



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
18 July 2000  
Chinese  
Original: English

2000 年第三届常会

2000 年 9 月 25 日至 29 日，纽约

临时议程项目 4

人口基金

联合国人口基金

执行技术咨询方案安排的进展报告

## 一、 引言

1. 本报告根据开发计划署/人口基金执行局第 99/19 号决定编写，该项决定核可继续执行人口基金临时性的两年期(2000-2001 年)技术咨询方案。执行局要求执行主任向 2000 年第三届常会提交关于执行技术咨询方案安排的进展报告。执行局要求进展报告应包括下列内容：“(a) 分析方案国的技术和战略支助需要和这些需要如何由国别支助工作队和技术咨询服务的职能和组成来满足，其中重点为人发会议后续行动、联合国发展援助框架要求和部门发展方案；(b) 解释如何监测技术咨询方案，特别是在多年期筹资框架之内；和(c) 说明正在技术咨询方案内如何利用关于国家能力建设和连网的国家和区域专门知识。”

2. 技术咨询方案是一种机构间安排，通过它在人口基金所有三个核心方案领域即生殖健康（包括计划生育和性健康）；人口与发展战略；和宣传等三个领域向各国提供技术援助。性别是其中每个领域的一个重要的跨部门方面。技术咨询方案有三个目标：(a) 提供技术知识、分析和研究以用于人口基金方案国家的人口方案；(b) 通过增加国家和区域的个人与机构专门知识以加速实现国家自力更生；和(c) 有助于对人口方案采用综合性和协调一致的多学科方法，以及鼓励研究和分析与业

务活动密切互动。技术咨询方案与联合国其他援助框架的一个不同的特点是它采用多学科和机构间做法。

3. 技术咨询方案建立于 1992 年，自那时以来，在实质性关注领域和结构安排两个方面，都在继续演变。按目前的结构，技术咨询方案的安排分为两层。该系统的第一层由技术专家组成，分配给八个多学科区域性国别技术服务工作队（国别支助工作队），它们分设在：埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴；塞内加尔的达喀尔；津巴布韦的哈拉雷；尼泊尔的加德满都；斐济的苏瓦；泰国的曼谷；约旦的安曼；以及墨西哥的墨西哥城。（第九个工作队设在斯洛伐克的布拉迪斯拉发，由现有员额配备，已经执行局核可，预计将于 2000 年开展业务。）第二层由技术咨询专家组成，他们在有关联合国机构——劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织、妇发基金、艾滋病方案和联合国各区域委员会——的总部或区域办事处任职。一般说，国别技术服务工作队的专门知识应各国政府、国家执行机构或多边或双边发展机构的要求，通过人口基金国别办事处提供。组织第二层（技术咨询专家）的目的是向国别支助工作队提供技术支援。

4. 八个国别支助工作队由人口基金和联合国其他伙伴机构和非政府组织征聘的专家组成。专家们具有扎实的专业知识，在人口基金三个核心方案领域有着牢固的基础，并专长于某个具体的分领域（例如，生殖保健服务；培训和研究；性别；信息、教育和宣传；以及数据系统等）。工作队的组成和工作重点已随着时间推移而发生变化，以便例如通过增加社会文化研究、青少年生殖健康、包括艾滋病病毒/艾滋病在内的性传染病和生殖保健商品管理领域的专家，以反映新近出现的趋势和各国变化着的技术需要。

5. 位于技术咨询方案伙伴机构和组织总部或区域办事处的技术咨询专家负有两项主要责任：(a) 向国别支助工作队专家提供技术支援，其方法是使他们随时了解伙伴机构任务领域的发展情况，从而帮助巩固技术咨询方案的多学科性；和 (b) 促进技术咨询专家在各自机构和组织的工作中系统地考虑人口问题。要求技术咨询专家综合各种技术文件以应用于有关国家的情况；参加各种研讨会、讲习班和会议以便介绍他们各自专业的观点；以及应要求参加特派团出访方案国，经常与国别支助工作队专家联合在一起这样做。

6. 自创立以来，技术咨询方案根据变化着的优先次序、需要和情况而不断发展。在 1994 年通过国际人口与发展会议（人发会议）《行动纲领》以后，对系统作了修改，以便更有效地支助生殖保健做法并确保将性别方面的考虑和问题纳入主流。更近一些时候又修订了该系统，以满足加

强人口基金国别方案的监测和评价的需要，应对艾滋病病毒/艾滋病的大范围流行及更有效地利用新的信息技术。此外，正在向国别支助工作队专家提供更多的机会，以便就国别方案的制定、侧重点和管理问题采取主动的态度。

