



经济及社会理事会

Distr.: General
13 March 2002
Chinese
Original: English

2002 年实质性会议

2002 年 7 月 1 日至 26 日

临时议程* 项目 3(b)

联合国促进国际发展合作的业务活动：
联合国开发计划署/联合国人口基金、
联合国儿童基金会和世界粮食计划署
的执行局的报告

联合国开发计划署署长和联合国人口基金执行主任提交 经济及社会理事会的年度报告

1. 联合国开发计划署(开发计划署)和联合国人口基金(人口基金)的执行局在 2002 年 2 月 5 日第 2002/4 号决定中注意到提交经济及社会理事会的报告(DP/2002/7 和 DP/FPA/2002/1)。执行局还决定将这两份报告及对其提出的评论转递经社理事会,供理事会 2002 年实质性会议审议。
2. 本报告第一部分载列开发计划署署长的报告;第二部分载列人口基金执行主任的报告。
3. 执行局对这些报告的评论载列下文第三部分内,第三部分是执行局 2002 年第一届常会报告(DP/2002/10)的摘要。

* E/2002/100。

第一部分

联合国开发计划署署长的报告

主题

本报告是按照联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会商定的统一格式编制的。

报告阐述了秘书长改革方案的执行情况，包括在联合国发展集团(发展集团)范围内取得的进展，以及联合国系统发展业务活动 2001 年全面政策审查规定的执行情况。报告还讨论了与世界银行之间的关系、各次国际会议和《千年宣言》的后续行动以及人道主义和救灾援助。

目录

	页次
一. 秘书长改革方案与联合国系统发展业务活动三年期政策审查规定的执行情况	3
A. 结构和机制	3
B. 筹资和资源	4
C. 驻地协调员制度	5
D. 共同国家评估和联合国发展援助框架的执行情况	6
E. 统一方案拟订时期和程序	7
F. 将性别观点纳入主流	8
G. 评价	9
H. 同世界银行合作	10
二. 各次主要会议和首脑会议以及《千年宣言》的后续工作	11
三. 经济、人道主义和救灾特别援助的后续行动	12

一. 秘书长改革方案与联合国系统发展业务活动三年期政策审查规定的执行情况

A. 结构和机制

1. 联合国发展集团(发展集团)已经重组,以反映设有方案问题高级别委员会和管理问题高级别委员会的新的联合国系统行政首长协调理事会(前行政协调委员会(行政协调会))。这应能加强发展集团与联合国系统非发展集团成员的组织之间的关系。

2. 联合国发展集团办公室(发展集团办公室)通过提供最佳做法和有关共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)的成功活动事例,继续在总部和国家一级提供因特网服务。在这方面已经设立了两个因特网工具:发展集团的发展链路(DevLink)以及共同国家评估/联发援框架的学习网络(RCNet)。自2000年10月开办以来,发展链路已经得到70 000多次点击。最近又将有关艾滋病毒/艾滋病的第五个题目添加到发展链路中。

3. 去年,发展集团与其他执行委员会合作,编写了两份重要政策文件:同和平与安全执行委员会(和安执委会)合作编写了关于建设和平的文件,以及与人道主义事务执行委员会(人道执委会)合作编写了关于发展和人道主义领域中联合国与欧洲机构之间关系的文件。最近在特派团综合工作队下设立了一个发展集团/人道执委会阿富汗问题联合工作组,以便指导联合国在业务方面在阿富汗作出的反应。

4. 2001年命名了五所联合国之家(日本、吉尔吉斯斯坦、纳米比亚、巴拉圭及特里尼达和多巴哥)。已经为一项试办方案争取到了资金,以便利在国家一级实施共同服务。

遇到的问题 and 取得的经验

5. 还有必要统一财务、行政和人事制度,包括共同的人事政策。发展集团管理小组已经设立了下列两个特设工作组:统一人事政策问题工作组;以及统一财务政策问题工作组。

6. 有必要加快确定2002年的培训优先事项,并制订一套监测和评估制度,以衡量这种培训所涉的影响。发展集团培训问题工作组现正在编制有关这一问题的准则。

建议

7. 理事会不妨:

(a) 注意到发展集团的现有结构,并对发展集团努力使其附属机制合理化表示欢迎;

(b) 重申发展集团成员与联合国系统行政首长协调理事会这一附属机制之间需要继续密切合作；

(c) 鼓励进一步利用发展集团机制来执行关于联合国系统发展业务活动三年期政策审查的决议；

(d) 欢迎为设立联合国之家和推进共同事务而作出的努力。

B. 筹资和资源

8. 根据执行局第 99/23 号决定以及其他决定, 2000 年开发计划署在执行多年筹资框架方面取得了进一步进展。在执行局 2000 年第三届常会上, 署长介绍了他关于最新资源分配框架和多年期筹资框架的报告 (DP/2000/31)。

9. 按照 1999 年和 2000 年向经常资源提供的自愿捐款数额, 文件 DP/1999/30 所述对 2002 年和 2003 年作出的各 10 亿美元和 11 亿美元的预测已被分别调整为 8 亿美元和 9 亿美元。这些数额将成为对 2002-2003 两年期收入订正预测数额, 使该两年期的经常资源基数达 17.6 亿美元。这反映了在实现最初设想的自愿捐款指标方面有两年时间的延迟。从大多数捐助方最近增加捐款的情况来看, 预期自愿捐款数额在连续八年每年下降以后, 2001 年将出现回升。需要维持这一转变, 以便使该组织拥有更加稳固的财务基础。就 2000-2003 四年期而言, 目前预计向经常资源提供的自愿捐款将达 30 亿美元。

遇到的问题 and 取得的经验

10. 开发计划署已逐渐演变成一个由多种来源供资的组织。多年来, 其他资源(即非核心)捐款已经大幅增长。2000 年, 其他资源达 15 亿美元, 包括 5.71 亿美元的第三方共同供资(信托基金和第三方分摊费用)以及 9.33 亿美元的方案国分摊费用。因此, 预计 2000-2003 年期间作为综合资源框架基础的收入总额为 94 亿美元, 包括 56 亿美元的捐助方资源, 其中预计 30 亿美元是提供给核心经常资源的自愿捐款; 26 亿美元为第三方共同供资, 38 亿美元为方案国分摊费用。

11. 经常资源在过去数年里出现减少, 已经严重损害了开发计划署实现多年筹资框架中的国家合作框架和战略成果框架所设想的发展成果的能力。这对低收入国家消除贫困的斗争产生了特别不利的影 响。供资短缺的影响还威胁到该组织维持强有力的全球纲领的能力以及代表联合国系统和整个国际社会派驻各国的机构。

建议

12. 理事会不妨:

(a) 欢迎在审查、增订和改进多年筹资框架方面取得的进步;

(b) 欢迎提供给开发计划署的资金数额日益增多, 核心供资数额多年来第一次出现增长;

(c) 提出有关仍然需要加强核心供资并以之作为本组织的基础的建议；

(d) 就联合国认捐会议的未来提出建议，同时计及开发计划署以及其他基金和方案在采用多年筹资框架方面的经验。

C. 驻地协调员制度

13. 去年，加强驻地协调员制度的能力对于代表秘书长作为该制度管理者的开发计划署来说一直是头等大事。已经同驻地协调员制度和机构间指导委员会五个成员测试了驻地协调员能力评估的新方法。2000年8月28日至9月30日期间对66名候选人进行了六次评估。

