



联合国开发计划署  
和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.  
GENERAL

DP/1996/34  
9 July 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1996年第三届常会  
1996年9月9日至13日  
暂定议程项目8

联合国妇女发展基金

关于对联合国妇女发展基金的评价的报告

署长的说明

1. 在1995年9月13日第95/32号决定中,执行局决定署长与联合国项目事务厅密切合作,酌情在竞争基础上挑选顾问,以便对联合国妇女发展基金进行外部评价。执行局在1995年4月7日第95/10号决定中要求进行这项评价工作。
2. 管理系统国际咨询公司被聘进行这项评价工作。
3. 该咨询公司编写了所附的评价执行摘要,现分发给执行局。执行局成员也可以参考原报告的全文。

## 执行摘要

联合国开发计划署(开发计划署)执行局和联合国人口基金(人口基金)要求对联合国妇女发展基金进行一项外部评价(第95/10号决定);考虑到大会和经济及社会理事会的各项有关决议和决定,执行局和协商委员会提议这项评价工作针对四项目标,下文将汇报和讨论这四项目标:过去和现在的总体成就、方案活动的影响和可持续性、机构能力和结构、以及与合作者工作的有效性。

### 1. 评估和确定总部及实地的方案活动在完成妇发基金任务中的过去和现在的总体成就、效率、影响及可持续性。

相对于妇发基金的规模来说,<sup>1</sup> 妇发基金及其前身——妇女十年自愿基金的任务是广泛的,负责处理世界各地生活在十分不同的经济和社会状况中的妇女所关切的问题和所进行的努力。

为了记录妇发基金过去和现在的成就,需要注意到,妇发基金将其任务和业务方式分为三个不同时期。第一个时期从1975年至1985年,包含妇发基金成为联合国的一个独立机构之前的年代。这个时期在举行第三次妇女问题世界会议的同一年期间结束,该会议产生了《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》。第二个时期从1985年至1994年,跨越了从创立妇发基金到第四次妇女问题世界会议的大部分筹备工作的时期。第三个时期是随着第四次妇女问题世界会议的召开和《北京宣言和行动纲领》的公布而开始,虽然这个时期只是刚开始,却已出现妇发基金新结构的轮廓。

这次由开发计划署执行局要求进行的外部评价工作已将重点放在妇发基金1990年至1995年期间的各项活动。在以下的讨论中,关于过去成就的部分援引了在这次评价期间之前进行的那些活动,它们是从为评价所审查的文件中搜集而来;关于现在成就的部分则包括评价小组记录为在评价期间(1990年至1995年)发生的那些活动。

<sup>1</sup> 妇发基金1994年的总预算差不多为1 400万美元,大约相当于儿童基金会预算的1.5%和开发计划署预算的1%。

## 过去的成就

妇发基金对实现其任务所采取的最初办法强调直接资助妇女的项目和组织。在最初几年,基金没有如今所设立的区域办事处和海外驻地工作人员。因此,它最初缺乏各种机制,不能与进行有利于妇女或加强她们在发展进程中作用的活动的妇女组织及其他基层实体进行联络。

为了弥补缺乏实地工作人员的问题,又为了履行满足区域需求和加强国际及区域组织的任务,妇发基金与联合国在非洲、拉丁美洲、亚洲及太平洋和加勒比的区域经济委员会发展合作关系。这些安排在不同程度上为基金奠定基础,以便提供训练和技术援助;更好地了解每一区域的妇女的问题和需求;并使基金能更易于被妇女和基层组织发现。

1984年10月,秘书长向大会提交一份关于联合国妇女十年自愿基金的报告,其中包括关于一直到1983年12月为止所资助的项目的资料。该文件所介绍的情况总结了为编写该报告而进行的“前瞻性评价”的结果。那项评价所介绍的项目反映出在基金开始业务的期间所采用的方法和方式。

截至1983年年底,基金总共资助了378个项目,其中258个项目的财务在当时仍然活跃。虽然基金是在1975年为国际妇女年而设,直到1978年它才作为资金来源开始运作,在一些情况中,国家一级的项目资助直到1980年才开始。从实质上来说,这些早期项目主要集中在就业和创造收入方面,如制衣厂、畜牧业和手工艺(42%);人力资源开发,包括农村培训人员和试办项目方面的训练,以促进农村地区和城市贫民窟的自力更生能力(30%);以及训练发展规划人员(17%)。从地理上来说,非洲所占项目的比例最高,约为37%,拉丁美洲、亚洲和全球及区域项目各占越来越小的比例。在这个早期阶段,各区域曾特意在最贫穷国家执行项目。

随着时间的推移,妇女团体和大会对妇发基金的任务规定,使该组织的项目和支助活动超越紧迫的需求,以致更重视赋予妇女权力关键性问题。方案规划战略的转移成为1980年代末和1990年代初妇发基金业务的特点,虽然这种转移不能说是因某

项具体事件所致,但它的出现却可与若干发展动态联系在一起,所有这些发展动态均对妇发基金处理其工作的方式产生影响。经过这一系列变化之后,妇发基金不仅建立了一个新的组织框架,而且实地工作人员已开始能支助和扩大该组织在纽约总部的工作人员所做的努力。妇发基金为履行这项任务所制定的计划和方案是区域性的。

### 现在的成就

在1985年至1995年这十年的大部分时间里,妇发基金采用区域办法组织和管理其方案。妇发基金按非洲、拉丁美洲及加勒比和亚洲及太平洋地区成立的单位得到全球和区域技术行动的补充,这些行动承担了似与所有区域或与整个组织有关联的活动。各区域执行的战略和项目同时反映出妇发基金的一般性规律以及各区域和该组织不同组成部分所注重的部门和主题的独特观点。

审查了妇发基金1990年至1995年期间的项目后,可以明确看到项目之间存在着较早时期似乎尚未存在的关联。到1990年代,妇发基金的一揽子项目已难以说成是一组孤立和独立的努力。妇发基金采用区域办法,对其任务中要求该组织考虑区域优先事项的那些部分作出反应。在选择区域性和注重问题的办法进行规划时,妇发基金将其任务中的某些其他优先事项本身当作手段而非目的,例如,采取具有促进作用和富有创意的办法所作的要求,以及确保妇女所关切的问题和有争议的问题被纳入主流发展规划中的要求。在各区域,这些“手段”被采用的方式各有不同,这反映出各区域本身的不同,以及各区域妇女所关心的问题的变化,详见以下分区域概要段落。

### 非洲

妇发基金非洲区域计划于1988年、1990年和1992年得到修改,确定了其他区域随后加以仿效的做法。1990年代初是这次评价所注重的时期的开始,此时妇发基金

在非洲区域采取的办法已演变到具有四项不同的重点：农业、贸易和工业、环境以及“处于危机的妇女”。妇发基金工作人员报告说，注重这些领域的决定产生于经验以及它们对非洲所面临危机的了解，因为商品价格已崩溃，捐助者开始出现厌倦情绪，而且非洲的债台高筑，爆发政治动乱，对人民造成严重的后果。

粮食技术。在农业方面，非洲的喀麦隆木薯加工项目是妇发基金所取得的圆满成就之一。在1991年，妇发基金实地和总部工作人员举行会议，讨论协助当地妇女团体和项目的主题。必需从商业或销售观点考虑农业项目是其中一项重要主题，另外一个重要主题是女农民和女农民团体需要选择无害生态的作物，在意识到运输、储存和变质等问题的同时，选择那些容易自然生长和可销售的作物。这种从商业角度考虑粮食安全问题的办法，不仅顾及某项商品，而且也顾及种植、收成、加工、运输和销售的整个过程，并试图在该过程的所有环节中提高机会、产量和收入。喀麦隆木薯加工项目的经验已编成文件，并与非洲内外的妇女广泛分享关于该项目的报告。该项目在拉丁美洲的安第斯国家中引起一场粮食技术竞赛，这种竞赛是一种有效的机制，能使那些举行竞赛国家的农村妇女与政府决策者之间不断进行对话。在北京会议上，放映了一盘关于这项木薯项目的录影带。

为妇女提供的信贷项目是妇发基金的另一项重要贡献，也是非洲贸易和工业项目的重要组成部分。妇女是否能获得信贷的问题在发展中国家始终存在，在若干非洲国家妇发基金在国家一级处理该问题。坦桑尼亚/桑给巴尔岛妇女生产活动信贷规划(URT/89/WO1和URT/92/WO2)是富有创意的试办项目，具有多层面的内容，最为重要的内容是将政府经营的项目变成独立的非政府组织，由它们不断负责信贷规划项目。

环境。妇发基金在非洲环境方面的重点是以环发会议的《21世纪议程》为根据，该《议程》是将所关切的生态问题与农业联系起来的出发点，农业是非洲绝大部分妇女工作的部门。为此，妇发基金开创一项区域项目--非洲妇女行动项目(RAF/93/W15)，这是一项为制订处理环境问题和农业问题的办法而进行的初步研究，它已在

津巴布韦进行。

处于危机的妇女。直到1991年,当妇发基金协商委员会授权妇发基金着手处理对妇女的暴力行为问题时,妇发基金在该领域进行工作的能力仍然有限。处于危机的妇女是非洲区域战略的第四项重点,它产生于妇发基金帮助来自利比里亚的难民妇女在加纳和科特迪瓦难民地区居住时获得便可移植的“生计技术”的过程中。该项目也包括向难民妇女提供心理创伤咨询,在妇女的困境既是一项核心问题又是任何其他机构似乎未特别注意的问题的领域中,该项目协助妇发基金了解和阐明它所能发挥的作用。利比里亚的局势也使妇发基金首次能与难民专员办事处密切合作。该区域吸取了这一方面的经验,制定了一项全综合项目--处于危机的非洲妇女(RAF/92/W07),通过此项目,该区域随后向卢旺达、布隆迪、苏丹和索马里的妇女提供援助。向卢旺达提供的区域资助援助反过来又产生国家一级的项目--支助卢旺达难民妇女(RWA/94/W01)和流离失所的卢旺达妇女项目(RWA/95/W01)。

### 拉丁美洲和加勒比

1986年,拟定了第一项拉丁美洲和加勒比参与性行动纲领。此计划是与该区域妇女合作拟定的,反映出大会设立妇发基金的决议所赋予该组织的任务,以及1985年在内罗毕举行的第三次妇女问题世界会议所确立的优先事项。拉丁美洲和加勒比地区修订了该区域1994年至1995年的总体战略。该战略吸取了妇发基金在拉丁美洲和加勒比地区确定重点的经验,虽然这些重点着重经济问题和对环境的关切,但从方案的角度来说,主要是包括影响该区域妇女的政治和社会问题。1993年审查所产生的关于该战略的重要内容包括:人权和消除对妇女的暴力行为;妇女、公民的权利与义务和民主化;消除贫困;以及妇女与环境。

妇女的权利。妇发基金在拉丁美洲和加勒比地区的工作很大程度上集中于广泛的政治问题,即人权问题,包括特别强调暴力为影响到妇女的问题。妇发基金在拉丁美洲和加勒比地区强调该领域的问题,反映出该区域妇女运动议程的重大负担。在

巴西,将法律上的权利变成事实上的权利是法律界促进妇女权益者项目(BRA/93/W05)迎接的挑战之一。妇发基金提供的2 500美元捐款使执行机构THEMIS能训练当地社区工作者教育妇女关于她们法律权利的知识。这项支持使得THEMIS在其发展的关键时刻能引起人们注意,并使其能从福特基金会和德国技术合作署获得资金和技术支助。在墨西哥,妇女教育小组是在基层向妇女提供法律教育的非政府组织,妇发基金对该小组的支助(MEX/93/W12)促成起草一项立法修正案的工作,其目的为修改《墨西哥城民事法典》关于家庭法的条文,该法规定,父亲对子女的权利始终优先于母亲的权力,而且,男子可从事任何合法的工作,而妻子只有当丈夫确定不会损害子女,并在做完家务后,才可以在家庭之外工作。由于该国其他地区密切注意《墨西哥城民事法典》的修改情况,并经常加以仿效,因此,毫不奇怪的是,其他四个州目前正考虑类似的立法修正案。

