



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
6 March 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 3
人口基金

联合国人口基金
2000-2003 年多年筹资框架
执行主任的报告

目录

章次	段次	页次
一. 导言	2	
A. 背景	2	
B. 进程	3	
C. 关键概念和定义	4	
D. 方法和运作上的问题	5	
二. 2000-2003 年多年期筹资框架	5	
A. 背景分析	6	
B. 成果框架	7	
1. 目标和指标	7	
2. 产出和指标	10	
3. 战略	13	
C. 综合资源框架	16	
三. 争取成果的管理	20	
四. 成果的报告	23	
五. 执行局的行动	25	

一. 导言

1. 根据执行局第 98/24 号和第 99/5 号决定，执行主任将人口基金 2000-2003 年期间第一个多年期筹资框架提交执行局供核可。多年筹资框架应可大大地加强人口基金，协助解决各国在执行《国际人口与发展会议（人发会议）行动纲领》及进一步执行 1999 年 7 月在关于人发会议五周年审查和评价的联合国大会特别会议（联大特别会议）上通过的《国际人口与发展会议行动纲领（A/RES/S-21/2）》的关键行动方面面临的挑战。这两个全球行动议程要求人口基金及其伙伴改善世界人民的生活品质，并且特别注意解决人口与发展、生殖健康及两性平等问题。

¹ 人口基金致力于承担它在这个进程的领导作用，包括解决实质问题以及调动更多资源来执行《人发会议行动纲领》和各项关键行动。人口基金知道它本身资源有限，但深信重视成果及促进面向成果的伙伴关系方法，不仅能加强它自己的方案拟订和管理，并且能提供一个有说服力的计划，在可持续和可预测的基础上吸收更多资源。基金确信执行局成员也能迎接他们那方面的挑战，提供政治支持和使得人口基金能够成功地执行第一个多年筹资框架所需的财务资源。

A. 背景

2. 执行局 1999 第二届常会第 99/5 号决定内，重申它早些时候的第 98/24 号决定，后者提请人口基金拟订一项多年筹资框架，将方案目标、资源、预算和成果与增加核心资源的目标结合一起。执行局赞赏地注意到执行主任提出的报告（DP/FPA/1999/CRP.2），内中概述基金对多年规划、管理和筹资框架采取的办法，又请执行主任继续拟订框架，以便向执行局 2000 年第一届常会提交 2000-2003 年期间的框架，后来，执行局同意该框架提交 2000 年第二届常会。为了同开发计划署协调一致，人口基金计划使用多年筹资框架一词，而不使用多年规划、管理和筹资框架。

3. 多年筹资框架是一个连贯的框架，它建立在明白确定的组织成果和一套追踪实现成果的进展的指标上。定期监测和评价以决定最有效的方案拟订和管理战略，以及将这些知识反馈以加强绩效，是多年筹资框架最重要的特色。多年筹资框架还包括为了实现期望的成果所需的资源。对人口基金而言，多年筹资框架的制定是加速转向已在进行中以成果为基础的办法的机会。明白确定组织的优先事项，更加强调组织效力，以及加强追踪和汇报基金的绩效，将有助于更准确地确定资源的需要和利用情况，大家希望这样能促进一个较可预期和稳定的筹资系统。

4. 根据第 98/24 号决定，本报告所载多年筹资框架是根据下列原则：

¹ 在多年筹资框架内，人口基金将两性平等当作可以客观测量的目标，同时确认实现两性公平，即男女获得公平而公正的待遇，仍然是实现两性平等目标的必要步骤。

- (a) 这个框架将维持执行局所确定的人口基金的优先次序和任务;
- (b) 这个框架不应引进任何条件或造成当前资源分配制度的优先次序出现任何歪曲或改变;
- (c) 多年筹资框架可调动的其他核心资源的分配应与执行局确定的方案拟订准则一致，而且方案必须给予优先地位。

B. 进程

5. 在通过第 99/5 号决定后，执行主任在 1999 年 6 月设立了一个新的注重成果管理处。注重成果管理处附属于执行主任办公室，任务是在基金之内建立共识及支持注重成果的办法，根据在人口基金之内朝向注重成果的管理，协调多年筹资框架的拟订以及提出如何执行框架的提议。基金感激地承认这项工作获得加拿大、丹麦、芬兰、瑞典和联合王国的财务支持。1999 年 7 月设立了一个司际注重成果管理咨询组，取代曾制订多年筹资框架的初步办法的司际工作组。司际注重成果管理咨询组，由基金的两个副执行主任担任主席，由总部各司的管理人员组成，作为注重成果管理处的咨询和支助机关，正在努力确保人口基金管理当局、工作人员和伙伴充分了解和致力于使注重成果的管理成为制度。
6. 为了确保多年筹资框架响应方案国家情况的实际情况，并且为了确保不对国家对应者或基金已经过度伸展的资源加上额外的负担，因此在 1999 年 7 月至 11 月间在五个国家进行了可行性研究，² 评估国家办事处在执行多年筹资框架和注重成果的管理办法方面的优点、缺点和能力建设需要。这些研究特别注意：(a) 对将为多年筹资框架提供一个必不可少的基础的方案规划和管理实行注重成果的逻辑框架的执行情况；(b) 监测中的数据的可得性和取得；(c) 未来的能力建设需要。这些研究最后确定需要时间，在国家一级建立令人满意的信息系统及加强工作人员和当地伙伴执行这个办法的能力。研究结果还强调在联合国机构和各国内的其他捐助者当中需要密切协作，以交流和吸取彼此的经验及查明共同的成果和指标及共同的数据库。
7. 根据人发会议五周年审查和评价的结果拟订多年筹资框架的进程已经同查明人口基金提议的将来实质性方案优先事项的进程协调。虽然多年筹资框架的成果框架明白反映这些方案的优先事项，但是将向执行局 2000 年会提交的报告（根据第 99/18 号决定）将更详细讨论那些优先事项。拟订多年筹资框架的其他重要投入包括：

- (a) 审查所有的现有国家方案逻辑框架和 2000-2003 年国家间方案，以修订人口基金目标、产出和指标的初步清单；

² 在下列各地进行了可行性研究：非洲地区，布基纳法索和坦桑尼亚联合共和国；阿拉伯国家和欧洲地区，苏丹；亚洲及太平洋地区，斯里兰卡；拉丁美洲和加勒比地区，尼加拉瓜。

(b) 分享和审查可行性研究的发现及考虑将多年筹资框架确定下来的建议的国际讲习班;

(c) 在人口基金内联网内的一个电子讨论小组和注意成果管理处的网页, 以确保在基金之内最广泛地传播资讯和交换意见;

(d) 一个平行但相互联系的工作人员规划活动, 以审查和加强基金的人力资源情况。

8. 对人口基金而言, 制订多年筹资框架是一个学习过程, 涉及同联合国机构、包括开发计划署和儿童基金会的密切协商, 以便在总部和国家办事处一级吸取经验教训及尽量协调该进程。人口基金得到技术援助的帮助, 包括一名顾问的服务, 他也向儿童基金会和开发计划署提供如何制定其框架的意见。基金还吸取双边发展机构的经验, 特别是加拿大国际开发署(加开发署)的经验。执行局成员的支持和资讯意见包括非正式的协商, 在指导多年筹资机构的发展方面非常宝贵。人口基金同开发计划署和儿童基金会分享关于发展多年筹资框架的基本理由, 就是在向方案国家提供援助方面改进方案和绩效管理及问责制, 以及调动资源。每个机构遵守它自己的执行局的决定列出原则和条件, 同时根据它自己组织的结构、财力和人力资源的规模、工作性质和范围、管理办法和执行方式, 在发展其框架方面采取稍微不同的办法。

C. 关键概念和定义

9. 人口基金将成果的定义是, 从因果关系产生的可说明的或可测量的情况的改变,³ 并且确认有一系列等级的成果以这种关系为基础。这表示订正在初步探讨多年筹资框架的办法方面所提议的定义, 以便与联合国其他机构和双边机构所用的定义以及与逻辑框架一致。

10 多年筹资框架取得人口基金通过在世界各地在两级——目标和产出——的努力想要实现的重大成果。基金打算在这两级提出报告。目标的定义是个人、家庭和社区处于基本康乐的状况。这是人口基金通过其工作促成的在成果等级中的最高一级成果。产出是人口基金通过方案和其他活动应负责提供的有时限的成果, 这直接促进目标的实现。载于多年筹资框架的选定产出清单成为人口基金国别方案逻辑框架最普通的产出, 并且传达基金在世界各地的工作的主要战略优先事项。⁴ 它们不是要全部列出, 而且应该让国别方案根据本国优先事项和机会及新出现的情况作出反应。