14. 所采用的甄选程序大大增加了驻地协调员后备队伍，同时强调增加除开发计划署以外的其他组织提出的候选人。而且还作出了更为坚定的努力，以便增加驻地协调员后备队伍中的女性候选人，供有关组织提名。

15. 截至2000年12月底，在120名驻地协调员中，约20名来自开发计划署以外的其他组织（17%），30名为女性（26%）。截至2001年6月底，在115名驻地协调员中，约22名（19%）来自开发计划署以外的其他组织，30名为女性（26%）。这些数字虽然表明取得了增长，但需要经常增订，以计及新任命的驻地协调员。由于发展集团2001年底采取了一项政策，规定在所有组织提名参加驻地协调员评估的候选人中，50%应为女性候选人，因此估计女性协调员的人数还将增加。

遇到的问题和取得的经验

16. 虽然去年因特别通过更加严格的甄选和评估程序来加强驻地协调员后备队伍并使之多元化，已经取得了很大进展，但女性驻地协调员人数之低却仍然令人关注。发展集团2001年11月作出的决定旨在确保包括开发计划署在内的所有组织提名参加驻地协调员评估的候选人中有50%为女性。此外，需要作出更坚定的努力，以聘用更多在人道主义事务方面拥有经验的驻地协调员，以便在处于特殊发展情况的国家或冲突后的国家办事处任职。

17. 为了监测对驻地协调员进行的培训水平，参加发展集团执行委员会的各组织商定了180度反馈活动的财务安排，同时驻地协调员能力评估问题机构间指导委员会同意担负这项任务的管理。

18. 最后，甄选驻地协调员所涉的时间长度意味着有必要改革机构间甄选程序，以确保快速任用。具体而言，发展集团已经同意预先公布出缺清单，并加快机构间甄选小组政策的执行，以便将驻地协调员离职到其继任者前去国家办事处上任的时间差降低到最短。

建议

19. 理事会不妨：

(a) 注意到在扩大驻地协调员后备队伍方面取得的进展以及努力在甄选驻地协调员方面推行不分文化和性别的评估；

(b) 鼓励参与驻地协调员制度的所有实体提出至少 50% 的女性工作人员参与评估；

(c) 注意到承诺改善对驻地协调员和国家小组业绩情况的评估。

D. 共同国家评估和联合国发展援助框架的执行情况

20. 在 2000 年期间，联合国发展集团继续支持共同国家评估/联发援框架进程。2000 年完成了 63 项共同国家评估和 19 个联发援框架。

21. 在培训方面也取得了进展。最重要的是，各组织国家、区域和总部三级约 60 名工作人员在都灵的联合国职员学院接受培训，以作为共同国家评估/联发援框架以及消除贫穷战略和建立团队活动的专家。已经研制了将共同国家评估/联发援框架进程与千年发展目标的执行情况工作起来的模块草稿以及一个有关贫困情况的模块。

22. 2001 年期间，经济和社会事务部在编写秘书长关于联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查情况报告时，对联发援框架进行了外部评价。继此次审查之后，发展集团执行委员会在 2001 年 7 月 6 日的会议上赞同发展集团方案小组作为联发援框架外部评估和讲习班的后续工作而提出的 22 项建议。发展集团执行委员会向驻地协调员和联合国国家小组共同发函，请他们审查评估中的建议及其在国家一级的工作所涉的影响。

遇到的问题和取得的经验

23. 对联发援框架的审评强调，联发援框架活动必须有机构间参与。此外，联发援框架的审评表明，国家对发展战略拥有自主权是订立能满足方案国需求的联发援框架的最富有成果的途径。

24. 此外，还强调说明联发援框架需要在适当时考虑到人道主义问题和冲突后问题。在这方面，处于特殊发展情况的国家中的 10 多个联合国国家小组已经最终订立完成或将完成所通过的共同国家评估，为危机和冲突后国家订立完成或将完成 5 个联发援框架。已经对共同国家评估和联发援框架进行了审查，以确定在何种程度上纳入了预防冲突方面。

建议

25. 理事会不妨：

(a) 欢迎为扩大共同国家评估和联合国发展援助框架的数目和范围而作出的努力；

(b) 鼓励驻地协调员和联合国国家小组确保各机构的充分参与，并继续改进联发援框架的质量及其对国家优先事项的敏感度；

(c) 欢迎国家在制订共同国家评估和联合国发展援助框架方面拥有自主权并发挥领导作用。

E. 统一方案拟订时期和程序

26. 开发计划署/人口基金执行局在其第 2001/11 号决定中鼓励已制订经或计划制订联合承诺并由政府核可的共同国家评估/联合国发展援助框架的方案国家对其进行试点使用，以便作为从 2002 年年会起联合国国家一级业务活动的共同规划框架。

27. 将向执行局提交国别大纲草稿，供其酌情在年会上讨论；将提供共同国家评估/联发援框架以供参考。在执行局审查之后，将在考虑到执行局所作评论的情况下最后制订完成国家方案。国家方案将在 10 月底之前张贴到发展集团各自伙伴网站上放置去年国家方案的地方，并将于 1 月在无异议的基础上不作介绍或讨论予以核可，除非至少五名成员在开会前书面通知秘书处，说明它们希望将一个具体的国家方案提交执行局讨论。

28. 2001 年 12 月，开发计划署署长和人口基金执行主任写信给所有国家小组，向它们通知新的共同的方案拟订程序，并就编写国家方案纲要和国家方案向国家小组提供了指导意见。

29. 去年开展了对共同国家评估和联发援框架起到补充作用的三项重大行动，并通过了共同核准程序。它们是，发展集团通过了关于减轻贫困和女童教育的共同战略，并颁布了关于联合方案的准则。还正在试行关于对国家方案进行联合中期审查的准则草案。

遇到的问题和取得的经验

30. 鉴于共同国家评估/联发援框架进程将发挥重大作用，在制订联发援框架时必须遵守严格的时间表。

31. 在通过了开发计划署和人口基金共同的方案拟订程序之后，预期 2002 年初儿童基金会执行局和粮食计划署执行局将审议这一统一的方案核准程序。由于方案核准程序的统一，也有必要制订国家方案文件的共同结构，以便简化程序和减少经办费用。

建议

32. 理事会不妨：

(a) 欢迎开发计划署和人口基金在统一国家方案核准程序方面取得的进展；

(b) 鼓励发展集团成员继续努力，以统一国家方案核准程序，并制订方案文件的共同结构；

(c) 鼓励发展集团所有成员在统一和简化工作中，力求降低拟订国家方案的经办费用。

F. 将性别观点纳入主流

33. 开发计划署国家办事处报告说，共同国家评估和联发援框架机制以及驻地协调员制度已更多地用于促进两性平等和履行国际承诺。在驻地协调员制度中，国家一级的性别问题专题小组是最常见、最积极的机构间协调机制。在大多数情况下，开发计划署正通过各专题小组在机构间合作方面发挥领导作用。

