



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
28 November 2001  
Chinese  
Original: English

2002 年第一届常会

供采取决定

2002 年 1 月 28 日至 2 月 8 日，纽约

临时议程项目 9

人口基金

联合国人口基金

技术咨询方案今后的安排

问题

根据执行局第 99/19 号决定，本报告讨论下列主要问题：

(a) 人口基金技术咨询方案自 1992 年来在人口和生殖健康领域向方案国提供了技术专门知识。技术咨询方案面临着时刻变化的环境，这要求对方案是否在尽可能有效地发挥作用方面进行检验。

(b) 尽管技术咨询方案提供综合、协调和跨学科专门知识的能力已取得不少成果，但也存在许多弱点，其中包括缺乏灵活性和系统内不同部门间缺乏协同，且技术咨询专家在联合国其他机构的总部受到局限而不能尽量发挥其作用。技术咨询方案面临的一个突出挑战是世界各地区对不同类型的技术支助的需要日益分化，本报告将对此详细说明。

(c) 为解决这些问题，可考虑几种方案，包括继续维持目前的体系；彻底将其抛弃；将区域技术咨询的职位分配到人口基金国家办事处；或减少区域职位的数目，给国家办事处以更多的灵活性，让其获得技术专门知识、将其与各机构总部的安排改造成更具有战略性的伙伴关系。这后一种较为可取的选择(第 60 至 61 段中概述)将力求通过使区域办事处更着重于战略干预和强调交流知识而进一步加强国家能力。

(d) 这一可取选择的四年总费用将达 7600 万美元，包括用于一年过渡(2002 年)期间填补新配置员额的 2200 万美元。

## 目录

	页次
一. 导言.....	3
A. 执行局的决定.....	3
B. 现行的技术咨询方案制度.....	3
C. 技术合作环境的变化.....	4
二. 技术咨询方案成果, 1998-2001 年.....	4
A. 成就.....	4
B. 限制因素.....	5
C. 汲取教训.....	7
三. 区域技术支助需求, 2002-2005 年.....	8
A. 非洲.....	8
B. 拉丁美洲和加勒比.....	9
C. 亚洲及太平洋.....	9
D. 阿拉伯国家、欧洲和中亚.....	10
四. 考虑供人口基金今后利用的技术支助方式.....	11
A. 评估人口基金技术支助今后安排的标准.....	11
B. 对考虑后摒弃的人口基金技术支助安排的评估.....	12
五. 形成人口基金 2002-2005 年技术咨询方案的可取选择方案.....	13
A. 摘要.....	13
B. 提议的人口基金 2002-2005 年技术咨询方案的目的.....	14
C. 可取方案的内容.....	15
D. 改善与联合国其他机构的合作.....	16
六. 规划、监测和评价.....	17
七. 向新技术咨询方案过渡的管理.....	18
八. 所涉经费和预算问题.....	19
九. 决定要点.....	19

## 一. 引言

### A. 执行局的决定

1. 执行局在其第 99/19 号决定中，请执行主任提交一份关于如何使人口基金国家方案得到所需的战略和技术指导的最佳选择的报告，供其审批。

2. 在 1999 年第三届常会上，执行局核准了现行的技术咨询方案，并批准了 5650 万美元用于 2000—2001 年的两年过渡期间。因此，执行局将需为 2002—2005 年四年期批准人口基金技术支助的新方案。在关于技术咨询方案的讨论中，各代表团鼓励人口基金寻找有效革新的方式在生殖健康和人口领域确保有效持续地支助国家能力建设和技术合作。代表团还请人口基金，除其他外，评估现行的技术咨询方案体系对人口基金目标所具有的价值和贡献，并在评估国家和区域需要的基础上，详细拟定其他可能满足方案国对技术和战略支助需要的合作机制。执行局在其决定中还请人口基金为其今后的技术支助提出最佳安排，并说明人口基金将如何增强有关实施人发会议和人发会议 5 周年目标的国家能力和国内活动；促进与联合国其他机构和其他伙伴之间更为密切的联系和协调；并对此进行监测和评估。执行局还请人口基金说明对所提议的最佳选择方案在机构、报告和管理方面所作的安排，以及它对基金总体工作的额外价值。

3. 本报告是对目前的技术咨询方案安排进行审查的结果，其中包括在总部和国家办事处各级与基金合作伙伴——有联合国机构、其他利益攸关者、特别是机构间工作队成员(包括联合国参加技术援助方案系统的所有其他机构)的广泛协商进程。对技术咨询方案的审查还考虑了许多其他意见，包括基金的实地需要评估研究。后者对方案国的技术需要和优先事项现状提供了宝贵的见解和反馈。根据这一审查，人口基金提出改善其技术咨询安排的建议。

### B. 现行的技术咨询方案制度

4. 技术咨询方案是一项机构间的安排。人口基金通过这一安排对国家进行支助人口和发展活动的技术合作。自 1992 年开展以来，不论在重点实务领域还是在满足方案国技术支助需要的方式方法方面都在不断发展。自 1994 年人发会议《行动纲领》通过后，对该制度作了修改，以更有效地支助生殖健康做法，确保在人口和生殖健康方案中将性别问题纳入主流。

5. 加强人口和发展领域中的自力更生是技术咨询方案的一项重要指导原则。因此，技术咨询方案的规划在于通过与国家和区域机构的有效合作关系促进当地的人口和发展技术能力。技术咨询方案的设计是为了在帮助国家方案反映人发会议和人发会议 5 周年进程的目标方面发挥重要作用，推动对人口和发展方案采取综合、协调和跨学科的做法。技术咨询方案的多部门构成是使其能以全面协同方式向国家方案提供咨询服务的一个突出特点。这种多层面支助旨在加强国家方案的实务和运作各方面，确保其有能力恰如其分地应付国家的需要、优先事项和能力。

