合伙在驻在国内的合作目前有各种方式:联合特派团;合作性方案确定和(或)执行;使用世银资源支助儿童基金会方案;儿

童基金会为世银出资的项目提供采购服务,以及使用世银资源推展紧急方案和紧急过后的重建工作。

36. 在赞比亚,世界银行和儿童基金会正与卫生组织和其他联合国机构及非政府组织伙伴合作,支助该国政府的保健改革综合方案及调动双边捐助者的支助。在马里,世界银行和儿童基金会方案正与欧洲发展基金、重建信贷银行(一家德国银行)和美国国际开发署(美援署)合作,改善县一级的保健规划,作为综合保健、人口和供水方案的一部分。这项努力造成了全国各地活跃的社区保健系统网络,正促使社区负责任解决共同的保健问题。

37. 来自10多个非洲国家儿童基金会和世界银行的代表,连同技术支助人员,定于1996年4月在科特迪瓦的阿比让开会,通过下列各方面来促进在非洲的共同目标:(a)确认和澄清在保健和教育方面各自的政策和技术状况;(b)加强儿童基金会和世银在执行战略方面的联系,借重相对优势;以及(c)增进儿童基金会和世界银行对业务程序和过程的相互了解。儿童基金会和世界银行在玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯和秘鲁就社会投资基金,以及在危地马拉在乡村基本服务方面进行合作。所汲取的经验正运用于在其他国家类似的世界银行方案。

38. 儿童基金会运用世界银行基金中政府的捐助来支助已核可国别方案内具体活动的执行。总计10多个国家政府已运用6 000万美元世银收入作为对其本国儿童基金会方案的捐助。此外,儿童基金会向15个以上国家的世界银行出资方案提供了1.2 亿美元以上的采购服务。在紧急情况下,世界银行向儿童基金会提供赠金——在索马里700万美元和在卢旺达1 050万美元——用于紧急方案,作为联合国全系统联合呼吁的一部分。

39. 虽然儿童基金会可作为催化剂引导更多资源到社会部门活动,并提供适当技术支助,不过仍然有必要为核可的儿童基金会国别方案筹集更多资源。儿童基金会不能使用其本身稀少的一般资源提供有时需要的方案支助服务,以确保有效动用世界银行资源。此外,儿童基金会必须继续按照其授权和政策方针,配合国别方案和

国家行动纲领目标,按照其审计、财务程序、采购、间接费用的回收等规则和条例,并提供有效的监测和捐助者报告;坚定不移地开展业务。儿童基金会的作用并不是为世界银行项目的执行管理基金,而是在方案政策和战略的制订、执行、监测和监督方面进行合作及提供技术援助。

40. 儿童基金会建立了内部工作组以审查与世界银行进行合作的程序,特别是财务安排方面,执行主任将定期通知执行局关于与世界银行加强合作的事态发展。此外,儿童基金会在研究其他联合国计划署和基金对这些问题所采取的方法,并将继续积极参与有关的机构间小组。

41. 同世界银行加强合作大有潜力。政策对话、联合方案特派团、合作性方案拟订和执行、联合工作组及参与协商小组应该在相互尊重和伙伴关系的前提下继续进行和加强。设想将调动更多的世界银行的资源,用于通过经过良好规划、协调、可持续并须接受适当监测和评估的活动。提供基本社会服务的方案。在外地一级与世界银行的所有合作,在性质上必须是三方合作,由政府负责通盘领导和指挥并确认各自的相对优势。

三、经济及社会理事会第1995/51号决议的后续行动

A. 导言

42. 儿童基金会考虑到大会1993年12月20日第48/162号、1990年12月21日第45/206号和1991年12月18日第46/151号决议,很重视执行经济及社会理事会1995年7月28日第1995/51号决议的规定。执行主任已经在其他报告中说明它的规定有多少得到了考虑。因此本报告着重的是与监测和评价有关的问题。

B. 监测和评价

43. 1995年间,儿童基金会评价和研究处按照大会1992年12月22日第47/199号决议,继续(a) 加强国家一级的评价能力;(b) 协同各区域办事处进行区域专题分

析;并(c) 开始进行全球性评价和研究。在国家一级,向所有外地办事处发出了行政指示,重申评价作为国别方案规划的一个组成部分的重要作用,并指示改进评价工作的规划和运用所取得的经验。已指示各国家办事处作为国别方案的一部分,采用并实施一种综合性的监测、评价和研究计划。作为国别审查程序的一部分,要求各外地办事处查明问题并采取适当的矫正行动。1995年间,国别办事处的工作着重衡量在何种程度上实现了十年中期的目标,包括加强国家进行这种衡量工作的能力。所有国家办事处都为儿童基金会方案全球评价数据基输入了信息,这些数据存入激光磁盘一只读存储器,其中存有1987年以来完成的6 000项评价和研究,已将其分发给所有办事处和其他联合国组织内的主要伙伴。