34. 开发计划署三分之二的国家办事处正在支持提高妇女地位以及推进两性平等目标的工作。在政策制定工作中采用参与式方式，执行《北京行动纲要》及其五年审查的结果，以及特别是通过收集和传播按性别分列的数据进行将性别问题纳入主流的国家能力建设，这些是此项工作较为重要的一些方面。

遇到的问题和取得的经验

35. 就把将性别问题有效地纳入主流作为主要发展领域的一个跨部门问题而言，在采取具体行动并产生实际结果方面行动缓慢。需要扩大按性别分列数据的工作，特别是将重点放在监测全球承诺的指标上。还需要持续地进一步发展开发计划署的体制能力，促进把将性别问题纳入主流订入其实践领域和方案，同时采用必要的工具和方法来衡量进展情况。将性别问题纳入开发计划署的六个专题实践领域主流的工作正在该组织的政策制订一级得到加强。应在国家一级作出同样努力，并将具体行动和实际结果融入战略成果框架以及性别问题战略成果框架。

36. 开发计划署正在作出各种努力，以确保在危机和冲突后情势中将综合的性别观点纳入所有方案部门的规划工作。这包括编纂供外地工作人员使用的准则，以及制订一份针对不同性别的行动计划草案。

建议

37. 理事会不妨：

(a) 欢迎特别是通过联发援框架将性别问题纳入主流方面取得的进展；

(b) 鼓励各基金和方案确保联发援框架的执行工作有利于将性别问题纳入主流的考虑事宜；

(c) 鼓励开发计划署加强战略成果框架中对性别问题敏感的部分。

性别均衡

38. 开发计划署致力于在其人力资源政策中充分实现两性平等，对性骚扰绝不容忍。它已经加倍努力，以实现该组织为 2001 年制定的性别均衡目标。如果加上最新的任命，开发计划署现有共八名助理秘书长一级的工作人员，其中四名为女性。在开发计划署的国家干事中，女性现占 38%，接近 40% 的指标。副驻地代表中有 33% 是女性，但今年达不到女性驻地代表/驻地协调员占 38% 的目标。

39. 开发计划署在建立性别均衡方面，最主要的成就是在领导作用方案中招聘了一批女性专业人员。在招聘的 19 名专业人员中，10 人为女性。

遇到的问题和取得的经验

40. 尽管高级和起职职等的性别均衡已经改观，但仍需作出努力，以任用并留住该组织职业结构中层的女性。预期最近采取的旨在改善这一均衡的政策，如工作/生活政策，将导致发生这种改观。

建议

41. 理事会不妨：

(a) 注意到本组织高级和起职职等的性别均衡得到改观；

(b) 呼吁开发计划署进一步努力，以加快特别是在驻地协调员中实现性别均衡的体制目标；

(c) 继续推行旨在积极促进年轻女性职业发展的人力资源政策。

G. 评价

42. 对开发计划署监测和评价工具的调整，加强了战略转变的主要方面，以便注重发展成果和结果方面的业绩。方法方面的重大修改涉及改进战略成果框架的衡量和评估办法，使政策咨询、对话和倡导等干预工作产生成果，更为严格地界定和使用各项指标，以及评估开发计划署为推动实现订有指标的成果而推行的伙伴关系战略。遵守成果管理制和简化程序将反映于 2001 年底结束的开发计划署《注重成果的监测和评价手册》的修订工作。

43. 2000 年期间，开发计划署在布基那法索和马拉维测试完成了国家一级的影响评估。这项评估的目的是提供有关开发计划署干预工作在较长时间内的总体贡献和影响的经验性证据，同时加强并修订借以准确计量成果和影响程度的方法性手段和途径。

44. 2000 年，开发计划署关于发展功效的第一次报告标志着评估开发计划署在实现希望产生的发展成果方面的功效的初步努力。2001 年发展功效报告中产生的经验性证据更有力地证实以前的研究结果，即开发计划署在实现项目近期目标方面表现情况越来越好。

遇到的问题和取得的经验

45. 由于方法上的改进，特别产生了一项紧迫挑战，即需要及早取得进展，确保经验性证据在作为开发计划署总体知识管理战略的一部分改善开发计划署所支持项目和方案的质量并扩大其影响方面发挥重大作用。

建议

46. 理事会不妨：

(a) 鼓励开发计划署进一步加强实质性问责制；

(b) 欢迎制定国家一级的影响评估方法，以便评价开发计划署方案的长期影响。

H. 同世界银行合作

47. 近年来，开发计划署重新与世界银行展开对话，包括署长与世界银行总裁举行定期磋商，有助于确定优先领域和发展伙伴关系。减贫、施政和信息技术提供了非常大的合作潜力。

48. 就在所有领域采取的方式而言，同世界银行之间的合作是在开发计划署与方案国政府建立的伙伴关系范围内开展的。其中心目标是提高开发计划署在其与各国政府和其他国家实体的工作中所支持的国家具有自主权的发展进程的功效。

49. 已经就减贫战略、特别是减贫战略文件、特别强调非洲的施政、以及信息技术和全球发展网关开展了具体合作。鉴于减贫目标的重要性，开发计划署已在大力着重强调与世界银行的对话，以探讨减贫战略文件以及它如何可从实质内容和程序上对方案国的减贫战略文件作出贡献。去年，开发计划署着手制订了一个对合作进行联合审查的机制，开发计划署和世界银行借此对它们在约 20 个减贫战略文件国家中开展的合作一年进行两三次评估。最近一次这类会议是于 2001 年 7 月举行的。还在开发计划署总部对每个机构设立的扶贫信托基金进行了联合审查，以确保这两项倡议相辅相成。

遇到的问题和取得的经验

50. 虽然世界银行同开发计划署之间的关系近年来已大大改善，但仍需努力使这种关系体制化，在开发计划署参与减贫战略文件问题上尤其如此。发展集团关于减贫战略文件的指导说明应使人们更加清楚地认识如联发援框架和减贫战略文件等文书之间的关系。

51. 在发展合作的其他领域，如艾滋病毒/艾滋病领域或冲突后的发展援助领域，需要确定和澄清开发计划署和世界银行之间更明确的劳动分工。由于世界银行的赠款援助可能大大扩展，将需要明确划分各种作用和职责。

建议

52. 理事会不妨：

(a) 欢迎通过发展集团向联合国国家小组提出的关于减贫战略文件的指导说明；

(b) 欢迎开发计划署与布雷顿森林机构之间的对话；

(c) 鼓励开展更多的对话，以便酌情在联发援框架和减贫战略文件等文书之间建立更加密切的关系；

(d) 请布雷顿森林机构在制订共同国家评估和联发援框架方面给予更密切的合作。

二. 各次主要会议和首脑会议以及《千年宣言》的后续工作

53. 开发计划署已被秘书长指定协调联合国系统在国家一级提供的援助，以监测在实现《千年宣言》所列发展目标方面取得的进展。秘书长授权经社部监测在实现其目标方面全球的进展情况。

54. 开发计划署在秘书长办公室的主持下，与经社部、联合国各专门机构、基金和方案、世界银行、国际货币基金组织和经济合作与发展组织合作，领导发展集团努力澄清并确定千年发展目标和指标框架。