6. 技术咨询方案的结构为三层递进式安排。该体系的第一层由国家和区域专家组成；第二层为一组技术专家，分配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；和斯洛伐克的布拉迪斯拉发共 9 个多学科区域性国别技术服务工作队(国别支助工作队)。这 9 个国别支助工作队由人口基金和联合国其他合作机构征聘的专家组成。第三层由技术咨询服务组的专家组成，他们在联合国有关机构——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。

### C. 技术合作环境的变化

7. 在决定人口基金今后四年技术合作方案的最有效方式时，应注意正在出现的决定技术合作活动将来环境和方向的若干现实情况，包括诸如共同国家评估、联合国发展援助框架(联发援框架)、减贫战略文件和全部门办法这些发展合作方式的变化。此外，正与民间社会、私营部门和南南伙伴进行更为广泛的合作。

8. 人发会议议程依然是人口基金方案和活动的注意焦点。但是，目前有若干实质性问题需引起进一步注意，包括艾滋病毒/艾滋病传染病、生殖保健商品的安全性、卫生部门改革、将生殖健康纳入初级保健服务以及国家脱离冲突局势后的需要。还需要将人发会议问题更好地纳入政策一级的对话。将成果管理制方法引进人口基金的业务也要求有相当的技术咨询支助，以求其有效实施。人口基金在组织方面发生的多元变革对所提议的基金技术合作方案的选择在范围和内容方面都具有重大影响。

## 二. 技术咨询方案成果，1998-2001 年

### A. 成就

9. 人口基金在 1998-2001 年期间对技术咨询方案的投资对帮助国家执行人发会议《行动纲领》以及人发会议五周年审查商定的主要行动作出了全球贡献。但是，很难评估技术咨询方案对国家人口方案的具体影响，主要是因为干预工作的效果埋藏在方案本身的效果之中。然而，某些产出可归功于技术咨询方案体系提供的多层次支助。因为提交给执行局的前几份报告已对技术咨询方案的成果作了全面分析，本节只突出介绍一些重要成果。

10. 技术咨询方案在向人口基金国家办事处提供必要技术知识并保证以及时、务实的方式进行国家方案进程的关键阶段方面发挥了重要作用。方案做法要求拟定连贯综合的次级方案，从而高度需要人口和发展领域方面的多部门技术和知识。在这方面，国别支助工作队对一项广泛的方案拟订进程(其中包括进行国家人口评估、拟定国家战略和制定方案和次级方案)提供了重大支助。因此，大多数人口基金方案能将人发会议的构想转变成具体的行动条文。

11. 技术咨询方案参与了联合国的改革进程，并参与了拟定国家一级促进以协调方式处理发展问题的机制。具体地说，国别支助工作队参与了厘订共同国家评估和联发援框架。在这些工作中，国别支助工作队与国家对应机构、非政府组织和其他利益相关者合作，确保人口和发展战略以及生殖健康问题与发展机制相结合。国别支助工作队还与诸如世界银行等其他发展伙伴合作，参与协助开展全系统计划国家内的人口基金外地办事处。在这些进程中，尽管人口基金还有待取得更大进步，技术援助方案的多部门构成证明对确保在更为广泛的国家发展政策和规划中处理人口和发展战略以及生殖健康问题尤为可贵。

12. 在技术咨询方案框架内，国别支助工作队在突出一些新出现的问题方面发挥了关键作用。例如，所有区域工作队的顾问均发挥主动作用，提高对青少年生殖健康问题的认识，特别是在政策制定、改善服务获得和提高质量方面。紧急和危机情况下的生殖健康是国别支助工作队更密切关注的另一个方面。

13. 加强国家能力被认为是技术咨询方案的一个关键职能。1999–2000 年间，国别支助工作队约有 1/3 的特派活动与能力建设的努力直接有关。国别支助工作队的主要战略之一是通过参加国家和区域的正规训练班改善当地的技术能力。另一做法是让国内专家参加国别支助工作队，以便在培训中为国人提供多学科观点和接触面。这些受训人员还得益于在国别支助工作队的东道国进行参观、与政府和非政府机构工作人员的交谈。这也帮助促进了南南合作。

14. 技术咨询方案体系也有效促进了在外地一级引进新的管理体制和手段并加以传播执行。国别支助工作队在将成果管理体制化的努力中发挥了积极作用。来自区域队的每一个国别支助工作队的专家都接受了作为成果管理制顾问的培训，并与人口基金总部的训练处协调，通过培训班向同事和本国对应人员及国家办事处工作人员传授这些新技能。

15. 机构总部的技术咨询服务组专家在培训班和战略会议方面彼此进行跨机构的合作，并与国别支助工作队合作开办旨在确保国别支助工作队向方案国提供高质量服务的技术培训班。他们通过撰写国别支助工作队各顾问任务报告的综合摘要、突出教训和最佳做法而促进经验交流。技术咨询服务组专家还在国别支助工作队的内部研讨班中充当顾问，以便更新支助队的专业领域知识。技术咨询服务组专家还对建立人口和发展问题之间的联系及各自领域的工作作出了贡献。

## **B. 限制因素**

16. 技术咨询方案体制也遇到许多限制因素。技术咨询方案的设计是为了满足处于方案各不同阶段的国家对技术援助的种种需要。这一做法导致派遣大量工作队，总体上不容许国别支助工作队更为战略和选择性地提供技术援助，以致于没有足够的时间和精力关注对诸如技术援助建议进行系统跟踪以及收集、记录、促

进和传播经验教训和最佳做法等活动。国别支助工作队有时还因人口基金国家办事处的能力有限而需要应付方案管理的需要。这一做法具有若干影响。

17. **灵活性**。每一国别支助工作队都配备有一定数量的员额，需对种种技术援助要求作出反应。久而久之，对国别支助工作队援助的要求横跨的技术专业越来越广。及时地得到这类资源并非总能办得到；为数有限的顾问不可能顾及全部的技术专业领域，也不可能经常及时反应。此外，由于任务的数量繁多，国别支助工作队没有充分的机会重温其各自专业领域的知识和技能。同时，技术咨询方案体制没有通过外包和酌情帮助来自国家、区域和国际一级的外地专家而充分履行其作为技术支助服务中心满足国家办事处需要的职能。