妇女、公民的权利与义务和民主化。妇女在拉丁美洲和加勒比地区各国的政治进程中所发挥的作用是妇发基金在该区域战略的一项相关的重点。在该领域,妇发基金已将其发挥的其中一个作用界定为在妇女组织与公共部门决策进程之间建立联系的努力。这些活动以及包括研究和训练等使得妇女能参与政治进程的其他活动正是妇发基金努力的重点。巴西的许多项目已将重点放在该主题上。

对妇女的暴力行为。在巴西,妇发基金从三个不同角度处理对妇女的暴力行为问题:家庭暴力行为和警察(BRA/93/W06)项目,支持通过建立关于暴力行为和警察对受害者的待遇的国家资料库,使决策者了解对妇女的暴力行为的性质;扩大对处在暴力状态中的妇女提供援助的能力(BRA/93/W04)项目,支持记录和加强向暴力行为的妇女受害者提供法律、心理、医疗和社会咨询的综合方案的能力;另外,对妇女的暴力行为是发展的障碍(BRA/93/W11)项目,针对关键性组织和媒体的努力,使它们了解对妇女的暴力行为的性质和影响,并加强地方组织以消除该问题。在墨西哥,墨西哥防止对妇女的暴力行为协会已可靠地记录该国家庭内部暴力行为的性质和程度,这种暴力不仅发生在妇女身上,而且令人担心的是,也发生在他们的子女身上。作为妇

发基金训练城市宣传人员项目(GLO/94/W77)和墨西哥防止对妇女的暴力行为协会不断进行的工作的结果,现已向议会提交了一项立法修正案,界定家庭内部的暴力行为的定义,并将该行为定为犯罪。鉴于迄今为止墨西哥几乎一向认为家庭内部的暴力行为(发生在夫妻之间和家长与子女之间)是家庭关系固有的,因此这是一项成就。

缓解贫穷。妇发基金在拉丁美洲和加勒比地区缓解贫穷领域进行的努力包括许多相对较小的创造收入项目。同时,该区域经济政策的改革虽改善了这些社会其他人的经济前景,却被认为是使得许多已经贫穷或处在贫穷边缘者变得更加贫困的因素之一。拉丁美洲和加勒比地区的妇女团体重点在于这些政策对妇女所起的有差别和消极的影响,妇发基金也将消除贫穷作为其优先事项之一,其在该领域所花的精力放在该区域的妇女为处理经济问题和需求而建立的组织的能力建设方面,如墨西哥的TEMPOAL项目(MEX/85/W01)。该区域所进行的信贷项目,包括与“行动”组织一起为妇女的信贷在非正式部门所做的大量投资(RLA/92/W03)和较小的项目,如向墨西哥妇女世界银行业务提供的援助(MEX/92/W01),都在该战略中发挥作用,同样,下列项目也发挥了作用:巴巴多斯(BAR/90/W01)和牙买加(JAM/93/W01)关于工商企业家的培养项目;贸易,包括妇女在区域自由贸易地区的作用(BRA/95/W50);和社区组织,例如通过西印度群岛大学(莫纳分校)妇女与发展研究所(RLA/92/W04)等。注重农业和制造业的就业项目仍然是拉丁美洲和加勒比地区在这一期间的的项目之一,但是这些项目所占的比例逐渐缩小。

妇女与环境。关于妇女与环境的领域,如同非洲的情况一样,妇发基金在拉丁美洲和加勒比地区为了响应联合国环境与发展会议(环发会议)及其宣言《21世纪议程》--把环境问题列为受重视或优先的事项。另外,还在该区域为这次在里约热内卢举行的会议作了筹备工作。有四个项目涉及巴西非政府组织,它们是巴西执行《21世纪议程》总体方案的组成部分。还在该地区各个国家资助了若干其他项目以及全区域项目。其中一些项目将环境问题直接与农业联系在一起,而其他一些项目则强调对环境问题的认识和公共政策。



## 亚洲/太平洋

妇发基金的第一项亚洲/太平洋发展战略(亚太发展战略)是在1989年至1990年期间制定的。其第二项计划约在两年后制定,其重点更为明确,并试图对项目的确定和选择转为采用主动而非被动的办法。第二项亚太发展战略采取了以部门为重点的办法,强调粮食安全、环境和工业。属于这个类别的两个方面是对性别问题的敏感训练和数据及统计训练。为巴基斯坦农村妇女提供的无线电技术(PAK/92/WO2)项目是使用无线电提高人们对性别问题认识项目的一个较早的例子。1991年人口普查中的性别问题(IND/90/WO1)项目是就重点进行活动的战略所产生的国别项目的另一个较早例子,该战略在区域第二项亚太发展战略开始出现。

第三项亚太发展战略包括1992年至1993年期间,在第二项区域计划中已开始出现的关于适合亚太区域的构想在第三项发展战略出现进一步的发展。在这项计划中,亚太地区已放弃部门的重点,而强调在上一项计划中已开始制定的就重点进行活动的战略。教育及训练和政策及规划被确定为妇发基金活动重点。妇发基金利用印度人口普查项目所产生的兴趣,在中国和印度尼西亚制定更为长远的统计制度项目,即中国的统计(CPR/92/WO1)和印度尼西亚关于性别问题的统计(INS/93/WO3),随后通过一项区域项目又扩展了这项努力的范围,即改进关于性别问题的统计(RAS/93/WO6)。这些项目已经在墨西哥产生了跨区域的推广活动,妇发基金在联合国统计司的协助下,向国家统计、地理和信息学研究所提供技术援助,编制一个对性别问题具有敏感性的统计资料库,提供有关墨西哥妇女在20世纪末的情况的统计数资和墨西哥向第四次妇会问题世界会议提交的报告所需的资料。

妇发基金再度采用就重点进行活动的方式,开始将在太平洋群岛和菲律宾已开始的工作结合在一起,这些项目分别为加强机构机制以促进对性别问题敏感的发展(PMI/89/WO1和PMI/93/WO1)和加强机构机制对性别问题敏感的发展(PHI/91/WO1),以便制定能鼓励对性别问题敏感的发展规划的活动。这两项方案是以不同的方式加以制定,为今后在该领域的工作打下基础。在太平洋群岛,这套项目表明,训练和提

高意识是开始着手工作的适当活动,同时表明,影响国家一级的政策和规划的努力是长久的。如果使得发展规划采纳性别观点的努力要获得成功,则需要公众的广泛支持和国家政府的政治意愿。在菲律宾所进行的工作最终产生了该国对性别问题敏感的发展计划,该国的经验得到类似的结论。此外,妇发基金组织了多次考察,以便帮助来自15个其他国家的官员能了解菲律宾经验的教训。

### 鼓吹倡议

“鼓吹”一词意味着妇发基金及其与之合作的各组织为使妇女的问题和关注事项得到各国政府、国际组织和公众的注意而采取的所有程序和行动。妇发基金为妇女的问题和关注事项进行鼓吹的任务产生于该基金在实地取得的经验和与其协商委员会进行的讨论,这些讨论导致了1993年的大会决议(48/107)。在实践中,妇发基金的鼓吹工作涵盖了该基金的方案所涉及的所有领域。

象“妇女的权利是人权项目”这样的项目以及区域的国家一级的项目都把鼓吹工作包括在内。然而,鼓吹工作并不仅限于人权问题和有关的问题。妇发基金同样参与了与赋予经济权力有关的努力,例如,鼓励各国政府在其国民帐户中算入妇女家务劳动的价值,并鼓励政府和工商业集中注意妇女在传统上由男性占主导地位的行业求职,或在制造业和服务业中寻求“同劳同酬”方面所面临的问题。

然而,当妇发基金在“思想的市场”上为妇女争取一席之地时,出版是其采取的主要途径之一。妇发基金尽量经常地利用其出版方案让妇女为自己发言。妇发基金是从在非洲项目方面编印与技术 and 食物循环有关的小册子开始从事出版工作的。这些早期的出版物在印制之后由妇发基金总部及其外地办事处,尤其是非洲的外地办事处分发了几千册。由于其现有工作人员无法承担增加的工作量,妇发基金选定国际妇女论坛中心来宣传和发行其今后将销售,而不是分发的所有出版物。国际妇女论坛中心则设立了一个称为“妇女之笔”的试验项目来执行这些任务。妇发基金在决定以这种方式进行扩展之后,还开始为其方案取得和编写新的书目。在相当短的

时期内,妇发基金以自己的名义出版了14本书和小册子,其中包括《破碎的梦》和最近集中于贸易、贫穷和鼓歌的出版物。妇发基金还与其他组织合作,进行联合出版。妇发基金通过妇女之笔发行其销售的出版物,后者也从其他来源获得书目,到1996年,该项目发行的书目已包括大约200种出版物。

除了总部的工作之外,妇发基金同时还努力使妇女的声音反映在各区域的出版物材料之中。在印度,妇发基金的区域办事处正与总部合作(与加拿大的阿加汗基金联合为出版一本包括8个关于赋予妇女经济权力的个案研究在内的书提供支助。在拉丁美洲,妇发基金已同称为FEMPRESS的组织合作(RLA/92/W13)了若干年,该组织是一个妇女传播媒介网络,其工作除其他外,包括使关于妇女问题和关注事项的资讯进入主流出版界。该组织还争取确保使该区域不同地方的妇女了解其他国家的妇女正在进行的活动。在非洲WIDA的出版项目促进了妇女传播媒介从业人员、研究人员和作家之间的交流。

### 历次国际会议

尽管妇发基金在1990年以前参加了一些国际会议,但这些早期的参与大多仅仅集中于妇女关注的问题。进入1990年代以后,妇发基金才开始把关于各种题目的重大国际会议视为一个充满机会的统一体,在其中可以发表妇女的主张,并推动妇女在这些方面的参与。妇发基金的工作人员普遍同意,该组织第一次接触到“在会议上进行工作”,而不是仅仅出席会议的做法是于1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议(环发会议)上。妇发基金参与历次联合国会议和首脑会议,包括1992年里约热内卢环境与发展会议、1993年维也纳人权会议、1994年开罗人口与发展会议和1995年哥本哈根社会发展问题会议的经验,不仅表明妇发基金在这个方面的技能不断增加,而且表明该组织逐渐能够将其不同的参与经验联系起来,把得到的经验教训运用于不同的项目、问题和事件。《把性别问题列入议程》记载了妇女基金在影响国际会议方面取得的第一手经验,已向非政府组织分发了这本小册子的30 000

册英文本和8 000册法文和西班牙文本。

第四次妇女问题世界会议。然而,如果说组织象人一样,也会进入成年的话,第四次妇女问题世界会议无疑是标志着妇发基金已经成熟的盛会。从怀柔到北京,妇发基金好比是舞会上的美女,包括政府代表和非政府组织代表在内的每一个人都希望和她跳舞。妇发基金是用老式的办法成功地发挥领导作用的,这个办法就是辛勤地工作。第四次妇女问题世界会议举行几年之前,妇发基金已开始进行筹备,帮助世界各国的妇女团体在国家一级就影响妇女生活的问题和关注事项进行研究和编写具有说服力的和资料详实的立场文件。例如,在墨西哥,由学者组成的小组(为了提供理论依据)与有经验的基层非政府组织(为了提供经验依据)直接协作,进行研究,以查明过去10年中在其具体专门领域所取得的主要成果。<sup>2</sup>由妇发基金领导的编写这些文件的过程具有很高的包容性和参与性,因此具有很大影响力,是文件的成功的主要因素。

妇发基金在第四次妇女问题世界会议上发挥的领导作用从一开始就是显而易见的,这种领导作用出现于妇发基金与危机中的非洲妇女组织联合在南非点燃的象征和平的火炬,这枝火炬穿过饱受战乱的非洲,在非政府组织会议在北京的正式会议之前举行开幕式时到达怀柔。这枝火炬在歌唱《Moving Forward》一曲的歌声中由与会者相互传递,成为一个象征,激励起妇女的理想和能量,使之成为第四次妇女问题世界会议的动力。妇发基金是怀柔非政府组织会议开幕词中提到的唯一国际组织,第四次妇女问题世界会议本身的全体会议也着重提到了妇发基金。在怀柔非政府组织会议的特别活动中,妇发基金既是领袖,同时又是捐助者、顾问和同事。在北京的正式会议上,妇发基金是具有专门知识的顾问,许多代表团都寻求它的咨询和首肯。美国代表团荣誉团长、第一夫人希拉里·罗德姆·克林顿在全体会议上对妇发基金的主旨表示热烈赞同,使本组织受到举世瞩目:

<sup>2</sup> 在墨西哥,这些领域包括:分配决策权力;按性别分列统计数字;对妇女的暴力行为;享受教育和保健福利的途径;贫穷的女性化;妇女与就业;妇女与环境;老龄问题与妇女。

“如果这次会议要发出一个讯息的话,这就是,人权是妇女的权利,妇女的权利就是人权,永远如此。”

在筹备工作中、非政府组织会议上和此后在第四次妇女问题世界会议本身的会议上,经妇发基金加强的非政府组织网络在讨论中发挥了非常有效和中心的作用,在这些网络的推动下,在北京达成的协商一致意见现在将成为世界上每个国家的政府应努力达到的标准。这个全世界达到的协商一致意见所依据的原则是:

- 必须制止所有形式的针对妇女的暴力。
- 在家庭中和社会上,女孩应受到与男孩同样的保护和重视。
- 妇女必须能够享受高质量的教育和保健,并能行使经济和政治权力。
- 应分担家庭责任。
- 妇女控制自己生育的权利和平等的性关系是赋予妇女权力的基础。
- 言论自由是人权的先决条件之一,而妇女有权享受人权。

### 可持续性影响

评价工作的主要目的之一,是明确妇发基金方案在其不同执行层次上的影响和可持续性这一广泛问题。评价结果表明,妇发基金的项目活动和非项目活动几乎总是集中于一个框架内的一个或更多层次,而该框架最抽象的层次包括各国际组织,特别是联合国系统内注重发展的机构。全国政府和地方政府是妇发基金争取变革的活动所注重的第二个层次,或整体层次。为了更为接近其所代表的妇女,妇发基金一直鼓励成立组织和网络,并促进那些已成立的组织和网络中的积极变革。妇发基金还执行创造真正机会的项目,来增加妇女个人的收入或提高其参与社区和国家决策过程的程度,以便帮助个别的妇女。

妇发基金在这些不同层次上产生的影响是相辅相成的。妇发基金帮助在妇女组织和网络中实现的变革可以导致政府政策的变革。政策变革继而导致妇女权利、自由、获得物资和服务的机会、收入和福利方面的变化。妇发基金的项目和活动虽然

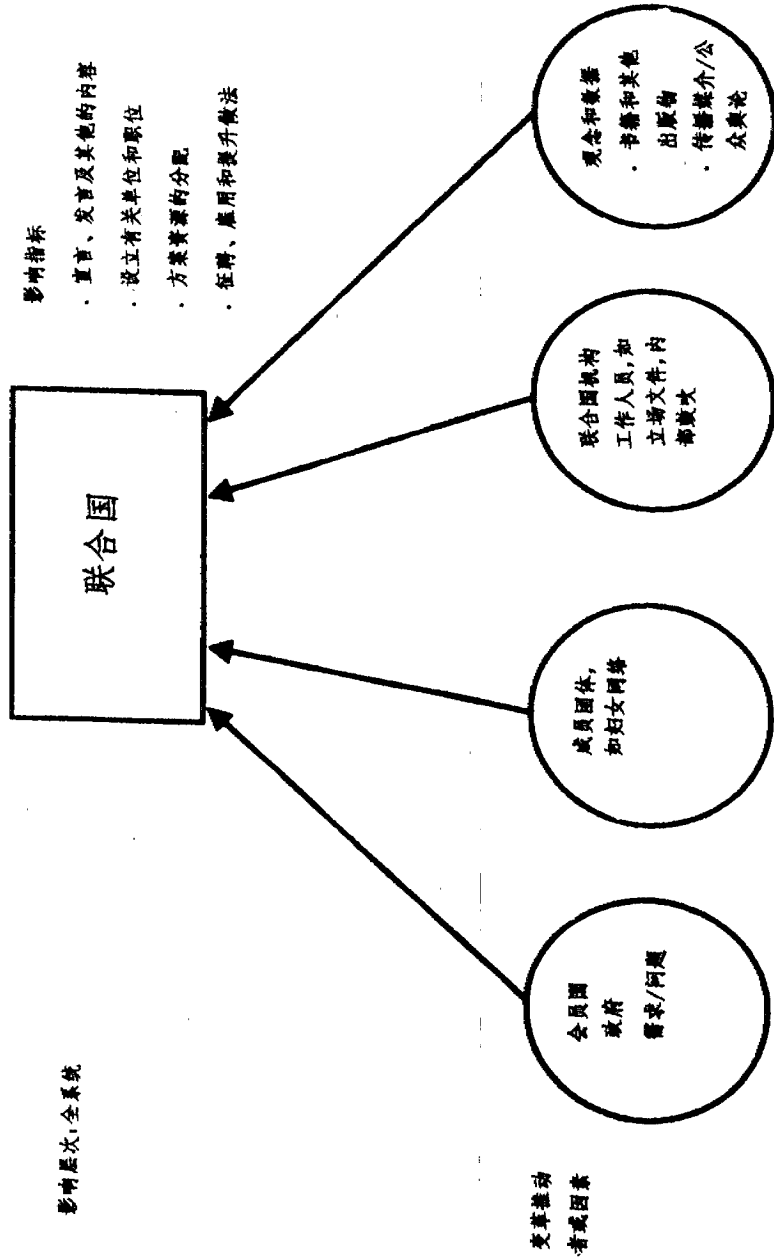
在看起来只有一个重点,却可以对这一整体产生波及影响。

可持续性是和这个整体联系在一起,因此也和影响相联系。可持续性指的是一种发生“持久”影响,即组成或个人发生所寻求的“持久”变化或转变的状态,而且在这一状态中,可以继续得到维持上述变化所需的(物力或人力)资源。由于物质和人为的因素,可持续性可能既是意识形态上的,又是财政上的。前者包括思想、态度和认识上的变化,这种变化即使没有物质资源也可持续下去。然而,如果没有财政资源来巩固这些思想或态度,所产生的影响很可能只涉及一些意志坚定的人。可持续的整体和组织变化则不太可能出现。正是在这个背景下,人们对妇发基金在以下不同层次上的活动作出更好的评判:联合国、政府、组织和个人。

妇发基金与联合国。妇发基金为在联合国一级实现变革所进行的努力采取了若干形式。通过“主流化”项目以及机构间的会议和活动,联合国总部和外地的工作人员每天都在促请其同事注意性别问题。最后,妇发基金通过为联合国会议的筹备提供支助参加这些会议,一直在争取改变联合国的议程,并通过这个办法改变世界上每个国家有关妇女的问题和妇女关注事项的议程。图ES-1显示了妇发基金争取在联合国一级推动变化时所采取的方式。图中还开列了可以用来评判妇发基金活动的成功程度的影响指标。

在妇发基金争取给联合国带来变化所采取的所有途径中,全国会议和国际会议是产生影响最大的途径。大部分证据非常有力地显示,如果没有妇发基金的努力,《维也纳人权宣言》和《21世纪议程》中就不会有着重妇女的承诺,至少不会以最后所采取的形式列入这些文件内。我们对在北京举行的第四次妇女问题世界会议所产生的《行动纲领》也可以并应该得出这样的结论,我们可能倾向于认为妇发基金通过着重妇女问题的会议影响联合国议程是理所当然的事,然而,就妇发基金对在规划时没有任何理由注重妇女问题或妇女关注事项的会议所产生的宣言发挥的影响而言,我们却不会有这种倾向。

图 ES-1



尽管如此,1995年在中国北京举行的第四次妇女问题世界会议的最后文件,《行动纲领》体现了妇发基金在满足发展中国家妇女的需要和利益方面取得的巨大成功,是一份强有力和进步的关于赋予妇女权力的声明。全世界189个国家能够就妇女的地位、提高妇女地位的障碍和赋予妇女权力所必须采取的行动达成一致意见,证明了把自己组织起来,成为一支强大力量的全世界妇女的成功,也证明了帮助把妇女组织起来的妇发基金的成功。

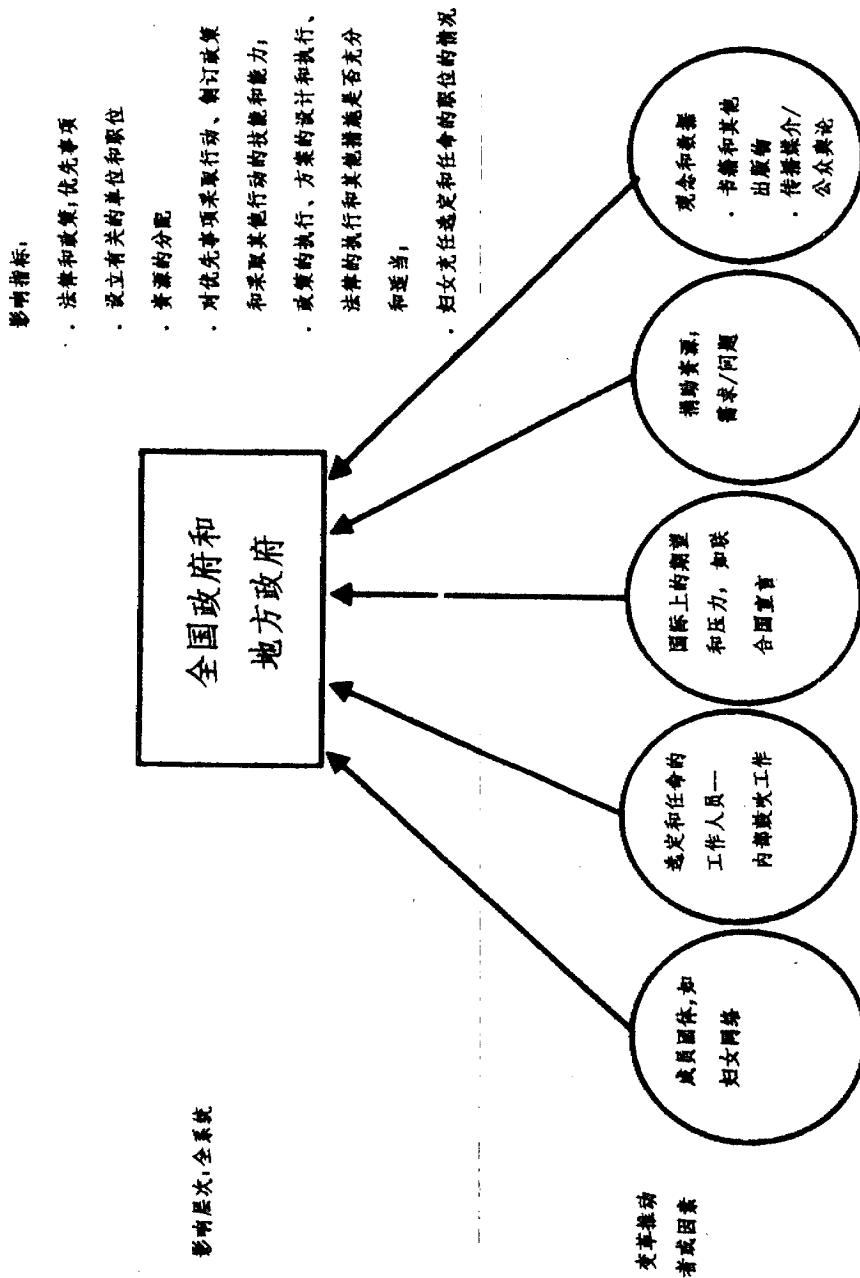
此外,各国的证据显示,这些会议,尤其是北京会议成为一种媒介,妇发基金通过这种媒介发挥了带头作用,以提高联合国机构的认识,并争取使其把更多的资源用于有利于妇女的活动。至少四个国家,即巴西、印度、墨西哥和塞内加尔的例子显示出这方面的特别强有力的影响,因为北京会议似乎以一种看来可在今后持续下去的方式发起或加强了机构间的协作过程。正如可从因果关系中预料到的那样,这种协作对政府方案产生了影响。