³ 加拿大国际开发署使用这个定义。

⁴ 逻辑框架查明三个等级的成果——目标、宗旨和产出。宗旨一级的成果——在目标和产出之间一级的成果——根据不同的方案拟订情况在各国间有很大的差异。虽然宗旨一级的成果不在多年筹资框架中报告, 但它们将继续是促进方案拟订和绩效与管理的国别方案和国家间方案的成果链中的重要因素。

D. 方法和运作上的问题

11. 在制订多年筹资框架方面遇到的第一个方法问题是分配问题。在目标一级，大家明白了解指标的任何变动只能部分归因于基金的工作，因为按定义，目标不是一个机构或一个系统拥有的。改进基本状况需要社区各部门及所有有关发展机构一致的努力。即使在产出一级，人口基金在各国的援助的规模以及许多方案是本国执行的事实意味着不是所有成果可完全归因于基金。人口基金确认政府、非政府组织和其他伙伴在这一级的作用。但是，在人口基金之内一般议定由于其领导和鼓吹作用，基金应对一些产出负责，即使它们不是完全由人口基金资助。已慎重选择关于产出的指标，以反映基金提供其大部分援助、从而期望基金对那些指标的变动产生最大影响力的工作领域。

12. 数据可得性提出方法和运作上的挑战。缺乏用于产出、指标和一些目标的基线数据，将难以证明在实现成果方面的进展，特别是在多年筹资框架的最初几年，因此，预料最初几年将优先重视建立基线数据。将作出均衡的努力，在国家一级建立数据收集、分析和汇报的能力，以便充分实施多年筹资框架，并且不对人口基金国家办事处和本国对应者强加过多负担。

13. 从各国简单汇集数据供汇报，也有很多问题。在大多数国家，人口基金的援助限于选定的地区或省，无法从用于人口基金资助的方案的数据得到全国的总数。各国数据可得性和品质的多样性也造成在大多数情况下无法得出全球的总数。将作出努力，为那些具有高质量和可供比较的数据的指标报告总的数额。必须认识到在全球一级收集的任何数据，对几个大国的指标的任何变动，都是高度敏感的。简单的汇总也可掩饰在距实现人发会议的目标最远的国家里可能取得的可观的进展。因此，在报告多年筹资框架的指标时，大部分情况下目标和产出的制订都指选定指标的价值增加或减少的“国家数目”。

二. 2000-2003 年多年期筹资框架

14. 多年期筹资框架由两个相互联系的部分组成：(a) 成果框架和(b) 综合资源框架。2000-2003 年期间人口基金对各国的援助是，通过实施拟议的战略，着重实现成果框架所列的成果。实现成果的程度取决于资源水平、资源可预测性和执行情况。资源框架对资源的需求有两种可能的情况，第二种情况促进人口基金进一步实施其对人发会议和人发会议五周年的承诺并加快机构成果的实现，因而更为紧迫。本报告第二节先简要分析了背景情况，然后叙述多年筹资框架的组成部分。报告第三节着重说明取得成果的管理工作和加强系统的方式，以改进人口基金内部的方案编制和业绩管理工作。第四节提出通过执行主任的年度报告向执行局报告的制度和划分多年筹资框架年度报告和四年期报告的可能时间。第五节指出，执行局可能会根据报告提供的情况通过一项决定。

A. 背景分析

15. 1999 年世界人口超过 60 亿，其中 80% 生活在发展中国家。据估计，2015 年的世界人口将达到 69 亿至 74 亿，这取决于未来 5 至 10 年在人口和生殖健康领域各种行动的作用和范围，同时估计至少在下 50 年中人口不会稳定。⁵ 在世界最贫穷的国家人口持续增长率却最高，其中妇女获得的教育、保健服务和经济资源也最少。据 1998 年统计，每个妇女的平均活胎数在较发达国家是 1.6 个，在较不发达国家是 3.0 个，而在最不发达国家是 5.1 个。⁶ 《人发会议行动纲领》确认，减缓人口增长、减少贫穷和实现经济增长的工作是相互增强的，并强调需要把人口问题充分纳入发展和消除贫穷的战略，最终目的是提高现代和后代人的生活质量。在减少贫穷率方面取得的进展不平衡，穷人的绝对数字仍高达 13 亿。⁷

16. 执行《人发会议行动纲领》进展情况的五年期审查突出说明世界各国取得的积极成果，同时表明需要加强注意的主要领域，包括生殖健康领域。据估计，2000 年至 2015 年发展中国家育龄妇女的人数将增加 23%，⁸ 这表明潜在使用生殖保健服务的人数将迅速大幅度增长。更多的信息和更好的宣传预计也会增加个人对优质服务的要求。如果不提供一系列节育用品满足增长的需要，作为产妇发病和死亡一大杀手的不安全堕胎就会大幅度增加。世界几乎所有地区的婴儿死亡率都在降低，这反映各国普遍赞同采用较便利的医疗和技术办法等战略，但是许多国家的产妇死亡率依然高得惊人。鉴于准确计算产妇死亡率中的问题，参加人发会议五周年联大特别会议的各国商定，采用熟练助产士接生的胎儿数作为指标监测人发会议减少产妇死亡率目标的进展情况。各国商定，最迟到 2005 年全球 80% 的胎儿应由熟练助产士接生。卫生组织根据最新数据估计全球目前的助产士接生率为 58%。艾滋病毒/艾滋病的流行是提高接生率的一项重大挑战。目前有 3000 多万人带有艾滋病毒或患有艾滋病，其中 90% 的患者在发展中国家。艾滋病毒/艾滋病导致许多国家的死亡率增加，已成为撒哈拉沙漠以南非洲地区人口死亡的主要原因，⁹ 其中年轻妇女最易受传染。人发会议五周年联大特别会议在通过的主要行动中，把 15 岁至 24 岁人口中艾滋病毒的传染率列为基准指标，以便最迟到 2010 年把该年龄组的传染率减少 25%。

⁵ 进一步实施《国际人口与发展会议行动纲领》的主要行动提案 (E/CN.9/1999/PC/4)。

⁶ 《世界人口展望：1998 年修订本》，联合国经济和社会事务部人口司，1999 年，纽约。

⁷ 《审查和评价实现（国际人口与发展会议行动纲领）各项目标和目的的进展情况》，1999 年报告，联合国经济和社会事务部人口司，1999 年，纽约。

⁸ 根据《世界人口展望：1998 年修订本》计算，联合国经济和社会事务部人口司，1999 年，纽约。

⁹ 2000 年 1 月 24 日世界卫生组织总干事格罗·哈莱姆·布伦特兰博士在执行局第 105 次会议的发言。

17. 由于过去的出生率高，现在 15 岁至 24 岁的青年有 10 亿多，这是世界上已知最庞大的一个年龄组。¹⁰满足青少年的迫切需要是人发会议五周年审查中的优先关注事项，其中再次呼吁各国减少青少年怀孕人数，不过没有列出具体数字目标。目前富国和穷国之间 15 岁至 19 岁妇女每千人的活胎数差别很大，最不发达国家中 128 人，而较发达区域 31 人。¹¹

18. 那些歧视妇女和认为妇女低人一等的社会和文化的态度和做法一直不断阻扰男女平等的实现。对妇女和女童的暴力是一种常见但往往隐蔽的做法，要准确衡量非常困难。最近一份题为“终止对妇女的暴力”的报告¹²指出，世界上有三分之一的妇女在一生中都受到殴打、被迫性交或遭受其他虐待。这些暴力除其它外可以造成妇科失调、不安全堕胎、怀孕并发症、流产和生殖道感染(RTI)。许多国家的早婚一般导致早育，这不仅减少妇女的教育，而且同产妇的高发病率和高死亡率相关。人发会议五周年审查敦促各国采取行动，消除针对性别的暴力和其他有害做法，包括切割女性生殖器。审查还商定，1990 年统计的妇女和女童的文盲率最迟到 2005 年要减少一半，并且男女儿童的小学净入学率最迟到 2010 年至少要达到 90%。