44. 各区域办事处的监测和评价干事着重向各国家办事处提供支助和培训。举办了若干次区域讲习班以增进有关人员的技能。区域专题评价审议了在特定区域特别关切的问题上取得的经验和教训,讨论了各种各样的主题:保健制度的振兴;供水、卫生和麦地那龙线虫的消灭;教育和儿童权利;成功的营养方案;心理社会方案;和特殊群体的备选基础教育方式。这些评价将有助于审查中的部门未来国家一级方案的设计。

45. 全球专题评价包括同ATD--第四世界--一个国际非政府组织--之间的一项有关确定救助最穷困的贫民的适当方案战略的共同研究。对紧急情况管理的全球评价的结果表明,从前一次--也就是1991年的--评价以来有了很大的改进,并查明了可在其他的哪些方面精简紧急程序。儿童基金会评价和研究处同哈佛人口研究中心联合举行了一次拟订促进十年中期和2000年世界首脑会议目标可持续性战略的大型工作会议。儿童基金会协同人口理事会评价男子和父亲在家中的作用以作为实现男女平等工作的一部分,包括在(意大利佛罗伦萨)无依儿童中心举办一次全球讲习班来传播成果。其后提出的报告目前在儿童基金会全机构内用以拟订新的国别方案。对于从儿童全面免疫(1990年儿童全面免疫)方案习取的教训所作的全球性评价对确保所取得成果的可持续性的程序提供了重要的投入。目前正在就《巴马科倡议》的经

验进行全球性研究,包括在九个国家进行专题研究,查明最有效的做法和取得的教训,研究报告将于1996年定稿,分发给各有关外地办事处。

46. 儿童基金会继续研订一种执行情况评价制度,以期较准确地衡量各种方案和项目的实际成就。已树立一种典型可供在少数几个外地办事处予以试验。儿童基金会根据七个国家办事处的经验,改进了国别方案评价准则。儿童基金会并实施有一个厂史项目以保持该机构共同的记录,包括将重要的历史性政策文件、执行局的决定、重要方案专题报告和重要退休人员的口头访问记录等列入档案。

C. 加强国家管理和协调国际援助的能力

47. 儿童基金会认识到,它的业务活动的效率、效力和所起的作用取决于方案国家有效管理发展程序和将外部支助纳入国家计划的体制能力。加强这种国家能力的工作是儿童基金会支助的国别方案的一个组成部分。

D. 改进国家参与联合国业务活动的评价的方式

48. 儿童基金会将国家参与儿童基金会支助的方案和项目的评价的工作作为重要优先事项。评价方法的一项基本原则是,各国政府和国家以下各级机构的对应人员参与方案的评价这一点对于确保对方案作出所建议的修订和改进至关重要。总的说来,儿童基金会各外地办事处所进行的评价和业务研究工作将国家的参与作为一项重要的因素。

E. 促进评价方面的进一步合作

49. 儿童基金会积极参加用以进行评价方面的机构间协调的三个论坛。政策协商小组评价和监测工作组最近题为“监测和评价的协调”的报告使政策协商小组的成员可据以协调产出的设计,以确保对有关概念的共识并且便于交换信息。该小组的工作着重项目评价政策、程序和产出;方案评价政策、概念、术语和产出;以及监

测各种项目和国别方案的产出。政策协商小组成员并确定了具体的措施来加强他们之间的合作,包括建立一种制度,使各机构能够用电脑取得其他机构的评价数据基,编制共有的顾问名册、共同培训评价技术和派遣联合评价工作团等。

50. 机构间评价工作组,联合国系统各评价处主管的非正式集会,于1995年11月举行会议,审查若干重要问题:(a) 协调联合国系统的监测和评价工作;(b) 评价多边银行的运作情况;(c) 监测和评价方案国家的能力;(d) 评价数据基;和(e) 对等级评定制度的经验。参加的组织目前都在应用从这些审查的结果得到的教训。行政协调会农村发展小组委员会于1995年4月举行会议,审查评价方面的性别问题。它订立了性别准则,以供应用到未来的评价工作上,政策协商小组的伙伴们继续为其他部门拟订共同的评价准则。该小组委员会同经济合作与发展组织发展援助委员会各评价处接二连三地举行了几次会议,以提供机会,相互起有益的作用并就共同关切的问题交换意见。