7. 应当指出，由于人口基金近年来一般资源有所减少，技术咨询服务和国别支助工作队的职位数减少了。技术咨询方案系统于 1992 年开始执行时，核准了总共 156 个员额，包括 40 名技术咨询服务专家。今天，核准的员额总数减少到了 130 人，其中 18 个为技术咨询服务专家。由于填补空缺员额存在着时滞和预算上存在着资金拮据，核准的员额不是全填补的——在任何一个时间，约有 20%至 25%的员额是空缺的。实际上，在人口基金为执行局 2001 年第二届常会编制技术援助安排提案时，主要考虑之一将必然是目前的和可预见的筹资制约因素。

## 二、技术咨询方案系统的目标

### 提供技术知识、分析和研究以建设国家能力

8. 技术咨询方案系统以多种方式运作，帮助方案国满足它们对技术援助的需要，提高人口基金三个核心方案领域的国家能力。在受到要求时，国别支助工作队提供技术支援，开展国别人口评估及联合国系统的各种倡议，例如共同国别评估、联合国发展援助框架（联发援框架）和全部门性办法。此种技术支援包括支助发展人口基金供资的国别方案和次级方案，以及监测和评价国别方案及其次级方案和组成项目。关于建设能力的倡议包括在方案国和国别支助工作队办事处开展培训活动。通过出访方案国提供了很多技术专门知识。1999 年期间，国别支助工作队总共出访执行任务约 1 100 次，涉及出访日超过 12 400 天。去年进行的技术访问 40%以上有关人口基金国别方案周期战略阶段的支助。

9. 如上所述，技术咨询方案在帮助人口基金国别方案反映人发会议和人发会议 5 周年审查过程的目标方面发挥了重要的作用。例子有 1994 年开罗会议后苏瓦国别支助工作队与人口基金在太平洋分区域的两个国别办事处进行合作，以及与太平洋岛屿各国政府合作，拟订该区域青少年生殖保健战略的方法。同样，其他的国别支助工作队也举办了关于青少年生殖保健问题的众多讲习班和研讨会并为此提供了专家。艾滋病病毒/艾滋病的破坏作用日益增大，也促使国别支助工作队提出了大量倡议，以帮助国别办事处将阻止艾滋病病毒传播的战略纳入人口基金的国别方案和纳入国家人口和生殖保健战略。在这方面，应当指出，近年来依靠艾滋病方案提供的资金，国别支助工作队增加了 3 个艾滋病病毒/艾滋病员额和 3 个商品后勤管理员额；此外，还有一个艾滋病病毒/艾滋病员额由瑞典国际开发合作署（瑞典开发署）出资。事实证明，国

别支助工作队的多部门性特别宝贵，它有助于将人口方面的问题纳入国别和区域两级更广泛的发展对话，其方式是突出一些新出现的问题如年龄结构变化给基本服务的提供造成的后果；全球化对就业和人口外迁及对妇女就业的影响；建立可靠的数据系统以跟踪实现人发会议和其他国际会议目标取得的进展的必要性；以及衡量例如为了减轻贫困程度或降低孕产妇死亡率而制定的国内方案影响的必要性。

10. 由于联合国发展机构加强有关机制以便利在方案国采取协调一致的做法，技术咨询方案发挥了重要的作用。例如，亚的斯亚贝巴国别支助工作队参与支助厄立特里亚、埃塞俄比亚和斯威士兰三国拟订共同国别评估方案的工作，作为这三国建立联发援框架工作的组成部分。在这些活动过程中，国别支助工作队专家与国家顾问、非政府组织和其他利害关系方共同努力，以确保将人口和生殖健康问题纳入共同国别评估和联发援框架中。他们还帮助界定能够评估人口方案进展的方法，发展评估工具和拟订报告框架。在埃塞俄比亚，国别支助工作队专家参加了世界银行为该国发展全部门性办法的特派团。专家的作用是拟订纳入全部门性办法的卫生部门改革的信息、教育和宣传部分。

11. 1999年，国别支助工作队介入国别方案拟订过程的一个引人注目的例子是加德满都国别支助工作队为六个中亚（“卡杜克”）国家——阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦——制定国别方案和次级方案提供的援助。在完成国别人口评估后，国别支助工作队在乌兹别克斯坦塔什干为国家方案负责官员举办了一次多学科方案制订讲习班，讨论国别人口评估的调查结果，确认各自国别方案和次级方案的主要优先领域，以及发展逻辑框架矩阵。事实证明这些讲习班很有价值，是有用的能力建设培训演练。在这期讲习班后，国别支助工作队专家与人口基金国别办事处工作人员和政府同行及其他国家利害关系方密切合作，共同制订国别方案草案。接着加德满都国别支助工作队的一个多学科专家委员会审查了拟议的方案，然后最后定稿并提交各自政府、人口基金总部和开发计划署/人口基金执行局，它们于1999年9月核可了这六项方案。