妇发基金与各国政府。如图ES-2显示,在政府一级,妇发基金正通过各种变革工具争取发生变化。在导致在国家政府一级发生变化的因素中,历次联合国全球会议产生的宣言占据首要地位。根据常规,一个国家如果支持这些宣言,便有义务制订反映这些承诺的国家政策。妇发基金通过在国家一级进行工作,尤其是在亚洲和太平洋区域各国进行工作,正对国家发展计划和统计制度产生显而易见的影响。在拉丁美洲和非洲,妇女机构和团体是推动变革的主要工具。在全球范围内,妇发基金通过其出版方案和对传播媒介项目及网络的支助在“思想市场”中采取的主动行动也把注意力集中在国家政府的政策上。

从实地数据得出的评价结果显示,在全国政府一级,影响和可持续性来自旨在改变国家法律的主动行动,其次是制订和执行支持法律改革的政策和方案。这些变革必须以可靠的数据和统计数字为依据。在通过实地考察所审查的国别方案中,没有任何方案全部处理了这些决定着可持续性的因素,这可能是缺乏资源或战略所致。例如,在巴西,在促进法律改革方面的成功没有得到足够多的关心性别问题的机构、



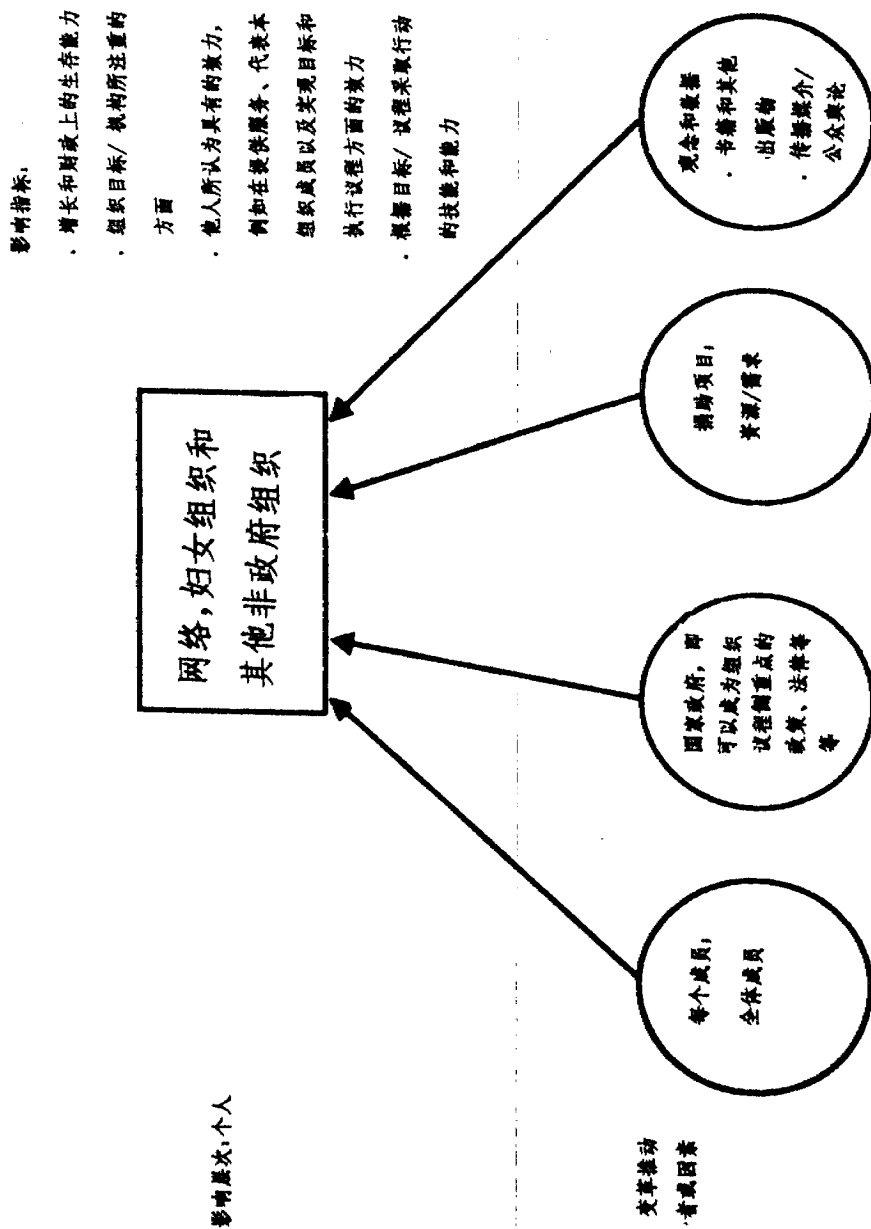
图 ES-2



决策者和实践者的支持,尽管有一些个别项目为此进行了小规模的努力。相形之下,在菲律宾,为使决策者和制订计划者关心性别问题,也就是说,为在个人层次产生影响进行了很大努力,但是,对于每个选定的机构内部在制度层次上的法律或政策改革却没有予以同样的注意。主动行动主要是在行政当局一级采取的,因此,如果总统换人,这种主动行动就可能随之变化。与此形成对照的是,在巴西,所采取的方式首先集中于整体的变革,在妇女机构妇女权力全国理事会和其他四个部之间签订了有法律约束力的议定书。以此议定书为基础,下一步将是在个人一级进行工作,使目标部门中的关键人物关心妇女问题。在某些方面,墨西哥不那么雄心勃勃,但却极其有效地主要通过与社会发展部的支助秘书处进行合作,以提供关于性别问题的发展规划和培训。然而,所有这些不同的方式都面临着挑战,因为如果没有反映妇女需要和/或两性差距的数据,统计数字和技术上可靠的分析。就难以获得资源。在这方面,印度、印度尼西亚和最近墨西哥在建立收集对性别问题敏感的统计数字的系统方面所取得的经验极其重要。当然,可持续性的最终考验是政府设立的对性别问题敏感的方案类型,以及承诺在长期内为这些方案提供的资源。逐步产生的方式和方案的类型将影响非政府组织的战略和任务。坦桑尼亚提供了一个令人感兴趣的例子,显示如何设计对性别问题敏感的方案,以使独立的非政府组织能够逐步接办这些方案。

妇发基金与妇女组织和妇女网。评价发现,如果没有妇发基金的支持,一些妇女组织,特别是妇女组织的网络,或是不存在,或是即使存在,也不会有象今天这样大的规模和力量。图ES-3举例显示了组织影响。当前和未来行动网络是因妇发基金发起的努力而建立的。象姐妹协作基层组织、妇发联系网、弗洛拉·特里斯坦(Flora Tristan)、Rede Mulher、非洲项目发展资金、ACAFEJ 和非洲网这些著名的组织都受惠于妇发基金的支持,并在此过程中变得更为强大。由于同妇发基金之间的联系和基金提供的支持,无数的组织获得了承认、信誉、与外界接触的机会和国际知名度。此外,得到妇发基金支助的书籍和其他出版物被提供给世界各地的妇女组织,带去了新的观念和关于基本知识的建议。评价工作得以部分地记录下一些这种因妇发

图 ES-3



基金的主动行动而产生的给人以深刻印象和复杂的网络与联系,其中包括所考察的九个国家中每个国家的非政府组织以及政府、学术和商业组织之间的国际、全国、区域和地方网络与联系。

妇发基金为在全国和地方政府层次上实现变化所采取的行动也为非政府组织提供了协助,因为这些行动帮助创造了一种非政府组织可以在其中运作并使人们听到妇女意见的环境。与此同时,妇发基金为非政府组织在向政府提出内部要求和施加压力方面进行的活动提供了支持。联合国的威望,再加上基层动员,产生了显著的影响,在拉丁美洲的影响尤其明显,因为那里的民主复兴为妇发基金所支持的那种民间社会组织提供了肥沃土壤。取得的成果之一,是现在正向妇女方案提供更多的资源,尽管实地数据显示,所提供资源的数量仍然很少。

尽管上述一系列因素可对妇女组织和网络产生影响,但衡量一个组织的重要标准之一是其持续下去的能力,即,该组织在财政上的生存能力、筹资能力、管理能力及其成员数目的增加情况,以及该组织所侧重的问题和使那些促成政策及方案变革的人注意这些问题的技巧。这些都是衡量体制上的可持续性的可行标准。妇发基金在这方面的主动行动尚微不足道,而且最近才开始。这些主动行动集中于为秘鲁的弗洛拉·特里斯坦(Flora Tristan)组织、巴西的Rede Mulher组织和非洲的妇女研发协会组织采取的加强体制措施。但是,这种方式对于全世界资源贫乏的组织来说是很实际的,因为它减少了这些组织在争取同一来源和有限的妇女参与发展资金方面的脆弱性,防止了捐助的衰竭,并降低了不断依赖外部供资的程度。

影响和可持续性对执行直接经济活动的组织来说也很重要,其中一些活动是妇发基金的创收和信贷项目。实地资料表明,虽然其中许多活动已产生影响,但其可持续性比较成问题。虽然评价小组没有进行特定的研究努力,无法评论妇发基金出资的项目与其他小型企业信贷项目相比在促进企业发展、创造就业机会、扩大市场和销售或增加收入方面孰优孰劣,但评价发现,没有明确记录有关贷款回收率的资料,而这类资料是说明各方案(及执行组织)生存能力的主要指标。例如,评价发现,印度

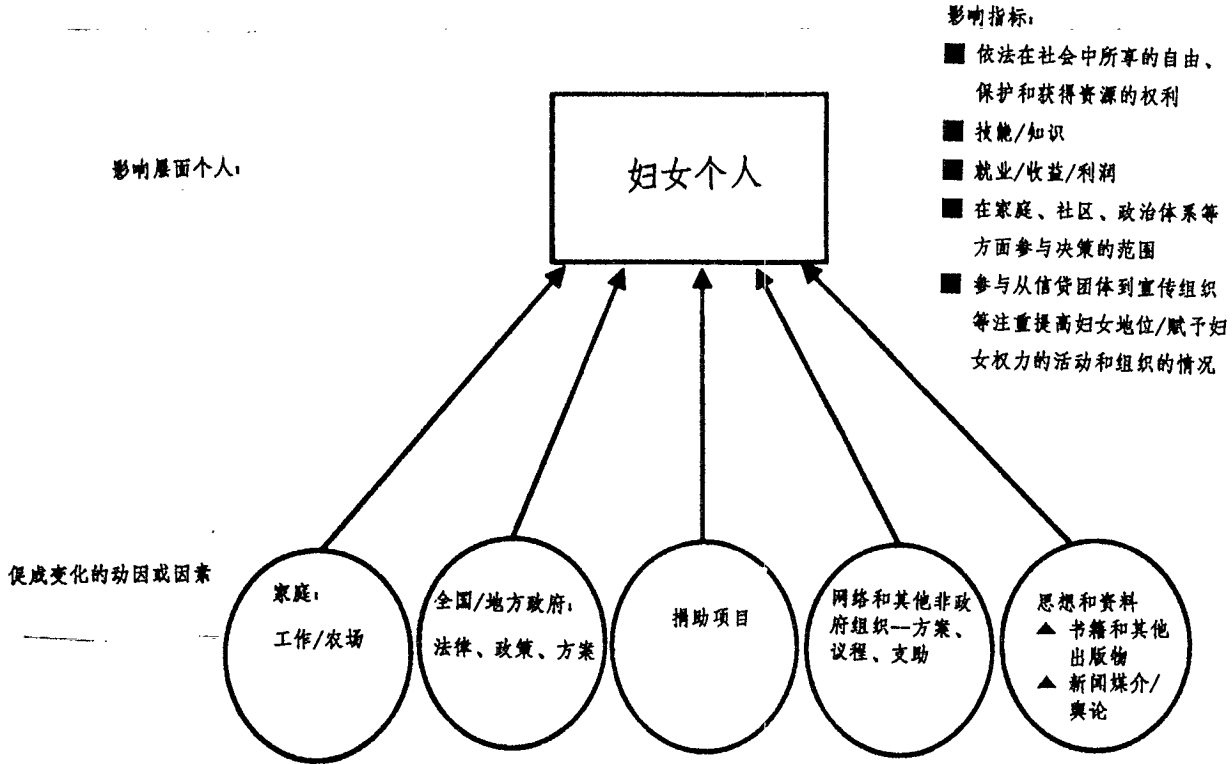
的创收项目同纳米比亚、墨西哥和巴西的创收项目相比可持续性要大得多。后三国的这类项目，最终寿命长短不一。在古巴等民主进程已终止的一些国家，创收项目所影响的妇女人数虽然较少，但为妇发基金以联合国机构的身份同政府官员打交道提供了渠道，从而为影响妇女问题和关切事项提供了手段。

