



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
19 May 2000  
Chinese  
Original: English

---

2000 年年度会议

2000 年 6 月 13 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 7

人口基金

联合国人口基金

确保在特别困难情况下的生殖健康：人口基金方案经验和挑战

执行主任的报告

1. 在开发计划署/人口基金执行局 1999 年第二届常会期间，人口基金提出了对于紧急情况下基金的活动的审查，并建议对这种情况必须有其他的方案编制和筹资机制。在讨论之后，执行局请执行主任在今后的会议上提出一份报告，载有关于人口基金紧急方案编制程序的具体建议。这份报告是按照执行局第 99/16 号决定而提出的。

一. 背景

2. 关于“人口基金在紧急情况下提供生殖健康支助”的报告（DP/FPA/1999/6 号文件）是在 1999 年第二届常会上提交执行局，报告详细审查了在危机情况下的生殖健康和其他干预行动的重要性。它具体地引述国际人口与发展会议（人发会议）行动纲领，重申边缘化人口，包括难民和内部流民，对于生殖健康服务有特殊需要和权利。报告审查了对于人口基金在这类特殊情况，包括因自然灾害和武装冲突导致的危机以及在冲突后重建时期提供生殖健康支助方面的与日俱增需求。它注意到许多人口基金方案国家已经经历了自然灾害或政治或经济危机。这些危机导致现有国家方案未能预期的新的国家生殖健康优先需要。

3. DP/FPA/1999/6 号文件提出的前提是，人口基金的任务是要为那些有需要的人提供生殖健康支助，不论他们处于什么情况—包括产妇照料、生育计划、治疗和管理性传染疾病、预防艾滋病毒/艾滋病、以及预防和治疗性暴力。只是为已

经安顿的社区那些人提供服务，而忽略了那些流离失所的人，似乎是否定了那项任务。有人指出，部分是由于人口基金的宣传工作，国际社会、各国政府、联合国人道主义机构和非政府组织迅速地日益认识到生殖健康造成危机时需要提供的服务的基本组成部分。

4. 但是，由于缺乏训练有素的人员、资源不足或者不明确的组织责任，在紧急情况下，生殖健康往往被忽视，造成严重的后果。这些后果包括意外怀孕和可预防的产妇和婴儿死亡以及性传染疾病的扩散，特别是艾滋病毒。DP/FPA/1999/6号文件反映了人口基金必须制定一些机制来迅速和适当地回应紧急和危机情况。

5. 在执行局 1999 年第二届常会期间，详细讨论了紧急情况下的生殖健康需要以及人口基金在这种情况下的适当作用。对于受危机影响的难民和流民以及其他提供生殖健康支助的重要性，已有强烈的共识。许多执行局成员赞扬人口基金在提高全球社会对生殖健康的重要性的认识方面所发挥的领导作用，并鼓励基金加强对其他联合国机构、非政府组织和各国政府的宣传以及致力于改善同其他联合国机构的协调与协作。

6. 但是，执行局成员对于特别情况下经常基金的使用，以及对于应该如何实施紧急援助，的确有不同的意见。有些代表团觉得，在有些情况下，使用经常性资源是适当的，但另一些代表团觉得，对于先前未列入核定的国家方案内的活动，人口基金应该寻求预算外资源，最好是通过参与联合呼吁程序。有些代表团表示关切，在这种情况下使用核心基金并不符合经济及社会理事会（经社理事会）关于发展援助基金不应该用于人道主义用途的建议。由于有关紧急援助的问题十分重要，关于人口基金在危机情况下的适当作用也有各种不同的看法，执行局要求执行主任提交一份报告，载有关于人口基金紧急援助的一些具体建议，供其审议。

7. 自从执行局 1999 年第二届常会以来，人口基金审查了支持困难环境中的生殖健康的少数伙伴组织的经验，征求了基金外勤工作人员的想法和关切，并且仔细审议了执行局提出的一些问题。由于人口基金在支助极脆弱人口的生殖健康方面，包括技术指导、宣传、能力建设和业务支助等领域，或是直接或是通过其他机构，发挥了重要作用，主要的问题是，由于其人力和财务资源的限制，基金如何能够向紧急情况中的人民提供指导和及时的支助，并且确保其倡议是适当的、负责的以及具成本效益的。