18. **交流知识和机构学习**。众多领域中存在的需求压力和缺乏对任务进行后续活动的机制削弱了技术咨询方案有效实行其预期的一个主要职能，即交流知识。尽管有众多的出版物和无数的国家间与区域间的讲习班(作为交流战略、经验教训和最佳做法的一种方式而组织)，但交流知识的努力有欠系统化。

19. **区域特殊性**。对技术咨询方案支助的要求越来越因地制宜。最近进行的外地需要评价研究结果突出表明了显著的区域特殊性。各利益相关者都强调需要认识因地制宜的新的和正在出现的趋势，并对此作出反应，确保技术支助反映区域正在变化的情况。

20. **技术咨询服务组专家的作用**。技术咨询服务组专家在执行人发会议《行动纲领》中与其在国别支助工作队的对应人员具有同样的决心。但是，在保证每一机构中有最低限额的工作人员负责所有国别支助工作队的技术支援以及将人口问题纳入机构本身方案方面，存在着一定困难。因此，技术咨询方案的这一部门无法尽其所能取得所设想的那种协同作用和伙伴关系。机构间工作队已详尽讨论了造成这种情况的许多因素。要向前迈进就要求重新思考方案目标，确定更适合于变化中的技术合作要求的新安排。

21. **招聘**。由于众多机构参与招聘，技术咨询方案体制受到行政上的限制。这种安排因各机构条例各不相同而使报酬与福利难以统一。而且在行政上也相当累赘昂贵。

22. **伙伴关系**。国别支助工作队在很大程度上是主要服务于外地办事处的自给自足的实体。伙伴关系是目前技术合作情况下的一个增长趋势。联合国系统内外不同技术服务提供者之间的协同机会如今大为增加。

23. **国家能力建设**。促进自力更生是技术咨询方案体制建立以来的一个关键目标。该体制在各级进行了极大的努力，促进国家能力建设。这是国别支助工作队的一个主要领域，正如为此而进行的大量任务所证明。尽管许多努力(例如培训)取得了积极的成果，但此事尚未在所有区域造就能独立处理国家人口问题、促进人发会议议程的一批至关重要的技术专家。

### C. 汲取的教训

24. 对近四年来技术咨询方案实施的成就和局限所作的审查表明，从总体来说，技术咨询方案体制对国家的人口和发展方案提供了重要的咨询支助。其跨学科性质使技术咨询方案得以对国家方案在实质和业务方面作出反应，并给予人口基金以具备满足人口和生殖健康方案技术需要的一批专家这一相对优势。

25. 但是，也发现技术咨询方案体制的某些服务和作用可通过其他方式，特别是通过加强人口基金外地办事处和使用国内和国际上的其它专业知识来源而更为廉价有效地实现。同时，技术咨询方案体制应着重其最符合成本效益提供的那类支助。这要求改变国别支助工作队的职能和构成，并要求在总部一级与联合国的姐妹机构有不同的安排。国别支助工作队着重任务应使其多学科性、机构知识以及对其他国家和地区的经验能对方案活动产生战略性影响。着重战略投入的更多的技术支助活动可在国别支助工作队的大本营进行，从而减少开支、提高效率。这有待于根据能否取得确保客户与服务提供者之间信息流通的信息技术能力情况而定。

26. 就此意义而言，如果能使该体制灵活化，则将提高目前安排所具有的附增价值。这将使国家办事处以成本有效的方式，得到其他来源的技术支助，包括国家、区域和国际专业知识。国别支助工作队在确定和加强不同来源的技术支助方面应发挥更为主动的作用。它们还应能招聘短期顾问着手专门任务。使用国家办事处工作人员为其他国别方案提供技术支助日益被视为增加人口基金技术合作方案的质量和规模的一种可行的成本有效的选择。与此相关的是更多地利用南南合作的可能性，将此作为利用现有资源、与联合国系统组织以及分区域队伍和联合国系统外的其他这类资源合作的一种有效形式。

27. 鉴于对区域特殊性和文化多元性的重要性有了进一步认识，技术支助体制必须更准确地反映区域和分区域的优先事项。这将要求技术队在构成和规模上反映区域和国家的不同需要。

28. 关于总部一级的技术咨询服务组这一部分，人口基金资助的联合国机构和区域委员会中的人员定额已不能满足人口基金国家办事处的需要，也不是开展伙伴关系的有效方式。

29. 监测和评价技术咨询方案需要有更为系统化的方法。技术咨询方案在开始其活动时并不总是具有基准参数，从而很难对其实施效果进行客观评估。今后安排必须注重成果，具备评估技术咨询方案成果水平的指示数。

### 三. 区域技术支助需求, 2002-2005 年

30. 确认有必要加强技术支助的战略作用, 同时日益了解因区域特点和优先安排而具有明显不同的技术支助需求, 这些是确定人口基金新的技术支助模式的主要因素。外地需求评估研究对这些方面作了明确强调。

31. 外地需求评估研究的结果也证实各国有些共同关注的问题。其中有一项是生殖保健服务的质量。即便生殖保健服务有所普及, 服务质量的提高仍然是一项重大挑战。技术合作发挥着重大作用, 它通过包括订立协议来制定有关拟订标准的准则, 并提供适当的工具和技能, 确保生殖保健服务解决不同用户群体的具体需求。在人口与发展领域, 一个明显的共同关注问题是仍需要进行国家能力建设, 以便掌握大量技术知识。

#### A. 非洲

32. 非洲人口与生殖保健领域合作环境的特点是, 该区域几乎所有国家在范围广泛的实质性领域内都对技术支助有很大的需求。此外, 国家和区域的人力技术资源供应仍然相对有限, 并经常受大量减员之害。外地需求评估研究的结果反映了这一点状况, 并强调说明, 国家办事处严重依赖国别支助工作队支持国家方案的管理的执行。这还表现在该区域三个国别支助工作队所报告的往往超过建议数目的大批特派团的派遣。