B. 成果框架

1. 目标和指标

19. 目标。人口基金明确的任务说明和重点突出的方案优先事项为成果框架和方式提供了非常扎实的基础。《人发会议行动纲领》中明确阐述了人口和生殖健康的主要原则和目标，而人口基金是其主导执行机构。最近的人发会议五周年审查申明了这些目标。执行局第 96/28 号决定核可的人口基金任务说明阐述了人口基金对协助各国解决生殖健康和人口问题的承诺。多年筹资框架挑选的目标反映了执行局第 95/15 号决定核可的人口基金三项核心方案领域——包括计划生育和性健康在内的生殖健康；人口与发展；和宣传工作，并以性别问题贯穿所有的方案。

20. 以下三项目标说明是作为人口基金的组织目标提出的。它们是人口基金与其他伙伴共同取得的成果：(a) 所有夫妇和个人一生中都享有包括计划生育和性健

¹⁰ 《世界人口展望：1998 年修订本》，联合国经济和社会事务部人口司，1999 年，纽约。

¹¹ 《世界人口展望：1998 年修订本》和《生育率的年龄格局：1998 年修订本》，联合国经济和社会事务部人口司，1999 年，纽约。

¹² Lori Heise、Mary Ellsberg 和 Megan Gttemoeller，“终止对妇女的暴力”，人口报告，L 系列第 11 号，约翰·霍普金斯大学公共卫生学院人口信息方案，1999 年 12 月，巴尔的摩。

康在内的生殖健康；(b) 在人口动态和社会及经济发展间保持平衡；(c) 和实现两性平等及赋予妇女权力。这三项目标相互紧密关联并且相互支助。例如，两性平等对于促进生殖健康必不可少，而生殖健康对于社会及经济发展又至关重要。

21. 人口基金的三项目标说明不仅反映了人发会议五周年审查重中的《人发会议行动纲领》的目标，而且反映了最近联合国其他会议确定的主要目标，这些会议有 1992 年联合国环境与发展会议(环发会议)、1995 年社会发展问题世界首脑会议(社发问题首脑会议)和 1995 年第四次妇女问题世界会议。人口基金的目标首先是帮助消除贫穷和提高所有人的生活质量，它们是联合国所有组织共同的中心目标。

22. 指标。指标是指有助于量化或叙述取得的成果并监测实现目标的进展情况的措施或指示物。必须牢记仅用选择的指标并不能反映进展的全部情况。它们仅仅表明是否取得了某项成果，还需要用定性分析来了解所取得进展的确切性质。为多年筹资框架选择的指标包括(根据执行局第 96/15 号决定)人口基金国别方案资源分配制度采用的《人发会议行动纲领》的目标，但国际机构目前在订正业务定义的关于享有基本保健服务的指标除外。¹³多年筹资框架的指标中反映了人发会议五周年主要行动所包括的基准指标，其中大多数定在目标一级，但服务指标定在产出一级。为了确保多年筹资框架符合联合国发展援助框架(联发援框架)的进程，还审查了共同国家评价(CCA)指标和行政协调会工作队编写的人人享有基本社会服务的指标。目标指标将酌情利用现有的国际数据来源和既定基线和目标。人口基金确认，有些指标，包括人发会议五周年主要行动中提出的几项指标，都需要人口基金和其他有关机构收集和分析专门的数据。由于联合国机构和其他组织不断协作进行指标的编写工作，对这些指标将进行定期审查，以求进一步推敲和改进。

23. 下文表 1 列举人口基金为第一个多年筹资框架在目标一级所选的目标和指标。表 2 列举产出和产出一级所选的指标。

¹³ 人口基金国别方案资源分配制度采用的与《人发会议行动纲领》目标相关的指标有：经训练的医务人员的助产率(%)；避孕用品普及率(15—44 岁)(%)；基本保健服务的使用率(%)；婴儿死亡率(/1000)；产妇死亡率(/100000)；小学女生毛入学率(%)；和成年妇女识字率(%)。为了适合人发会议五周年的基准，多年期筹资框架中用未满足的计划生育需要(%)代替避孕用品普及率指标，用中小学男女生入学率差代替小学女生毛入学率指标。多年期筹资框架中也反映了人发会议五周年关于艾滋病毒/艾滋病的新基准。

表 1. 人口基金的目标和指标

目标	目标指标 ^a
(1) 所有夫妇和个人一生中都享有包括计划生育和性健康在内的生殖健康;	(a) 减少未满足的计划生育需要 (b) 减少产妇死亡比率 (c) 增加熟练助产士接生的胎儿比例 (d) 减少青少年生育的胎儿数 ^b (e) 减少 15 岁至 24 岁青年感染艾滋病毒的病例 ^c (f) 减少婴儿死亡率 (g) 建立监测和减少性暴力的国家机制
(2) 在人口动态和社会及经济发展间保持平衡;	(a) 按性别划分的出生时预期寿命 (b) 人口年增长率和人均国内生产总值增长率
(3) 实现两性平等及赋予妇女权力	(a) 减少中小学男女生的入学率差 (b) 增加成年妇女的识字率 (c) 增加女议员的比例

^a 为了进行多年筹资框架的报告工作，将报告变量发生某些正变动的国家数。

^b 将使用联合国人口司每千名 15 岁至 19 岁妇女生育胎儿的数据。

^c 将使用艾滋病方案中关于 15 岁至 24 岁怀孕妇女感染艾滋病毒病例的数据。

24. 上述第一项目标涉及人口基金的主要工作领域并反映人口基金内部工作的变动，因为人发会议通盘设想的生殖健康包括提高生殖健康服务的质量、增加数量和扩大范围并为改善生殖健康创造有利的环境。《人发会议行动纲领》敦促各国尽快保证所有夫妇和个人普遍获得生殖健康服务，最迟不超过 2015 年。人口基金对各国的援助有相当一部分用于实现该目标。多年筹资框架所选的目标指标努力反映生殖健康的全面性。减少未满足的计划生育需要作为人发会议五周年主要行动的一项基准，涉及人口基金一个重要的工作领域，其中包括避孕用具的采购和后勤管理。防止不想要的怀孕将有助于减少不安全堕胎，而不安全堕胎是产妇死亡的首要原因。产妇死亡率是《人发会议行动纲领》的基准指标，并列入了多年筹资框架的指标一览表。现正不断努力改进产妇死亡率的计算工作。在确定前，各机构在卫生组织领导下纷纷采用熟练助产士接生胎儿比例这个过程指标监测减少产妇死亡率的进展情况。人发会议五周年审查和评价突出表明满足青少年生殖健康需要的紧迫性。人口基金承诺满足这些需要，并在成果框架中列入青少年生殖健康的两项指标，一项是青少年生育胎儿数，另一项是艾滋病毒感染率。婴儿死亡率是《人发会议行动纲领》商定的一项基准。性暴力包括大部分针对性

别的暴力，挑选性暴力指标基于这样的认识，即这类暴力或威胁使用这种暴力同妇女的生殖健康直接相关。在国家一级，将努力建立和收集有证有据的性暴力指标的数据，但由于这类数据缺少可比性，它们在组织一级将不予报告。为了跟踪和报告进展情况，将编写关于监测性暴力机制的业务定义。

25. 多年筹资框架的第二项目标是人口基金的另一个主要工作领域。《人发会议行动纲领》毫不含糊地指出人口与发展各个方面间的相互关系。为了在人口动态和社会及经济发展之间保持平衡，各国都要促使公众更好地了解人口、贫穷、两性公平与平等、健康、教育、粮食安全和环境间的关系并且综合解决这些问题。出生时预期寿命是一项基本指标，它同人口的健康条件密切相关，反映社会、经济和环境的众多影响，还同其他人口变量，特别是人口增长率紧密相连。人口增长率和人均国内生产总值(GDP)增长率都是容易获得的指标，它们可帮助了解人口与发展间的平衡。

26. 多年筹资框架的第三项目标反映了人口基金对促进两性平等和赋予妇女权力工作的有力承诺，人口基金与联合国其他机构，如儿童基金会、开发计划署、农发基金和妇发基金，联合从事这方面工作。人口基金认识到，这两方面工作本身既是目的，又是实现生殖健康和可持续发展的基本先决条件。因此，人口基金提出一项两性平等和赋予妇女权力的具体目标，同时还确保性别关切问题纳入主流和体现在其他两项目的指标和产出中¹⁴。平等受教育和识字以及妇女积极参与政治决策是两性平等和赋予妇女权力的主要指标。人口基金主要通过宣传确保男女平等获得包括教育在内的社会服务。减少中小学男女生入学率差、考虑到女童需要特别加以注意和增加成年妇女的识字率等会确保平等问题在整个生命周期都得到解决。人发会议五周年主要行动中确定了这些指标和它们的起限。女议员的比例是国家一级赋予妇女政治权力的一项指标。各国的妇女参与国家以下各级政治决策的情况也要监测，但多年筹资框架中没有报告。