8. 人口基金对于危机和冲突后局势提供援助的概念，强烈支持和反映了经社理事会 1999 年 7 月会议关于特别经济、人道主义和救灾援助的一些结论，那些结论强调，过去关于救济（人道主义援助）、复原、重建和发展作为特殊和持续情况，需要不同类型的干预行动，并没有反应现实，并且实际上可能破坏有效的回应。事实上，理事会强调这些情况往往重叠以及同时发生。因此，它确认对于“自然灾害和复杂紧急情况需要一个全面的方法”，强调需要有“及早的联合规划和确定优先事项、能力建设的核心作用、通过机构间协作的一个明确议定的分工的

重要性，以及需要比较灵活的筹资系统以供过渡性方案规划”（E/1999/L.25号文件，第9段）。

9. 经社理事会的讨论反映了联合国和国际社会的其他机构在研究“救济——发展联系”方面作了相当多的努力，得到的结论是，在救济和发展之间作一区分，对于有效的回应这些情况可能是有反效果的。发展不能够等待全面的和平；另一方面，救济必须包括发展的观点。在1999年经社理事会会议所议定的结论中（E/1999/L.25），理事会强调：“发展机构必须及早参与到危机中”（第17段）。理事会也确认“在整个危机中尽可能维持某种程度的发展功能，例如教育和保健，十分重要”（第17段）。

10. 人口基金认为，生殖健康的干预行动，例如安全母亲、生育计划和艾滋病毒预防，不能够认为在一个情况是发展，在另一个情况是人道主义救济。而是，所有的生殖健康支助都是面向发展的，不论是为难民、流民或者安全地安置在社区内的人民提供。实际上，确保难民或灾难受害者的生殖健康是对未来发展的一项投资。此外，由于人口基金在冲突和自然灾害之前以及期间和之后都存在于方案国之内，看来很明显，基金在其资源和任务范围内应该有能力，应方案国政府的要求，在这类紧急情况的所有阶段提供适当而及时的支助。

11. 由于对所有人口和所有环境中的生殖健康的普遍重要性的认识已经增加，国际机构和各国政府已经具体提出应该在紧急情况下采取的各种倡议。除了人口基金之外，联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、世界卫生组织（卫生组织）和红十字国际委员会（红十字委员会）以及一些国际非政府组织已经采取一个立场，认为生殖健康的所有方面在紧急情况下都必须列入一个全面的保健方案内。卫生组织特别指出，紧急妇产照料以确保安全分娩（包括新生儿的照料、营养支助和基本生育计划）应该一直都在紧急情况的初阶段提供，以及同怀孕、劳工和不安全堕胎有关的一些复杂情况的管理和紧急阶段初期对艾滋病毒/艾滋病的普遍预先警告的执行，都是基本需要。

12. 由于人口基金在这些领域受到确认和信任的国际领导作用，及其在方案国的存在，各国政府和联合国机构求助于人口基金，认为它具有任务、经验和责任来提供不仅是“正常”时期，而且在有非常需要的时期的生殖健康方面的技术和物资支助。在过去一年，巴尔干和东帝汶的政治危机以及一些自然灾害，有些国家政府以及难民专员办事处、卫生组织和儿童基金会都特别要求人口基金迅速回应并且在生殖健康方面起带头作用，作为联合国回应小组的一个充分成员。

## 二. 人口基金的经验

13. 在过去五年，应国家当局以及其他联合国机构的要求和充分协作之下，人口基金日益协助提供一些紧急情况下的基本生殖健康服务，斟酌情况，或是通过地方或国家当局、地方或国际非政府组织，或是联合国的伙伴机构。这种援助包括