55. 发展集团关于在国家一级汇报千年发展目标执行情况的指导说明是发展集团 2001 年 11 月编制通过的。迄今为止，正在 13 个国家试行汇报。关于在坦桑尼亚联合共和国试点情况的第一次此类报告已提交经济及社会理事会 2001 年实质性会议。此外，开发计划署通过发展集团向秘书长关于执行《千年宣言》的行进图作出了实质性贡献。

56. 给作为发展集团主席的署长规定的任务是，与联合国各伙伴一道，开展一次以国家和全球舆论为对象的主要的倡导和动员活动。现已开始为这次活动开展筹备规划。

遇到的问题和取得的经验

57. 尽管只是在最近才通过了《千年宣言》，很多国家小组已作出重大努力，根据千年发展目标重组有关它们活动的汇报工作。因此，共同国家评估的指标包括、但不限于为监测千年发展目标而订立的指标。

58. 但是，在确定共同国家评估和联发援框架与千年发展目标等协调文书之间的联系方面仍然存在挑战。因此，在驻地协调员的年度报告中，若干国家小组指出，共同国家评估为它们提供了一个工具，以评估在国家一级执行各次全球会议所列目标和指标方面取得的进展情况。因此，所涉的挑战是如何保留共同国家评估和

联发援框架中以国家为主导的特色，同时履行在千年首脑会议上所作的国际承诺。

建议

59. 理事会不妨：

(a) 欢迎订立用来执行千年发展目标的指标框架，并以之作为在国家一级加强会议后续工作和监测目标执行情况的方法；

(b) 鼓励国家小组特别通过《千年宣言》的目标和指标监测各次全球会议和首脑会议的后续工作；

(c) 请发展集团向经济及社会理事会 2002 年实质性会议提交关于实现千年发展目标情况的报告。

三. 经济、人道主义和救灾特别援助的后续行动

60. 经过就开发计划署在危机和危机后情势中的作用与执行局成员和各业务伙伴进行若干轮深入协商，执行局通过了关于开发计划署在危机和冲突后情况中的作用的 2001 年 2 月 5 日第 2001/1 号决定。

61. 为了将冲突后和自然灾害情况中的救济、重建和发展联系在一起，开发计划署现正引进过渡恢复方案概念。它涉及调动过渡恢复小组，以期支持联合国国家小组及时给予适当支助，促进早日恢复。例如，在 2001 年 1 月发生灾难性的地震后不久，便向印度古吉拉特派出了一个试验性的过渡恢复小组。

62. 在联合国系统内，开发计划署负责在能力建设方面向受地雷影响的国家提供援助，并解决雷患的社会—经济方面。2001 年，开发计划署在 16 个国家从事了能力建设活动，并筹集了逾 3 000 万美元予以支助。

63. 开发计划署继续在加强区域、国家和地方各级预防、防备和减轻自然灾害以及灾后恢复的能力方面发挥着积极作用。在 2001 年期间，这包括向国家和区域两级的 50 多项方案提供支助。

遇到的问题 and 取得的经验

64. 为了确保真正可以持久，将优先重视支持国家作出的努力，并确保在最大程度上与地方当局、民间社会以及决策和执行进程所涉社区进行合作。

65. 目前正在开展工作，以加强预防危机和危机后恢复方面的伙伴关系，包括开发计划署/世界银行在冲突后情势中合作进行联合审查，以补充大湖区解除武装、复员和重返社会工作。

建议

66. 理事会不妨：

(a) 注意到开发计划署制订过渡恢复方案的工作，并鼓励开发计划署确保与其他组织的现行工作相协调；

(b) 支持为确保驻地协调员酌情同时兼任人道主义协调员而进行的努力；

(c) 强调在恢复方案中由国家领导的活动的重要性，同时确保地方当局、民间社会和执行和决策工作所涉社区在最大程度上给予合作。

第二部分

联合国人口基金执行主任的报告

本报告是按照联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会商定的共同格式编写的，其中涉及联合国发展集团成员在协商中确定的问题清单。主要问题包括：秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况；各次国际会议和千年发展目标的后续行动；人道主义援助和救灾援助。本报告参照了联合国发展集团办公室所编写、2001年10月分发的驻地协调员年度报告综合报告。

目录

	页次
一. 秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况	15
A. 结构与机制	15
B. 筹资和资源	16
C. 驻地协调员制度	17
D. 共同国家评估和联发援框架的实施情况	18
E. 方案和程序的统一	19
F. 将性别观点纳入主流	19
G. 人口基金内的性别均衡	21
H. 能力建设	21
I. 共同房地和事务	22
J. 与世界银行的合作	23
K. 监测和评价	24
二. 各次国际会议和千年发展目标的后续行动	25
三. 人道主义和救灾援助	27
四. 建议	28

一. 秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况

A. 结构与机制

1. 2000年, 发展集团紧缩了它的支助机制, 创建了两个工作组: 一个处理方案问题, 另一个处理管理问题。每个工作组都由助理秘书长领导, 每年按机构轮换一次。这两个附属小组使发展集团能在处理全系统的业务和协调问题时, 更有效地与联合国系统董事会(前身为行政协调委员会(行政协调会))相互配合。
2. 2001年, 事实证明发展集团在协调人口基金和开发计划署方案拟定过程的努力方面是一个有用机制。由人口基金领导的发展集团方案小组审查了争取儿童基金、开发计划署/人口基金和粮食计划署各执行局更多地实质性参与方案拟定进程的各种选择以及进一步简化和统合四个组织方案拟定进程的选择。人口基金和开发计划署在执行局2001年的年会上介绍了方案小组的提议。
3. 由此产生的第2001/11号决定有效地协调了两个组织的方案拟定过程。它还使执行局成员在国家方案确定之前有机会参与其制定过程, 同时保证这一过程由国家领导、由国家推动、以国家的优先事项和需要为基础。
4. 根据第2000/11号决定, 机构间工作组制定了一项新的国家方案纲要和文件的统一格式。这一新格式在11月份发给了全体驻地协调员和人口基金代表。正如开发计划署署长和人口基金执行主任在随附的备忘录中指出, 一个协调一致的方案拟定进程为推进秘书长的改革议程、共同或密切协调新的国家方案的规划和制定、在规划拟定过程中增强国家自主权提供了理想机会。
5. 发展集团方案小组还为在国家一级实现更为连贯和协调的联合国政策对话发挥了关键作用。小组为以下方面制定了指导说明: (a) 关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议的后续行动; (b) 在国家一级追查千年发展目标; (c) 联合国在减贫战略文件进程中的作用; (d) 联合国的少女教育倡议; (e) 在共同国家评估/联发援框架进程中加入预警和预防冲突。

问题和汲取的教训

6. 发展集团经证明是推进秘书长改革和实施三年期全面政策审查规定的有效机制。它还是进行政策对话以及讨论全系统方案和管理问题的一个极有用的论坛。紧缩后的支助机构改善了发展集团的效率和效力, 特别对其特设的工作组而言。这些工作组现已明确规定了时限和预期产量。这使发展集团能够加强工作组的重点、明确确定其预期产量, 并在任务完成后当即解散工作组。

建议

7. 经社理事会不妨:

(a) 注意到发展集团和开发计划署/人口基金执行局在协调人口基金和开发计划署的方案拟定过程中的作用；

(b) 欢迎发展集团改善其工作组的效率和效力、明确规定其时限和预期产量的努力。

B. 筹资和资源

8. 人口基金的经常资源状况在 2000 年有所改善，从 1999 年的 2.498 亿美元增加到 2000 年的 2.607 亿美元，增加了 4.3%。这一增长扭转了人口基金 1996 年开始的经常资源下降的情况。基金的许多主要捐助者，特别是荷兰、瑞典、芬兰和间隔一年后又回来成为捐助者的美国，是这次资源状况改善的主要因素。还值得注意的事实是，人口基金得以扩大其捐助者行列，实现了 2000 年 100 名捐助者的目标，并在 2001 年超过了 110 名捐助者的目标。这是对执行局第 98/24 号决定的直接响应。该决定认识到，过分依靠数目有限的捐助者将对人口基金财政的长期可持续性造成的危险（第 1 段）。人口基金捐助者行列的扩大反映出人口基金得到它所支助的方案国的广泛支持，也反映出调动资金是人口基金和基金全体成员的共同责任。

9. 人口基金力求在其多年筹资框架中获得多年认捐，以便保证基金资源具有更大的稳定性和可预测性。尽管人口基金感谢一些主要捐助者能作出多年认捐，但基金大多数为首的捐助者尚未能如此行事。

10. 补充资源，或称非核心资源，在 2000 年显著增长，达到前所未见的 1.03 亿美元。这包括荷兰和联合王国用于购买避孕商品的大宗捐款。还有其他来自诸如欧洲联盟、挪威和加拿大的大宗补充捐款。捐助者提供补充资源的趋势正在增长，预料将从 2001 年整年一直继续到 2002 年。

11. 在 2001 年和 2002 年，人口基金的资源调动目标将集中于增加核心资源，以应付包括预防艾滋病毒在内的日益增加的方案要求。基金将力求加强与捐助者合作，特别是低级别的主要捐助者合作，以便增加它们在人口基金核心资源中的份额，并尽可能多地得到新的多年认捐。

问题和汲取的教训

12. 尽管人口基金核心资源在 2000 年有所增加，但继续存在着如何将这一势头保持到 2001 年年底以后的担忧。确实，核心资源依然离 3.10 亿美元这一为 2001 年预计的数额相差甚远。令人鼓舞的迹象是，欧洲共同体成员国正在认真考虑增加其各自官方发展援助数额的可能性，以期达到官方发展援助占国民生产总值（国生产总值）0.7% 的指标。增加官方发展援助的承诺将使所有联合国组织获益，只要这些组织能够显示它们提供援助的成果。此外，虽然大多数捐助者支持多年

认捐的原则，但许多捐助者并不能将此一办法付诸实践，因其现行的预算做法不容许进行这种认捐。

建议

13. 经社理事会不妨：

(a) 注意到人口基金 2000 年核心资源稍见增长，鼓励捐助国若有能力的话继续增加它们对人口基金的捐助；

(b) 强调政府向经其核准的国家方案提供资金的作用；

(c) 强调人口基金和基金成员国在调动资源支助人口基金工作方面的共同责任；

(d) 鼓励政府酌情调整其预算做法，以便容许多年认捐。

C. 驻地协调员制度

14. 2001 年，人口基金参加了在下列领域进行的加强驻地协调员制度的努力：对驻地协调员和国家小组的考绩、通过机构间咨询小组的甄选过程、进行能力评估以及驻地协调员的年度报告制度。

15. 机构间咨询小组审查了驻地协调员的甄选过程和做法，以便精简甄选过程、加快驻地协调员和人道主义协调员的选拔、管理和扩大驻地协调员人才库。咨询小组特别注意设法改善填补出缺的规划、缩短招聘和查验过程、尽快使候选人前往危机国任职、更好地平衡驻地协调员中的男女比例（最好从目前妇女占 25% 增加到占 50%）。

16. 最近的能力评估中，67 名候选人中约有 55% 来自开发计划署，其余 45% 来自其他组织。约有 30% 为妇女，尽管各组织的男女比例不同。

17. 目前，没有来自人口基金的驻地协调员。

问题和汲取的教训

18. 扩大驻地协调员人才库依然是令人关切的问题，因为来自开发计划署以外的驻地协调员不到 20%。因此，机构间咨询小组正在探索从内部和外部产生更多的候选人的方法。此外，有 6 名来自联合国系统外的候选人第一次参加了能力评估活动。能力评估活动有所改善，部分是由于选用一家新公司来进行这项活动，部分是由于机构间指导委员会决心设法改善候选人的质量。

建议

19. 经社理事会不妨：

(a) 重申需要扩大驻地协调员人才库；

(b) 欢迎机构间咨询小组为改善驻地协调员和人道主义协调员员额的出缺管理、缩短招聘和查验过程、更好地平衡驻地协调员男女比例而进行的努力。

D. 共同国家评估和联发援框架的实施情况

20. 2001年，发展集团执行委员会继续努力加快共同国家评估和联发援框架的引进和完成。担忧的主要是确保共同国家评估和联发援框架进程不至于对联合国国家小组和国家能力造成额外负担。因此，执行委员会指示发展集团方案小组提出具体步骤，使共同国家评估和联发援框架成为基金和方案各自的方案拟定进程的一部分，并找出简化其方案拟定程序的方法。由此产生并提交开发计划署/人口基金的报告突出了共同国家评估/联发援框架在根据国家优先事项拟定方案方面的重要性（见上文第3-5段）。

21. 2001年10月，联合国发展集团发表并发行了2000年驻地协调员年度报告的综合报告。年度报告提供了关于共同国家评估和联发援框架进程的丰富资料。例如，共同国家评估和联发援框架据说促进了与其他伙伴（包括世界银行）的合作，为联合与合作拟定方案铺平了道路，特别在艾滋病毒/艾滋病、减少贫穷和人道主义援助领域。与世界银行加强合作表现在有越来越多的国家报告已将共同国家评估和联发援框架进程两者、减贫战略文件和综合发展框架两者结合起来。然而，若干国家小组报告在完成其联发援框架方面遇到困难，部分原因是由于没有驻地协调员和(或)不能及时使政府充分参与这一进程等。

问题和汲取的教训

22. 共同国家评估和联发援框架已成为国家一级机构合作的有效手段。但是，需作出更大的努力，确保政府当家作主、自始至终参与该进程，并尽量减少交易成本。此外，需要由总部支助，保证各个国家方案和项目由联发援框架中衍生而出，而不是与之并行发展。不过，联发援框架有多成功只能由能得到多少核心资源来加以实施决定。

建议

23. 经社理事会不妨：

(a) 重申由国家主导和领导联发援框架进程的重要性；

(b) 欢迎共同国家评估和联发援框架对建设各伙伴之间（包括世界银行）的合作关系以及为联合与合作拟定方案铺平道路而起的促进作用；

(c) 注意到联发援框架作为联合国机构各自方案拟定进程的共同规划框架所具有的重要性；

(d) 重申需确保所参加的组织拥有实施联发援框架的必要资源；

(e) 欢迎驻地协调员年度报告的综合报告，以及报告提供的关于共同国家评估和联发援框架进程的丰富资料和汲取的教训。

E. 方案和程序的统一

24. 统一方案和程序是所有基金和方案的首要优先事项。发展集团经证明是促进这一要务的理想机制。这在驻地协调员年度报告的综合报告中表现得特别明显。该报告突出三个优先领域中的努力和汲取的教训：联合方案和项目、对国家方案和联发援框架进行联合中期审查、以及国家项目人员的行政程序。