2. 产出和指标

27. 多年筹资框架的产出及其指标是从现有国别方案逻辑框架和在该组织内进行广泛协商而选出的。人口基金实行注重成果的逻辑框架，作为方案规划、执行情况监测和国别和国家间方案报告的工具。每个逻辑框架都确认一系列构成人口基金帮助取得高水平成果的产出及有关的指标：如上文所讨论的，多年筹资框架成果框架内所载产出清单载有最常见但非详尽的战略产出。各项产出表示人口基金对其应负责的工作的各主要领域的结果。各项产出按目标分类，即使一些产出可能有助于实现一个以上的目标，而要帮助实现具体的目标则经常需要有若干产出。

28. 选择产出指标时，特别考虑到检索问题，即国家一级检索或可检索数据，并可以每年收集而不致使国家相对人员和人口基金国别办事处承担过重负担。无疑，由于新的国别方案建立加强的数据收集和监测制度，因此这些数据和制定基线方面逐步有所改善。

¹⁴ 例如，上面表1内目标(1)的目标指标(g)；上面表1内目标(2)的目标指标(a)和下面表2内目标(1)的产出(三)。

29. 下面表 2 分别说明三个目标在产出一级的产出和指标。应当指出的是，指标是有选择性的，它不代表国家一级用以衡量达到国别方案产出进展情况的所有指标。

表 2. 人口基金的产出和指标

目标	产出	产出指标 a
(1) 所有夫妇和个人一生享有良好生殖健康，包括计划生育和性健康	(一) 增多供应综合性生殖健康服务	<p>(a) 提供服务点增加%提供至少下列三种生殖健康服务：</p> <ul style="list-style-type: none"> — 现代计划生育办法 — 产妇保健和助产 — 预防和管理生殖道感染，包括性病，和预防艾滋病毒/艾滋病 — 管理不安全堕胎的后果和并发症 — 提供关于性行为和生殖健康，包括计划生育的资料，教育和咨询服务 <p>(b) 提供服务点增加%提供资料、教育、咨询服务和取得向青年提供的服务 b</p>
	(二) 提高生殖健康服务的质量	<p>(a) 提供服务点增加%提供至少三种新的避孕办法</p> <p>(b) 提供服务点增加%根据既定程序提供好的生殖健康服务 c</p>
	(三) 改善环境处理有害于妇女健康作法	(a) 制定处理有害作法的国家政策
(2) 人口动态与社会经济发展取得平衡	(一) 符合人发会议行动纲领的国家发展计划和部门性计划	<p>(a) 审查发展和部门计划的部门间机制</p> <p>(b) 为政府官员提供更多关于性别问题的训练方案</p>
	(二) 提供更多关于按性别分类的与人口有关的数据	(a) 按性别分类与人口有关的数据的国家数据库，并制订各项定期修订的计划
(3) 实现两性平等和赋予妇女权力	(一) 增加关于性别问题的资料	<p>(a) 在中小学采用对性别问题敏感的生殖健康课程</p> <p>(b) 提供更多特别针对男人的关于两性问题的资料</p>

a 为提出关于多年筹资框架的报告，将报导变数中有一些积极变动的国家的数量。

b 15 至 19 岁的年纪较大青年。

c 程序包括与卫生组织合作制定的最低标准。

30. 生殖健康。在生殖健康领域，人口基金工作的特征是三个产出：提供更多综合性生殖健康服务；提高生殖健康服务的质量；和改善处理有害于妇女健康的作法的环境。

31. 上面表 2 内第一个目标的第一个产出反映基金根据《人发会议行动纲领》确保男女老幼都能取得基本的生殖健康资料、咨询服务和综合性服务、包括计划生育的承诺。此产出的第一个指标反映基金强调预防、初级保健和追踪提供至少三种生殖健康服务的提供服务点（社区保健站）的百分比。表 2 内所列服务清单符合人发会议五周年的建议，即各国政府应当努力确保所有初级保健和计划生育设施在 2015 年前提供这些服务。这些服务应当有助于改进生殖健康，即保护个人不得到不想要的怀孕、传染病和产后遗症，并确保为不安全堕胎幸存者提供同情照顾和咨询服务。第二个指标反映《人发会议行动纲领》和人发会议五年的主要行动的优先考虑：提供适当、具体、方便用户和可取得的服务，以解决青年的特别生殖和性健康的需要，包括生殖健康教育、资料、咨询服务和增进健康战略。同时，基金也将继续支助社区性信息、教育和宣传及倡导工作以促进行为方面的变化。由于在全球一级上不容易予以合并和报告，因此将在国家一级上加以监测。

32. 表 2 内第一个目标的第二个产出涉及提高生殖健康服务的质量和反映《人发会议行动纲领》强调所有夫妇和个人的基本权利，即自由和负责任地对生殖健康问题作出决定、取得充分资料和咨询服务、取得最高专业标准的照顾和取得尽可能广泛的安全、有效、担负得起和可取得的计划生育和避孕办法。此产出的第一个指标强调知情的自由选择方面，因为这是质量的一个重要的方面，而第二个指标则监测保健的道德、专业和技术标准。具体程序将指导保健工作人员负责处理各项敏感性问题，包括性暴力、堕胎后保健、青年性行为、生殖道感染和艾滋病毒/艾滋病等问题。在卫生组织的领导下，联合国各机构及各伙伴正在努力达成协商一致意见，以便制定一套方便用户使用的核心的普遍生殖保健标准和制定各项供监测政策、保健部门和社区各级的遵守情况的指标。此项合作的结果将反映在经修订的质量产出指标。信息、教育和宣传及倡导对增加个人和社区对优质服务的需求将是至关重要的。

33. 表 2 内第一个目标的第三个产出促使基金的工作提高注意各项有害于妇女生殖健康和福利的作法。这些作法的真正性质可能各国不同，并可以包括性暴力、与女孩有关的问题，例如缺乏教育和生活机会、营养不良、早婚、切割女性生殖器官、营养禁忌及生育、产后和性行为。通过倡导，人口基金与各国政府和民间社会合作制定各项处理这些措施的政策。

34. 人口与发展。在人口与发展方面，人口基金确定了两个主要产出：符合《人发会议行动纲领》的国家发展计划和部门计划；和多提供按性别分类的人口数据，包括生殖健康。

35. 作为《人发会议行动纲领》的主要倡导者, 人口基金与各国政府密切合作, 加强认识人口因素在发展方面的重要作用和增加监测和分析人口在广泛发展范围内的趋势的能力。表 2 内第二个目标的第一个产出反映出基金赞成按照《人发会议行动纲领》使人口问题与各项国家发展和部门计划结合起来, 并特别强调对政策制定和规划采取多部门性办法和强调使妇女问题纳入主流。此项产出的第一个指标显示制定一项供各政府机构进行部门协调的机制, 而这也应根据分权制反映在地方政府一级上。关于性别培训的第二个指标促使基金在政府各级上援助使性别问题纳入主流。

36. 表 2 内第二个目标的第二个产出针对各国鉴定为优先考虑的问题: 缺乏准确、及时、有关和按性别分类的人口、包括生殖健康数据。按结果制定的多年筹资框架最近迫切投入于制定国家一级的资料系统。第二个产出的指标涉及人口基金援助各国制定和经常增订国家数据基, 这些数据基是进行健全的政策拟订、方案规划、监测和评价所需要的。

37. 两性平等和赋予妇女权力. 为帮助实现两性平等和赋予妇女权力的目标, 基金的工作将着重于在全球和个别国家内增加关于性别问题的资料和倡导工作, 目的在于提高认识和在社会各阶层创造有利于赋予妇女权力的环境。这些努力将在机构和社区着手进行, 并将特别注意那些最不能取得此资料的群体, 包括贫穷妇女、青年和男人。在表 2 的第三个目标下, 关于中小学教育内对性别问题敏感的生殖健康课程反映出基金为使性别问题纳入教育主流所作出的倡导工作。关于针对于男人的信息的产出指标反映出基金特别注意促使男人参与促进生殖健康。