12. 事实证明，国别支助工作队特别有助于向国家同行和人口基金国别办事处提供关于包括发展逻辑框架矩阵在内的利用逻辑框架做法的培训，作为制定国家人口方案的组成部分。随着人口基金过渡到基于结果的管理做法，继续需要在国别一级加强利用逻辑框架。国别支助工作队证明有充分的能力协助国别办事处和方案管理人员将逻辑框架做法和利害关系方参与的概念内部化，以及学会将逻辑框架矩阵作为有效制定、执行、监测和评价的工具。发展逻辑框架最难的方面之一，在于选择能用来监测和评价方案和次级方案成功与否的合适的“客观可核实指

标”。国别支助工作队正在发展依靠此类指标工作的大量经验，并帮助国别办事处发展将提高逻辑框架作为监测和评价工具的潜力的指标。

13. 在国别方案拟订过程后，国别支助工作队经常向各国派遣特派团协助拟订每个专题领域的次级方案。例如，在加勒比地区，墨西哥城国别支助工作队帮助牙买加制定青少年生殖健康次级方案。这包括参加在9个月期间举办的3期讲习班，所有有关政府部和非政府组织均派代表参加。国别支助工作队专家帮助设计组成项目，它们包括各种活动如培训，将保健服务融入在其他社区服务之内，信息、教育、宣传和倡导等。作为发展次级方案一部分而举办的讲习班包括圭亚那和苏里南的代表，以便他们能将学到的经验带回本国发展自己的青少年生殖健康次级方案。后来，牙买加的青少年生殖健康次级方案向在巴巴多斯举行的加勒比青年问题首次峰会作了介绍。同样，亚的斯亚贝巴国别支助工作队发展了一个组成项目，促进尼日利亚的青少年生殖健康作为生殖健康次级方案的一个主要部分。作为此项工作的组成部分，国别支助工作队专家审查和帮助修订了供保健工作人员和学校指导员使用的咨询问题培训手册，包括编写手册中关于父母教育和咨询问题、供青少年参考的资源文件和怀孕青少年护理问题的新章节。

14. 国别支助工作队能够提供的拟订次级方案的多学科工作队办法，有助于提出形式更加丰富多采的混合性倡议，使人们更加注意各种跨部门问题如性别问题，信息、教育和宣传问题及社会文化研究问题。例如，在利比里亚，亚的斯亚贝巴国别支助工作队派出特派团访问以确保将性别问题纳入该国正在就生殖健康做法进行的知识、态度和做法问题调查。由于国别支助工作队的援助，知识、态度和做法工作队包括3名女性管理人员，将调查表设计得包括有关该国性别状况的问题，在对待被调查人采用男女有别的方法方面培训实地访问人(其中一半多为妇女)，而且调查结果对制定国家生殖健康方案提供了重要的按性别分类的数据。

15. 在人口基金核心方案领域的另一个领域——人口与发展战略——新的信息技术对于数据收集、处理、分析和传播具有重大的影响。有些国家正在遇到问题，难以跟上快速变化的技术，导致使用或发展不适当的工具或手段进行普查和调查。一个重要的经验教训是，为了使普查和调查工作避免不必要的困难，至关重要的是应确保普查的总体设计方案不完全以新的或新兴的技术为基础，而是以符合当地情况的技术为基础。现已发现，由实务顾问和数据处理顾问双方共同组成的国别支助工作队联合特派团，在制定总体普查和调查计划、系统设计和实现方面可提供有效的技术投入，因为能够顾及到两种观点的要求和需要。

16. 1999 年国别支助工作队特派团约有五分之一与向执行中的方案和项目提供技术支援有关。例如，亚的斯亚贝巴国别支助工作队协助多个国家为护士编写关于生殖健康的预培训和在职培训课程，其中包括青少年生殖健康部分。在孟加拉国，加德满都国别支助工作队的一名生殖健康和计划生育问题专家向全国预防和社会医学院提供了技术专门知识，他审查了学院关于母子保健和计划生育的现有课程，并提出了可加调整以便纳入符合人发会议《行动纲领》的综合性生殖健康做法。该专家为学院教师举办了关于生殖健康概念的短期培训班。此外，他还在学院就青少年生殖健康问题讲了一堂课，并具体参照了孟加拉国的情况。