33. 国家能力建设一直是该区域技术咨询方案的一项重要目标。这项工作中投入了大量精力, 已经进行的大量正式和在职培训活动就反映了这一点。但是, 国家和区域人力技术资源仍然严重不足, 而且由于服务条件不吸引人, 加上一些国家因艾滋病而导致的较高死亡率, 政府、非政府组织和区域机构人员更替率较高, 使问题更为严重。因此, 尽管过去作出了种种努力, 仍然过度依赖国别支助工作队来提供技术支助。令人啼笑皆非的是, 由于大量需要国别支助工作队顾问来从事无法轻易找到本国人做的技术支助工作, 减少了顾问本可用来解决能力建设需求的时间。

34. 从实质上说, 该区域正逐渐产生需要技术援助的各种挑战。就撒南非洲大多数国家而言, 最主要的挑战无疑是对付艾滋病毒/艾滋病的威胁。这意味着积极处理已经盘据蔓延的这种流行病, 并坚定地采取措施, 避免它侵入尚未受到严重影响的国家。当然, 非洲的国别支助工作队已经开展与这种流行病有关的重要活动, 包括与主要的利益有关者协商, 制定一项区域战略。

35. 艾滋病毒/艾滋病不仅在生殖保健服务方面提出了挑战, 而且在确定哪些社会文化因素有助于疾病扩散以及哪些因素可在预防工作中加以克服方面提出了挑战。同样, 在促使人们认识这种疾病方面虽已取得相当进展, 现应转向改变行为的宣传。必须调整收集和分析人口数据工作的重点, 以获取对规划和(或)评价艾滋病毒/艾滋病干预工作具有至关重要意义的信息。必须修正人口政策和部

门计划，以反映人口方面不断变化的现实。保健部门的改革和保健管理的权力下放，要求努力确保艾滋病毒/艾滋病成为适当的优先处理对象。同样，必须针对国家和社区各级动摇不定的政治和宗教领袖加强宣传工作。具体而言，需要得到社区支持，预防工作才有望取得成功。

36. 非洲需要特别技术支助的其他实质性领域包括：继续重视计划生育；将生殖保健纳入紧急和人道主义反应方案；提高妇女地位以及消除对她们的暴力；保健系统的管理；避孕和生殖保健品的后勤工作；让青少年接受并增加向他们提供生殖保健信息和服务。

## **B. 拉丁美洲和加勒比**

37. 技术合作是人口基金在拉丁美洲和加勒比区域存在的日益重要组成部分。由于国家多，现有的财务资源数额少，特别鉴于在处理人口和生殖保健问题方面遇到各种各样情况，拉丁美洲和加勒比日益需要技术援助。若干国家在生育率和城市地区变化方面取得了相当大的进展，总的说来达到了人发会议许多指标的起码标准。因此根据基金资源分配标准它们被划为“C”和“O”类国家。但是，这些国家中还有大片严重贫困地区，仍然需要处理与人口有关的重大问题。在天平的另一端，还有若干国家普遍贫穷，它们被划为“A”或“B”类国家。

38. 在技术援助方面最大的变化将发生于该区域较先进的国家。在“C”和“O”类国家，人口基金将越来越多地保持技术性、而不是财务性存在。就维持对人发会议议程的政治支助、使对技术援助的支助来源多元化、促进南南合作以维护在实现人发会议目标方面所取得的进展而言，这一技术性存在具有重大意义。为了使人口基金的存在具有现实意义，尽管财力有限，它必须派出得到人们敬重的高素质的顾问和咨询人员组成的小组。他们必须能在决策的最高一级开展对话，带来当代最先进的信息和工具以及进行战略性思维的能力。他们还必须帮助决策者处理新出现的各种问题，同时提供战略性援助，以便使国家资源和方案能更有效地处理所涉国家内部更为贫困的地区和部门的需求。最后，他们应协助有关国家实现自力更生。

39. 加勒比分区域具有程度很高的社会多样化，因而构成了一项特殊挑战。该分区域的一些国家已被重新划分，而且需要就新的战略方向作出决定。尽管许多国家被划为“C”类，但人口与发展战略、青少年生殖健康和性别问题领域都需要大量的技术支助。人口基金将需要国别支助工作队的支持，以便加强并继续建立人口基金在该区域的明显有力的存在，并加强与政府、联合国其他机构和非政府组织之间的关系。

## **C. 亚洲及太平洋**

40. 组成亚洲及太平洋区域的 33 个国家有着极为不同的技术合作需求。有些国家已经逐渐成功地进行了国家能力建设，而其他许多国家则仍然需要大量技术支

助。在这种背景下，有些进行技术合作的战略切入点，可在实现人发会议和人发会议五周年目标方面起到重要作用。

41. 该区域大多数“A”和“B”类国家面临的一项重大挑战是提供人发会议行动纲领所确定的生殖保健服务的主要内容。朝鲜民主主义人民共和国、蒙古和越南等国家仅能提供两三项服务，而柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸等其他国家则具有更多需求。面临的挑战仍然是建立与方案国的能力和资源相一致的综合生殖保健服务系统。

42. 在人口与发展领域，有些国家面临城市化程度较高、稀有环境资源的管理、移徙人口、老龄化和贩卖妇女儿童等共同关注的问题，这些国家需要清晰的、战略性的指导。在分区域一级，特别是在南亚，印度和巴基斯坦等国家订有权力下放的国家人口与发展方案，对技术支助提出了新的要求。

43. 值得注意的是，各国已经更积极地努力利用本区域的现有能力来处理其技术合作需求。印度尼西亚、菲律宾和泰国拥有较强的国家能力，而且现正用于推动南南合作。例如，泰国一直在积极发起一项南南方案，以促进就各种跨界问题开展技术合作，而这种合作现正得到人口基金的协助。人口基金在这类情况中的作用是制定和支持涉及在各国之间建立伙伴关系的战略性区域倡议。