3. 战略

38. 除了集中注意确认多年期筹资框架的目标、产出和指标以外, 人口基金还认真考虑到确认关键方案战略的问题, 这些战略的定义是基金安排资源以便取得结果的各种方式。在注重成果的管理方面, 对于组织来说, 重要的不仅在于确定成果, 而且还在于确定组织如何计划实现这些成果。各项战略应当保证基金实现各项产出, 而且这些产出有助于实现长期目标, 同时这些目标能够依据成果指标的动向来追踪。多年期筹资框架的执行进程将为人口基金提供机会, 有系统地审查、改善和再调整其战略, 实现所计划的成果。选择定的战略反映基金的全面优先事项和力量所在, 同时也允许各国在十分不同的方案拟定前提下具有做出适当反应, 并选定自己集中焦点的灵活性。最重要的是, 认真地考虑到经常和系统地确定和调整关键性战略, 能使基金在配置资源方面做到自我检查鉴定并满足战略性需要。显然, 根据经验、优先事项的变化以及新的方案拟定机会来修改战略及/或通过新战略, 是对执行多年期筹资框架取得成功具有中心作用的学习进程的根本部分。坚持愿意采取这种方式, 将有利于有效率和有效益地使用资金资源以取得成果。

39. 在 2000-2003 年第一个多年期筹资框架周期里, 人口基金确定了 4 项相互联系和相互依赖的方案战略, 应有助于有效实现各项成果。这些战略是: 鼓动宣传、加强国家能力、建设和使用知识基础, 以及促进、加强和协调伙伴关系。这些战略具体说明如下, 不按任何优先秩序, 因为其重要性和适用性应视在某一国家或者地区的需要和优先事项而定。例如, 在非洲地区, 注意力特别集中在能力建设。在拉丁美洲和加勒比地区, 重点在于加强保健部门改革的伙伴关系。所部署的方案战略不是相互排斥的, 往往是不同的战略同时并行, 以便实现某一具体成果。例如, 为了改进处理危害妇女健康做法的环境(表 2 第一项目标下所列第 3 个产出), 人口基金将支持公民社会组织的宣传鼓动努力, 并且加强政府发展和执行各项处理这一问题的政策与方案的能力。同样, 为实现希望进一步向各方提供按性别分列的有关人口的数据这一产出, 将特别强调加强国家能力建设, 并使用知识基础, 同时辅之以负责数据与分析的捐助者和各机构之间进一步合作与伙伴关系。

宣传鼓动

40. 宣传鼓动是自基金创立以来基金的任务和关键组织战略的一部分, 基金创立时的主要重点在于使各国政府关注人口方面的问题, 并建立人们对人口与发展之间相互关系的了解。人口基金在执行《人发会议行动方案》方面已承担起更为积极的领导作用, 并且将其宣传鼓动扩大到更广泛的性别和生殖健康问题上。宣传鼓动对于实现多年期筹资框架所确定的所有三项目标都是至关重要的。具体而言, 这对实现两性平等和赋予妇女权力的目标来说, 是必不可少的战略。

41. 人口基金在国家、区域和全球各级开展宣传鼓动, 以便在所有目标方面取得成果。在国家一级, 基金支持各项活动, 以便创造环境, 有利于增加对优质服务的需求、提供和使用, 实现生殖健康, 并且加强对两性平等的承诺以及在发展中使人口问题主流化的承诺。基金的宣传鼓动工作特别针对男女两性之间在教育方面的差异、促进生殖权利、保护女婴和其他易受害群体, 促进社区参与以及增加男子参与有关性与生殖健康事务。

42. 在区域和全球一级, 基金在较为广阔的发展领域里宣传鼓动人权和涉及到生殖健康与人口的各项问题, 例如两性平等, 消除有害健康的做法, 防止性别方面的暴力, 促进妇女参与政治生活, 增加妇女与女孩的教育与识字率, 提供基本的社会服务以及消除贫穷。这项工作来自于基金在执行《人发会议行动纲领》以及人发会议五周年关键行动方面的领导作用, 及其积极参与执行来自其他联合国全球性会议的各项协议。

加强国家能力

43. 人口基金将继续作出大量投资, 以便加强其各国伙伴实现各项成果的能力。目前为止特别注重的是确定能够增加吸收能力以及在方案国家内加强利用财政

资源的具体行动。基金的主要方案制订工作中已经设置了对国家建设能力需要的评估,即国家人口评估,在评估中基金与各国对应人员及发展伙伴合作,以确认为国家能力建设和可持续的各项方案所需要的关键投入。能力建设是人口基金方案的一个关键方面,从援助最高一级政府机构制订政策直到在初级保健卫生方面训练卫生人员提供服务,无所不包。它是实现成果框架中概述的目标和产出两个方面的所有成果的一项必要战略。在联发援框架范围内,共同国家评价将能使联合国的伙伴得以共同评价能力建设方面的需要。

44. 多年期筹资框架进程和实行注重成果的管理,突出强调了在政府和非政府的伙伴之间的某些能力建设需要必须优先解决。这些需要包括:增加了解生殖健康,人口与两性问题;改进方案设计、监测、评价和报告方面的技能,加强数据的收集、分析和传播,以及改进方案的管理与协调。

建立和使用知识库

45. 建立和使用充分的知识库是注重成果的方案拟订工作中一项重要战略,它有赖于从变化中掌握新知识的一种迭代进程。可行性研究报告强调指出,目前国家一级信息的供应、取得和使用存在的困难,需要有效收集、分析和传播信息以便改进知识。为克服这些困难,人口基金将与其他联合国机构及捐助机构合作,在为方案计划与监测、评价和报告方面发展国家数据、收集和分析系统的投资方面作出主次轻重的安排。将对性别方面作出特别的投资。这些努力将使人口基金及其国家伙伴能够随时监测为实现多年期筹资框架中所规定的目标方面取得的进展。

46. 知识和信息并不仅限于统计数据。《人发会议行动纲领》强调指出的新问题与办法要求人口基金及其伙伴在新的和新兴的领域不断地增加新知识和专业技能。方案国家和发展机构及专家之间交流意见和经验,是了解哪些行之有效和哪些徒劳无功,从而改进方案拟订和实现成果的关键所在。据预计,人口基金国家间方案将通过确认和宣传最佳方式,支持发展新的研究方法,并提供有关人口和生殖健康方面的数据而作出重要贡献。基金将继续援助分析调查、研究、讲习班和南南合作伙伴,其中包括人口与发展伙伴,以便产生、发展和更新知识和信息库。将特别注意确定以有效和便于使用的方式传播信息,吸取的经验教训和最佳作法,使其传播到所有有兴趣和对此关注的个人与机构。将探索和加强交流分子知识的各种替代方式,例如远距离学习方式。令人产生希望的新的倡议行动包括一项供交流所吸取的经验教训和最佳作法的人口方案经验问题的一个网上积极能动的数据库,PROGRESS,以及向人口基金工作人员提供与其工作最有关联的万维网网址的一项以英特网为基地的“超级市场”。

促进、加强和协调伙伴关系

47. 基金实行注重成果办法,明显重申了《行动纲领》以及人发会议第五周年关键行动中明确说明的强有力多部门和跨学科伙伴关系的重要性。多年期筹资框架

将在即能扩大伙伴关系,又能改变这种关系性质的不断变化的保健政策和方案制订的大环境中执行。例如,保健部门的改革使国家伙伴关系走向基层,环绕服务综合增加协作。全部门办法要求所有伙伴在政府的领导下进行密切磋商并发展伙伴关系,并要求对责任制的种类作质的改变。人口基金在全部门办法及保健部门的改革中,为支持各国加强保健政策与方案的生殖和两性方面,都可以发挥中心作用。

48. 在国家一级实现多年期筹资框架需要政府与包括非政府组织和私营部门的公民社会之间结成密切的伙伴关系。人口基金作为促进《人发会议行动纲领》的主要机构,在促进和协调这些伙伴关系,和在使那些在生殖健康决策工作中通常没有发言权的人得到权力两方面,都可以发挥关键性作用。基金将特别侧重解决人发会议五周年审查进程中所揭露的关于有效伙伴关系方面的困难,其中包括缺少有助于开展工作的环境,协调与通讯方面的不足,政府组织和非政府组织之间优先事项的不吻合,公民社会的参与不够以及财政资源的不足。