17. 在青少年生殖健康领域，安曼国别支助工作队的一名专家在埃及的一个项目中持续不断地发挥作用，该项目旨在将生殖健康纳入女孩指导员和男童子军的教育和社区发展方案。国别支助工作队专家与国家同行合作，其作用包括主持会议和专家工作组工作，并帮助起草培训指南以及信息、教育和宣传材料提供咨询意见。教育材料经常需要改写和重新设计以体现人发会议后的优先次序，国别支助工作队的咨询工作组正在向这项努力提供帮助。例如，来自曼谷工作队的一名人口教育问题国别支助工作队专家曾出访越南，导致重新起草和最后敲定了获得教育部批准的教育材料。这是国别支助工作队干得非常漂亮的那类咨询职能。人口基金的代表不可能是设计教育材料的专家，但通过利用国别支助工作队的专家，国别办事处却能够有效利用人口教育方面的一名专家，他熟悉越南的情况，了解其他亚洲国家学到的经济和最佳做法，而且也深刻掌握人发基金的原则和人口基金的程序。

18. 国别支助工作队的一个主要的战略重点是参加审查和评价人口基金支助的方案和项目，并为方案改进提供技术投入。这包括参加年度方案审查和中期审查。作为独立的国际评价人员，国别支助工作队使评价工作具有以广泛专业知识为基础的客观性。例如，在菲律宾，国别支助工作队一名生殖健康信息和咨询专家评价了生殖健康和咨询次级方案的信息、教育和宣传部分。根据该地区其他国家类似方案取得的经验，国别支助工作队专家能够提出各种改进意见，导致该国重新制定了信息、教育和宣传战略。

19. 国别支助工作队专家提供的技术专门知识并不是全都由于出访方案国而提供的。在国别支助工作队办事处所呆的时间里，工作队专家开展一系列其他活动以向国别方案提供技术投入，其中包括：(a) 多学科案头审查国别方案和次级方案文件和技术材料（例如，国别人口评估和中期审查文件、调查文书和报告及信息、教育和宣传材料）；(b) 编制和保留不同学科和专长的区域专家名册；采用与国家专家连网的方式通过

因特网提供技术支援；(d)编写和审查培训材料；和(e)编写科学和技术文件，它们强调业务问题并向有关对象传播最佳做法。例如，在过去的24个月中，国别支助工作队总共编写了大约50份技术出版物，题目十分广泛，其中包括青少年生殖健康，性别问题宣传，人口普查方法，人发会议后生殖健康业务化工作取得的进展及在国别一级加强人口基金对艾滋病病毒/艾滋病的应对措施。国别支助工作队专家还利用非任务出差时间充实自己的专业知识，并通过内部研讨会和讨论形式相互交流共享信息，包括学到的经验和最佳做法。

20. 人口基金伙伴机构中的技术咨询服务专家利用多种做法履行其为国别支助工作队工作提供技术支援的职能。专家们在讲习班和战略讲座上跨机构相互协作，并在旨在提高国别支助工作队向各国提供的服务质量的技术讲习班上与国别支助工作队协作。他们还帮助促进共享经验，其方式有编写某个部门全体国别支助工作队专家强调所学到经验和最佳做法的出访任务报告的综合摘要，撰写某个国别支助工作队特别关心的专题及其工作的联合文件，以及评论国别支助工作队的出访任务报告和技术报告。技术咨询服务专家还担任国别支助工作队内部研讨会的技术顾问，以便使各工作队及时了解其专业领域的发展情况。例如，1999年，妇发基金的专家向安曼国别支助工作队通报了经证明对打击对妇女暴力行为有效的各种战略。

21. 有时候应要求技术咨询服务专家与国别方案直接合作，如果找不到国别支助工作队的顾问或特定工作队未设置此种专业。例如，1999年在南部非洲地区，劳工组织的技术咨询服务专家曾两次出访，而粮农组织和教科文组织的专家则分别各出访一次。卫生组织的专家曾数次前往非洲国家执行信息、教育和宣传任务，以支持生殖健康及评估利比里亚生殖健康服务的质量和享受机会。同样，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）的技术咨询服务专家数次出访东南亚各国，以支持人口与发展战略。

#### 加强国家技术专业知

22. 加强国家能力被纳入和承认为全体技术咨询服务专家的关键职能，而且对对口同行进行在职培训是所有国别出访使命的组成部分。1999年期间，足足有三分之一的出访活动专门与建设能力工作有关。国别支助工作队为提高当地技术能力而开展的主要活动之一是通过参加正规的国家和区域培训讲习班。1999年期间，国家支助工作队在72个国家中总共组织了128次国家和区域培训讲习班。讲习班涉及的技术课题极其广泛，其中包括使用地理数据库，将信息技术应用于人口数据，