44. 太平洋分区域的国家，包括人口基金六个重点国家在内，面临着向居住分散、难以接近的岛民提供高质量的生殖保健服务这一特殊挑战。此外，受过培训的人员大量外流，意味着需要提供技术支助，以便对保健专业人员进行培训和再培训。其他有关需求包括后勤管理，特别是及时提供避孕用品，并建立有效的服务统计系统。在人口与发展领域，需要提供支助，以便应付紧迫的环境问题、人口流向城市地区以及经济不规模对减贫工作的影响。

#### **D. 阿拉伯国家、欧洲和中亚**

45. 阿拉伯国家、欧洲和中亚区域在人口与发展领域的技术合作范围广泛且复杂，反映了各国人口的多元化。该区域大多数国家都拥有执行国家人口方案的充分国家能力。这一范围的技术支助将力求提高各国专家的技能，并提供最新的知识。具体而言，需要更多地注重以战略性的方式利用该区域的专家，以支持南南模式。

46. 在阿拉伯区域，生殖保健是需要技术支助的一个重要领域。生殖保健服务大都与其他保健服务分开来提供，而且需要持续的技术支助，以便将生殖保健融入初级保健服务。处理青少年的性健康和生殖健康信息和服务需求，是今后提供技术服务支助的一个重要领域。此外，一些国家正在进行保健部门改革，将对如何管理生殖保健服务产生重大影响。

47. 在人口与发展领域，有若干挑战值得注意。已经制定指标，以便于从事将性别问题纳入社会政策制定工作的方案监测和政策研究。而且虽然在这方面取得了一些成绩，但仍然需要作出大量工作，以便继续开展此类努力并使之制度化。人口政策的研究和分析是需要大量技术支助的领域，而且是人口基金具有相对优势的一个领域。

48. 生殖权利、性别暴力和男性的参与等宣传问题是需要提供战略性技术支助的特别敏感的问题。为本国工作人员和人口基金国家办事处工作人员发展设计、管理和执行有效的倡导方案和活动的的能力将产生效益，体现于更有能力跟踪和维护倡导方案。如何将两性平等关注问题纳入所有方案领域的主流是该区域的另一大挑战，而就此类问题提供技术知识将使国家方案更有价值。

49. 在欧洲和中亚经济转型国家，该区域各国间人口与发展领域的问题和能力差别很大。但是，对于许多国家来说，特别下列问题而言，生殖健康和性健康是一项令人优先关注的问题：性传染感染和艾滋病毒/艾滋病在特别是年轻人中传播的风险日益严重；不安全的性行为 and 药物滥用日增；通过注射药物传染艾滋病毒；性别暴力日增，包括贩卖人口。信息、教育和宣传以及专门针对青少年性健康和生殖健康需求的倡导工作现日益成为一个提供咨询服务的战略领域。在人口与发展领域，从事收集、分析数据并将之用于政策和规划的国家能力建设是需要更集中地提供技术支助的一个领域。

## **四. 考虑供人口基金今后利用的技术支助方式**

### **A. 评估人口基金技术支助今后安排的标准**

50. 目前已对人口基金今后提供技术支助的一些方式作了考虑。选择这些方式时的主要考虑是：成本效益以及财政和人力资源的战略性使用；有效响应日益多样化的要求；对国家能力建设提供有效支助的能力；国家方案拟定、管理和评估各主要阶段进行技术合作的及时性、高质量、连续性和切实性；响应分区域和区域不同需要的能力；与联合国其他机构和其他伙伴有效合作的能力。

51. 对可能采取的不同技术支助安排的优缺点进行了评估。所选择的标准以目前技术咨询方案体制的经验为基础，反映执行局采取的方向、外地需要评价研究的结论和建议、人口基金总部和外地工作人员的意见以及机构间工作队的意见。重点放在灵活使用来自联合国和其他方面的广泛技术资源，特别是方案国本身。

52. 最后，与基金转型努力的宏大目标相一致，人口基金技术支助今后的安排显然也应对以下业务和管理努力作出贡献：即战略思考和交流知识的体制化和就如何着手人口基金的主要实务领域以及加强外地办事处，拟定指南和明确指示。这些领域中的努力包括进一步明确外地和总部之间、国家办事处和国别支助工作队之间的结构和职能，国别支助工作队既对此产生作用也受其影响。此外，有必要

拟定一项人力资源战略，确保国家办事处具有执行其职权范围规定的任务和职能的必要能力。

## **B. 对考虑后摒弃的人口基金技术支助安排的评估**

53. 人口基金审查并评估了向人口基金方案国提供战略和技术援助的不同安排及其组合。审查中发现，尽管某些方式对一些国家和地区较为可取，但并不一定在其他地方同样有效。这一总体发现得到外地需要评价研究的进一步证实，后者强调必须考虑能照顾分区域和区域不同特点、允许灵活获得和使用各种来源的技术援助的选择方案。

54. 维持现有体制。考虑后摒弃的人口基金技术支助今后可能的安排方案包括维持现有的由国别支助工作队和联合国机构总部组成的技术咨询方案体制。但对现行技术咨询方案体制运行的局限和教训进行的评估以及外地需要评价研究的结论均反对维持目前的体制现状。现有体制无疑具有一定优点，但需加以调整以满足正在形成的需要和优先事项。技术咨询组这一部门向国别支助工作队提供先进支助的安排尚未完全发挥其预期的作用。多种招聘做法也制造了不必要的困难。对区域特殊性需要应给予更多的关注。在多种情况下发挥战略作用需有一个更为灵活的体制，一个更着重知识交流、机构学习和有效合作的体制。

55. 解散技术咨询方案体制。曾考虑的一个方案是解散技术咨询方案体制，将资源重新分配给各国，用于在国家一级通过技术合作安排和来源的可变组合增进技术能力建设。这种新体制可具有若干方式，包括使用国家和(或)国际顾问、技术总顾问、国家技术支助工作人员、联合国志愿人员、国家技术支助单位、国家和(或)区域机构。