妇发基金与个人。妇发基金影响妇女个人的行动多种多样。有些行动比较直接，如妇发基金的创收项目。巴西、印度、纳米比亚、塞内加尔和坦桑尼亚的这类项目已予以评价。其他行动则比较间接，如表ES-4所示。

在评估妇发基金针对妇女个人的项目及非项目活动的影响及可持续性时，必须着眼于改变妇女地位和赋予妇女权力的证据，如妇女享有的自由和保护、获得资源的权利、就业和收益情况、参与影响其社区和国家的决策进程的情况。在访问的所有国家，具有这种影响和缺乏这种影响的例子都很多。妇发基金在这些方面的影响主要包括，由于联合国人权会议，各国法律和政策保护人权和阻止对妇女暴力的程度发生了变化，这些变化可间接地归因于妇发基金的行动。比较直接的是，妇发基金在国家一级的项目向暴力受害者提供了服务和咨询，并向成千上万名妇女提供了训练和创收机会。

评价结果显示，由于资源有限，只有将资源用于改变法律和政策并教育妇女了解自己的权利，才能对妇女个人产生重大影响。因此，巴西一个仅耗资2 500美元的妇女法律宣传员项目对妇女个人的生活产生了巨大影响，吸引了捐助者的极大注意和大量资源。先对个人产生影响，然后似乎产生更广泛影响的活动是针对担任领导职务者的活动。例如联邦佣工人联合会主席后来形成全国和国际网络。对受其领导的人产生影响。另一个例子是在巴拉圭训练议员、受训后的议员提出敏感认识性别问题的法律，影响波及千百万人。在摩洛哥，由于妇女参与发展基层项目的实施，该国的国家战略说明增加了具体阐述妇女关切事项的一章。

表ES-4



对妇女个人产生影响的另一个办法是实施提供必要服务的方案和项目。在实地工作期间评价的活动包括信贷方案和向家庭暴力受害者提供咨询。评价发现,个人对妇发基金项目提供的若干项服务的要求得不到满足。因此,巴西一个向暴力受害者提供咨询的项目在正常情况下向700人提供服务,但在得到妇发基金资助的那一年,获得服务的妇女人数增加了300。提供服务的方案需要资源和可行的组织机构。就审查的反对暴力方案而言,组织健全,但没有资金,而信贷方案的情况恰恰相反。

使个人受益的活动,其主要问题是这些活动有多大的持续性。促使一个人的观念和法律地位发生变化的某些宣传活动可能永远改变一个人的生活。但是,不能提高妇女个人自力更生能力的活动很可能做不到这一点。举例说,有的反对暴力方案

不能为受虐待的妇女提供经济出路,结果这些妇女又回到了原来的处境。评价小组发现,妇发基金反对暴力项目就出现了这种现象。另外,有的创收项目在财力上似乎没有持续性。纳米比亚的一个项目就是一例。

## 2. 评估妇发基金在资源利用、方案交付、总部和外地两级的管理和监控情况等方面的机构能力和结构

妇发基金根据189国政府通过的《北京宣言》及《行动纲要》、联合国秘书长提交大会第五十届会议的报告以及大会第39/125号决议,确定其任务为:

- 促进赋予发展中国家妇女经济及政治权力,
- 确保妇女参与各级发展规划和活动,
- 在联合国系统内推动旨在使妇女的需要和关切同国家、区域和全球议程上的各类关键问题相联系的努力,
- 发挥强有力的宣传作用,推动就赋予妇女权力问题进行多边政策对话。

妇发基金根据这些新方针将各区域单位(非洲、亚洲/太平洋、拉丁美洲/加勒比和技术咨询)改组为两个下属单位。一个下属单位主要负责赋予妇女经济权力,另一个下属单位主要负责赋予妇女政治权力,两个下属单位分别下设为其服务的非洲、亚洲/太平洋和拉丁美洲及加勒比地域协调中心。

赋予政治及经济权力。正如妇发基金主任诺埃琳·海泽1996年1月向开发计划署执行局所报告,妇发基金赋予经济权力方案的主要目标是:

- 增加妇女获得和控制可持续的长期谋生手段的机会,
- 使妇女获得这种机会带来的实际利益。

为实现上述目标,妇发基金赋予经济权力方案打算将重点放在:(1)全球化和经济改革,注重贸易和新技术;(2)可持续生计,注重妇女和企业发展;(3)自然资源管理。

妇发基金赋予政治权力方案的主要目标是:

■ 增强妇女控制家庭内外生活的能力,

■ 增强妇女影响社会发展方向的能力。

为实现上述目标,妇发基金赋予政治权力方案打算将重点放在:(1)加强妇女在各级管理和决策中的作用;(2)人权和对妇女的暴力;(3)缔造和平和预防冲突。

组织结构。上文已指出,在北京会议之前,妇发基金由各地域或区域单位组成。这一体制使妇发基金能适应各地域的具体需要,使工作人员能熟悉区域特有的关切和问题。这一体制的弱点是只注重区域内横向协调,而不注重各区域职能领域之间的联系。妇发基金改组为职能体制,一则可避免这一弱点,一则是响应《行动纲要》和秘书长的指示,但主要原因是执行局建议大幅精简(29个职位已裁掉8个)。

职能体制使一个组织的共同职能自下而上排列成一体。妇发基金将所有行政人员编入行政股、通讯人员编入通讯股、赋予经济权力问题专家编入赋予经济权力股、赋予政治权利问题专家编入赋予政治权力股。这一体制除了使妇发基金能实现其职能目标(赋予经济及政治权力)外,一个优点是促使工作人员在各自股内进行深入的专业训练。不过,这一体制实际上最适合于业务环境稳定、不确定因素少、采用常规技术的组织——即使组织投入(工作人员和资源)转变成产出(项目成果)的行动和技能。妇发基金业务环境极不稳定、不确定因素很多,而且采用的技术本质上(创新、具有催化作用、试验性)都很难称为常规技术。实际上,可以说,妇发基金的战略一旦(因广泛传播而)成为常规战略,则妇发基金应将其放弃,交由其他执行者或捐助者执行。

另一方面,以前的地域或区域体制的优点包括能在不稳定的环境中随机应变;由于按地域负责,联系渠道明确,顾客更为满意;使各单位能适应区域和地域关切和问题并作出反应;分散决策。

组织文化。每个组织都有自己的文化,这种文化反映该组织的行事方式。妇发组织有着与其他组织不同的极为特殊的文化。这一文化极为发达,深深地植根于各成员共有的价值观和信仰体系。一些研究组织问题的理论家把这类组织文化称为思



想意识文化。<sup>3</sup> 多数非政府组织一般都有注重思想意识的集体文化,而据说许多商业公司也有思想意识文化,如麦当劳、惠普公司和国际商用电器公司等。思想意识文化的与众不同之处在于其凝聚力:将个人同组织联结在一起,产生一种集体精神,一种“使命感”。实际上,个人目标和组织目标的统一会产生协作精神。有了这种精神,一个系统的各部分彼此协作产生比各部分单独运作更大的能量。

可准确反映妇发组织情况的思想意识文化的突出特点是:具有一个丰富的价值观和信仰体系;植根于一种使命感;具有明确、重点突出、鼓舞人心和独特的使命;通过对成员的挑选、集体化训练和灌输实现协调。

思想意识组织最适合于组织松散、高度分散的小单位。妇发组织在以前的地域体制下取得成功的原因就在于此。原来的体制恰恰属于这一类别。不过,这类组织结构的弱点在于监控和责任制。过去,妇发基金正是在这两个方面遇到了问题(见下文“财务管理”)。

最后,思想意识组织总是、至少是经常面临两方面的威胁:一方面是孤立,另一方面是同化。妇发组织成立初期面临的是第一个威胁,即孤立;而目前面临的威胁似乎是同化。<sup>4</sup> 不过,管理理论认为,思想意识组织永远面对这两个威胁。

沟通和协调。一般来说,随着任务种类的增加,沟通活动和频率也会增加。在妇发基金这样的组织,不断出现的问题要求更多地交流情况,以解决问题,并确保适当完成各项活动。因此,基金内经常需要纵向和横向交流情况。此外,沟通形式依任务

---

<sup>3</sup> 《明茨伯格论管理:奇怪的组织世界剖释》。亨利·明茨伯格著。麦克米伦公司分公司自由出版社出版。1989年,纽约。

<sup>4</sup> 美国驻联合国大使马德琳·奥尔布赖特1996年2月21日致函加强联合国系统高级别工作组主席迪奥哥·弗雷特斯·多阿马拉尔教授,指出妇发基金不应该是一个独立的官僚机构,而应当纳入开发计划署。她认为“妇女的关切问题不宜只限于联合国一个实体处理,而是应当全面纳入所有发展努力”。

的“可分析程度”不同而不同。如任务可分析程度高,则经常需要以统计数据和书面方式沟通(备忘录、报告、规则和程序)。妇发基金执行的绝大多数任务可分析程度较低,因此,情况一般都是当面、通过电话或在小组会议上传达。

妇发基金由于执行的任务多种多样,符合上文描述的模式,即需要不断交流情况,以解决问题,并确保完成各类活动。此外,由于妇发基金执行的任务“可分析程度”低,也符合开会及电话联系次数比一般单位多的模式。

虽然最近的技术进步(计算机、网络、口声邮递、传真、电子邮件、传呼机、携带式活动电话、电信会议乃至电视会议)已使沟通和协调比以往快捷、灵活和高效得多,但妇发基金工作人员尚未充分受益于这种新技术。目前没有设立每个人都可利用的中央方案/项目网络或资料库。绝大多数工作人员的计算机采用的是过时的旧技术,不能应用视窗(Windows)软件。虽然设有局部地区网(局部网),在妇发基金的48台计算机中,只有21台可操作视窗软件。这一情况严重妨碍了高度依赖经常交流情况的组织内部的沟通和协调。

系统和程序。妇发基金成立初期的名称是妇女十年基金。目前该基金的方案和项目拟订程序同当时相比似乎已越来越正式。这些程序指导有关资源分配的战略和决定的拟订,使各项目具有共同的主题并进行更频繁的联系,这一点正在成为妇发基金方案拟订的特点。

妇发基金方案战略拟订、项目设计、评估、监测和评价体系都在根据上文简述的1996年初所作的管理决定重新评估和修订。妇发基金的方案拟订次序和程序以及组织结构因此作了调整。到目前为止,主要变化似乎在于项目确定和核准程序方面,作为执行项目/活动模式的直接行动最高限额已废止,项目评审委员会(项目评审会)作了改组,改由妇发组织副主任领导。简要地说,项目评审会已执行的新程序如下:

方案和项目确定。方案和项目拟订是整年进行的一项工作,列入年度工作计划、或季度报告、或与妇发基金人员的特别通信中。一旦就某一想法达成一致,即拟订一项2至3页的建议,并酌情征求赋予政治权力股或赋予经济权力股的意见。就

费用60 000美元以下的项目建议而言,科长可根据书面建议直接核准。费用超过60 000美元的项目建议在有关赋予权力组审查后,交由纽约项目评审会审查,然后提交捐助机构以筹措资金。

财务管理。1995年初请开发计划署审计和管理审查司审查妇发基金的财务状况,主要是为了查明1994年底妇发基金似乎可能出现1 360万美元财政赤字的原因。审计和管理审查司查明,可能出现赤字的主要原因是业务储备计算有误,造成超额分配和支出,因此出现赤字。虽然妇发基金无意超额承付资金已是公认的事实,但这些资金已用于正当、值得和必要的方案和项目,这一点似乎毫无疑问。

据审计和管理审查司估计,假设自愿捐款继续保持在同一水平,亏空的1 360万美元要到1997年底才能补齐,到1998年才能为新项目拨款。现已通过一些合作国,特别是荷兰、日本、挪威、瑞士、德国和加拿大提供的非常自愿捐款避免可能出现的赤字,新项目已经可以开工。

审计和管理审查司建议,除妇发基金在审计和管理审查司进行审查前已经采取的纠正行动外,在三个方面采取新的纠正行动:(一)实施和加强财务监测和内部监控;(二)审查项目承诺,以便重订期限和/或取消;(三)减少两年度行政支出和技术支助费用。