迅速的生殖健康评估、技术援助、确认和同意执行伙伴、提供设备和用品，特别是在产妇保健和安全分娩领域。为促进迅速的回应，人口基金同红十字委员会、国际移徙组织（移徙组织）、难民专员办事处、以及一些在这方面积极活动的非政府组织拟订了谅解备忘录。人口基金是难民生殖健康机构间工作组的一个创立成员。1999年，人口基金同难民专员办事处和卫生组织联合出版了一份增订的难民情况中的生殖健康机构间实地手册，确立了在这种情况下下的照料标准。2000年4月，确认了在紧急情况下的生殖健康的重要性和人口基金在这个领域的重要作用，人道主义事务机构间指导委员会给予人口基金充分成员资格，表示联合国系统承认人口基金在这方面的领导地位。最近，人口基金积极参与了同联合国维持和平行动部讨论维持和平任务中预防艾滋病毒的问题。

14. 在实地一级，作为驻地协调员制度下的联合国国别工作队的一个成员，人口基金是在安全管理、机构间人道主义评估和应急规划方面的一个积极伙伴。人口基金与日俱增地参与联合国机构间综合呼吁。1999年，基金在14个综合呼吁中的12个之内有项目组成部分。2000年，人口基金在17个呼吁中有项目。基金在为安哥拉制定的整个联合呼吁程序纳入性别问题方面起带头作用，因而帮助经社理事会确认人道主义紧急情况对妇女有直接和特别影响，并且必须把性别观点纳入所有支助活动的规划和执行。

15. 在过去一年，在所有各类危机情况下对于生殖健康支助的需要特别大。人口基金面临了国家政府在自然灾害发生之后、在武装冲突期间和之后以及持续的难民情况的支助要求。人口基金无法回应所有的要求，但试图寻求方法在尽可能多的情况下提供一些起码而具有催化作用的支助。人口基金的战略是对那些没有其他组织具有人口基金那样的专长的问题上，以及在由于问题的复杂性、敏感性而往往受到忽略的那些问题上提供非常有限的重要的支助。这项支助的目的是具有选择性和催化作用的。

### 自然灾害

16. 去年发生了许多自然灾害，导致人民流离失所、保健基础结构的破坏以及对卫生服务的不利影响。在土耳其的地震和印度、马达加斯加、莫桑比克、斯里兰卡、苏丹、委内瑞拉和津巴布韦的洪水之后，这些政府都各自要求提供具体支助来为受灾人民更换或重建生殖健康服务。在每个情况，人口基金都提供了紧急生殖健康设备和用品，也作为一个联合国伙伴，充分参与多部门的紧急救济和重建规划。

17. 在所有上述情况，应各国政府的要求，将国别方案下所规划的生殖健康活动重新定向，也把现有的方案资金利用于新的紧急国家优先事项上。在有些情况下（莫桑比克和土耳其），捐助者提供额外的资源来回应联合呼吁或者其他要求，这些额外的资金促进了生殖健康服务的重建。应该指出，基金在这些特别情况的

支助保持了与国别方案的同样目标和同样受益者——但是在不同的环境下（例如增加获得良好的生殖健康服务的机会）。

### 冲突和难民情况

18. 在有些人口基金方案国，包括阿富汗、安哥拉、布隆迪、哥伦比亚、刚果共和国、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、巴基斯坦、俄罗斯联邦、索马里、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和南斯拉夫，武装冲突或政治危机导致新的人口群的流离失所或者另一些人的持续难民地位，他们所有的人都需要持续的生殖保健服务。在许多这些国家，破坏的情况增加了感染艾滋病毒/艾滋病的危险。

19. 在这些情况下，人口基金国别办事处对需要评价提供资助、为联合呼吁制定项目、同国家对口单位合作修改国别方案项目和预算，以照顾到新的需要，并且征求捐助者对联合呼吁程序的回应，同时担任联合国国家工作队的一个充分成员，负有安全和应急规划的义务。在许多情况下，从现有资源（国别方案预算）获得的资金非常少而且往往已经分配给许多项目，必须重新编制方案。但是，在涉及国际难民的许多情况，并不可能利用国别方案资金，支助是要依靠捐助者提供的预算外资源。

20. 科索沃和东帝汶的危机情况是一个特别的两难，人口基金没有提供给这两个地方的国别方案预算。然而，作为联合国系统的一部分，基金必须在这些领域内新设立的联合国行政机构的范围内发挥作用和履行任务。由于人口基金的任务，人发会议行动纲领的指示，以及特别是联合国对于科索沃和东帝汶人民的责任，基金积极致力于取得预算外支助来援助这些人民。