56. 由外部顾问取代技术咨询方案的弊大于利。虽然国家能得益于直接和更多的技术支助资源，以及灵活地从一系列宝贵的国家和国际来源中得到技术服务，但也会有相当的损失，其中包括中断对区域战略思考和组织优先事项和政策方面的宣传进行技术咨询和支助、丧失分区域和区域内部以及相互之间的知识和教训交流、支离对国家方案的跨学科技术支助、局限技术监督和协调、无法全盘掌握技术合作的安排、对人口基金的机构记忆和能力无多大贡献。

57. 此外，如果完全以外部援助代替内部专业知识，则将削弱国家和区域两级跨学科技术合作的持续，从而减少人口基金在区域一级的存在和鼓动力。而且，在一些国家，雇用质量最高、能力最强的人(他们常是政府和非政府组织雇员)，实际上将削弱而不是加强国家机构。

58. 完全依赖外部顾问提供战略和技术支助还伴随着相当的风险：他们是否招得到、是否负责、工作质量如何。在许多情况下，这些外部顾问对人口基金和联合国的优先事项、文化和程序所知有限。此外，不论是国家还是国际的外部顾问在一国所能给予的咨询或发挥的作用或许有限，这便减少了他们的服务成效。其他

弊病包括体制缺乏成本效益, 从而增加了国家办事处在行政、管理和监督顾问方面的负担。这些顾问中有许多往往是其他发展伙伴和该国双边机构寻求的人或机构。

59. 将技术咨询方案的员额重新分配给各国。同样, 将技术咨询方案专家的员额重新分配给人口基金国家办事处这一选择方案会产生一些有限的益处。该提议的好处是能使专家进驻的国家在专家擅长的领域加强技术能力和技术咨询的连续性。主要的弊病在于以技术咨询方案目前的基金额度, 只能向有限国家提供技术专家。为保证每个国家办事处都能在人口基金三个方案领域中至少各有一名专家, 需大大增加专家总人数。如果只将技术咨询方案目前的员额重新分配到“ A”类别的 62 个国家, 则平均每个国家有两名专家。但是, 如前所述, 在“ B”和“ C”类别同样需要确保跨学科的技术专业知识, 尽管其种类和复杂性各不相同。同时, 这种安排会出现与取消国别支助工作队有关的同样弊病, 即国家和区域能力建设较难持久、交流知识的机会丧失、质量难以保证。

## 五. 形成人口基金 2002-2005 年技术咨询方案的可取选择方案

### A. 摘要

60. 为 2002—2005 年提议的人口基金技术支助可取安排发挥了国别支助工作队作为分区域和区域技术专家小组的长处。该提议建议将技术咨询服务组专家主要是行政性的安排转变成实务基础上的战略合作方案, 从而运用见之于姐妹机构总部中的知识。人口基金今后技术支助可取安排的主要特点是:

(a) 更为精简的国别支助工作队, 根据区域需要形成不同的组合, 并更为强调战略职能;

(b) 在技术咨询服务组员额的层次上, 与联合国机构和区域委员会建立更以实务为基础的技术合作;

(c) 加强技术咨询服务组与联合国其他区域和分区域技术小组的伙伴关系;

(d) 进一步依靠国家和区域的人力和机构资源获得技术援助;

(e) 采用战略方法建设技术援助的能力;

(f) 改善管理和行政安排, 减少交易费用、使管理程序标准化。

61. 因此, 拟议的安排力求克服目前技术咨询方案体制中的弱点, 并通过以下方式达到今后技术支助安排的标准: (a) 根据国别支助工作队所在的分区域和区域中国家的具体需要和能力调整其构成和技能; (b) 修改国别支助工作队的职权范围, 使之更具有战略干预性, 进一步强调知识交流和使用国家和区域的技术支助来源; (c) 通过向国别支助工作队提供资源、以短期顾问补充核心工作人员而提高技术支助的灵活性。至于目前技术咨询方案体制中的联合国机构总部这一部

分，目标是与联合国机构和区域经济委员会建立更为有效和着重效果的伙伴关系。人口基金将在执行主任的年度报告中向执行局报告实施所提议的新体制的情况。

## B. 提议的人口基金 2002—2005 年技术咨询方案的目的

62. 提议的技术咨询方案安排将是实现本组织多年筹资框架所述的加强国家在人口和生殖健康领域中自力更生这一总体目标的一个主要成分。具体说来，技术咨询方案的作用是有助于：(a) 加强国家和区域提供人口和发展方案技术支助的能力；(b) 改善获得和使用提高国家人口和发展方案有效性的技术信息；(c) 在人口基金国家方案周期以及诸如共同国家评估和联发援框架等联合国全系统进程的关键阶段改善战略技术支助。

63. 根据提议的技术咨询方案新安排，国别支助工作队的战略作用将通过综合的、多学科的方式发挥，目的在于：

(a) 分析现行趋势、正在形成的需要和出现的问题，以便确定国家、区域和机构各级的适当对策；

(b) 参与国家、区域和机构各级的政策对话；

(c) 综合、分析和传播汲取的教训和国家与区域经验中总结的最佳做法；

(d) 对处于人口基金方案周期关键阶段的国家提供技术支助，包括拟定共同国家评估、减贫战略文件、联发援框架、国家方案摘要、方案审查和中期审查；

(e) 帮助国家确认和部署能在当前主题领域提供技术支助的个人和机构，包括通过维持和更新国家和区域专业人才数据库；

(f) 确认、拟定和运用在国家一级建设能力的有效战略；

(g) 促进区域内和区域间的南南合作；

(h) 在分析区域和实质性趋势以及在制定人口基金政策和指导方针中与人口基金总部进行系统合作；

(i) 与总部各司和联合国区域和分区域的其他技术小组一起参与构思和拟定区域和区域间方法；

(j) 协助国家办事处创建一个有利于为人口和生殖健康方案增进伙伴关系、调动资源和加强支助的环境；

(k) 协助国家办事处发展信息系统，为评估人口和发展方案提供系统材料；

(l) 与联合国其他伙伴和总部各司一起参与确认战略合作方案应满足的需要，并将得出的结果纳入国家方案；

(m) 与总部各司合作，促进为成功实施成果管理所必需的文化变革。

### C. 可取方案的内容

64. 根据可取方案，国别支助工作队仍然是人口基金提供健全、及时、高质量技术援助工作的核心。但是，国别支助工作队职能重点的改变、灵活性的增加以及对国家和区域人力资源的依靠将使国别支助工作队顾问的总人数在 2002-2005 年期间有所减少。此外，工作队的实质性构成也将根据文化和区域具体情况以及因区域和分区域 A 类、B 类、C 类、T 类、和 O 类国家的不同组合而产生的需要变异而改变。