25. 发展集团发布了指导说明，指导这些领域中每一领域的努力。关于拟定联合方案和项目的指导说明已于 2000 年 8 月发出。关于拟议的联合中期审查程序的指导说明目前正由几个国家小组进行实地检验。关于统一和协调国家项目人员工资和每日生活津贴费率的指导说明已在 2001 年上半年发布。

26. 如综合报告中指出的，机构国家小组在许多领域开展联合方案和项目，包括艾滋病毒/艾滋病（安哥拉、博茨瓦纳、中国、老挝人民民主共和国、莱索托、马达加斯加、马拉维、蒙古、莫桑比克、南非）、减少贫穷、少女教育、可选发展途径（斐济、加纳、老挝人民民主共和国、圣多美和普林西比）、性别（加纳）、人权、和平与发展、冲突后和人道主义问题（安哥拉、刚果民主共和国、蒙古、菲律宾）。

问题和汲取的教训

27. 这些领域中每个领域的初步努力已提供了丰富的经验教训，其中许多集中于所参与的各个机构之间不同或相互冲突的优先事项和程度所造成的困难，特别涉及财务条例和方案拟订程序。但是，如果汲取的教训往往暴露了统一努力中固有的弱点和局限，则各种联合进程显示有可能找出克服这些弱点和局限的方法。此外，开发计划署、人口基金执行局通过的第 2001/11 号决议可望将有效地统一人口基金和开发计划署的方案拟定进程。

建议

28. 经社理事会不妨：

(a) 注意发展集团为在联合拟订方案、联合中期审查和国家项目人员的行政程序这些优先领域中统一和简化联合国程序所做的努力；

(b) 鼓励联合国基金和方案继续努力，根据各个方案国从目前进行的联合活动中汲取的教训，进一步统一和简化其程序。

F. 将性别观点纳入主流

29. 人口基金继续着重国际人口与发展会议(人发会议)关于将推进男女平等与公平、赋予妇女权力、消除对妇女的各种暴力以及保障妇女能自己控制生育作为

人口和发展的基石这一任务规定。2001 年的主要活动集中在确保将性别观点恰如其分地纳入基金核心方案领域的次级方案之中、以及在方案预算中分配并适当列入用于性别关切问题的必要资源，以反映人口基金对性别问题的承诺。人口基金还在 2001 年 11 月组织了关于冲突对妇女和女童的影响的协商会议，以便将性别观点纳入人口基金在紧急情况中的行动。

30. 基金通过加强人口基金国家技术服务小组的技术能力，在国家一级强化建设国家在性别问题方面能力的努力，例如，包括拟定关于性别、人口和发展的全面培训手册，在 2001 年 9 月为国家技术服务小组顾问开办训练员培训讲习班。人口基金还在筹办关于艾滋病毒/艾滋病问题的联合国大会特别会议中提供了关于性别和艾滋病毒/艾滋病的技术意见，并就这一问题组织了一次高级别的小组讨论会。

31. 人口基金撰写并试用了《对付针对性别暴力的实用做法：保健提供者和管理人员方案指南》，以强化将这一对付针对性别暴力的做法纳入生殖保健。人口基金还进行特别努力，收集并传播按性别分列的数据，并就杜绝切割女性生殖器官和针对妇女和女童的暴力等问题进行了研究。基金支助国际非政府组织和联合国机构为开展赋予妇女和女童权力的特别行动而进行的努力，包括制定载有指导如何设计和实施方案以杜绝切割女性生殖器官的指示数和技术文件，并特别提及监测和评估。

机构间一级

32. 在机构间一级，人口基金继续充当妇女和两性平等问题机构间会议的积极成员，参加了妇女和两性平等问题机构间会议的下列工作队：

(a) 将性别观点纳入共同国家评估和联合国发展援助框架的主流，对共同国家评估/联发援框架的国家进程作了评论，并正在拟定关于这种进程的培训手册；

(b) 妇女、和平和安全。以上提到的[冲突对妇女和女童影响的协商会议](#)成果将继续对联合国全系统对同一主题的研究作出贡献；

(c) 在方案预算中考虑性别问题；

(d) 为发展供资。

问题和汲取的教训

33. 随着越来越多的政府认识到需在方案中考虑性别问题，出现了发展国家一级技术能力的需要。此外，各种趋向，例如全球化，带来了影响妇女和男子生殖健康的新的复杂因素。这要求与其他组织建立战略合作关系，以便全面、成功地满足生殖健康需要。但是，发展成功的合作关系需花费大量的时间和精力，故短期不能马上见效。

34. 许多新出现的问题，例如贩卖妇女和女童，其性别层次的问题尤其影响妇女和女童的健康。制定适当的对策需要与所有合作者协商，以便制定能最适当利用所有有关方面（包括人口基金）相对优势的策略。

G. 人口基金内的性别均衡

35. 人口基金的各级组织都致力于将性别观点纳入主流。这在理论和实践上均是如此。妇女在人口基金专业员额中几占 50%，包括总部 P-5 职等的妇女。此外，基金执行委员会的 15 名成员中有 8 人是妇女，人口基金最高级管理小组 3 名成员中有 2 名是妇女，包括执行主任和负责管理的副执行主任。

建议

36. 经社理事会不妨：

(a) 注意基金在理论和实践上将性别纳入主流的决心，以及在该领域相应的活动和成就；

(b) 欢迎联合国在全系统范围进行的关于妇女、和平与安全的研究以及支持这一研究的各种机制，包括由人口基金组织的关于[冲突对妇女和女童影响的协商会议](#)。

H. 能力建设

37. 发展国家能力被确定为进一步实施人发会议《行动纲领》的重点领域中的关键因素之一。它也是基金多年筹资框架成果框架（确定基金如何分配资源以获得成果）的主要战略之一。

38. 2001 年，加强国家能力建设依然是人口基金各级活动中方案拟定的一个重要层面，从协助最高层政府机构制定政策到在初级保健级别上培训保健人员提供服务。

39. 各地区的人口基金国家办事处将国家能力建设作为优先事项，并在这一战略领域使用了最多的资源。这在非洲和“A”类优先国家尤其如此，那里十分需要特别注重国家能力建设。但是，这类国家的需要往往大得难以下手。尽管如此，人口和发展领域的某些能力建设需要必须作为紧急事项处理。其中包括增强对生殖健康、人口和性别问题的了解；改善方案设计、监测、评估和报告的技能；加强数据收集、分析和传播；以及改善方案管理和协调。

40. 人口基金目前正对国家能力建设进行一项深入评估，其结果和建议将在 2002 年 6 月作为执行主任关于多年筹资框架年度报告的一部分向执行局的年会报告。评估有两重目的：(a) 分析人口基金在最近的方案周期中对发展政府对应机构和国家非政府组织在生殖健康、人口和发展领域的能力所给予的支助；(b) 向人口基金提供关于今后在生殖健康、人口和发展战略领域发展国家能力的最佳做法方面的指导。