项目监测，将性别问题纳入主流，使生殖健康业务化，函授学习，以及男子介入生殖健康，这只是其中数例而已。

23. 国别支助工作队组织的讲习班有助于提请国家对口方注意新近出现的问题。例如，1999年12月，在达喀尔举行了一次以紧急和危机情况下的生殖健康为题的分区域讲习班，它以促使发展伙伴注意在紧急情况下处理妇女、男子和青年生殖健康问题的重要性作为其目标之一，这个领域遭到忽视的情况太多了。国别支助工作队还继续作出巨大努力，协助各国将方案拟订和执行管理工具如逻辑框架分析用作方案拟订的一个必要部分。例如，早在1997年，安曼国别支助工作队与总部联手举办了一次联合讲习班，培训阿拉伯国家区域对口方掌握逻辑框架。1999年4月，亚的斯亚贝巴国家支助工作队以逻辑框架为题举办了一次为期两周的分区域培训师培训讲习班。达喀尔国别支助工作队就逻辑框架问题为国家干部组织了一系列的分区域培训，1998年在努瓦克肖特和雅温得，1999年在阿比让和雅温得。培训方案鼓励参训人员在国家一级再组织培训，以便建立一支足够数量的专家队伍，能够将逻辑框架应用于本国的方案拟订工作。国别支助工作队还出版了法文版本的逻辑框架准则，供法语区非洲国家的国家干部使用。

24. “委派培训”指国家专家与国别支助工作队总部专家一起工作一段时间，这是国别支助工作队为建设能力正在采用的另一种有用的方式。这种机制通过具有不同背景和专业知识的国别支助工作队专家的介入，以允许和促进采用多学科方法处理人口问题。例如，1999年，曼谷国别支助工作队在该工作队办事处组织了四次委派培训讲习班，两次为印度尼西亚举办，为柬埔寨和中国各举办一次，在讲习班期间，这些国家的官员接受了下述领域的培训：生殖健康和性别相关数据分析，人口普查和调查分析，综合生殖健康、计划生育和创收活动管理，以及南南合作的咨询技术。

25. 国别支助工作队一向有助于促进和便利南南合作。曼谷国别支助工作队利用的一种创新程序是将印度尼西亚的一个非政府组织——人口基金支助的南南倡议“优良中心”之一——的15名专业人员带到曼谷参加为期一周的国际咨询问题委派培训。在随后的数月中，各个印度尼西亚专业人员陪同不同的国别支助工作队专家出访柬埔寨、朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民民主共和国、缅甸和越南。出访任务覆盖的实务领域包括人口与发展战略、数据处理和数据库管理、人口普查和调查数据分析、逻辑框架培训及性别与人口宣传。在出访期间，印度尼西亚顾问与国别支助工作队专家肩并肩地共事，一起进行情况分析，确定各种问题，提出解决方案和建议，与各国政府和人口基金国别办事处谈判，进行培训和介绍工作。接受这种“导师指点式”培训的专业人员对

于他们的经验极感兴趣,并获得了关于共享其技术专门知识的最佳方法的宝贵见解。

26. 国别支助工作队专家也以技术顾问的身分参加国家和区域专业会议、研讨会、会议和讲习班。近期研讨会覆盖的问题包括各种专题,如人口与发展的性别方面的人口统计数据解释和分析,非洲老龄化和老年保障,生殖健康监测和评价指标的制订,同行教育战略,以及根据人发会议精神管理高质量生殖健康方案,以及其他各种专题。

27. 像国别访问、讲习班和委派培训等面对面的干预方式,直接介入的人数有限。因此,国别支助工作队继续致力于创新的方法以普及到更多的对象。例如,苏瓦国别支助工作队在因特网的万维网网站上登录了有关生殖健康和性别的各种专题的一系列十个培训单元。此种创造性地利用新的信息技术的做法今后将继续采用,以便使日益稀缺的财政资源的功效达到最大值。

28. 合作举办风险活动是尽量扩大影响的另一种方法。为此,国别支助工作队和技术咨询服务专家经常采用合办技术讲习班和培训班或通过作为技术专家参加其他组织在选定实务领域——青少年生殖健康,性别,信息、教育和宣传规划,学校课程中的生殖健康,等等,这些方面人口基金都拥有特殊的专门知识——主办的讲习班进行建设能力的工作。机构间合作的一个有效例子是1999年7月在达喀尔举办的艾滋病病毒/艾滋病问题讲习班。人口基金三个非洲国别支助工作队总共60名参加者及艾滋病方案和其他机构的代表参加了讲习班,它旨在就有关艾滋病病毒/艾滋病的方案问题和如何能通过人口基金支助的方案解决这些问题达成共识。讲习班的多学科、多机构性提供了一次机会,可以联手解决共同的问题并重新作出承诺,通过重新拟订资源方案和与其他合作伙伴协作以防治这种大规模流行的疾病。

