

联合国开发计划署
和联合国人口基金
执行局

Distr.: General
24 February 2000
Chinese
Original: English

2000 年第二届常会

2000 年 4 月 3 日至 7 日,纽约

临时议程项目 5

人口基金

联合国人口基金

向经济及社会理事会提交的报告

执行主任的报告

摘要

本报告是按照开发计划署、人口基金和儿童基金会商定的共同格式编写的,载有在联合国发展集团(发展集团)成员协商期间所查明的各项共同问题的清单。主要问题包括:(a) 秘书长的改革建议和大会 1998 年 12 月 15 日第 53/192 号决议所载三年期全面政策审查的规定的执行情况;(b) 各次国际会议的后续行动;和 (c) 人道主义援助和救灾援助。

目录

段次 页次

一. 导言.....	3
二. 秘书长改革方案的执行情况和三年期综合政策审查的规定的执行情况.....	3
A. 结构与机制.....	3
B. 筹资和资源.....	4
C. 驻地协调员制度.....	5
D. 共同国家评析和联发援框架的实施情况.....	6
E. 方案和程序的协调.....	6
F. 将性别观点纳入主流.....	7
G. 人口基金内部的性别均衡.....	8
H. 能力建设.....	8
I. 共同房地和事务.....	9
J. 与世界银行的合作.....	9
K. 监测和评价.....	10
三. 各次国际会议的后续行动.....	11
A. 人口基金和人发基金会议五周年.....	11
B. 全系统合作与其他联合国会议审查.....	12
四. 人道主义援助和救灾援助.....	13

一. 引言

1. 对人口基金而言,1999 年是很特殊的一年。人发会议五周年审查进程顺利完成,大会终于在 1999 年 7 月通过了为进一步执行《国际人口与发展会议(人发会议)行动纲领》采取的重大行动(A/RES/S-21/2)。该项审查处理了三年期政策审查所涉及的广泛问题,其中包括必须促进相辅相成和联合国发展系统工作的影响。已查明了优势强点和制约因素,并取得了教训以进一步加强实施人发会议的成果。五年审查还提供机会,以加强联合国系统内外有助于执行《人发会议行动纲领》的关键伙伴关系。伙伴关系和合作的确都是重大行动文件的单独一节(第五节)的题目。

2. 在人发会议五周年审查后不久,在对其他各次联合国会议的审查时进一步进行了发展集团伙伴之间的合作。人口基金把这些审查视为良机,以期思考联合国系统如何才能够在秘书长的领导下协助各国以协力方式实现这些会议的行动计划中的目标。考虑到这一点,人口基金为贯彻人发会议五周年的重大行动,1999 年 9 月召开了普及基本社会服务工作队机构间特别会议。其目的是考虑设立合作机制,以执行重大行动和达到人发会议审查进程所指明的新标准以及审查工作队如何能够在所有未来的“五周年”会议审查工作中都可处理各项共同问题。

二. 秘书长改革方案的执行情况和三年期综合政策审查的规定的执行情况

A. 结构与机制

3. 经各会员国授权的秘书长的改革建议为正在加强联合国系统发展业务活动提供了依据。大会在 1998 年 12 月 15 日关于三年期综合政策审查的第 53/192 号决议所提供的指示已进一步加强了此类活动。

4. 发展集团探讨了一些机制——其中一些在本报告后面将详细讨论,以期促进合作和改进国家一级业务活动的协调。人口基金在其所有活动方面继续与发

展集团密切合作,并尽力协助联合国系统在国家一级的行动都可产生最大的影响,有时与其小规模和有限的人力资源是不成比例的。因此,人口基金响应第 53/192 号决议第 63 段的要求,准备对评价联发援框架的影响作出贡献。

5. 在贯彻三年期政策审查和贯彻进一步执行《人发会议行动纲领》的重大行动方面,人口基金决心在工作领域内对审查所有联合国各次会议成果的努力确立战略重点。这符合第 53/192 号决议第 5 和第 6 段以及关于重大行动的文件第 89 段,其中指出联合国系统内所有有关机构和实体都应在现有机制内继续阐明其具体领导作用和责任,继续加强努力,促进特别是在国家一级的全系统协调和协作。第 89 段还指出应加强人口基金在人口和生殖健康领域的机构间协调作用。人口基金考虑到这一点,在人发会议五周年审查进程结束后已筹办普及基本社会服务工作队的机构间会议,查明所有有关伙伴在人发会议审查工作的后续行动方面的作用。

6. 发展集团的成员由最初四个组织扩大到包括诸如世界卫生组织(卫生组织)等其他组织。联合国全系统感兴趣的问题,例如驻地协调员制度,已由人口基金在其中发挥积极作用的行政协调委员会(行政协调会)处理。发展集团在初期提出许多倡议和设立几个工作组后,已使其工作合理化,以包括数目少得多和更有重点的机制。

问题和所汲取的教训

7. 虽然发展集团各伙伴不断努力在三年期政策审查所处理的领域内增加合作,但仍须进一步促进这些努力,使之与在国家一级更显而易见的合作和协作在程度上较为一致。此外,旨在促进外地代表更多参与总部活动的机制必须进一步加以精简,并且在所有伙伴之间必须进一步交流和源源不断地提供关于优良做法及新发展的资料。