问题和汲取的教训

41. 在人口基金多年筹资框架状况分析范筹内收集的资料表明缺乏合格的、有积极性的工作人员，对方案领域所知有限，协调努力差以及资源问题是能力建设的主要限制因素。零敲碎打的培训活动，特别是进行前没有对需要经过系统分析或是对利用这一培训没有坚定决心的话，是不能奏效的。因此，基金越来越鼓励更多地参加与政府和其他机构共同进行需要评估，特别是在联发援框架的范筹下，以制定培训战略。

42. 能力建设是对人的长期投资。因此，正确选择能力建设的方式十分重要。国家必须保证指定和培训国家对应人员，并使其履行经过培训的职能。此外，必须让国家支助单位参加到各种活动的主流之中，使它们能从中了解出现的问题，响应部门改革和全部门办法，并制定适当的、对性别问题有敏感认识的工具、指示数和方法。

建议

43. 经社理事会不妨：

(a) 鼓励所有的联合国机构交流经验、进行联合行动、拟定能力建设的共同战略；

(b) 鼓励作出努力，建设国家在了解出现的问题、响应创新做法、开发工具和方式方面的能力。

I. 共同房地和事务

44. 共同房地和事务问题继续是国家和总部两级所有基金和方案的关注焦点。在国家一级，根据特别协调员年度报告的综合报告，国家小组在这些领域正稳步取得进展。报告指出了优点和局限两个方面。优点包括有：增进了效率、减少了成本、加强了联合国在国家一级的知名度。局限性包括缺乏合适的楼房或楼房内空间不够、行政系统分散、缺乏资源，特别是就信息技术、连通性和人事程序之类的事项而言。

45. 在总部一级，发展集团共同房地和事务分组为国家一级的努力，包括连通性和信息技术领域，提供了支助。目前，有 46 间正式指定给联合国的楼房，其中有 5 间是于 2001 年指定的。国家小组还在许多其他国家合用房地，尽管这些房地没有正式指定为联合国用房。

问题和汲取的教训

46. 过去两年中，建立联合国用房的速度减缓，因为方案利用 1998 年和 1999 年建立这种用房的相对容易的机会，一开始造得很快。但是，2000 年和 2001 年的

指标已大体完成。为方便建立联合国用房的进程，发展集团分组正在进一步制定指导方针和模式，并继续审查这类用房的提案。

建议

47. 经社理事会不妨：

(a) 注意在建立联合国用房方面的进展；

(b) 注意国家一级共同房地和服务的优点，鼓励联合国基金和方案通过发展集团采取必要行动解决这些方面存在的制约因素。

J. 与世界银行的合作

48. 通过国家一级的活动以及通过参加各种研讨会和涉及各种问题和共同关注领域的工作组，人口基金和世界银行之间的合作这一年继续增长。这种相互联系有助于两个组织确定合作的优先领域和尽量提高这种合作成效的方式方法。避孕商品安全是这方面的一个值得注意的领域。人口基金还参与了世界银行的各种“电子讨论”，论题有民间社会和世界银行以及世界银行在促进环境可持续性方面的业绩等等。

49. 在生殖健康领域，世界银行和人口基金之间的合作包括与开发计划署和卫生组织一起联合赞助人类生殖研究、发展和研究训练特别方案，以及世界银行/人口基金共同参加诸如安全孕产和青少年生殖健康等机构间努力。2001年12月，世界银行协进会举办了一次讲习班，以便使其为期三星期关于生殖健康和保健部门改革的课程适应人口基金工作人员的具体需要。此外，为了在国家一级方案中促进生殖健康的问题，世界银行、卫生组织和人口基金正在联合组织一个关于“有效合作加速生殖健康方案的实施”的讲习班，定于2002年年初举行。

50. 减贫战略文件进程是几次重要的研讨会和讲习班的焦点。世界银行-联合国学习组的一个电视会议审查了4个国家的减贫战略文件的进程和产品：柬埔寨、加纳、尼加拉瓜和坦桑尼亚联合共和国。世界银行关于更有效地进行合作实现1996年经合组织-发援会汇总的国际发展目标的研讨会着重将减贫战略文件作为确保国家一级减贫努力的一致性、综合国家减贫战略的一个重要手段。

51. 在发展集团/世界银行共同监测减贫战略文件实施行动的同时，人口基金在14个监测活动试验国家评估了人口基金国家办事处参与减贫战略文件进程的程度。人口基金特别着重调查：(a) 国家办事处参与减贫战略文件进程的程度；(b) 它们对该进程是否由国家所有这一点的看法；(c) 该进程是否有助于建立伙伴关系；(d) 该进程是否对社会部门和性别问题给予应有的重视；(e) 减贫战略文件进程是否正在驻地协调员体制中进行讨论。

52. 研究的结果是，大多数人口基金国家办事处在不同程度上参与了减贫战略文件进程。它们通常通过驻地协调员制度、联合国专题小组或世界银行组织的会议

了解该进程，而不是通过直接与政府本身联系。但是，国家办事处确实感到世界银行和货币基金组织努力创造了政府拥有这一进程的有利环境，且减贫战略文件进程的发展是建立在国家现有的减贫主动行动之上。国家办事处感到，减贫战略文件进程较之世界银行和货币基金组织以往的主动行动，是参与性大得多的进程。而且，该进程正在帮助建立和加强伙伴关系，不仅是世界银行/货币基金组织和联合国机构间的关系，而且是与国家的其他所有伙伴之间，包括政府和民间社会的关系。国家办事处还报称，社会部门问题和性别问题是其所在国制定减贫战略文件的主要讨论焦点。

问题和汲取的教训

53. 人口基金和世界银行之间越来越多的相互联系显然有助于两个组织在总部和国家各级之间更富参与性的交往。人口基金参与减贫战略文件进程就是一个实例。如上指出，就研究中提出的几点来看，14个试验国的减贫战略文件进程似乎进展良好。但是，必须使减贫战略文件在进程一开始就建立国家所有权，充分注意诸如人口与发展的联系、生殖健康、艾滋病毒/艾滋病、性别和人权等等问题。

建议

54. 经社理事会不妨：

(a) 注意到人口基金和世界银行之间日益增长的合作，特别是在促进实施生殖健康方案以及在国家一级减贫战略文件进程方面的有效合作；

(b) 鼓励人口基金国家办事处参与国家一级的减贫战略文件进程，并利用这一进程倡导增加对基本社会服务，包括生殖保健服务的投资；

(c) 注意发展集团/世界银行在14个试验国监测实施减贫战略文件进程的活动。

K. 监测和评价

55. 人口基金在2000年修改了方案指导原则中的监测和评价指令，以便使其符合着重效果的做法。由此也导致修改方案规划和报告形式，以便突出确定和跟踪成果的必要性，并在方案的监测和评价方面运用逻辑框架方式作业。新形式已于2001年传播。

56. 人口基金继续支助其设在人口基金国家技术服务小组内的评价网络协调中心。国家技术服务小组协调中心和基金监督和评价办公室每年举行年会以便交流经验，并在网络中促进对着重效果地监测和评价人口基金方案和项目的新做法产生共识。基金还提供网络成员加强其协助和谈判技能的机会。

57. 2000年，人口基金的方案主管监测和评价工具箱出台。该工具箱意图为改善基金的建设和评价做法提供进一步的指导和选择方案，从而补充人口基金方案的指导原则。这套工具公布在人口基金内部网和因特网上。