#### 截至 2003 年的技术咨询服务组专家和国别支助工作队员额

地区	国别支助工作队办事处	现有工作人员根据 第 99/19 号决定	拟议工作人员 2003 年 1 月
亚洲			
	曼谷	10	7
	加德满都	12	7
	苏瓦	5	3
拉丁美洲			
	墨西哥	14	10
阿拉伯国家			
	阿曼	14	9
欧洲			
	布拉迪斯拉发	5	5
非洲			
	亚的斯亚贝巴	17	13
	达喀尔	19	13
	哈拉雷	17	11
<b>共计</b>		<b>113</b>	<b>78</b>
<b>技术咨询服务组专家</b>		<b>18</b>	<b>0</b>
<b>总计</b>		<b>131</b>	<b>78</b>

65. 上表提供了 2003-2005 年(2002 年为保持现有员额的过渡年)的预计员额数。其中包括国别支助工作队主任(除苏瓦外, 苏其人口基金代表将兼任国别支助工作队主任)。

66. 国别支助工作队的规模和构成将根据每一地区的国家办事处获得其他来源的技术援助、包括南南合作的能力而异。应注意, 部署在非洲的国别支助工作队

仍然最多，这是由于其需要程度较大，加上国际社会和联合国系统给予该地区以优先地位。此外，人口基金国家办事处在该地区获得国家和(或)南南技术支助服务的情况最差，最需要通过国别支助工作队的方式予以加强。

67. 为加强国别支助工作队及时提供技术支助的能力，每一个国别支助工作队都将有追加预算，用于交流知识、培训能力建设、酌情雇用顾问补充核心工作人员。过去一年中，国别支助工作队对用于咨询的灵活资源进行了试验。结果证明这个做法是提高国别支助工作队向国家办事处提供及时和战略性技术支助能力的有效方法。它尤其对响应不涉及方案周期的具体要求以及国别支助工作队顾问不在场或者不在行的情况下有用。

68. 国别支助工作队除向各国提供直接技术援助的主要职责外，还将主动协助国家办事处确认和部署有能力提供技术援助的个人和机构，从而帮助国家办事处获得技术支助的其他来源。因此将更依靠国家和地区的顾问和机构。这将要求进一步努力加强和筹备国家和地区的人力资源。国别支助工作队将继续向政府和人口基金国家办事处提供直接技术援助，但重点将更多地放在战略干预上。

69. 由于相当一部分的国别方案资源被分配用于购买技术专业知识，提议的新的技术咨询系统将为各国从国家、区域和国际各种来源获得高质量的专业知识提供更多的机会。为此，国别支助工作队将制定一个名单系统，罗列国家和区域中能提供技术支助的人员和机构。这些人员和机构名单将定期更新，并将包括对其工作的评估。将注意避免造成稀有人才从政府和全国性非政府组织中流失。

70. 为改善政府和非政府组织设计和管理其人口方案的能力，国别支助工作队将与人口基金总部和其他伙伴合作，拟定更为有效的建设能力方式、促进国家的自力更生。这些方式将具有内在机制和指示数，以衡量国家能力的实际改善程度。根据拟议安排，国别支助工作队将不再把所有时间花在特派团上，而将规划其工作，着重进行能力建设、知识交流和政策一级的协助。

71. 提议由人口基金负责招聘国别支助工作队的所有工作人员，以便改善和统一招聘做法以及监测和评价工作表现。迄今已与机构间工作队商定，认为招聘并不十分需要机构间合作。新体制将于2003年1月充分运行，2002年为过渡年。加强该体制实质性机构间性质的拟议机制详述如下：

#### **D. 改善与联合国其他机构的合作**

72. 将在确认的具体合作主题领域和商定的利用机构相对优势和知识的技术产出基础上，拟定一个新的人口基金-联合国机构战略合作方案，取代目前在机构和区域委员会中资助一定数量的全职员额的机构总部安排。这一合作方案将根据合作者双方的优先事项以及每一机构的工作计划而制定。它将着重发展为改善人口基金所支助的国家人口和生殖健康方案的功效和效率所必需的产品。这一方式

将以费用分担为本并在可行时筹集额外资源。这些合作方案的工作计划和预算原则上将四年拟定并核准一次，每年进行审查。

73. 根据新的安排，拟议的机构间合作将具有几种作用。其中一个重要职能将是在国家方案拟定的最初阶段，与国别支助工作队和国家办事处合作。在这一进程中，新安排预期在国别支助工作队、联合国系统和其他分区域技术小组(特别是儿童基金会区域办事处、开发计划署分区域资源中心、劳工组织多学科技术咨询小组、艾滋病方案国家间小组等)之间开展更为紧密的联系和合作。提议的机构间合作将在国别支助工作队和国家办事处的合作下，在国家一级促进参与方案拟定和活动监测，确保人口基金方案与其他机构的活动相互补充。该安排将为各机构提供机会，作为培训顾问参与其具有相对优势的领域。利用信息技术，国别支助工作队将能把各机构掌握的数据库和信息网供人口基金国家办事处使用。国别支助工作队将帮助向国家一级传播联合国机构所有的先进材料、工具和指导说明。拟议的新机制将包括与机构伙伴、国别支助工作队主任和人口基金总部举行年会，以审查区域和分区域技术支助的需要，评估战略合作方案取得的成果。