49. 联合国机构也正在走上注重成果的管理,这为进一步交流和共同了解在总部和国家一级的各种经验提供了理想的机会。联合国发展集团(发展集团)发起了一些倡议行动,其中最重要的有共同国家评估和联发援框架,这两项对加强联合国机构之间的伙伴关系,以及鼓励各项成果和指标之间连贯一致方面,作出重要贡献。人口基金将继续积极参与这些努力,设法按照国家一级的综合发展框架与区域发展银行和世界银行进行更加密切的合作,并促进将两性和生殖健康问题结合到全球一级保健部门改革的培训工作中。这些不同的进程必须加以密切协调,以便保证在支持方案国家实现这些目标方面取得进一步的连贯性和增效作用。

C. 综合资源框架

50. 人发会议《行动纲领》估计,2000年需要170亿美元来执行《纲领》的四个组成部分,即:计划生育;其他生殖健康服务;性病/艾滋病毒/艾滋病的预防;基本研究、数据及人口与发展政策的分析。据认为,仍需要提供额外资源来资助《行动纲领》的其他方面,包括加强初级保健系统、管理性病和艾滋病毒/艾滋病、普及基础教育、赋予妇女权力和加速执行发展方案。这些方面的投资收益包括今后在社会服务方面产生结余;可持续的生产、消费和经济增长形式;公平和尊重个人权利;全面提高生活质量;所有这一切都属于可持续发展范围。

51. 在人发会议《行动纲领》提供的估计数170亿美元中,各国本身至多负担三分之二,其余的三分之一——2000年为57亿美元——由外部来源支付。过去三年,人口和生殖健康方面的国际援助仍保持在每年20亿美元左右。资源不足很可能侵蚀过去十年的成果。执行人发会议《行动纲领》所需的实质性知识和行动

战略已牢固确立，发展中国家为实现人发会议目标也作出重大政治承诺，然而令人遗憾的是，所需的国际财政援助却没有跟上。如果要实现人发会议的目标和联大特别会议商定的有关人发会议五周年的目标，就必须扭转这一趋势。

52. 人口基金包括经常资源和其他资源在内的全部收入在 1995 年达到最高水平，共计 3.28 亿美元，使基金能够扩充方案，以满足人发会议产生的框架的需要。

人口基金经常资源缴款在 1996 年和 1997 年略为下降，随后急剧减少。不过，其他资源则在增加，使人口基金 1998 年的总收入达到 3.11 亿美元。1999 年经常资源的缩减尤其严重，尽管其他资源增加，全年的总收入只有 2.85 亿美元。

53. 但是应当指出，过去三年人口基金经常资源减少在其收入增长的历史上是一个例外。1984—1999 年期间每四年进行一次分析，与 2000—2003 年期间多年筹资框架作比较。1984—1987 年这四年与 1988—1991 年这四年之间收入增长了 38.5%；1988—1991 年与 1992—1995 年之间增长了 29.5%；由于最后三年收入减少 1996—1999 年只增长了 8.6%。在 2000—2003 年多年筹资框架期间，务必要使基金的经常资源恢复历史的积极趋势。

54. 人发会议五周年的关键行动确认自人发会议以来已取得了令人鼓舞的成果。但是也指出，某些国家和地区仍受到挫折，某些领域的进展也有限，包括两性平等和赋予妇女权力；艾滋病毒/艾滋病；成人和儿童死亡率；生殖健康信息和服务的享有；青少年和其他脆弱群体的生殖和性风险。人口基金致力于解决这些问题，但是否有能力这样做，则取决于能否得到资源。

55. 建立多年筹资框架的一个基本理由就是，只要人口基金先清楚确定预期的成果和战略，然后再展示已取得的成果，就能够更好地吸引可预见和稳定的资金。成果的规模和质量，在很大程度上主要取决于能否得到资源和是否有可预见的资源。但是，考虑到因果相互依赖的复杂性及人口基金如何在外地运作的现实，要在资源与成果之间直接建立一对一的统计联系是不可行的。按照第 98/24 号决定，已注意确保多年筹资框架不设定任何条件，也不会使现行资源分配制度的优先事项有任何扭曲或发生任何变化。在认识到成果与资源的相互关系之后，基金提出了两种预设情况，说明不同的资源数额会对人口基金努力实现的成果产生何种影响。

56. 下表 3 列有两种筹资数额所用的资源框架。第一种预设情况估计 2000—2003 年所需资源总额为 14.34 亿美元，第二种预设情况估计同一期间的所需资源是 16 亿美元。这两种预设情况都试图提出一个综合资源框架。按照统一预算准则（见 DP/1997/2），各项方案和支助预算都列明资源的使用情况。该表还列出多年筹资框架期间所需经常资源和其他资源的单一框架。

表 3. 2000-2003 年两种预设情况所需资源

(百万美元)

预设情况	经常资源							其他资源			
	方案 ^a				其他			方案和 其他	所有资源		
	国家	国家间	技术咨询	小计	支助预算	净额	款项 ^b				
一	723	142	95	960	262	72	334	1 294	140	1 434	
二	855	142	95	1 092	272	96	368	1 460	140	1 600	

a 包括国家、国家间和技术咨询方案。

b 包括行政和业务服务以及业务储备金的追加数。

第一种预设情况

57. 第一种预设情况，人口基金根据最近收支估计数，对执行局 1999 年年会第 99/13 号决定核准的 2000-2003 年工作计划中的数字作出修正，提出 2000-2003 年多年筹资框架所需经常资源为 12.94 亿美元。该预设情况中的 12.94 亿美元比 1996-1999 年期间的收入增加了 15%。其中 7.23 亿美元将拨给国别方案，包括作为没有设立国别方案国家的各项活动的支出。然而，这一数额甚至不够支付已核准的国别方案下的现有承付结余数额。此外，该预设情况下所列资源数额表明，新国别方案可用资源将少于前几个周期，从而缩小了可以规划和取得成果的程度和范围。

58. 第一种预设情况，基金将继续进行优先领域的投资，包括改进生殖健康信息和服务、减少在计划生育方面未得到满足的需求、减少不安全人工流产和产妇死亡、预防性病和艾滋病毒/艾滋病、满足青少年和其他脆弱群体的特殊需要、缩小两性不平等和赋予妇女和女孩权力。在实现多年筹资框架所述目标和产出方面取得进展，将有助于应付这些挑战。但是，在此预设情况下，基金将不可避免地大幅削减对国家的援助。资源急剧减少尤其危及开始向人发会议新框架过渡的国家。人发会议五周年审查表明，政府正在改变政策及重新拟订国家方案，以反映人发会议《行动纲领》的综合远景。这一进程因资源短缺而受到不利影响，如果不能即刻得到足够资源，还会进一步受到损害。1999 年的情况就很能说明问题，在该年基金只得到用于支付国别方案承付款所需要资源的三分之二。据基金估计，1999 年短缺 7 200 万美元的结果可能会增加 140 万不想要的怀孕、570 000 次引产和 670 000 多次不想要的分娩。如果这种情形在 2000-2003 年期间继续下去，已经提交及核准的国别方案将会中断和延期执行。这势必导致计划成果的延误。人口基金的员额继续冻结和工作人员发展资源减少，也对方案管理产生不利的影响，从而也影响成果的实现。