8. 认识到外地代表应负责执行发展集团所制订的办法和程序这个事实,必须更密切监测和实行后续行动,以保证持续受到遵守。必须查明和精简往往使各

个组织,尤其是诸如人口基金之类规模较小组织所不胜负荷的机制。已作出努力减少处理各种问题的小组的数目,例如领头处理训练问题的发展集团训练分组的情况,以便能够解散具有相同任务的方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)工作组。在发展集团内已作出类似的进行精简的努力,并且必须不断审查此项努力。

建议

9. 理事会可能希望:

(a) 注意在执行三年期政策审查的建议方面所取得的进展;

(b) 鼓励向各会员国不断提供关于这些活动的资料;

(c) 鼓励联合国发展制度所有伙伴之间不断交换关于三年期政策审查的执行情况的资料并且注意发展集团内部为此目的已商定的新机制;

(d) 重申对方案、发展框架和其他机制的影响进行评价的重要性。

B. 筹资和资源

10. 1999年,人口基金在资源调动方面出现了一些新的独特挑战。尽管在该年内在筹资方面作出了加倍努力,人口基金一般资源的捐款却减少了2.5亿美元,比1998年少了10%,大约比1997年少了4000万美元。造成这种情况的两个最重要因素是,许多货币继续以不利的汇率兑换美元以及人口基金的一个主要捐助者没有捐款。

11. 2000年的财政展望稍佳,一个主要捐助者恢复捐助和其他几个捐助者表示增加捐款。希望这将抵偿一个主要捐助者所宣称的大量减少的捐款。人口基金还期望增加其补充资源,1999年增加了大约6%,达3400万美元,而且管理这些资源极费工费时。此外,官方发展援助从1992年的608亿美元降至1998年的518亿美元,因此在筹资方面造成激烈的竞争。人口基金现正在加倍努力,与双边机构、开发银行、私人基金会、欧洲联盟和非政府组织等等建立较有实

效的联系。人口基金还设法寻求扩大捐助者基础的方法,并同时探讨所有满足方案国家的需要的途径。

12. 人口基金将于2000年向开发计划署/人口基金执行局第二届常会提交第一个多年期筹资框架。多年期筹资框架是与执行局密切协商后建立的,并且是根据明确的组织成果和一套跟踪关于实现这些成果的进展的指标建立的协调框架。多年期筹资框架的建立为人口基金加速改用业已开展的着重成果的办法提供机会。明确界定的组织优先次序、更加重视组织效能和改进对基金业绩的跟踪和报告将有助于更准确地确定资源的需要量和使用,并且希望能促进建立更易于预计和更加稳定的筹资系统。

13. 随着人口基金的发展,它将继续把其筹资努力集中于设法使其一般资源恢复稳定和于2000年增加一些收入。规划的办法是查明可能提供和(或)增加对人口基金的捐款的捐助者。希望人发会议五周年的势头将有助于为人口基金产生额外资源。

问题和所汲取的教训

14. 1999年,核心资源的减少严重影响到人口基金的方案,削弱了基金取得最大方案成果的能力。人口基金方案必须减少经费大约7200万美元,这阻碍了执行局以前核准的方案可能产生的成果。资源的减少发生在最不适当的时候:自人发会议以来,执行局已核准81个新的人口基金国家方案,并且如同人发会议五周年进程所示,在世界各区域已产生势头,都要加速执行《人发会议行动纲领》。此外,由于人口基金方案的交付的强有力的势头,临时估计表明,1999年人口基金的方案支出很高。这反映大部分方案都处于周期的中期,并已达到其执行阶段的高峰。因此,人口基金可能需要使用其从将由2000年的资源加以补充的业务储备金来支付过度支出。

建议

15. 理事会可能希望:

(a) 注意在人口基金内建立多年期筹资框架方面取得的进展和这为人口基金加速改用业着重成果的办法提供机会;

(b) 强调各国政府在向它们核准的国家方案提供资金方面的作用;

(c) 重申经社理事会和执行局的成员在这方面的特殊作用;

(d) 提出关于联合国认捐会议的未来的适当建议;

(e) 重申为进一步执行《人发会议行动纲领》采取的重大行动的第 95 段所载的要求,促请捐助国采取必要行动,扭转目前官方发展援助总额减少的趋势,并努力尽早实现将国民生产总值的 0.7%用于官方发展援助的商定目标;

(f) 鼓励所有捐助者重新审查其官方发展援助优先次序,以便增加目前给予人口活动和人口基金且占其官方发展援助相当小的比例的拨款。

C. 驻地协调员制度

16. 人口基金在监督驻地协调员制度的四个机关都派有代表。这些机关是发展集团驻地协调员问题分组、机构间驻地协调员甄选小组、机构间驻地协调员能力评估指导委员会和发展集团训练分组。每个这些小组在 1999 年全年继续进行活动。所有努力的重点都是继续改进驻地协调员的甄选过程,特别是自从该过程在开始对所有驻地协调员候选人进行能力评估(1998 年 12 月)后,已向来自所有机构和基金的候选人开放。经验表明在 1999 年内新制度运作良好,比以前的制度大有改进。

17. 人口基金与其驻地协调员制度的所有其伙伴一样关切例如联合国工作人员的安全问题及其他问题,并且正在积极参与发展集团为查明保护工作人员的方法所作出的努力。人口基金还积极回应诸如旨在使总部协作进程进一步推动的机构间工作人员调动等其他工作人员问题。