29. 曼谷国别支助工作队对柬埔寨的技术援助是一个很合适的例子,它说明国别支助工作队如何能够长期努力以建设国家能力。在过去两年中,执行了一个有关人口普查和调查数据分析的系统能力建设方案,作为该国1998年人口普查的后续行动。在国别支助工作队办事处为代表数个关键部的12名官员组织了两次委派培训讲习班,以提供关于数据分析的综合课程。此外,还组织了两次国内培训讲习班和若干次对应于人口普查报告不同章节或专论的主题讲习班。国别支助工作队为七次此种讲习班提供了技术顾问,期间将培训与编写人口普查报告结合起来。国别支助工作队专家与国家干部并肩工作并帮助他们边干边学。虽然柬埔寨在人口普查和调查数据分析方面离实现自力更生还有一段距离,但它现在拥有了一组具有基本知识和经验的专家。本例说明国家能

力建设是一个持续进行的过程，而不是一次性的努力；要想取得成功就必须持之以恒。

#### 确保采用综合和协调的多学科做法

30. 技术咨询方案系统的主要职能之一是能够充当发展有效伙伴关系的机制。国别支助工作队与各种组织之间就提供技术援助特别是关于生殖健康和性别问题的广泛协作是值得一提的。技术咨询方案伙伴机构以外的协作组织的名单可以列出一长串，其中包括合作机构、多边机构、国际和区域性非政府组织、基金会和研究机构。

31. 苏瓦国别支助工作队正在采取的主动行动可以有力地说明国别支助工作队与其他组织之间的伙伴关系能够发挥的作用。与联合国发展集团（发展集团）其他合作伙伴合作，人口基金已被指定扮演领导角色，为太平洋分区域联合国系统共同数据库制定一个框架。数据的缺乏和不可靠制约着为所有联合国伙伴机构建立公用的数据系统和指标。人口基金与这些机构合作，现正在开发超过 40 个变量的公用数据库，它们将用来为整个太平洋分区域编制共同国别评估和联发援框架。

32. 由于越来越多的国家使用联发援框架，国别支助工作队支持人口基金参加联发援框架过程并作出了贡献，以确保在框架之内制定国别方案。例如，在危地马拉，墨西哥城国别支助工作队审查和评论了联发援框架草案，并拜访了联合国其他开发机构的代表以讨论协调和互补的领域。在萨尔瓦多，国别支助工作队在为规划方案中期审查而出访期间强调，审查应考虑该国正在开发的共同国别评估的组成方面。同样，由于越来越多的国家采用了全部门性办法，将利用国别支助工作队的技术专长确保人口和生殖健康问题不被忽视，其中依靠如上所述它们在诸如埃塞俄比亚等国家迄今为止所积累的经验。

33. 技术咨询服务专家对于推动机构间的协作可以起到巨大的促进作用。例如，他们利用电子技术定期相互交流和与国别支助工作队交流，有时候按实务性专业范围进行，其他时间采用多学科方式和学科间方式进行。这有益于为了提高所有技术领域的质量而共享知识和意见，而且有助于减少机构间工作的重复。最近讨论的主题包括交流关于建设能力和预防性暴力的意见。此外，技术咨询服务专家还在与更广泛的学术界扩大接触方面可以发挥作用。技术咨询服务专家的论文在世界各地的主要技术刊物上广为发表，它们有助于使来自系统外部的发展问题专家了解人口基金方案范围内发生的主要问题的最新情况。不过，必须承认，由于第 99/19 号决定所反映的技术咨询服务专家员额数减少和空缺率接近核准员额数的三分之一，该系统缺乏在它首次开发时设想的程度上支援国别支助工作队所需的深度。而且，由于资金拮据，也使技术咨询

服务专家和国别支助工作队专家都参加的协商会议和专题讲习班的数目和频次减少了。这些专题会议和讲习班提供宝贵的机会，可以共享关于所学到的经验教训和最佳做法的信息，制定各种战略和行动计划，也可用来积累专业知识以及可使同事们彼此面对面地交流。

34. 技术咨询专家审查全球和区域趋势，确定新近出现的问题和传播所学经验教训和最佳做法方面的工作，一向是国别支助工作队工作的宝贵补充。不过，需要作出努力以便使技术咨询方案系统的两个层次更系统地共享此种投入。同样，虽然采取了一些主动行动，但仍需要使更正规的机制机构化，以使国别支助工作队能够更经常地向技术咨询专家提供关于国别经验和想法的信息。

### 三、技术咨询方案系统响应国别需求的能力

#### 对需求的评估

35. 除了定期监测和评价做法外，人口基金在过去一年中还采取了若干特殊的主动行动，以评估技术咨询方案系统在实现其目标方面取得的进展，其中包括：(a) 基于内部网的讨论小组，参加的有技术咨询方案伙伴机构、国别支助工作队和人口基金总部工作人员；(b) 实地调查，通过人口基金国别办事处提供便利，其目的是获得各自国家政府和民间社会的国家人口专家的意见；(c) 国别支助工作队和技术咨询服务伙伴机构非正规地评估它们的工作表现和对满足方案国技术援助需求所作出的总体贡献；和(d) 案头审查有关的评价报告和内部文件。