据此,妇发基金审查了全部项目材料,许多项目和活动已重订期限或取消。此外,对行政支出和技术支助费用也进行了审查,并根据执行局的建议酌情作了精简,包括冻结了总部的8个空缺员额(4个专业工作人员和4个一般事务工作人员)。

此外,妇发基金已逐步为财务方案和项目管理拟订了方案周期准则。这些准则详细阐明了必须进行的17项具体活动,从确定方案最高限额、到某个项目的最后结束,并在必要时列明负责每项活动的人员和活动时间表。评价小组已审查了这些原则,认为这些准则足以实施审计和管理审查司关于大力加强妇发组织财务监测和内部监控的建议。此外,妇发组织撤消了潜在的财政赤字出现时已设立的部分供资机制,审计和管理审查司认为这一机制是导致赤字的一个因素。

### 3. 评价妇发基金和其协作者在外地和总部的工作的效率

联合国本身以及其它国际组织、各国政府和非政府组织是妇发基金的协作者评价发现妇发基金在总部和外地的的工作一般有效,协作机构对基金向它们有关妇女的工作提供的投入给予好评。这项一般良好的评价出现非常少的例外而这种情况的起因似乎是基金与其它组织的任务出现混乱联系不妥善。

不过,对妇发基金来说开发计划署是一个尚未利用的重大机会。妇发基金必须成为开发计划署计划的执行机构,以便获得开发计划署的资金。目前这被视为经费混合的做法,违反开发计划署的财务规则和条例。此外,妇发基金现在探讨各种办法,就在国家一级执行北京行动纲要的工作向开发计划署驻地协调员提供技术支助。妇发基金目前使用自己的工作人员在泰国、印度尼西亚和津巴布韦扮演这个角色,而且没有开发计划署的财政支持。如果妇发基金应要求,继续向其它国家扩大这些服务,它必须获得更多财政资源。此外,开发计划署必需指示每一国别办事处,在各自的国家进行一定程度的活动,以支助行动纲要,并且指定妇发基金的参与,以便促进这些国家一级的活动。

#### 与联合国及其国际机构的协作

在发展规划和执行方面采取对性别问题敏感的方法,在一些情况下需要在联合国系统各机构、工作队和联合国资助的其它实体内建立妇女参与发展股或职位,这并不是妇发基金专有或甚至主要的责任。根据各项决议所有联合国系统组织具有一定的责任,保证其业务和方案就发展问题而言适当考虑到性别和妇女问题。妇发基金在这方面的任务是酌情协助其他联合国机构致力执行涉及全系统的任务。实际上,妇发基金以若干方式执行此任务。其工作人员以性别问题专家的身份参加其他联合国系统机构的项目制定;他们担任一些开发计划署办事处的性别问题联络人,并常常主持在国家一级举行的机构间性别问题工作队和非正式会议。他们还在机构一级参加机构间会议、讲习班及研讨会,在这此会议上提出性别观点。评价发现妇发

基金以这种方式协作和参加的能力在各国不同,有赖于协作者是否愿意请妇发基金“在会议席就座。”这种情况使协作高度个人化,个别妇发基金工作人员享有的影响力和声望引起种种变化。尤其在外地一级,协作主要由妇发基金工作人员及开发计划署/妇女参与发展联络人的个性、关系、魅力和他们是否采用个人影响战略确定。

在大多数访问的国家,妇发基金的协作的影响是积极的,例如,在塞内加尔,妇发基金/达喀尔应邀向主要伙伴就关键性文件、开发计划署国别战略说明和文件提供咨询服务,并且与其他国际机构,例如世界银行和国际开发署参加协商会议。在坦桑尼亚,妇发基金负责为其它联合国机构进行性别问题训练,并对其它机构的方案有很大影响。在巴西,妇发基金在政府和其它捐助组织之间查明和交换妇女参与发展经验方面起桥梁作用,并确定长期通讯和可能联合筹资的方法。在印度,妇发基金同其它联合国机构和捐助者分享有关其任务和目标的资料。妇发基金担任机构间性别问题和发展小组的联合主席,并主办/主持同大捐助者集团和多边及双边捐助者举行的季度会议。基金是开发计划署项目核准委员会成员,负责审查所有开发计划署项目。妇发基金还参加各机构,包括开发计划署、劳工组织、工发组织、教科文组织和美援署的特派团,并提供技术指导和性别问题专门知识。在菲律宾,妇发基金同开发计划署一起编制开发计划署人力开发报告,其中纳入例如赋予妇女、性别衡量、男女平等参与发展的概念指数和对性别问题敏感的第八个经济和社会发展计划。在墨西哥,妇发基金参加由儿童基金会、人口基金、开发计划署和其它发展机构组成的机构间政策问题联合协商小组的工作。通过这些会议,妇发基金工作人员能够使这些机构的发展规划顾及性别问题。在所有这些情况下,评价发现区域方案顾问或开发计划署/妇女参与发展联络人有很大的影响力。在其它国家情况却不一定如此。在印度尼西亚,妇发基金并未象在其它国家一样同联合国机构广泛建立联系,尤其在推动其它机构为活动提供资源的方面。在这个情况下部分原因是最近的人事变动。不过,有迹象表明这个情况可能改变,因为妇发基金现在是新的机构间工作组的

成员之一,该工作组是当妇发基金主任在雅加达展开北京行动纲要在国家一级的执行时设立的。

在一些情况下协作没有发挥最充分的作用。评价队认为有两个例子具有教育意义,即妇发基金和提高妇女地位研训所之间以及妇发基金和在坦桑尼亚的丹麦国际开发署之间的紧张关系。虽然这两个例子的背景很复杂,但两个共同特点似乎是对各自的任务的解释有不同的看法和每一方认为是通讯缺乏透明度的问题。

### 同各国政府的协作

妇发基金同政府的协作很大部分集中进入主流方面,进入主流行动的演变各有不同,外地视察发现在墨西哥、摩洛哥和纳米比亚,妇发基金同一个政府机构协作,消除妨碍妇女充分公平参与经济和社会的限制。在其它国家,例如巴西和菲律宾,妇发基金则同几个部执行项目和活动。妇发基金还和不同的妇女机制,例如南部非洲发展共同体、妇女参与发展方案或巴西的全国妇女权利委员会协作。在亚洲,妇发基金努力使政府规划和统计考虑到性别问题,这导致墨西哥作出类似努力。妇发基金在不同国家还为决策一级的政府官员提供性别问题训练。妇发基金同各国政府密切合作,为联合国会议编写立场文件。评价发现在几乎所有的情况下,妇发基金同各国政府的协作极其有效。在所有被访问的国家中,只有在印度尼西亚和妇女参与发展方案协作的中央政府官员不熟悉妇发基金的活动。

评价有文件证明一些同政府发生问题的实例,这些情况似乎是在政府机构担任妇发基金项目的执行机构,但没有人力、物力或能力提供支助时发生。评价在纳米比亚和坦桑尼亚发现这类问题。在菲律宾和印度,同政府发生的问题是由政府延迟提供项目对应经费所致。

### 同各非政府组织的协作

妇发基金同各非政府组织的协作很成功,它能够建立和加强网络。评价有很多

证据证明这此通过鼓吹、项目及非项目活动建立和促进的网络的多样性和有效性，妇发基金给予研究和立场文件的支助大大加强了这些网络。这些网络是通过包括各个方面的参与过程建立起来的，该过程是在北京举行的第四次妇女问题世界会议的筹备活动的一部分。这些网络的重点是人权、暴力、妇女和环境以及赋予经济和政治权力。实际上，网络建立和发展是妇发基金的相对优势之一，寻求组织充当发展资源的渠道的其他机构利用妇发基金这一优点。

能力建设和网络发展。几乎自始，妇发基金的全球、区域和技术咨询行动包括进行项目及非项目活动，帮助建立和加强妇女组织和其它关心妇女问题的非政府组织及网络。当前和未来行动网络是技术咨询科的科学和技术重点的一个环节，该网络表明妇发基金愿意投资，建立以前不存在的网络。该网络于1993年建立，从那时起扩大到100多个组织，其中大多数组织本身是网络，大约半数是以发展中国家为基地的组织。现在通过妇发基金的妇女权利是人权的项目，对组织发展和网络建立提供类似支助。另外两个主要长期网络行动是同基层妇女国际协会(基层妇女自我组织起来国际协会)和妇发运动(妇女参与发展新时代新途径运动)进行。

支助妇女团体的区域或国家项目一般具有特定重点。这些重点可以是培养企业家的能力，例如肯尼亚的TOTOTO项目，或建设提供服务的能力，例如在坦桑尼亚的信贷服务，或若干拉丁美洲国家协助遭受暴力行为的妇女的服务(ISIS国际协会)。最近的一项行动着重提高同妇发基金多年来广泛协作的两个非政府组织的组织效率和效力：巴西的(REDE MULHER)和秘鲁的弗洛拉·特里斯坦Flora Tristan)。此外，多年来向许多妇女组织提供援助，以筹备和参加国家和国际会议，包括联合国会议，和最近就如何影响这些会议的议程和结果方面提供训练。

在非洲，妇发基金支助许多不同的机构和网络。在塞内加尔和摩洛哥收集的评价数据充分证明妇发基金的重要作用。在塞内加尔，妇发基金促进和支助的网络有非正式捐助者网；暴力行为协会网；法律讲习所网；妇女在伊斯兰法律下生活网；以及妇女与法律和发展非洲网。在摩洛哥，妇发基金帮助加强一个北非非政府组织网络，

马格里布团体的资金筹措能力。

在亚洲/太平洋区域,妇发基金选择同强大伙伴协作,因此与其它区域相比,作出较少努力来建设能力。在越南和老挝,妇发基金掌握了千载难逢的机会,把前国家妇女机关改革成有用的组织,着重妇女在面向市场经济所面临的各种问题。在印度,妇发基金协作建立网络、同盟和联盟,尤其通过北京参与过程,这过程参与者包括研究所、女农民、妇女运动先驱者、学者和政府各部的高级官员等。在印度,妇发基金支助增进妇女组织对其干事能力的信心的活动。基金帮助创造有利环境,使得妇女组织能够同政府和公民社会分享经验、专门技能、智慧和实际知识。在印度尼西亚,能力建设和网络发展活动主要着重于学术部门,而不象其它国家着重于非政府组织。在菲律宾,北京筹备过程特别加强了妇女非政府组织的政治同盟。

在拉丁美洲和加勒比,日益民主化导致非政府组织纷纷成立。在这个情况下,妇发基金是妇女组织的主要推动者,通过各种项目和非项目活动个别的组织和这些组织网络。这些活动包括促进妇女的公民权及法定权利和消除暴力行为的团体和网络。各项目还促进妇女非政府组织与社会服务机构、学术界及私营部门、工会及联合会、少数民族、处于社会边缘群体例如佣人及妓女等方面的联系。

旨在联系妇女组织和其它非政府组织的建网活动由妇发基金在区域、国家和国家以下(省)各级同时进行。由于资源有限,妇发基金工作人员看到国家网络和国家以下一级网络之间在筹资方面存在摩擦,并指出在国家以下一级妇发基金的支助所起的作用往往显而易见。通常国家网络更加关心在国家一级的政策和进程。在几个国家,得到妇发基金支助的国家网络制定了政策或政治重点,例如菲律宾、巴西、多米尼加共和国、巴拉圭。这些活动与选举、修改宪法或法律改革有关。

还建立处理关系到分人口的问题的网络,例如着重区域内关系到黑人妇女的问题的,网络这是由妇发基金资助在加勒比举行并还有其它国家的黑人妇女出席的黑人妇女会议所产生的。巴西的家庭工人联合会在妇发基金协商委员会核准就人权问题进行工作后获得妇发基金援助,该联合会是新出现的处理关系到区域内妇女分人