问题和所汲取的教训

18. 人口基金是在驻地协调员领导下的驻地协调员制度的正式成员,积极参与特别是各个外地委员会、主题小组和在国家一级的工作组。因此,这对规模为其一些发展集团对应机构的四分之一到十分之一的人口基金国家办事处来说特别造成困难,它有时难以参加驻地协调员制度越来越多的小组活动。

19. 通过能力评估来查明驻地协调员候选人的进程是十分有用的工具,不过需要进一步改进。虽然人口基金同意这种评价的费用相当高,但基金在这方面充分合作,因为假设该进程有助于加强工作人员的能力。不过,人口基金认为适宜探讨是否能够在联合国系统内建设进行这些能力评估的能力,目前这是由私营部门包办的。人口基金还认为有必要处理诸如现任驻地协调员作为协调员的年度业绩评估以及现任和前任驻地协调员的能力评估等各项复杂的问题。

20. 正在作出并应当加紧努力,以扩大驻地协调员的专门知识和提高甄选过程的参与和开放性质。在这方面增加女候选人的人数是个特殊的挑战,因为妇女人数在驻地协调员总数中的比例仍然不到 30%。

建议

21. 理事会可能希望:

(a) 查明精简协调机制的方法和保证进程能导致更好和更有效的方案的交付;

(b) 重申必须增加驻地协调员的人数和在驻地协调员制度中取得较适当的性别均衡。

D. 共同国家评析和联发援框架的实施情况

22. 人口基金作出协同努力,把发展集团发布的共同国家评析和联发援框架准则纳入其方案拟订进程。人口基金已向外地发出指示,要求应酌情使用共同国家评析和联发援框架来代替其本身的方案拟订工具。人口基金在发展集团的协助下,已为其总部工作人员举办了熟悉情况讲习班并且计划进一步训练其工作人员使用新的方案拟订文书。人口基金借鉴迄今取得的经验,将审查共同国家评析和联发援框架文

件草稿,以便汲取教训和保证文件在所有领域,包括人口和生殖健康领域都能得到适当的实质性技术投入。人口基金将继续与其联合国伙伴协作,精简方案拟订工具和进程,以期不仅可在其工作中增加互补性和影响,而且也是为了限定国家办事处及在外地的其他伙伴的负担。

23. 人口基金很重视指标问题和为制订用于有效的方案拟订的全系统共同指标所需的协同努力。在人口基金于1999年9月举办的普及基本社会服务工作会议上,人口基金强调了共同国家评析和联发援框架在这项努力中的重要性,并且还强调必须制订成套的共同数据,议定适当的指标来监测在实现联合国各次会议目标方面的进展,更普遍地重视有助于充分了解影响到主要数量指标的有利环境的“质量指标”,以及在数据的收集、分析和使用方面建设国家能力。

问题和所汲取的教训

24. 人口基金在发展集团关于共同国家评析和联发援框架的学习网方面发挥了积极作用,并从中汲取教训。此外,随着新方案拟订工具的引进,协作精神显然使特别是在国家一级的协同工作和伙伴关系都得到了加强,并已按照改革倡议的远见,在统一联合国系统各伙伴方面取得了进展。业已创造协作的机会,以促进方案协调及联合方案拟订和评价。

25. 自试行阶段以来,共同国家评析和联发援框架文件的总体质量已大大提高。不过,应加紧努力把所取得的教训载入各文件。这将可保证各文件都有更富实质性分析性,并可更明确地查明联合国系统的优先事项。这还使得各文件更具战略意义,更能响应各次全球联合国会议的成果。提高共同数据库和指标的质量是一项挑战,特别是在查明指标及建立和管理共同数据库方面。这个领域的问题很复杂。在一些情况下,根本没有数据;在其他情况下,现有数据不可靠。在许多情况下,须要从大量可能的指标中选择最适当的指标。在社会部门使用指标的工作特别受到制约,需要与各国政府合作作出特别努力。上述种种

使进程变得很复杂,而且可能给国家办事处和各国政府造成太多负担。

26. 必须为这项涉及详细情况分析的复杂工作提供更可预见的资源,这特别是因为需要使用大量指标作为一般准则。因此,必须紧急处理缺乏资源用于制订指标和数据系统的问题。

建议

27. 理事会可能希望:

(a) 注意数据的收集和指标对实施共同国家评析和联发援框架进程的重要作用,并且建议提供更易于预计的资源,以便进行这个领域内的复杂工作;

(b) 重申各国政府在这个进程的主导作用;

(c) 促请寻求可预见的一般资源,以不断保持共同国家评析和联发援框架的影响;

(d) 促请采取行动,以保证联发援框架和所有其他发展援助框架之间都可保持最充分的配合。

E. 方案和程序的协调

28. 若要协调方案周期和简化程序,则需在总部和国家二级进行有效的机构间协调和协作。人口基金一直在该领域与发展集团密切合作,寻求巩固协调进程,并确保在国家一级给予该领域适当的优先地位。以下是已采取的一些活动:

(a) 促进和监测协调行动计划的定稿工作,这些计划具有须得国家小组所有成员核准的明确时限;

(b) 进行定期审查,并作出关于具体国家案例和问题的共同决定,以促进旨在设法取得协调的进一步努力;

(c) 与国别办事处取得协调,以确保准确理解各项新程序;