F. 提高行政事务的成本效益的可能性

51. 儿童基金会在可行而合算的情况下,通过提供共同服务,利用共同的前提同联合国的其他伙伴一道,促使行政事务发挥最大的效力。如果审查在同政策协商小组的伙伴们的合作下为南非政府提供的全新设施提供共同服务方面取得的经验,则可根据审查结果改进准则,包括据以建立一种较公平的费用分派制度。

四、经济及社会理事会第1995/56号决议的后续活动:人道主义活动

A. 导言

52. 执行主任审查了儿童基金会人道主义的活动,其中集中注意有关它的作用和业务责任的问题,以及在广泛而全面的人道主义方案的范围内根据儿童基金会的任务作出反应的业务和财政能力,铭记着大会第46/182号决议附件第七节和经济及社会理事会1995年7月28日第1995/56号决议所载示意性问题清单。儿童基金会积极

参与了联合国人道主义事务部领导的机构间工作队,审查了人道主义部门内的机构间协调和能力。

53. 儿童基金会还就理事会决议附件所载示意性问题清单同执行局协商,大部分是在执行局1996年1月第一届常会上讨论的。作为讨论的基础,儿童基金会提出了两份补充文件,“儿童基金会紧急事务:使命和战略”(E/ICEF/1996/4)和“儿童基金会紧急行动”(E/ICEF/1996/7),扼要说明儿童基金会在紧急情况中的作用。根据执行局第1996/2号决定(E/ICEF/1996/12(Part I)),儿童基金会将向1996年6月举行的执行局年度会议提出两页的概念架构,包括儿童基金会紧急活动的指导原则。儿童基金会还将向执行局1996年和1997年期间的以后各届会议就以下问题提出业务文件:(a)迅速反应能力;(b)建立能力;(c)协调;(d)位置和相对优势;(e)预防和准备;(f)保护冲突情况下的儿童;(g)紧急过程;(h)长期发展和紧急援助之间的平衡。这些项目是同第1995/56号决议所载示意性问题清单密切相关的,执行局在它的讨论中,在提出它经过深思熟虑的看法时考虑到了这些问题。

B. 在人道主义援助中的作用和业务责任

54. 执行局一方面试图对紧急情况得出一个明确的定义,一方面促请儿童基金会对所有各种紧急情况,包括“隐性的”和“被遗忘的”紧急情况作出反应。人们强调了预防行动的重要性,它可以防止“隐性的”紧急情况转变成“引人注目的”紧急情况。执行局赞同采取措施,加强预防性行动,包括待命安排,并强调了可持续发展的战略。执行局还试图澄清,儿童基金会对人道主义行动的贡献如何能加强整个系统对人道主义危机所作的反应。

55. 执行局支持儿童基金会对危机情况采取的发展性办法,因为可持续发展是防止出现紧急情况所必不可少的。执行局进一步建议在救济和发展之间建立强有力的联系,并应在冲突后的重建和复元中继续展开工作。它确认,救济和发展之间的联系使得人们需要进行更全面的分析和采取适当的过渡机制。执行局赞同采取四方面

并进的办**法**,包括进行预防性行动、准备工作、紧急情况援助和对复元和重建工作的援助。

C. 反应的能力

加强地方的能力和解决问题的机制的具体措施

56. 1992年儿童基金会多捐助者评价摘要载在E/ICEF/1993/CRP.7文件内,其中建议把提供服务、建立能力、社区参与和赋予权力作为儿童基金会制定方案的关键战略。执行局得知儿童基金会十分重视通过以下方法加强地方的能力:使家庭有能力确保儿童的照顾、保护和安全;鼓励社区负起责任,作出紧急反应和进行复元活动;帮助设立重新建立各项服务和监督复元工作的国家能力。执行局提到儿童基金会、难民专员办事处、红十字国际委员会(红十字会)和拯救儿童基金会联合为举目无亲的儿童的照顾和家庭团聚工作制定了共同原则和合作标准,认为这是在战争和内战冲突产生的复杂紧急情况下,发展和加强地方能力建设方面的好例子。执行局建议增加利用地方顾问和组织,不仅对地方的能力建立工作作出贡献,还用它来提高成本效益和推动发展过程。它进一步促请利用现有的政治和行政结构来建立能力,其中考虑到提供必要技能的训练。

及时和有效地采取行动的业务和财政能力

57. 根据《儿童权利公约》,儿童基金会已展开工作,确保在武装冲突中的儿童能享有基本权利,不会遭受暴力、性虐待、遗弃和任何形式对人权的侵犯。儿童基金会同联合国各伙伴和人道主义机构协调,提供了它独特的迅速反应设施,以减轻儿童和照顾儿童的人的痛苦。作为它优良管理方案的一部分,儿童基金会审查了它的财务、供应和通讯系统,以确保具有灵活性和更有能力对紧急情况作出反应。