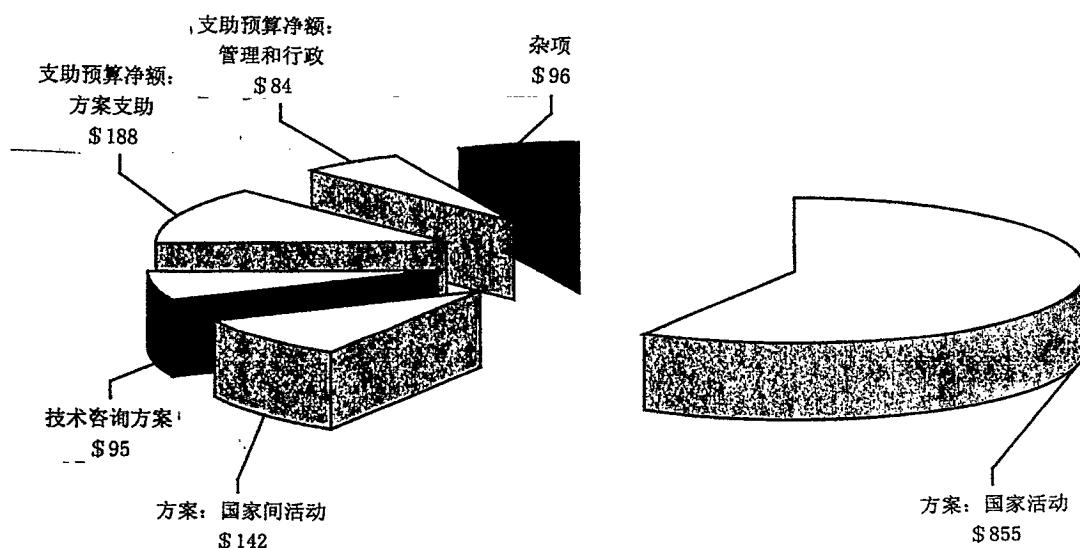
第二种预设情况

59. 第二种预设情况的所需经常资源为 14.6 亿美元，比 1996-1999 年期间的收入大约增加 29%，这样就能全面执行核准的国别方案，并使基金能够向执行局提出预计比第一种预设情况支助数额更高的新的国别方案建议。该预设情况获得任何额外资源都将拨给国别方案，以便在国家一级取得成果。人口基金将能够在协助国家过渡到人口基金《行动纲领》所述的新框架方面巩固现有的成果。下图说明了表 3 中描述的第二种预设情况。

图 1. 人口基金 2000-2003 年所需资源

表 3. 第二种预设情况

(经常资源，百万美元)



60. 第二种预设情况设想的资源数额，还使基金能够按照国家的优先事项，在人发会议五周年审查表明需要特别注意的领域作出更大的投资。将加紧努力，协助各国满足青少年在生殖健康信息、教育和享受服务，包括咨询方面的需求。有了额外资源，就能够确保特别是在最不能满足计划生育需求的最不发达国家增加避孕药具分发的数量和范围——这对实现基金的目标至关重要。基金还将在预防艾滋病/艾滋病方面投入进一步资源。这方面的努力包括增加供应保险套，以有助于预防性传染疾病。在第二种预设情况下，还有可能开始更充分地解决老龄化等新产生的问题及在危机局势下提供援助。将视各国不同情况来决定需要额外援助的领域。

61. 更高数额的资源会使方案的质量和数量得到提高，从而能够在成果框架所述的所有领域，为国家伙伴的能力建设投入更多的资源。此外，可预见充分数额的资金将加强方案的可持续性，这对提高方案效率是极为重要的。有了额外资源，基金还能够投入更多的资源，在各国建立可靠的数据系统及改进指标，以更好地追踪成果，这样就能使基金就匮乏资源的用途作出明智的决定。

62. 然而，即使在第二种预设情况下，人口基金也跟不上在生殖健康服务方面迅速增长的需求，这是因为信息更多、宣传有力以及配偶人数和进入生育年龄的妇女人数增加。多年筹资框架的拟订及其对基金的执行情况和方案管理的积极影响，使基金坚信，它将能够切实有效地利用甚至超过第二种预设情况建议的更高的资源数额。四年期间共 20 亿美元的数额，不仅使基金能够更加充分和迅速地作出反应，以取得多年筹资框架所述成果，更主要的是，基金能够投入更多资源，用于采购生殖健康商品，以防止最近捐助支助减少而在发展中国家造成的严重短缺。额外资源将有助于进一步加强生殖健康商品管理全球倡议和加速在各国政府捐助方和技术机构之间形成非正式联盟的进程，以应付生殖健康商品安全的问题。

63. 不论在哪一种预设情况下，方案资源都将按照执行局第 95/15 号决定，在人口基金三个核心方案领域继续分发。但是，在就多年筹资框架提出报告时，将按照拟议的成果框架，努力追踪各项资源。基金计划审查现行编码系统和合计方法，以更好地记载根据新的成果框架使用资源的情况。在此之前，基金将继续根据人口基金三个优先方案领域，提出方案支出的报告。基金还将根据第 96/15 号决定继续提出按国家类别分列的方案支出报告。

三. 争取成果的管理

64. 基金已下定决心增强方案和内部管理，加强本组织管理资源的能力，切实行之有效地执行方案，争取成果。人口基金将通过执行注重成果的管理办法，进一步加强它作为驻外地、以人为中心和注重成果的组织的形象。具体而言，这将包括：调整并协调现有制度指向争取成果和改善人力资源管理。这类工作将有助于提高学

习和问责制文化,从而使得人口基金成为人口和生殖健康领域能够满足需要的伙伴和领导组织。

调整和协调现有制度指向争取成果

65. 多年筹资框架的执行与注重成果管理的实施,形成一个重视争取成果管理的新核心,而不是投入和活动的管理。虽然立刻就会实行变革的规划,但变革进程本身是一个渐进过程,需要依据、加强、改善和协调现有方案管理制度。需要更加强调吸取教训,树立工作人员和关键利害攸关者对争取成果的决心与能力。这将需要采取步骤在几个级别上实行成果问责制,包括方案规划;监测与评价;报告;除其他外,通过内部管理和知识管理,吸取经验教训。这些变革将在研订组织的注重成果管理政策和执行计划时付诸实施。

66. 为支持在国家和国家间一级建立注重成果方案管理办法的进程,基金正在审查现有的制定方案和政策指导方针和程序,以便把注重成果管理概念纳入这些指导方针和程序,促进其实施。基金范围所有各级工作人员的训练战略都将利用并协调现有的工作人员发展方案。国家技术事务小组将予加强,以允许它们向国家办事处和国家对应单位提供必要的技术支助和指导。基金将保证所有系统都能配合国家需要,管理方案以争取成果。

67. 方案规划。有些改革首先将在方案规划一级进行。虽然逻辑框架是战略规划的有用工具和方案监测与报告的基础,但可行性研究发现国家和次级方案逻辑框架设计和使用尚有改进的潜力存在。它们的制定应当以综合国家人口评价作基础,并与国家方案的设计同时进行。国家伙伴将充分参加,培养对方案和次级方案通过构成项目所要实现的目标,包括确认成果和指标以及一连串不同等级的成果之间的因果关系,形成共同认识。人口基金的工作人员和当地利害攸关者也需要对方案所根据的风险假定和评价的制定方案环境,建立共同理解。

68. 人口基金工作人员和国家伙伴的逻辑框架设计和执行的改善、统一和相互作用训练单元,将从注重成果管理办法的较广泛范围出发考虑。这包括确保数据的收集和分析成为构成项目活动的组成部分,以便为产出制定适当的基线和目标。国家方案的设计还应包括其他伙伴在国家按性别分列的数据库以制定实现国家目标活动方面的投资。

69. 监测和评价。根据这些条件,逻辑框架能够为下一阶段提供基础,拟订监测和评价计划以指定监测、评价和报告的责任和时间框架。这种计划将允许人口基金工作人员和伙伴衡量实际的成果与计划的成果之间的差距,以评价进展情况。监测与评价,包括专题评价,参与评价和其他评价研究数据,将是对正在实行的战略的适当性和有效性进行评价的机会;用以衡量变化的指标的坚实性;一系列不同等级的成果之间的因果联系;方案拟订方面的变化。这可能导致对战略、指标,

甚至有时还包括期待的成果或者起码是实现成果所需的时间范围，进行调整。与此同时，也许需要作出特别努力，修订假设，处理新的风险。

70. 报告。监测和评价计划将是国家一级利害攸关之间和从国家办事处向总部报告成果的基础。提交总部的年度报告将予修订，把重点放在争取成果的进展情况，包括已经实现和尚未实现的成果，以及酌情包括对于为什么期待的变革未能实现的分析。总部各司的回馈也有助于加强未来规划工作中吸取经验教训的进程。作为执行主任提交执行局的年度报告一部分的关于多年筹资框架产出的年度报告，所需的大多数资料将由这一机制提供（下文第四节讨论多年筹资框架报告方式）。

71. 内部管理。在非方案领域，国家办事处和总部所有单位的年度工作计划，也将按照需要加以调整，把重点放在成果之上，包括管理产出和指标的定义，并经常加以审查和根据需要加以调整。根据考绩作业和规划进程所作的年度管理审查，将评价人口基金充分满足和反应国家需要的业绩，作为次年工作计划的投入。从这些审查以及从政策实施审查和审计得到的结果和吸取的教训，将用于进一步改善管理作法。