(d) 参与在发展集团小组内部的监测系统,以确保一致遵守已核准的协调时限。

问题和所汲取的教训

29. 在协调领域内已取得相当大的进展,但仍需要作出更多的努力。已采取各项步骤确保能保持协调。方案程序必须进一步简化和加以协调,而且必须努力确保方案周期与国家发展计划和部门计划吻合。必须根据 1999 年分发的关于联合拟订方案指导说明制订明确的准则。必须优先确定制定和执行联合方案中的关键领域,尤其包括简化和协调涉及方案和项目管理的财务程序和汇报要求。在这项努力中,最好能对迄今为止的经验进行案头审查,强调国别办事处的经验,并确定最佳办法和汲取的教训。

建议

30. 理事会可能希望:

(a) 注意发展集团成员在协调中所取得的进展,并鼓励发展集团成员采取必要步骤,进一步促进这种协调并确保能保持协调;

(b) 敦促进一步监测国家一级的协调。

F. 将性别观点纳入主流

31. 人口基金在执行 1996 年至 2000 年提高妇女地位全系统中期计划中进行全面合作。人口基金还继续将重点放在人发会议规定的下列任务:提高两性平等和公平,赋予妇女权力,消除对妇女各种形式的暴力行为,并确保妇女能控制她们本身的生育,以作为人口与发展的基石。具体的活动包括下列各项:

(a) 发表关于人口基金支持将性别问题纳入人口与发展方案的主流的原则,将修订关于人口基金编制三个核心方案领域的原则,以确保性别观点能适当纳入各领域的主流;

(b) 通过人口基金三个核心方案领域为性别问题拨出资源,并通过预算编码系统采取步骤,更好地反映人口基金对性别问题的承诺;

(c) 加强国家一级的努力,通过国家技术服务小组建设关于性别问题的国家能力;以及制定关于性别、人口与发展的综合培训手册,以促进能力这方面的建设;

(d) 采取特殊的努力,收集和分发按性别划分的资料,并研究诸如消除切割女性生殖器官的做法、对妇女和女童的暴力行为、男童的社会化、男子进一步参与生殖健康和性健康事项的战略以及艾滋病毒/艾滋病对妇女的影响等问题。

32. 在机构间一级,人口基金:

(a) 积极参与发展集团指标小组,该小组的主要目的之一是确保指标和预算均能考虑到性别问题;

(b) 担任妇女和两性平等机构间委员会的任务主管机构,以便审查联合国系统内性别问题协调单位的职能。这项研究的结果将作为北京会议五周年进程的投入;

(c) 积极参与各种机构间工作组的活动,如妇女和两性平等机构间委员会、发展集团性别问题小组、发展集团发展权利小组、发展集团指标小组以及关于对妇女暴力行为问题机构间区域运动(例如在拉丁美洲和加勒比以及在非洲进行的运动);

(d) 参与妇女和两性平等机构间委员会的最佳做法小组活动,并已最后完成了关于在人口与发展框架中将性别问题纳入主流的最佳做法的出版物。

问题和所汲取的教训

33. 人口基金的经验已确认,个人对自己的生儿育女和经济生活的控制获得的利益是相辅相成的。因此,需要提供支助改善妇女的生计,同时也须确保她们获得生殖健康服务和资料。同样亦必须加紧努力使男子参与消除男女之间不平等现象的活动,并促进在各方面加强妇女的权力。与此有关的一项挑战是使人们更好地理解该领域中的一些关键概念,如性别与加强妇女能力等。

34. 妇女与女童尤其是在武装冲突中特别易于遭受性传染疾病(性病)之害,包括艾滋病毒/艾滋病,并特别易于遭受各种形式的暴力行为。她们通常较男子更易于遭受环境退化和污染的影响,尤其是在她们的生殖健康方面。此外,在许多国家,青少年尤其是女青年无法获得生殖健康和性健康的服务及其相关资料。

一些国家最近的经济和社会发展以及对社会部门的投资的相应减少已过多地影响到妇女和女童的福祉。

35. 这些问题变得更加复杂的原因是缺少资源、尤其是缺少国际资源来执行人发会议《行动纲领》所商定的行动,另外,始终存在社会、文化和政治方面的各种因素,使得妇女不断遭受歧视,并阻碍加强妇女的权力。

G. 人口基金内部的性别均衡

36. 人口基金已通过准则,明确规定在一切级别将妇女问题纳入主流的目标、任务和问责制。人口基金遵照秘书长关于机构主管和方案管理人员在性别均衡问题上的问责制的指示,已强调应征聘妇女担任专业职位。因此,妇女现在占人口基金所有专业员额的50%。这包括在 D-2 职等的七位司长中有四位妇女(57%),两名助理秘书长职等的副司长中有一名妇女,以及她本人担任执行主任。人口基金继续大力宣传与性别均衡有关的问题,尤其是在联合国系统内,并将继续强调征聘妇女担任专业职位。

问题和所汲取的教训

37. 鉴于人口基金的任务规定和基金方案的重点所在,人口基金完全意识到在外地人口基金代表中确保性别均衡的重要性。所以,人口基金将继续竭尽全力征聘合格妇女担任其驻各国的代表。

建议

38. 理事会可能希望:

(a) 注意到人口基金在将性别问题纳入主流领域中的成就;