口问题的实体的另一个例子。这些项目显示妇发基金能够处理妇女运动各种各样的问题。

妇发基金对建网的一个重大贡献是建立妇女和信用联盟,该联盟促进和宣传向女企业家提供微型贷款的可行方法。由妇发基金共同出资并由联盟和妇女世界银行业组织进行的几个个案研究为其它机构提供了向微型女企业家有效提供信用贷款的宝贵资料。这些个案研究包括在印度的SEWA银行、在多米尼加共和国的ADOPEM、在中美洲的FINCA、印度尼西亚的Rakyat银行、在厄瓜多尔从FOPINAR、以及世界信用合作社理事会。此外,联盟制作了关于玻利维亚(太阳银行)、孟加拉国(Shakti基金会和格拉米银行)和肯尼亚(妇女金融信托基金)女企业家的录象带,这有助于在北京说服出席第四次妇女问题世界会议的代表妇女是经济受害者,她们需要安全网。由于妇发基金和联盟的游说活动,最终通过的行动纲要内所采用的词句着重妇女的经济权力和鼓励修订国家政策,以保证低收入妇女获得财政服务。

评价发现除直接支助妇女组织、网络及非政府组织外,妇发基金利用其作为联合国机构的地位请有权力或影响力的人使得工作进行顺利。有时,这种支助导致提供资金,或实物资源,或建筑物以供执行非政府组织方案之用。在圣马丹、特立尼达和巴西可看到这类例子。妇发基金在几个国家支助的其它活动包括有助于妇女团体相互联系和学习的简讯、公报、研讨会、会议及讲习班。这上妇发基金用于建立和促进网络的另一个有效方法。

4. 为效力、发展影响、持续性和责任制度起见根据评价结果、过去的经验和按照在第四次妇女问题世界会议上就妇发基金的未来战略、方案、结构及业务工具议定的全球行动战略提出的具体建议。

这项评价的建议的根据是我们的调查结果、过去的经验和《北京行动纲要》(行动纲要),其主题为妇发基金的未来战略、方案结果机构及业务工具。下列的各项建议的目标是加强妇发基金的效力、影响、持续性和责任制度。

## A. 关于妇发基金未来战略和方案的建议

1. 妇发基金应该仍然是联合国内部自主和独立的组织,因为它具有独特的知识和经验,懂得如何确定和宣传妇女的需要和权利,以及如何与现有组织和正在出现的组织开展合作以解决这些问题。

由于妇发基金成功地使得妇女问题融入主流,并且由于其他组织也在开展妇女的方案和项目,因此,可以怀疑是否需要一个独立机构解决妇女需要。在其他机构有更多的资源用于妇女方案的情况下,在某个组织经历了某种财务问题的时候,或者如联合国目前所经历的,在资源短缺情况下开展工作时,这种观点尤其有吸引力。本评价发现,妇发基金的作用不仅是提供资源,用于妇女方案和妇女组织,也不仅限于研订“创新和有催化作用的”项目和方案。对于世界各地不计其数的妇女组织来说,妇发基金的目标、组织文化和活动起着桥梁作用,能够使这些组织进入主流,并且在进入主流之后继续给予支持。妇发基金一直被比作老大姐,养育、支持、鼓励、推动并团结广大妇女和各种各样的妇女组织,向政府、国际捐助者和当地社区争其“一席之地”。本评价发现,在联合国系统内,没有任何其他组织像妇发基金这样受到妇女团体的尊敬,尽管其资源有限。

此外,本评价明确否定了美国大使提出的妇发基金并入开发计划署的建议。据估计,目前开发计划署只安排2%的资源用于解决妇女需要和关切问题的方案。即使妇发基金并入开发计划署之后其预算单列,也只能将开发计划署用于妇女的总预算提高到3%,然而付出代价是,妇发基金在过去二十年间精心而成功培育的与世界各地数以百计的妇女团体和各种妇女网络的联系将丧失殆尽。鉴于妇发基金迄今取得的成就及其未来的潜力,可以毫不夸张地说,如果妇发基金不能作为独立和自主的机构继续存在,那么对妇女的损害将是灾难性的。

2. 妇发基金的资源基础应该大幅度增加,满足执行《第四次妇女问题世界会议行动纲要》过程中对其服务不断增加的需求。

鉴于《第四次妇女问题世界会议行动纲要》的范围和重要性,以及世界捐助机

构愿意提供给妇女支配的资源十分贫乏,妇发基金的资源基础必须大幅度增加。在这方面,本评价坚决支持和同意开发计划署署长詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思在第四次妇女问题世界会议全体会议发言时所说的话:

《人的发展报告》告诉我们,虽然妇女主要是照料家庭,但她们的工作时间也比男子长。如果为妇女的劳动计算出适当的市场价值,我们就会发现妇女是主要的养家人……在不同文化中,两性关系大不相同,理解整个两性关系并非易事。但是必须通过使男女平等做到这一点……如果压制半数人民的才智,任何社会都不能实现其潜力……

……妇发基金能够提供一个杠杆,帮助妇女充分实现其潜力。但是杠杆力量的大小完全取决于政府提供经费的数额。如果妇发基金要成为世界妇女合理要求的强大组织,其规模就应该加倍再加倍。

3. 鼓励妇发基金按照《北京行动纲要》建议的准则,继续保持目前的方案方向,但是应根据向其提供的资源,更清楚地确定预期活动中的优先事项。

本评价发现,妇发基金已经作出巨大努力,根据第四次妇女问题世界会议的建议,确定和明确其方案重点。然而,需要和要求很多,但经费有限。因此,妇发基金必须更认真地对其全球、区域和国别方案进行战略规划。必须确定若干领域,使其在预算限制范围内取得成果,最大限度地产生影响和可持续性,使尽可能多的人受益。这项建议提出,(在妇发基金内部并且与总部和外地的合作者)应该在系统、组织和个人各级更多地讨论活动成果的相对价值和影响。

虽然在从孤立的项目方法转变为更凝聚的方案方法方面,妇发基金似乎取得了进步,这是可取的,但在此过程中也不再从项目的角度考虑问题,这是不可取的。评价人员认为,妇发基金现在有完全抛弃项目的危险,因为正在着手把各项目标归并为“方案”,而这些方案其实只是一系列在某种情况下彼此勉强有关联的活动。发展项目是我们能够管理和监测其结果的促成变化的工具。一个项目就其定义而言也是

可能遭遇失败(或取得成功)的事物。项目是确立已久的对管理进行检验的方式,能够为了达成目具结果明确目标,确定活动,分配责任和监测资源。抛弃了项目,妇发基金将丧失监测和衡量执行情况的能力和办法,而现在宣传和显示可衡量的成果的能力比以往任何时候都更急迫和重要。如果妇发基金要大幅度扩大其资源基础,就不能仅仅以妇女的需要为基础继续这样做,责任制度将要求妇发基金能够显示出成果。

4. 妇发基金应该继续在国际和国家一级开展工作,以改善妇女特别是贫穷妇女的状况,并尽量减少妇女面临的歧视。

赋予政治和经济权利的一个重要目标是减少两性差别。在其方案和鼓吹工作中,以及融入国际和政府机构的主流方面,妇发基金应继续努力使妇女状况和需要的高质量决策层文件,并通过利用对性别问题敏感的统计数字,更充分地证明歧视现象和两性差距是执行这项建议的关键因素。

5. 妇发基金应该继续在政府、妇女运动、妇女组织和网络之间积极起中间人作用。

本评价显示,妇发基金有特殊能力在政府和民间社会之间起中间人作用,尤其是在确定妇女的需要和愿望方面。妇发基金有联合国的威望,能够使妇女的呼声具有合法性,授予妇女组织一定的地位,使她们的关切更为可信,并能够指出着手解决其需要的道路--赋予权力的道路。妇发基金应进一步加强中间人的作用,鼓励国家和当地政府与妇女组织和网络着手进行并保持持续的对话,并补充妇发基金的资源,以便与妇女一起确定其需要并为其规划方案。

6. 妇发基金应继续与妇女组织和网络合作,应重点加强其组织能力和财政可行性。

本评价发现,妇发基金最大的长处之一是能够与当地团体和组织开展合作。妇

发基金的许多活动帮助了各种组织确立自己的地位获得承认并使人们了解到她们的要求。本评价列举妇发基金成功实现这一目标许多事例。然而,许多这样的组织现在正面临抉择,它们由于取得成就而受到感激,却仍面临着没有妇发基金和/或其他外部资金的情况下其机构能否持续下去的严重问题。不仅妇女组织面临这种局面,全世界非政府组织都面临着这种局面。然而,妇女组织需要使男女平等的思想与组织发展和财政可持续性协调起来。妇发基金应继续支助各组织解决和宣传妇女的需要和权利的能力。此外,妇发基金应发展和加强其增加成员数目的能力,筹措地方资金(政府和私人)并在财政上获得可持续性。在这方面,妇发基金在巴西和秘鲁与 Rede Mulher和弗洛拉·特里斯坦 (Flora Tristan)组织以及西班牙妇女协会组织开展合作获得的经验可以成为出发点。

7. 应采用着眼于成果管理方法加强和改组妇发基金项目设计和管理系统,以确保项目的监测和测度成果影响和效益的可持续性。

由于资源缺乏,任务广泛,妇发基金必须继续注意施加影响的战略和机会。进行所有行动时必须考虑的是这些活动在解决不利于妇女最重要结构问题方面的贡献有多大。在实践上,也就是说,除非协助小型组织或有限数目妇女的项目,有助于发展和传播有可能应用于较大型组织和根本问题的方法和能力,否则不应执行这些项目。有时,妇发基金的项目能够、应当并且的确直接针对政治意愿的重大问题。然而,在另外一些情况下,妇发基金的战略包含更多的步骤,更具有渐进性,利用妇发基金的资源发展和试验有可能推广的新构想,使人们了解已经在其他地方证明其价值的解决办法和方式,加强关键机构的能力,或完全是为了使人们注意核心问题。在一些情况下,采取的战略可能不那么直接了当,例如在古巴,由于开展了一个小型创收项目,妇发基金能够获得机会就较广泛的政策问题与各部门政府官员进行有效接触。妇发基金对每项战略都在特定情况下进行了成功使用,需要以严格的标准进行评价,鉴定是否真正有理由希望妇发基金进行的小规模投资有可能对国际国内现状

的巨大变化施加影响。

应该从战略的角度认真研究要求妇发基金提供资金的新建议,应该认真考虑开展某项具体活动的理由,不仅要项目直接受益人的角度考虑,而且要看能够指望该项目对上述类型的较大问题和需要有多大影响。在一切可能的情况下妇发基金应继续监测试验项目和示范项目是否真正获得推广,政策和加强机构活动是否真正使妇女问题在国家和国际讲坛更加突出,以此审查这些战略的可行性。

有时,比较正式地进行这种监测更切合实际,即使并非如此,妇发基金也应鼓励方案工作人员自我检查他们开展活动的更广泛影响,并尽可能收集有关所采用战略合理性和影响的证据。

这些考虑在素应列入妇发基金项目选择标准,应该与其他选择标准一起提供给要求妇发基金援助的申请者。

8. 妇发基金应继续整理和传播自身经验以及妇女的经验,以便把微观发展与宏观发展联系起来.并鼓励各个区域交流经验。

正如建议1所指出,妇发基金对于妇女受益、妇女设计和妇女参与的活动和项目有独一无二的丰富经验。妇发基金工作人员和各国妇女团体,以及联合国性别问题协调中心和其他国际机构可以参考这些正反两方面的实践经验。这些经验也能帮助决策者理解政策与其对个人影响之间可能的因果关系,个人反过来也会影响整体。

9. 应该鼓励妇发基金继续向国际会议和讲坛提供其经验和技術能力,因为它们的努力已经对解决妇女需要和关切问题的国际和国家成果产生了重大影响。

本评价记录的妇发基金取得突出成就的另一个领域是其在国际会议和讲坛特别是联合国会议中的作用。有时有人认为,联合国会议浪费资源。与此相反,本评价发现,这些会议起了一个重要作用,就是促成国际机构、国家和地方政府以及民间社会

之间的对话和合作,特别是在会议筹备和会议后的各阶段。就妇发基金而言,其各项努力的重点是使人们更了解妇女的问题和关切,提高其社会经济地位,并使各机构为解决这些问题提供资源并研订方法。国际会议还帮助当地组织及社会各界成员从当地活动家逐渐发展为世界级的活动家,交流经验,创建和加强其网络。