36. 实地调查涉及人口基金援助三个核心领域有关技术援助的国家级经验和期望。调查试图评估对于技术援助的综合国别需求并用文件证明技术咨询方案系统满足这些需求的程度。此外，还提出了几个关于处理人口问题的不断变化着的社会经济环境问题。

37. 实地调查的调查表发给了人口基金正在支助国别人口方案的（总共 130 个）国家中的 75 个。介入调查的国家多数都有一名人口基金驻地代表。为了获取各自国家人口活动主要参加者的意见，人口基金办事处与主管政府官员、国家人口专家和非政府组织代表进行了协商；然后国别办事处为编写综合反应提供了便利。总的答复率为 77%，收到了 58 个国家填好的调查表。

38. 实地调查发现，在人口基金方案覆盖的世界每个区域，人口基金所有三个核心方案领域都继续全面高度需要技术援助。实际上，据实地调查答复者认为，所有来源合起来——国家专门知识、联合国机构、国际组织、多边和双边捐助方——目前只是适量满足各国对于支助人口和

生殖健康方案的技术援助需求量的大约 50%。作出答复的绝大多数 (95%) 国家预计，它们对于技术援助的需求将会增加。

39. 外部技术援助的长远目标是帮助各国发展国家能力和实现自力更生。为评估实现这一目标取得的进展，各国将前四年中得到的技术援助的总体水平与今后四年预测的需求水平作了比较。答复清楚表明，虽然多数国家（约 75%）过去四年中国家技术能力有所提高，但单靠国家专门知识将不可能满足人口基金核心方案领域在可预见的将来对技术援助的需要，而且将继续需要大量的外部技术援助。

40. 由于国家一级的技术援助可向不同的国家和国际来源谋求，还尝试评估目前国别支助工作队、国别支助工作队以外的人口基金来源和人口基金以外来源提供此种援助的相对程度。这三种来源中每一种都发挥了重大的作用，但调查发现各国倾向于依靠单一来源满足它们在特定实务领域的技术援助需要，而且多数情况下单一来源都是国别支助工作队。实地调查的结果表明，大约 60% 的国家只利用一种来源满足它们在生殖健康、人口与发展战略和宣传等领域全部技术援助需求的 75% 或更多，而且多数情况下都转向国别支助工作队求助。这证实国别支助工作队在满足各国在人口基金三个核心方案领域的技术援助需求方面，确实发挥着非常重大的作用。在非洲、阿拉伯国家和亚洲等区域的国家中，这一格局尤其值得注意。

41. 如上所述，调查发现，多数国家在人口基金所有三个主要方案领域对技术援助的总体需求，预计仍将是大量的或进一步增加。不过，鉴于优先次序正在呈现，这种援助的重点可能转移。生殖健康领域确认为今后技术援助优先的具体领域，它包括加强生殖健康方案管理能力，支助青少年生殖健康，与艾滋病病毒/艾滋病作斗争和降低孕产妇死亡率。同样，在人口与发展战略领域，当前技术援助的重点也可能转移到新近出现的问题如艾滋病病毒/艾滋病的影响、移民、老龄化和城市化，以及转移到开发和管理综合信息系统、数据库、指标和地理信息系统以便进行监测和评价。实地调查还显示，答复者预测，在宣传领域，诸如提高决策者认识和建设动员资源以实施人发会议《行动纲领》的能力等专题将需要大量的技术援助。

#### 监测技术咨询系统

42. 作为持续进行的监管过程的一部分，人口基金总部和每个机构总部内的协调员定期监测技术咨询方案，以尽量提高所提供的技术援助的效益，并确保有效地利用资源。根据国别支助工作队专家和技术咨询服务专家在年初各自制定的执行计划，每年评估他们个人的工作表现。此外，国别支助工作队提交半年期活动情况报告，报告提供大量宝贵的信

息，并在总部接受广泛的审查。机构间特别工作组由国别支助工作队队长和包括人口基金在内的技术咨询方案系统所涉机构的代表组成，它每年至少开一次会审查系统运转的效果和进行必要的调整。

43. 对国外支助工作队办事处进行定期管理审计。例如，1999年期间，开发计划署/人口基金审计和执行情况审查办公室对加德满都国别支助工作队进行了一次管理审计。审计发现加德满都国别支助工作队面临的许多关键问题是其他国别支助工作队同样面临的共同问题。这些问题包括：迫切需要填补空缺职位；优先满足国别办事处出访要求的挑战；以及减少在出访途中所花的时间，以便利用适量的时间履行其他实质性任务的可取性。