(b) 要求进一步作出努力,加快该领域的进展,同时汲取在人发会议五年周年审查进程中积累的经验 and 汲取的教训。

H. 能力建设

39. 国家能力发展被确定为进一步执行人发会议《行动纲领》的关键行动中的一项重要因素。除国别方案之外,人口基金有两项重大的方案,其主要目的在于协助各国建设执行《行动纲领》的能力:处于第三个周期的技术咨询方案(2000年至2003年);和处于第四个周期的人口基金国家间方案(2000年至2003年)。这两个方案均试图加强在国家、区域和跨国各级之间建立方案交付的联系。人口基金技术方案的发展进程已促使方案国家详细讨论能力发展方面技术援助的需求。方案规划的重点应放在诸如青少年、性别、知识管理和远距离学习、宣传、以及在联合国各组织和其它实体的相对优势基础上扩大合作伙伴关系。

40. 1999年,人口基金核准关于评估其执行人口方案能力的准则。人口基金参与关于监测能力建设的机构间团体和网络,是为了加强其在实地提供援助的影响。在方案业务协商会关于能力建设的一次研讨会上,人口基金提出关于确定和加强该领域共同概念和战略的提议。人口基金关于方案业务小组的倡议使得发展集团在1999年3月提出一份报告,其中介绍了各种法律框架及相关的立法/政策,并说明了协助各国家实体酌情将业务权力下放的管理技术。这些努力均强调问责制、注重成果的管理以及涉及国别评价和发展援助框架的战略规划的重要性。将性别问题纳入主流的原则始终被考虑在内。

41. 这些努力旨在加强利用国别评价和发展援助框架评估国家能力,建立对能力建设问题的共识,并制定监测能力建设的指标。审查这些问题的同时,还研究了应如何扩大进行参与性和共同的监测及评价活动,如何继续为联合培训计划和战略作出努力,以及需要将程序变得更加简化和灵活的问题。

问题和所汲取的教训

42. 经济和社会事务部(经社部)在三年期政策审查中最近进行的研究表明,需要彻底改变能力建设的传统办法。必须大力加强合作伙伴关系,以便确定和制定在促进发展的新框架中建设能力的更多手段。此外,必须让民间社会团体参与国家一级的这类活动,因

为这将可确保在国家各级的能力建设能真正具有参与性。所以,让所有合作伙伴参与制定国别方案的进程与实际编写国别方案本身一样重要。

43. 然而,能力建设无法自行发生。它必须具体符合战略规划,并需要详细分析某个特定形势中的最佳做法。应通过全面合理的框架分析和注重成果的办法确定应采取的行动。这种办法在全系统的制度化,将能够尽可能充分利用外地办公室现有有限的财政和人力资源。

建议

44. 理事会可能希望:

(a) 注意机构间分享能力建设的经验的努力,并鼓励联合国所有机构都参与这种论坛,以确保更加广泛地交流意见和经验;

(b) 鼓励各国政府注意民间社会团体在能力建设中的重要作用;

(c) 鼓励利用监测和评价作为能力建设的组成部分,尤其是涉及制订该领域战略的努力者。

I. 共同房地和事务

45. 1998 年期间,共同房地和事务小组在 17 个国家执行 12 次不同的任务,以支持联合国之家倡议。1999 年,由于资源不足,只能在 13 个国家执行 9 次任务。如何支助这些任务的问题由发展集团合作机构的各自执行局加以解决,办法是各机构提出专门用于这项倡议的筹资要求。开发计划署/人口基金执行局同意人口基金关于为此目的利用外地住房储备金的提议,因此,该小组目前正在 22 个国家积极执行项目。1998 年期间,成立了 26 个联合国之家,1999 年又增加 6 个。另外还初步选定了 10 个国家,这些国家在 2000 年内很有可能成为联合国之家。

46. 关于共同事务问题,在分析所收到的联合国驻地协调员在国家一级进行的全面调查的答复资料之后,已建立了发展集团共同事务的专门资料库,为了充分利用该资料库,发展集团预订在 2000 年 3 月举行一次机构间讲习班,以制定联合国系统在国家一级执行

和管理共同事务的准则。人口基金继续投入所需的人力和更多的财力,以提供必要的资金,积极参与所有这类共同房地和事务的倡议。

问题和所汲取的教训

47. 一些重要的原则已被确定为各别国家获得成功的基础。这些原则包括利用良好的商业做法,例如对不动产的选择进行成本效益的分析;开始进行预备工作和恪尽职守的研究;在国家一级的所有机构参与解决协调各项事务的问题;各机构指定协调中心,并由驻地协调员积极协调各项努力;有关技术专家(不动产专业人士、建筑师和工程师)参与指定的项目管理。最后这一点尤为重要,因为联合国系统通常没有涉及该问题各项领域的专门知识,因此需要从外部寻找。

建议

48. 理事会可能希望:

(a) 注意该领域已取得的进展;

(b) 强调目前正在进行的各项努力中透明度、共同管理和问责制的重要性;

(c) 敦促联合国系统在即将采取的主动行动中采用切实和面向成本效益的办法。

J. 与世界银行的合作

49. 1999 年,发展集团成立了一个机构间合作学习小组,讨论关于综合发展框架和驻地协调员制度的问题,并提出各种富有创意的想法,处理世界上重债穷国的债务状况(重债穷国倡议)。人口基金在这些问题上与总部的发展集团和国别办事处密切合作。学习小组举行会议,贯彻副秘书长与世界银行高级管理人员之间的会议成果,以便使联合国系统共同注意综合发展框架的试点工作情况,既作为一项学习的经验,又作为确保向各组织提供反馈的办法。重点则放在试点国家综合发展框架进程在国家一级的经验。