21. 在巴尔干，难民专员办事处特别要求人口基金迅速采取行动，在生殖健康领域发挥领导作用。捐助者对于联合呼吁程序的迅速反应，使得基金能够迅速回应迁移到阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的科索沃难民的需要。在这两个国家，大量难民从科索沃拥入使得地主国的保健服务不堪负荷。人口基金向管理难民营保健服务的国际和地方非政府组织提供用品，也向地主国的国家保健系统提供用品。阿尔巴尼亚政府让它自己的国别方案资金用于早期的回应活动，造成了有效的回应。基金支持对遭受性暴力的科索沃妇女进行的初次评估，以便规划对这些妇女及其家庭的咨询与协助。在科索沃本身，难民一旦返回，基金面临了同其他联合国和非政府组织伙伴合作，在一个许多设施和服务都完全丧失，而妇女受到重大性暴力的情况中重建生殖保健的挑战。

22. 对照科索沃的情况，捐助者对于可能甚至有更多需要的东帝汶就较少支持。为了用极有限的资源提供基本支助，人口基金同一个正在协调生殖保健的国际非政府组织建立了密切的工作关系。人口基金在东帝汶的活动目前是由一个联合国自愿人员管理。

23. 在科索沃和东帝汶的情况，人口基金能够有所反应，即使规模很小。在其他情况，例如安哥拉，设计良好的干预行动，本来是能够救助妇女和婴儿的生命以及避免致命疾病（艾滋病）的扩散，但不能够维持。在有些这类情况，只是资金短缺；在另一些情况，延迟收到援助者认捐的资金，阻碍了方案的执行。

### 三. 挑战

24. 正如 DP/FDA/1999/6 号文件内的详细审查，在人口基金对没有预期的需要提供紧急援助的大部分情况下，国家当局只是要求修正现有的项目活动和预算以回应新的需要，并且同当地的人口基金办事处合作，在改善和保护生殖健康的全面目标之内建立新的优先事项和工作计划。在少数情况，有些国别方案的项目仍然在制定之中，这些项目可以适应新的需要。另一方面，有许多情况，国别方案的资金或是未能立即提供，或是未能容易获得。在有些情况下，完全没有国别方案以及没有可获得的预算。这些最近的经验突出了需要有更灵活的筹资机制来改善人口基金的反应能力。

25. 人口基金已经较有能力来处理紧急情况。在过去一年，它已经精简了方案制定工作，以便能够回应日益增加的对于紧急生殖健康和人口援助的要求。已经评估和改善了一套 12 个类型的预先包装好的紧急生殖健康袋（由机构间工作组发展，由人口基金装配，人口基金也为其他机构购买这种生殖健康袋），其他联合国机构和非政府组织对此有日益增加的需求。在比利时政府的支助下，已经为人口基金、其他联合国机构、非政府组织和国家工作人员开办一个训练方案，训练如何使用在机构间实地手册中的一些准则。比利时也支助关于难民生殖健康需要的宣传，包括为联合国和非政府组织工作人员举行一系列提高认识会议。

26. 目前正在审查对于青少年难民和内部流民提供生殖健康的最佳作法。已经编制了一个具有特别专长和紧急情况经验而能够临时改调的人口基金工作人员名册，并且正在讨论关于特别情况的国别办事处的工作人员编制需要。在联合国基金的支助下，人口基金已经开始评估在向难民和流民提供生殖健康服务以及记录被迫移民在生殖健康情况和需要方面的过去经验。新征聘的人口基金代表现在收到关于联合国紧急反应和冲突后重建方式的简报，以及联合国安全协调员办事处的安全简报。

27. 对于紧急情况中人口基金有效反应的最大挑战和障碍就是财政的限制。人口基金国别办事处和总部工作人员已经花了相当大的努力来参与机构间需要评估和 1999 年与 2000 年的联合呼吁程序。列入联合呼吁程序的项目是在对特别情况的密集评价、同地方当局和其他联合国机构详细讨论以及仔细审议了一些活动对发展的影响之后编制的。但是，联合国紧急救济协调员已经指出，过去一年对于联合呼吁程序的捐助者反应令人失望，也不公平。