44. 由于采用基于结果的管理办法以确定方案的规划、监测和评价工作，正在为技术咨询方案发展的逻辑框架将有助于实现多年筹资框架的目标和产出。为此，国别支助工作队和技术咨询服务专家已开始编制他们工作的客观可核查指标。这些指标将与多年筹资框架的目标挂钩，并将具体设计得能够尽量测定技术咨询方案系统为各国在人口基金三个核心方案领域提供技术专门知识方面实现自给自足所作贡献的程度。据设想，将通过逻辑框架分析使技术咨询方案不同参与方——技术咨询方案伙伴机构、人口基金国别办事处和人口基金总部——的作用和责任更加系统化、协调和一体化。技术咨询方案特别是国别支助工作队将有更大的余地发挥关键性作用，可以协助方案国和人口基金国别办事处将基于结果的管理概念和程序纳入其国别方案的计划和战略。

#### 四、前途

45. 世界政治、经济和社会文化环境的广泛变化，正在使国家、区域和全球各级的人口问题专家面临需要远见和灵活性的挑战。在这方面，国家一级变化着的环境至关紧要。绝大多数方案国正在进行或在不久的将来可能进行调整或改组。这些改革包括过渡到采用一种权力更加下放的办法管理人口和生殖健康方案，并将它们纳入全部门性办法的范围内。经济全球化和许多国家向私有化的过渡正在对人口动态（例如，移民格局）和对生殖健康服务的可获性和质量（例如，各国政府满足基本社会服务需要）产生影响。同样，全球信息网络也正在影响执行人口方案的各个社会阶层的态度、认识和期望。

46. 人口基金正在想方设法确保它的技术咨询系统面对此类动态变化能够更具主动性和创造性。预计技术咨询方案将发挥更为主动的作用，协助各国和人口基金国别办事处预见和处理各种国家人口问题，途径是研究新近出现的人口趋势和问题并提高对它们的认识，例如人口年龄结构尤其是青年和年龄分组中的变化，艾滋病病毒/艾滋病发生率的提高

及其多方面的后果。与此同时，还必须认识到，鉴于资金拮据，目前形式的技术咨询方案可能难以满足各国技术援助需求的预期增长。因此，需要考虑以新的方式和伙伴关系提供技术援助，以便确保人口方案继续保持现有质量。

47. 提供技术援助一向是并将继续是有效执行人口基金国别方案及国家人口和生殖健康方案的重要条件。人口基金国别办事处的实地调查表明，尽管由于供资紧张而不允许填补所有空缺职位，但各国仍对现行系统普遍感到满意。不过，系统的若干部分需要加强，而且也许还有其他方式将提高技术咨询方案实现其目标的能力。例如，在实地一级，新的技术资源正在为采取更具成本效益的方式在某些领域提供技术援助提供机遇。

48. 某些问题，例如青少年的生殖健康和艾滋病病毒/艾滋病，正在日益引起世界各地人们的关切。不过，世界不同地区对技术援助需求的性质也各有不同。在非洲，除了艾滋病病毒/艾滋病的灾难性传播外，某些其他问题，例如孕产妇死亡率和女性生殖器阉割率一直居高不下，也要求协力提供财政和技术援助。与此同时，在拉丁美洲，多数国家人口过渡已处于相当深入的阶段，但是权力下放、国际移民、生殖健康的质量、环境可持续性和老龄化等正在变成日益突出的问题。因此，将继续需要审查国别支助工作队的组成，以便它们能动地适应各自区域新近形成的现实。不断变化的资源方案也将要求改变提供技术援助的方式。为了以具有成本效益的方式满足不断演变和差别日益增大的需求，技术咨询方案可能不得不发展更加灵活的结构。

49. 许多国家继续严重缺乏方案管理技能。人口活动方面的能力建设需要采用举办国家和区域讲习班的形式优先提高管理技能。国家能力建设必然是一种长期投资。不过，为了具有效果，技术支援必须是一个持续不断的相互作用的过程，而不是互相割裂、断断续续或短暂的行为。如果对国别支助工作队的干预措施进行战略设计，使其成为长期、贯穿始终、反复和不断演变的干预措施，这种以提高管理能力和技术能力为重点的干预措施的影响才将更有持续性。

50. 未来的一年内，人口基金将探索最有效的方法继续满足方案国对技术援助和建设其国家能力的需求。这种审议将包括研究如何使技术援助职能更具主动性，更加有助于实现人口基金的战略目标，尤其是研究如何能够最大限度地利用日益稀缺的资源。人口基金将于9月向执行局2001年第二届常会提交这方面的提案。

\* \* \* \* \*