50. 在讨论期间,人口基金强调必须协调联发援框架与综合发展框架的进程,尤其是关于有关国家政府必须掌控这两个进程的问题。人口基金还强调全部门

办法的重要性,以及共同分析工作和共同分析的必要性,以防止在该领域重复工作。

51. 在过去一年里,人口基金和世界银行继续扩大合作,在人口基金地域司与世界银行在总部和实地的相关实体之间举行了更多的协商。此外,世界银行更多地利用了人口基金的采购服务,预期在 2000 年内这种采购请求的数量将会继续增加。

52. 人口基金与世界银行在其正在采取的各项主动行动中扩大了合作,例如安全孕产倡议,人口与发展伙伴,联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案(艾滋病方案),人口基金关于发展中国家避孕需求和后勤管理需要全球倡议,以及全部门办法等。在培训领域,人口基金是世界银行研究所关于人口、生殖健康和卫生部门改革培训班的共同赞助者。人口基金的工作人员参与了世界银行的活动,例如人类发展周。世界银行正在促进执行人发会议《行动纲领》,并参与人发会议五周年大会特别会议,以及属于五周年审查进程组成部分的圆桌会议和技术研讨会。世界银行还参与由人口基金执行主任主持的普及基本社会服务工作队的会议。

问题和所汲取的教训

53. 综合发展框架与联发援框架几乎同时出现,因此需要世界银行和联合国系统继续合作,确保这两项工具之间能尽可能取得协调,同样也在国家一级加强联合国系统各合作伙伴之间以及与政府之间的协调。另外,必须使民间社会团体和私营部门尽可能参与发展框架,并继续在发展进程内所有关键合作伙伴之间建立信任。经验表明,建立有效合作伙伴关系的关键当然是对各国本身发展优先事项的承诺。因此,应加强努力,确保关于目标和预期成果的协议能符合国家战略和优先事项。

54. 关于指标问题,必须加强和确保方案国家参与制订专门针对发展中国家的指标。此外,必须更多地强调在重大国际会议上已商定的涉及各项目标的指标。鉴于世界银行在指标领域中所作的努力,需要加

强与世界银行的合作,促进完成制订冲突后状况指标的复杂任务。

建议

55. 理事会可能希望:

(a) 注意发展集团在扩大世界银行与联合国系统之间的合作,尤其是通过诸如学习小组等倡议进行的合作;

(b) 敦促对在这些努力中确定的原则采取进一步的行动,如确保捐助者及其方案之间应加强协调,以及加强捐助者之间的协调;

(c) 敦促联合国系统与世界银行之间在制订冲突后状况的指标方面以及在确保国家战略优先事项之间的跨部门联系方面都保持合作;

(d) 鼓励发展集团各合作伙伴在汇报同世界银行合作问题的要求方面都采取最佳做法,并保持前后一致,以期避免增加国家一级的工作量。

K. 监测和评价

56. 1999 年,人口基金对其监测和评价制度及做法进行了多次内部分析,并提出处理所发现不足之处的各项步骤。例如,人口基金进行了一次案头审查,评估采取逻辑框架办法处理 1997 年年底颁布的人口基金新的方案准则所规定的国别方案规划的情况。这项评估工作审查了与一些经核准的国别方案有关的实际逻辑框架矩阵,并审查了编制这些矩阵的过程,包括在监测和评价中使用逻辑框架的情况。在编制人口基金第一个多年筹资框架的范围内,人口基金在 5 个国家(布基纳法索、尼加拉瓜、斯里兰卡、苏丹和坦桑尼亚联合共和国)进行了可行性研究,以便评估国别办事处在注重成果的办法的范围内采用逻辑框架办法方面的长处、短处和能力建设的需求,这些研究以及其他分析研究的结果(例如专题评价、政策应用审查与审计等)都十分有助于发现项目设计、监测和评价方面的长处和短处。

57. 1999 年举行了两次重要的内部学习活动:(a) 举办一次讲习班,加强工作人员了解指标在方案规划中

的必要性以及如何使用;和(b) 举办一次讲习班,讨论注重成果的管理有概念以及多年筹资框架的主要内容及其对人口基金各项制度和作法的影响。此外,人口基金建立一个网址,使更多的用户都能获得专题评价的调查结果。因此,现在可查到专题的摘要以及自 1992 年以来进行的专题评价的报告全文,今后也能查到关于人口基金支助方案的评价结果的其他分析。

58. 人口基金目前是开发计划署评价网(由评价顾问组成的一个网络)的积极合作伙伴,并领导开发计划署在圭亚那对卫生部门的一个能力建设项目进行的评价。人口基金设立了其本身的评价网络,该网络提供人口基金协调中心的名单,供基金的每个国别技术服务小组及其监测和评价办公室进行评价工作。该网络旨在促进汲取人口基金方案的经验;促进基金展现它所应负责的成果;并促进沟通和关于评价问题的知识分享。各协调中心在这一年里举行了会议,以期拟订 2000 年至 2001 年的工作计划。