28. 完全依赖联合呼吁程序已经使得生活在危险情况中的许多人的生殖健康发生严重危险。七个捐助者回应 1999 年的巴尔干呼吁，提供经费给人口基金，几乎所有的活动都获得资金。但是对于大部分其他的呼吁就完全没有捐助者回应。过去一年人口基金收到的紧急情况的唯一其他预算外支助是为土耳其提供的生殖健康用品，因为地震摧毁了诊所也破坏了服务，以及为埃塞俄比亚流民的小型项目和为莫桑比克水灾救济项目提供的支助。这已导致非常不幸的不平等：例如安哥拉和东帝汶的妇女尚未收到她们需要满足生殖健康所需的支助。

29. 为了解决这个问题，人口基金将继续积极参与加强呼吁程序，希望在将来有较大的成果，并将对个别捐助者作出特别努力。人口基金的一个目标是改善宣传和筹资，以便调动预算外资金以更加公平的方式来满足需要：传达讯息说明国际媒体可能“忘记”的情况中的妇女和男子和青少年并没有被联合国遗忘。

30. 但是，即使在良好的捐助者反应的情况，在实际收到资金方面的耽搁能够延迟迫切需要的支助，因为人口基金的财务条例要求在资金能够发放之前必须收到资金，而不只是认捐资金。预算外资金是用于这类紧急情况，但是当人口基金必须等到那些资金收到之后才开始采购紧急需要的用品或者提供所要求的技术专长，就丧失了重要的干预机会。在去年的一些情况，已经从联合国基金供资的一般紧急支助项目提供了小量的资金，以供评估和初步供应用品，使得国别办事处有时间同捐助者和其他伙伴讨论所需的较大资源。这种“种子”资金的提供，使得能够开展一些活动，一旦捐助者能够见到并且赞扬其价值，就鼓励他们提供更大的支助。因此，迄今的有限经验显示在危机开始时利用少量资金来抛砖引玉是一个调动资源的具有成效的战略。但是，即使这种小量资金通常都无法获得。

#### 四. 拟议的安排

31. 为了能够迅速反应，人口基金必须能够在紧急情况时迅速获得资金。人口基金提议使用一笔小数目，每年达到 100 万美元，以供特殊情况之用，基于类似开发计划署的 TRAC1.1.3 供资机制的这种机制的原则（TRAC1.1.3 机制 1995 年获得执行局的核可，拨出了 5% 的开发计划署核心资源提供给特别发展情况中的国家。）在已经明确查明有严重和立即的人口和生殖健康需要的情况，但是：（a）正规的个别方案资金完全无法提供；（b）国别方案资金不能立即提供，但是能够在以后偿还；和/或（c）对于一项联合国联合呼吁程序的人口基金组成部分，捐助者已经作出了支助承诺，但是资金尚未到位的情况，就能够获得这些资金。在最后两种情况，储备金将支助紧急需要的费用，然后将获得偿还。

32. 人口基金将继续寻求预算外资源来支助危急情况中的人口和生殖健康，考虑 100 万美元的核心资源作为呼吁这类资源的一个抛砖引玉的基础。但是，即使这一小笔钱也能提供对紧急情况的初阶段或者其他特别情况所需的必要和紧急支助，并且也将能够即时开始进行个别方案或预算外资源以后能够负担的一些活

动。它将能够大为改善人口基金迅速回应政府对口单位和联合国机构间评价所确认的紧急需要的能力。它将提供一个单纯的机制来回应紧急需要，能够大为增进人口基金在其任务领域的回应能力，同时确保担负责任。

33. 人口基金将制定获得这种资金的明确标准，并且将利用其他方案的同样财务和会计程序和监督。人口基金在第一年之后将提交执行局一份关于使用提议资金的详细报告，附有在该段期间这个机制如何运用的一个评价。

## 五. 作出决定的因素

34. 执行局可能愿意：

(a) **鼓励**人口基金继续发展其工作，如以上所说，在困难情况中提供人口和生殖健康援助；

(b) **核可**本报告第 30 段所述，使用每年多达 100 万美元，以供特殊情况之用。