## 六. 规划、监测和评价

74. 规划。每个国别支助工作队基于成果的年度工作计划，都将在人口基金代表、国别支助工作队和人口基金总部的参与下拟定。为此，可实行联合年会机制，并视情况让联合国系统和其他伙伴参加。工作计划将依以下规划进程拟定：(a) 分析区域或分区域的人口状况、优先事项、趋势和新出现的问题；(b) 分析每个国家方案的执行情况；(c) 查明不同级别技术支助的优先次序；和 (d) 查明区域内技术专门知识的可用来源以及需要国别支助工作队参与的活动。通过这一进程，将拟定出初步的工作计划，就应由国别支助工作队向各国提供的战略技术支助和应由其他来源提供的技术援助以及建设知识共享能力的举措，确定明确的产出。年中时，将根据汲取的经验教训和新出现的趋势，对工作计划进行更新。

75. 监测。人口基金将制定新的系统性办法，以评估技术咨询方案对实现人口基金多年筹资框架的目标所作的贡献。这一制度将包括确定具体产出和指标以及一种以用户友好的方式收集和分析资料的管理工具。国别支助工作队、技术支助司和各地域司将对各种活动的开展情况进行比过去更有系统的监测。这也有助于促进对国别支助工作队的援助的评估。技术支助司和各地域司在同国家办事处、国别支助工作队、战略规划和协调司以及监督和评价办公室协商的情况下，将每年对国别支助工作队的年度报告和年度国家报告选择进行分析。

76. 机构代表、国别支助工作队队长、技术支助司和各地域司的年会将评估技术咨询方案的成效；规划国别支助工作队一年中的培训讲习班；以及讨论利用国别支助工作队来促进、帮助适应和执行针对各机构通过合作方案以及在日常工作中开发的有关产品的培训活动的机制。年会也将监测技术咨询方案的机构间性质，

并提出有关加强技术咨询方案机制的建议。会议还将审查合作方案的业绩，讨论下一年的工作计划和预算。

77. 评价。在新的技术咨询方案系统实施后的第四年期间，将通过独立评价工作评估其影响。将特别重视利用技术咨询方案系统提供的技术信息、分析和建议对人口和发展领域产生的中长期影响。评价工作还将评估这一选择在提供技术支助方面的成本效益。

## 七. 向新技术咨询方案过渡的管理

78. 为确保向新方案的顺利过渡，有几个问题需要解决。制定新的工作人员编制方式；根据甄选和质量保证情况更新和改进顾问名单；为技术咨询方案建立强有力的支助系统。国家办事处用来评估来源广泛的技术咨询服务的资源和能力亦需加强。

79. 人力资源。国别支助工作队的工作人员编制特点将在做法和结构上发生变化。为落实此种新安排，将采取几个步骤。首先，人口基金将更新所有技术顾问职位的工作说明。其次，将通过广告宣传吸引潜在的高级候选人。方案中的所有职位都开放竞争。甄选进程将在联合国其他机构的合作下开展，计划于2002年6月前后结束。目前服务于国别支助工作队或各机构的技术顾问如愿意，可申请在方案留任至2002年底之后。对成绩记录突出且符合新的甄选标准的现任顾问，将给予最充分的考虑。为使所有顾问都有充裕时间筹划自己的未来，所有合同——即将退休的工作人员除外——都将延至2002年底。

80. 为技术咨询方案建立支助系统。为使新方案充分发挥潜力，需要有充足的资源和支助系统。在九个国别支助工作队办事处中，每个办事处都需要有充足的资金用于学习和培训、传播知识以及聘用短期顾问，由他们协助国别支助工作队在它所不具备的高度专业化的专门知识领域开展工作。每个办事处都应具备有能力且熟悉信息技术和数据库管理的支助人员。在总部，将指定专人专职负责技术咨询方案的管理和后勤支助。新技术咨询方案的预算应反映这方面的经费需要。

81. 与人口基金过渡进程的联系。由于人口基金正处于过渡进程，所以过渡时期工作队的一些定论有可能进一步影响新技术咨询方案的拟定方式。除其他方面外，过渡时期工作队还打算审查组织安排、工作流程、国家办事处类型等问题，这些可最终加强人口基金在国家一级的方案拟定能力，从而促进国别支助工作队的努力，即发挥更具战略性而非业务性的作用。过渡时期工作队将为进一步加强国别支助工作队和总部之间的关系发挥促进作用。过渡时期工作队将审查通讯和知识共享问题，这些可加强国别支助工作队反思经验教训及传播其结论的能力。通讯技术方面的改进，还可减少旅行，而更多地通过电视会议和在线文件共享进行交流。因此，预计随着人口基金执行任务的能力在过渡进程中逐步得到提高，

其技术咨询工作也会得到进一步加强，技术咨询方案系统的运作也将因此而更有成效。

## 八. 所涉经费和预算问题

82. 加强技术咨询方案的拟议选择办法在四年期间的总费用为 7 600 万美元，其中，用于过渡年 2002 年的估计费用为 2 200 万美元（包括当前的援助总额数目和国别支助工作队员额（94 个）、国别支助工作队办事处、国别支助工作队的活动和总部支助），用于 2003-2005 年期间的费用为 5 400 万美元（包括 78 个国别支助工作队员额（70 名顾问和 8 名主任），估计年费用为 1 800 万美元）。技术咨询方案在这三年期间的其他组成部分包括战略合作方案、对当地国别支助工作队办事处的管理和总部对技术咨询方案的管理。该预算分配大约 80% 的资源用于方案活动（国别支助工作队员额、国别支助工作队活动和战略合作方案），20% 用于方案支助（国别支助工作队办事处费用和总部管理费用）。

## 九. 决定要点

83. 执行局似应：

(a) 核可关于人口基金技术咨询方案的拟议选择办法；

(b) 授权执行主任在四年期间拨款 7 600 万美元用于方案的执行；

(c) 请执行主任在人口基金年度报告中向执行局报告人口基金技术咨询方案新安排的执行情况。