问题和所汲取的教训

59. 对逻辑框架的案头审查发现,由于概念和技术方面的问题,最初采用该办法时曾遇到一些困难。最初“串联式”的培训办法似乎没有产生预定的结果,甚至会造成人们缺乏对逻辑框架技术基本原理的统一认识。此外,许多方案国家都缺乏综合资料系统也使得选择绩效指标更为复杂,并使人们更加意识到需要收集全面资料的资源。必须更加重视向外地办事处提供能够综合方案经验的简洁和方便用户的资料。

60. 在评价方面的机构间合作可以是富有成果和有用的,但是合作单位所得到的好处应该在可能遇到的困难以及进行这种评价本身包含的其他困难的框架中得到衡量。

建议

61. 理事会可能希望:

(a) 注意人口基金努力在该组织本身以及同所有发展合作伙伴一道加强监测和评价的技术;

(b) 敦促联合国系统加快努力,加强在国家一级监测和评价的能力;

(c) 敦促联合国各组织采取必要步骤,以确保各评价资料库之间都能取得妥善的协调;

(d) 鼓励联合国各组织提供可预测和及时的资源,以供工作人员进行关于新的监测和评价技术方面的问题的培训。

三. 各次国际会议的后续行动

62. 人口基金极为重视 1990 年代内各次全球会议的后续活动,尤其是关于人口、贫穷和环境退化之间的关系者。人口基金为了致力于根据一些联合产生的指标监测这些领域内所取得的进展,已协助联合国系统同各国政府和其他伙伴之间的密切合作。1999 年,人口基金在下列两个不同的级别上进行了活动: (a) 人发会议五周年审查;和(b) 各次会议后续行动中的全系统协作,尤其是关于正在进行五年期审查的会议者。

A. 人口基金和人发会议五周年

63. 正如同秘书长在 1999 年 6 月/7 月间大会特别会议上所强调的,人发会议五周年进程设法强调的是人口与发展之间的关系和性健康和生殖健康同人权之间的关系。在审查进程中已说明了 1994 年在开罗议定的财政资源欠缺情况和这些欠缺对人类生活的影响。对行动纲领执行情况的审查和评价主要都集中在国家一级的政策改变情况和业务经验,以期查明在会期后头五年期间内所遇到的有利因素和限制因素。这些具体的经验可作为一个基础,据以制订为了加速和调整各关键领域,包括人口基金的三个核心方案领域内的行动纲领的执行。

64. 作为人发会议五周年进程的一部分,人口基金进行了以下列各关键领域为重心的实地调查: 人口与发展政策和方案; 两性间的平等和公平和赋予妇女权力; 生殖权利和生殖保健; 以及政府同民间社会之间的伙伴与合作关系。对调查表作出答复者计有 114 个发展中国家和经济转型期国家以及 18 个发达

国家; 这些答复以所汲取的教训和所遇到的限制因素为重心, 已将这些答复编为数码, 然后输入一个数据库以供分析, 其结果已汇集好了, 并已生效。所产生的数据库可供比较人发会议之后在政策和方案方面的变化情况而且可以作为衡量行动纲领执行情况的进展的准据。

65. 人口基金已从战略的角度探讨所有各次国际会议的后续行动, 为此目的, 还在人发会议五周年审查结束之后就立即筹备了一次普及基本社会服务工作队会议, 以致力于完成同其他联合国伙伴合作拟订的后续活动安排。会上强调需要由带头机构进行协调的制度。

问题和所汲取的教训

66. 人发会议五周年审查进程证实自从人发会议之后所采取的行动已产生了正面结果, 尤其是下列领域内者: 改善生殖保健服务的质量及其提供情形; 制订可满足青年人生殖保健需要的各项方案和政策; 以及除其他外, 保护妇女权利和增进其权力。但是, 它还证明, 一些国家和地区只取得有限的进展, 另外一些则出现退步现象。妇女和女童仍旧面临有害的歧视; 艾滋病毒/艾滋病的传染比 1994 年所预测的更为严重; 有更多的妇女因为怀孕和生产而处于垂死边缘或已患病; 数以百万计的配偶和个人仍旧无法获得生殖保健资料和服务。

67. 某些国家在将人口因素纳入发展战略方面已取得一些成果, 但是, 仍需作出更大的努力, 尤其是需要为此而在人口与发展及生殖健康与生殖权利领域内进行体制、政策和立法上的改变。还认识到有必要提高民间社会的作用。但是, 由于缺少协调机制和经费上出现限制因素, 所以往往妨碍了政府同民间社会团体之间更广泛的协作。此外, 在便利同非政府组织建立伙伴关系方面往往缺少法律框架、规章或准则; 因为政府和非政府组织都缺乏人力资源、资金和技术能力, 所以妨碍了有效的伙伴关系。这些问题大都同私营部门有关, 私营部门在许多方案国境内仍旧不太参与人口与发展活动。

68. 社会文化因素仍然阻碍了两性平等与公平的全面实现, 尤其是在女户主家庭的贫穷问题方面; 这些因素仍然包括: 赚钱能力的不平等、产妇死亡率和发病率都很高、对妇女和女童的暴力行为、贩卖人口与强迫卖淫、妇女任职于高级和决策职位人数不足。

B. 全系统合作与其他联合国会议审查

69. 为了编制第四次妇女问题世界会议五年期审查, 人口基金已在极紧密地协同提高妇女地位司和所有其他发展伙伴一道工作。在女童教育方面, 已同儿童基金会和教科文组织展开了许多合作方案。