72. 知识管理。完全转变成对成果负责的学习组织，需要建设、提倡和利用一个综合管理和享用知识办法。人口基金内部知识库的发展和使用取决于一套能确保及时提供和取用方案和财务数据的管理信息制度。目前正在拟订中的新的资源管理系统，将把拟订方案和财政资源的信息结合一起，提供所有的办公室取用。这会减少取用信息的耽误，允许国家办事处和其他单位管理它们本身的数据，包括趋势的分析和成果/资源的联系。关于最佳做法的信息和其他机构文件，将通过现有的数据管理倡议提供给所有的办公室。

改善人力资源管理

73. 成功地执行注重成果的管理，需要所有各级的全部工作人员作出最大努力，争取成果。1998年，人口基金开始从事工作人员规划活动，确保人力资源配合本组织不断变化的需要，作出比较有效的分配、规划和管理。可行性研究强调指出培养优良气氛和改革人力资源管理以提高组织效力的重要性。

74. 多年筹资框架的组织成果的确认将鼓励基金全体工作人员致力于共同目标，并将要求采取协作办法，使得每一个工作人员的技能、兴趣和经验作最大限度的发挥，争取成果。基金将建立一种人力资源管理制度，鼓励管理部门和工作人员不断进行学习，吸收他们的学习，并与能够利用这种信息的人交流见解和创新，设法作出进一步改善。逻辑框架的进一步发展和利用将鼓励管理部门和工作人员间战略思考的进程，以及交流有益于争取成果的意见。

75. 外地工作人员规划、监测和评价的能力是高质量方案管理的关键因素。这些领域的培训活动将予加强，以便全体工作人员，特别注重优先国家的办事处，拥有能力有效地规划方案、监测指标、评价战略、及时作出决定和提出关于实现成果

的报告。注重胜任能力的人力资源管理制度包括核心和管理能力,将予逐步建立,以进一步改善工作人员的征聘、评价和安置。新的基金范围培训战略将以胜任能力要求和培训需要作基础。同时,人口基金将继续向工作人员提供培训和发展机会,以鼓励优良的成绩,加强与工作有关的技能和能力,并帮助工作人员跟上工作场所的变革,包括实行新的信息技术。

多年筹资框架执行计划

76. 在多年筹资框架核准之后,人口基金将提出注重新组织成果的管理政策,开始付诸执行。基金已开始拟订全面计划的进程,本组织所有有关单位全部参加,在外部专家的援助下,与其他正在进行中的审查和工作密切合作,继续加强基金业务,特别是工作人员规划活动。这项计划将明确列出执行多年筹资框架的具体步骤和时间,包括上述各项活动。

77. 新的国家方案的设计提供了特别的机会,在方案规划、监测和评价计划方面实行变革,以及设立基准数据。所有的国家方案,半数以上都将在 2000-2003 年多年筹资框架的头两年开始新的周期。对其他国家方案来说,中期审查和年度审查将是在方案监测、评价和报告实行注重成果办法的战略起点。这将是反思迄今所得成果和作出必要调整的良机。执行计划也将指出修订政策和方案准则的时间表。

78. 多年筹资框架的执行将利用通过可行性研究所作的投资。参加可行性研究的国家,预计要就多年筹资框架的执行情况不断提供回馈,以确保执行进程考虑到国家办事处的现实情况并配合他们的需要。预计有一些国家办事处比其他办事处地位有利,能够实行变革、监测和报告成果。预计这些国家将交流所吸取的经验教训,促进在其他国家办事处进一步执行多年筹资框架。

79. 2000 年 5 月人口基金全球会议上将审查并讨论执行计划,作为推进执行进程的重要步骤。

四. 成果的报告

80. 人口基金提议提出一份关于多年筹资框架的报告,作为执行主任提交执行局年会的年度报告的一部分。或者在多年筹资框架最后一年或者在周期完成之后的那一年,基金提议向执行局提交一份比较详尽的有关多年筹资框架的报告,作为年度报告的一部分。最后的多年筹资框架报告的实际提出时间,将与开发计划署协商确定,以协调统一报告周期。年度报告和四年期报告基本上包括同类型的资料,但涵盖范围和分析深度有所不同。

81. 多年筹资框架年度报告的目的是要包括下列资料:

(a) 有助于目标和实现成果框架内确认的产出的年度进展情况;

(b) 资源框架的财务执行现况,包括执行局核准的方案执行现况以及前一年按方案优先项目和国家类别分列的资源使用情况。符合拟议的成果框架的支出类型,也将根据编码系统允许的范围加以分析。

82. 在多年筹资框架周期结束时,将提交一份比较详细的包括整个多年筹资框架期间的报告。这一四年期审查和分析将报告多年筹资框架期间目标一级的变化情况,以及产出一级的组织业绩。如有可能,目标的完成和基金的贡献将予强调指出。报告将包括对多年筹资框架期间人口基金影响目标状况和管理人口基金方案取得产出的战略作出深入分析。从年度和四年期审查和分析得到的资料以及第一个多年筹资框架周期内所吸取的经验教训,将是拟订 2004-2007 年期间第二个多年筹资框架的基础。

83. 关于多年筹资框架的第一个年度报告在 2001 年,涵盖 2000 年。由于各级所能得到的数据有限,而且新的要素分阶段实施,以及多年筹资框架所要求的对现有制度的调整,关于成果的多年筹资框架报告的涵盖范围和质量,将在多年筹资框架周期内逐步改善。作为临时措施,人口基金提议,除尽可能就成果作出报告之外,将监测多年筹资框架本身的执行情况,并每年提出报告。预计 2001 年的报告内容主要包括多年筹资框架执行进展情况,特别提及方案规划、监测和评价中逻辑框架的使用情况;建立产出基线数据;拟订方案、监测、评价和报告准则的改善情况;将要确认的多年筹资框架执行情况的其他关键方面。

84. 由于报告机制逐步变化,多年筹资框架年度报告的中心内容将转到产出一级的组织成绩。人口基金将尽可能利用现有的内部报告机制,避免制造另一个报告制度。国家办事处提出的年度报告、国家间方案年度报告和技术咨询方案报告是关于多年筹资框架产出和指标报告的主要资料来源。多年筹资框架报告机制必须依赖人口基金办公室和国家对应单位开展注重成果管理的能力。

85. 将作出努力,在目标一级作出报告时尽最大限度利用所能掌握的资料。目标一级的变化不一定能在短期内加以掌握。但是,如果能够得到某一年度实现目标的进展情况的数据,则除三个特定目标领域各自的产出进展情况之外,应加报告。

86. 目标和产出一级的报告通常都是采取指标已有变动的国家数目的形式,但是这一资料应当小心对待和解释,因为它不反映各国基金工作的不同程度,也不反映受益人口的大小和涵盖范围。将特别注意对由于重视平均而可能无法掌握的特别有兴趣和困难的状况的分析。根据中期审查的结果、项目和方案评价、专题评价和政策实施审查而对某些主题和战略有选择地作出深入报告,将可让人更深刻地认识全球指标分析的成绩和辅助性。人口基金正在考虑每年审查多年筹资框架所提到的一个战略,评价其相关性和有效性。

87. 在基金向执行局提交第一个多年筹资框架之后,就能够开始 2000 年认捐的正式进程。预计各本国政府将把它们 2000 年的认捐款以及有能力作出多年期认捐的

国家的多年认捐款，正式通知人口基金。正如上文所述，人口基金正在考虑就多年筹资框架向执行局年会提出报告。认捐进程的时间需要细心考虑，执行主任将就这一事项向执行局征求指导意见。作为促进认捐进程的一个可行办法，人口基金在年度会议上提交书面报告之前，愿意在第二届常会上就多年筹资框架作出口头报告。

88. 人口基金承诺为成功地执行多年筹资框架而作出必要的内部和外部调整，认识到这不可避免地将是一个长远而渐进的进程。为了开展这一行动，基金严重依赖执行局履行其本身对于提供较多的核心资源及增加多年期筹资认捐款的承诺。实行注重成果管理是人口基金和执行局的共同事业，是扭转官方发展援助和指定用于社会部门、特别是人口和生殖健康的份额下降的联合行动。基金确认，这需要执行局成员在各自国家内进行广泛提倡，以及各国政府对可持续国际发展援助的新的承诺。人口基金指望执行局每一成员都是人口基金的大使，支持基金检验募款和扩大潜在筹款者网络的新办法。

五. 执行局的行动

89. 执行局不妨根据本文件所载资料，通过一项决定。