10. 妇发基金应寻找机制,影响开展计划署的财政资源使妇女受益,包括成为开发计划署的执行机构。

到目前为止,妇发基金在影响开发计划署资源使用及其方案方面进展不大。妇发基金最近提出为其项目提供财政援助的要求,却仅从开发计划署获得极少的资源。此外,估计目前开发计划署只安排2%的资源用于开展解决妇女需要和关切问题的方案。此外,开发计划署很少甚至没有机会接触妇发基金积极培育和支助的妇女组织和网络。反过来,这些妇女组织和网络也很少甚至没有机会提请开发计划署决策者和方案规划者注意其需要和关切问题。这种局面需要纠正。建议妇发基金和开发计划署探索相互合作的渠道,并寻求共同利用其资源和专门知识的途径,使妇女的需要和关切问题受益。

此外,妇发基金应该成为开发计划署方案的执行机构,以便能有机会获得开发计划署资金。目前,开发计划署不能将资金转给妇发基金,因为这样做就属于经费混合的做法,不符合开发计划署的财务规则和条例。需要获得开发计划署和财行局的核证以及执行局的批准才能成为执行机构。

11. 应该鼓励联合国机构,包括开发计划署,确认妇发基金积累的经验和专门知识的价值,并考虑建立有偿使用这些经验和专门知识的机制。

本评价认为,妇发基金与其他联合国机构的合作一般良好,这经常是妇发基金工作人员特别是区域项目顾问开展工作的结果。妇发基金对其他机构起着重要的咨询作用,评论重要的文件,审查项目,参与主持各委员会,提供技术援助。妇发组织工作

人员在这些活动上所花费的工作时间对妇发基金是一个机会成本,因为这些时间本来可用于满足自己方案的行政和技术需要。应该鼓励妇发基金和其他组织进行对话研究如何在合作活动中作出互惠安排,特别是由于妇发基金与其他机构相比资源太少。

在这方面,妇发基金目前正在寻找途径获得必需额外资源,以便为在国际一级执行北京《行动纲要》向开发计划署驻地协调员提供技术支助。目前,在泰国、印度尼西亚和津巴布韦,妇发基金利用自己的工作正在人员进行这种工作,没有任何开发计划署的财政支助。一些国家正请求妇发基金提供服务支助《行动纲要》的执行,如果要把这些服务扩展到其他国家,妇发基金就需要获得额外人力和财政资源。

12. 开发计划署应该规定每个国家执行第四次妇女问题世界会议《行动纲要》的资源的具体水平,以及规定妇发基金在此过程中提供技术援助和指导。

1995年,妇发基金面临可能的财政赤字<sup>5</sup>时,开发计划署署长向外地一级发出信件,请国别方案考虑吸收妇发基金的国别方案或为其提供资金。开发计划署没有吸收任何方案,也没有提供任何资金。开发计划署提供给妇女方案的资金极低,估计只有2%左右。因此,开发计划署必须规定并指示各国别办事处具体开发活动的最低水平,安排一定百分比的国别方案经费,以支持《行动纲要》的执行。此外,开发计划署应规定妇发基金直接参与和参加这一进程,以便为支助这些活动提供技术援助和指导。

13. 妇发基金应该总结、发表和广泛传播其鼓吹工具、方式和方法。

妇发基金似乎已经制订出大量鼓吹工具、方式和方法,达到了其高度有效的出版物《把两性问题列入议程》的水准。这些宣传工具、方式和方法应加以改编和翻译,以用于不同的地理区域。

<sup>5</sup> 出现潜在的财政赤字一个原因是业务储备计算中有一个错误,现已纠正;另一个原因是利用了部分供资机制,现已废除。



此外,妇发基金应在万维网(world wide web)为其鼓吹工具、系统、方式和方  
法创立主页场址,以便进行有效分发,并即时将信息传遍全世界的非政府组织。

## B. 关于妇发展基金结构及其行动方法的建议

### 14. 妇发基金的行政程序为解决妇女需要,应维持伸缩性和责任制度。

如建议1所示,评价期间接受访问的绝大多数妇女组织指出,因为妇发基金的行政程序比其他更僵硬和官僚的捐助组织有较大的伸缩性,它们都受益匪浅。但是,妇发基金也应注意不要偏离其追求的目标太远,必须要求自己及所资助的项目不但对所进行的活动负责,而且对具体影响方面的结果负责。

### 15. 妇发基金应在其工作人员及人力资源方面大力加强。

妇发基金工作人员现在人员都具备处理妇发基金全球方案所需技巧、专门技术和经验。但是,其人数还远远不足以担负眼前的重任。最近的缩编是为了响应执行局关于在1997年以前冻结妇发基金8个职位的建议,这虽然有助于行政费用的必要削减,但是促成本组织进行不符合其任务和授权的改组(参看建议18)。此外,缩编也带给妇发基金留任工作人员无法承受的重担,因为行动纲领确实加重了妇发基金的工作量。

兹建议恢复冻结的八个工作人员职位,并向妇发基金提供追加的人力资源,使其能够促进和协助世界各国执行行动纲领。

### 16. 妇发基金应增加区域方案顾问的人数。

妇发基金目前预定在65个国家作业,但只有十名区域方案顾问,例如塞内加尔的区域方案顾问需支援25个国家,而津巴布韦的区域方案顾问也需支援23个国家。区域方案顾问可支配时间与其工作量之间严重失衡必然会造成驻地国方案和活动密

集。妇发基金必须显著增加区域方案顾问人数,才能扩大和加深其区域支援。这对妇发基金如要成为催化剂和发挥开发计划署和其他发展机构执行行动纲领的重要资源的作用是尤其重要的。

17. 妇发基金应加强和增加它每年在开发计划署和其他联合国发展机构内向妇女参与发展联络点人员提供的培训方案数目。

关于谁应负责开发计划署/妇女参与发展联络点在性别敏感的发展规划方面的培训的问题似乎有一些混淆。接受访问的开发计划署/妇女参与发展联络点经常接受很少培训,或根本没有接受培训,他们也不熟悉妇发基金的战略、优先事项、制度和程序。兹建议,开发计划署/妇女参与发展全世界联络点都接受妇发基金性别敏感发展规划和妇发基金方法学、制度、程序和资源方面的培训。鉴于妇发基金资源短缺和所培养的人才都是开发计划署工作人员,兹又建议,开发计划署为妇发基金支付举办这种培训的费用。

18. 应安排妇发基金的组织结构,使其加强区域间及区域内的合作和联系,并加强责任分担和责任制度。

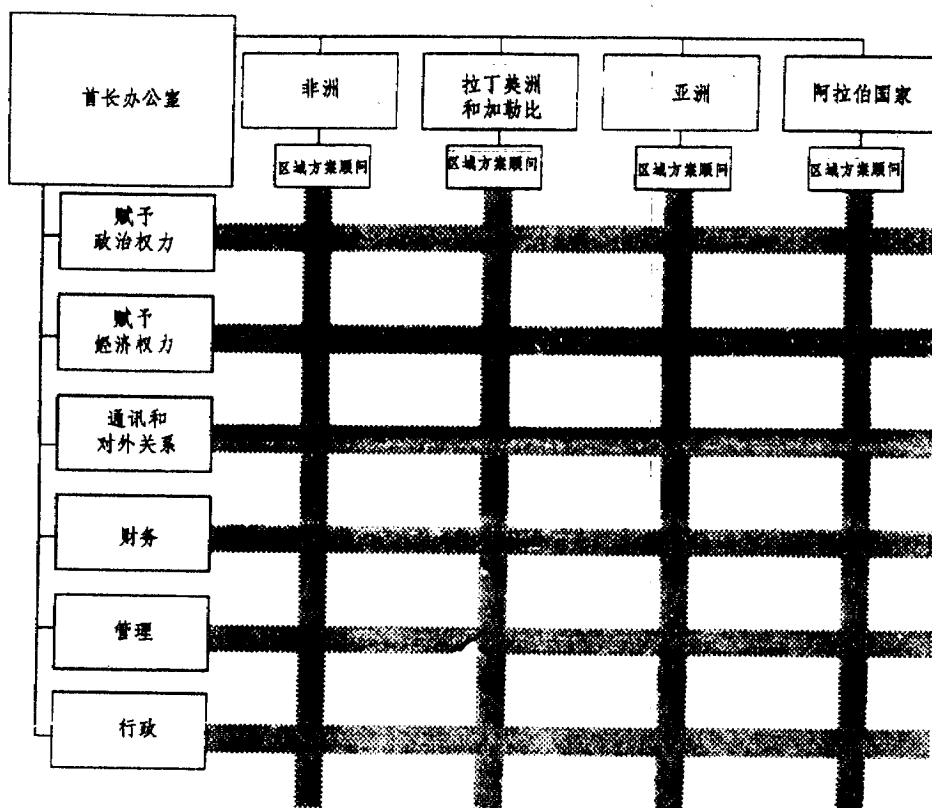
评价期间内妇发基金的组织已变成区域结构,令用户较为满意,因为区域地域责任和联系点清楚明了;而且它也将决策权下放。这个结构的缺点是它强调一个区域内横向的协调而非不同区域各职能领域之间的联系。

妇发基金为了弥补地域结构的缺陷,为了不得不依照开发计划署执行局规划署建议削减28%的工作人员职位(29人中的8人),又同时为了处理行动纲领在赋予政治和经济权力方面给妇发基金产生的双重议程,妇发基金选择于1996年2月将自己重组为职能体制。这种结果对在安定、不确定因素较少和使用常规技术的环境中作业的组织最为适宜,即将组织投入(工作人员和资源)变成产出(项目成果)的活动和技术。鉴于妇发基金是在非常不稳定的环境中作业,不稳定性高而且所用技术本质上

(革新、催化、实验)都很难说是常规,职能体制对妇发基金可以说是不适宜的。

兹建议,重组妇发基金为基体结构,这种结构最适合在非常不稳定的环境中作业,使用非常规的相互依存技术,而又具备产品革新和技术专门化的双重目标的组织,即象妇发基金一般的组织的结构。基体结构的长处在于它可以达成必要的协调,以满足环境(革新和专门化)的双重要求;在跨功能(政治和经济)和跨地理区域的人力资源分配方面是有伸缩性的;适合复杂的决定及不稳定环境中的随时更改;而且也职司性和地域技能发展提供机会。应弥补的基体结构短处是:它使参加者面对双重权力,他们可能感到为难和混淆;它促使参加者需要良好的待人技巧和广泛培训;它是很费时的--经常开会和解决冲突会议;而且除非参加者理解它而且采用集体组织,而非上下形式的关系,它是无法奏效的。

为了弥补基体机构内在的短处,兹又建议,向妇发基金工作人员灌输管理和待人技巧,其中包括使用个人影响力和解决冲突战略。



19. 妇发基金的工作空间和电脑软件及硬件都应大力改进。

妇发基金工作人员目前所使用的都是严重超龄的系统,数据库管理尤其严重,因而削减其安排分析和分享资料的能力。兹建议,拨出财务资源,购置硬件和软件,为妇发基金每一个工作人员安装最先进使用视窗平台的电脑系统。所拨资源应包括担任全职电脑系统管理员的妇发基金工作人员一名。

此外,现有的工作和办公室空间及其档案柜都可以说是不敷妇发基金目前所需,也都需要扩充,而且总部也需要加建办公室空间和会议室。兹又建议,鉴于妇发基金目前的档案空间和设备可以说是不足而又笨重,造成杂乱无章,应建造最先进档案室及适当的搁置和归档设备。

20. 妇发基金应设置管理资料系统,以供追踪从设计到完成的所有活动、方案  
和项目。

虽然妇发基金的记录已足够应付个别的工作人员的项目管理和处一级的需要,但是整个组织还是无法随时得到这种资料。兹建议,妇发基金安装可以按职司和区域追踪和监测个别项目的综合管理资料系统数据库,其中提供关于项目目标、成就、成果和影响与资金核可和开支的资料(参看建议3和7)。

此外,又建议,妇发基金追踪所有拨给各项目和活动的资源,包括不管从任何方式取得的外来筹资和捐款,以便记录其作为中间人的效率和影响资源的能力。目前,妇发基金的记录只能追踪其所谓项目分摊费用的摊款。妇发基金没有系统地追查其他外来筹资,也不追踪各国政府和其他捐助者为贯彻执行活动和项目所提供的资源,更无意追踪“实物”捐助。这就限制了妇发基金认识到它本身作为中间人的效率的能力,同时也使其无法就其影响资源的能力提出数字或报告。