70. 人发会议行动纲领强调必须将人口与环境问题纳入规划和决策, 还必须修正消费和生产形态, 以期促进资源的可持续利用并且预防环境退化。它还要求执行旨在设法处理人口动态对生态的影响的各项政策。人口基金已同联合国环境规划署(环境规划署)和另一些养护机构密切合作进行各项活动, 包括举办有关这些关系的讲习班。

71. 人口基金正在持续不断地努力设法查明人口、贫穷和环境因素之间的关系, 以便按照人发会议的要求进行综合规划。正如同联合国环境与发展会议(环发会议)五年期审查一样, 人口基金正在同所有机构间的努力进行合作, 以进行社会发展问题世界首脑会议五年期审查工作。人发会议确认, 人权问题同需要加强一切有关团体, 尤其是妇女团体都充分参与人口与环境的决策之间是相互有关的。人口基金已在外地一级制订了数项协助编制方案的方法, 因为此类投入可为促成有利于最弱势团体的改革提供选择并创造机会。这些协助方法尤其涉及保健、教育及经济管理与资源管理等关键部门。

问题和所汲取的教训

72. 参加了各次主要会议后续行动的全体伙伴之间似乎仍然应继续提高提供发展援助的协调和团结, 包括应当愿意利用早先的努力曾向联合国系统提供的现成的工具。然而, 在外地工作的各机构同向联合国系统提供规范性领导的机构必须密切合作, 以期在各

国政府的指导下实施各项会议成果,尤其是应拟订综合部门措施并且作为全系统内的关键指标。

73. 这点特别重要,因为在国际、国家和当地各级别的大多数的决策和筹措经费仍旧是按部门区分的,这些部门包括农业、工业、贸易、劳工、教育和保健等等。因此,往往对跨部门问题照顾不周,这些问题包括贫穷问题、环境问题、赋予妇女权力问题和影响到青少年的问题。计量经济模式和预算分配框架使这个现象更为恶化,因为这些模式和框架都仅仅或大都包含经济和财政上的变数,从而无法解释长期社会、环境和人口后果。

74. 所有这些又因为以下的事实而更为复杂,那就是,在各国政府的各专业机构、民间社会成员和国际社会之间往往尚未建立沟通管道。因此,虽然许多国家境内以社区为基础的组织和本地的非政府组织都能够制订旨在满足人民需要的创新的方法并且亦能同时促进改善环境管理及生殖保健服务,但是,它们却未能成功地同国家政府和国际组织协调这些努力。

75. 还存在一项相关问题,那就是如何确保所有利益有关者,尤其是妇女,都能参与决策和方案规划。

建议

76. 理事会可能希望:

(a) 注意到各次会议综合后续行动在机构间和个别机构二级所取得的进展;

(b) 强调妇女必须扩大参与综合方案拟订,包括通过对性别问题敏感的环境和生殖保健倡议;

(c) 重申所有国家政府都必须积极参与实施所有联合国各次会议成果内的各项关键建议;

(d) 强调应利用专题组来促进贯穿各部门的效果;

(e) 强调监测会议目标的重要性;

(f) 吁请所有会员国为了充分执行会议成果都应提供所需要的资源,并应充分参与对全球会议及其筹备程序的全程审查。

四. 人道主义援助和救灾援助

77. 人口基金根据下列原则支助紧急情况和危机情况中的生殖保健: 该项生殖保健需要是超越冲突情况的需要,而且此项需要是处于一切地理地点的所有人民的健康权利。因此,人口基金正在设法确保一切个人,不论其地位或处境,都有机会获得生殖保健服务。

78. 人口基金自从 1994 年以后,一直都在其任务范围和有限资源范围内极为积极地促使国际社会关注紧急情况和危机情况中的生殖保健和生殖权利问题。人口基金目前在本领域内正在进行 21 个项目。人口基金还具有丰富的数据收集、分析和使用经验,在发生紧急情况时可提供这些经验。在许多地方,人口基金都能够提供必要的人口数据,以帮助拟订人道主义需求评估和对复原进行部门规划。人口基金目前正在积极参与由联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)所领导的对需求量的评估工作以及透过确立基本指标和执行监测制度来支助协助救济工作的监测系统。这些作为人口基金方案的标准部分的数据制定活动越来越成为紧急情况和危机情况所需要的活动。人口基金还处理对妇女的暴力行为,并且设法确保使生殖健康成为保健部门恢复工作的一部分。人口基金充分支持秘书长所倡议的在紧急情况和联合国其他任务地区保护全体联合国工作人员和人道主义援助人员的所有各项活动。

问题和所汲取的教训

79. 尽管人口基金在紧急情况和危机情况中的活动已取得了成就,人口基金在这方面的影响仍受制于为联合呼吁内所载各项目动员外界捐款所获成果有限的限制。人们也不够注意应将发展援助适用于人道主义紧急情况 and 危机情况,或者应探讨紧急情况和危机情况中的某些特殊问题,例如性别关切和生殖健康,包括计划生育和性健康等等。

建议

80. 理事会可能希望:

(a) 重申在冲突局势中必须向所有弱势者,尤其是妇女和女童提供特别保护措施;

(b) 要求采取一切可能措施以保护联合国工作人员和尊重已按照国际法给予的特权和豁免;

(c) 呼吁应采取措施,以及时作出反应,立即支助紧急情况和危机情况中的生殖保健需要和对数据的需要,并且鼓励人口基金在这个领域内作出努力。