具有灵活性和便于迅速作出反应的行政和其他程序

58. 儿童基金会正在对紧急作业程序、业务和财政规则、和捐助者报告标准进行全面审查。这些审查将支持精简和改善行政、人事和财政规则和程序以及报告制度,以便在紧急情况下外地能作出更灵活的反应。

向外地一级下放权力

59. 儿童基金会已经是一个权力高度分散的组织,大量权力已下放给国家代表。儿童基金会正在审查有关紧急情况的定义和作出反应的决策过程,以期澄清各国、区域和总部地点间的权力系统、责任制度和通讯情况,以此作为进行中的优良管理方案的一部分。在机构间审查过程中,儿童基金会将继续支持向外地一级下放最大程度权力和责任的原则。

D. 资源:调动和分配

60. 执行局深入讨论了儿童基金会在救济和发展阶段中的财政能力。提出的特定问题有:将资金从经常方案调给紧急和有关模式方面的风险;用人道主义和发展活动的资金的比例;为困难的国家提供其他服务和调动更多资金的基本一揽子办法资金的筹措;紧急活动的增加加重了行政资源的负担;应为次区域一级和跨界的资源分配和管理拟定一个作业制度;利用紧急方案基金来提高区域能力;分配资源方面应在救济和发展活动之间保持一个微妙的平衡。

61. 儿童基金会还在为收到和支出的资源制定一个更好的记录制度,以便提高透明度,和更明确地划分出紧急开支和发展开支之间的界线。与此有关的是,儿童基金会面临一个特别的问题,即它不断需要加强员额配置能力以便对紧急情况作出更有效的反应,同时又必须把支出保持在规定的资源限度内。

E. 协 调

同联合国人道主义事务部共同工作

62. 有人赞扬儿童基金会表现出它对人道主义事务部和机构间的协调的支持。合作的方式包括在总部一级和外地一级上借调人员给人道主义事务部,支持灾难管理培训方案和复杂紧急情况培训活动,和积极参与需要评价工作和拟定联合呼吁。儿童基金会继续主张,联合呼吁过程制度应将挽救儿童生命和确保及早复元当作优先活动。

63. 虽然紧急情况中的工作人员安全和业务的通讯系统不属于机构间常设委员会的职权范围,但它们是整个联合国系统反应能力的关键因素。儿童基金会正在同各联合国伙伴密切合作,通过训练、更好的应急规划、有效管理通讯和后勤制度,精简和加强紧急情况下工作人员的安全。在危险度高的紧急情况下,联合国安全协调员可能认为应指示作业机构从某一国家撤出。但往往正是在这种情况下儿童基金会应该继续留在该国,以满足受影响的人的需要。对安全因素的看法有这样明显的差别的问题是应该予以处理的。

同其他伙伴协作:制定谅解备忘录

64. 巩固伙伴安排是进行有效的合作行动的根本基础,是儿童基金会加强其紧急反应能力方面的一个优先事项。儿童基金会同难民专员办事处和粮食计划署制定谅解备忘录的工作已进行到相当阶段,已同卫生组织和教科文组织就此主题展开了讨论。此外,儿童基金会正在拟订备用协定,以便同英才中心采取合作行动,一个同非政府组织在外地一级进行合作的标准协定模式正在最后定案。执行局赞扬这些努力,并促请进一步加强同互相支持的联合国机构、捐助者和红十字委员会的协调,并同非政府组织建立正式的伙伴关系。

F. 评价和训练

65. 作为儿童基金会全面优良管理过程的一部分,儿童基金会正在同其他联合国机构合作,共同改善和加强评价过程,以期为规划、监测和评价提供更好的基础。紧急方案处提高了协调紧急外地业务同纽约的紧急业务中心之间的联系的能力,这也使得它可以同人道主义事务部和联合国维持和平行动部分享各项信息和情况报告。

66. 就内部而言,儿童基金会通过其全面的训练方案,已采取措施,加强工作人员处理紧急情况管理和技术能力。儿童基金会还在修订其工作人员规则,以支持根据专业标准促进行为守则的机构间倡议。正在作出更多的努力,提高内部的知识 and 技能。儿童基金会已在同灾难管理培训方案密切合作,并在发展复杂紧急情况活动。儿童基金会曾邀请参与紧急反应的其他联合国伙伴,包括难民专员办事处、粮食计划署和人道主义事务部,参与紧急管理讲习班,并向其他机构举办的课程提供培训人员。执行局促请儿童基金会进一步加强其工作人员和伙伴的能力,为在出现危机时,作出反应作便好的准备。

- - - - -