58. 为建设国家办事处和国家技术服务小组的能力，人口基金在一系列区域讲习班中，举办了两次促进着重效果的方案管理和办公室管理讲习班。这些讲习班概述了着重效果的管理及其对方案管理和办公室管理的影响，强调使用逻辑框架作为方案设计、监测和评价的工具，考察了监测和评价做法的要素以及审计和政策应用审查活动中产生的办公室管理和方案管理问题。2001年还在其他地区举办了讲习班。人口基金还响应个别国家关于监测和评价的技术协助要求，组织国内讲习班，着重讲解确定和选择指数、次级方案不同层次的成果之间的联系以及拟定监测和评价活动计划。

汲取的教训

59. 讲习班活动提供了极其有益的反馈，用于指导其他培训活动的设计和内容，指出如何以更多时间进行小组活动和交流经验。这些反馈对改善监测和评价政策和程序也十分宝贵。

60. 能力建设活动也指出了一些方案问题以及监测和评价方法问题。例如，在人口基金的支助不过是国家人口方案总资源中相对较小的一部分时，国家伙伴基本上仍然采取以项目为基础的做法，而不一定熟悉次级方案的概念或人口基金资助的次级方案有何用途。另一例子是在覆盖许多小国家的方案中（例如人口基金在南太平洋的次级方案）适用逻辑框架办法所遇到的困难。

61. 以上列举的活动强调了在人口基金总部、国家办事处和国家技术服务小组之中保证对着重效果的管理及其对逻辑框架作为方案规划和监测手段取得共同认识的重要性。为了以着重效果做法进行监测和评价，对应方和方案伙伴必须具有这一共同认识。培养这种认识是一项长期投资，特别鉴于许多方案国中存在的工作人员更替情况。

建议

62. 经社理事会不妨：

(a) 注意为使人口基金的监测和评价指令与着重效果的做法保持一致所作的努力以及为加强其国家办事处和国家技术服务小组进行着重效果的方案管理和办公室管理能力所作的努力。

二. 各次国际会议和千年发展目标的后续行动

63. 人口基金十分重视各次国际会议和千年发展目标的后续行动。基金在宣传和协助各国实现人发会议目标和1999年举行的人发会议五周年审查会议上商定的主要行动中发挥着主要作用。人口基金2001年的组织优先事项，特别是在基金工作的实务领域，不容置疑地反映了这一点。这些优先事项为人口基金所有办事处的年度工作计划以及所有工作地点的工作人员提供了框架。

64. 组织优先事项使人口基金得以在基金三个核心领域中的每个领域集中工作，特别是在执行局第 2000/11 号决定核可的以下实务领域：(a) 进一步将生殖健康办法化为业务运作；(b) 将人口问题与发展相结合；(c) 将人口、生殖健康和性别的社会文化层面与行为层面相结合。

65. 这些实务领域直接产生于为进一步实施 1999 年五年审查制定的人发会议《行动纲领》而采取的主要行动。以上提到的第一个实务领域着重人口基金在实施生殖健康商品安全战略方面所起的带头作用，并着重确定人口基金在降低产妇死亡率和发病率、满足青少年生殖健康需要和预防艾滋病毒/艾滋病方面的工作优先事项和战略重点。第二个领域涉及通过重新检查人口和发展之间的联系以及全球化进程的影响，确定人口基金在人口和发展战略领域的战略重点。第三个领域着重拟定战略打击针对性别的暴力，并且制定评价和监测将性别问题纳入方案主流的手段。第四个领域着重构想和实行宣传及改变行为的干预措施。

66. 基金的实务优先事项的设计还为了使人口基金处于千年议程的战略地位，使其能帮助国家实现千年发展目标，特别在改善产妇保健、降低产妇死亡率、预防艾滋病毒/艾滋病、促进两性平等、赋予妇女权力和降低儿童死亡率这些领域。优先事项还力求尽可能提高人口基金对国家消除贫困和可持续发展方案提供支助的成效。

67. 人口基金决心实现千年发展目标和发展集团编写的指导说明中概述的千年发展目标监测和报告进程。基金坚定支持指导说明中的观点，即千年发展目标的报告将对 90 年代的全球会议和世界首脑会议，包括人发会议，提供有系统和可指明的后续行动。这对不断注重发展进程中的生殖健康和人口问题特别重要。人口基金还同意，报告是提高认识、加强宣传、建立联盟、在国家一级继续作出政治承诺的重要手段。

68. 人口基金在过去一年通过任务主管体制对环境与发展会议（环发会议）积极采取后续行动。基金以《21 世纪议程》第五章的任务主管身份，撰写了关于人口动态和可持续性的政策报告。基金为可持续发展问题世界首脑会议筹备委员会的组织会议撰写了一份类似的报告，并为将于 2002 年 1 月/2 月举行的筹备委员会第二届会议撰写了关于可持续发展、人口、环境和贫穷的报告。人口基金还为人口与发展委员会第三十四届会议编写了一份关于人口、环境和可持续发展领域的业务活动执行情况的说明。基金还将人口与环境变化之间的复杂关系作为今年《世界人口状况报告》的主要内容。该报告是人口基金一年的主要媒体和宣传活动。

69. 基金参加了各种论坛和讲习班，包括为期 4 星期由世界银行举行的电子讨论，评价世界银行在促进环境可持续方面的业绩，并听取世界银行介绍“做好保护人：通过环境和社会的可持续性进行有效的发展”。人口基金还参加了国际可持续发展研究所组织的减缓贫穷和可持续发展讲习班。

问题和汲取的教训

70. 《千年宣言》在全球议程中列入了一系列相互联系、彼此加强的发展目标。千年发展目标综合了 90 年代全球会议和世界首脑会议所制定的大多数目标和指标。正如发展集团撰写的关于汇报千年发展目标的指导说明中所指出的，国家一级的监测应灵活考虑这些目标，在此方面要铭记其他目标和指标，例如，比如说，人发会议所制定的生殖健康目标对监测人类发展和帮助消除贫穷也十分重要。

建议

71. 经社理事会不妨：

(a) 注意到人口基金的组织优先事项在推进千年发展目标和国际会议与首脑会议目标方面所起的作用；

(b) 欢迎发展集团关于汇报千年发展目标的指导说明；

(c) 强调监测和汇报千年发展目标中没有明确列入的各种国际会议和首脑会议的目标和指标的重要性。

三. 人道主义和救灾援助

72. 人口基金向处于危机情况的社区提供生殖健康支助，其依据是生殖健康的需要在冲突和灾害情况下继续存在甚至加剧；所有人，不管其地理位置，都有权享有生殖健康。基金决心保护妇女、男子和青年的健康，力求确保所有人，无论其地位或状况，都能享受生殖保健服务。人口基金还力求提高联合国机构、伙伴、捐助者和方案国对紧急情况下的生殖健康信息和服务需要的认识。

73. 人口基金自从 1994 年首次开始进行紧急救济活动以来，已支助了 50 多个国家和地区的紧急生殖保健项目。基金在提高对紧急情况下的生殖保健需要方面的认识、在这一领域与合作伙伴共同拟定技术标准、改善人口基金在全世界的国家办事处应付紧急情况的能力等方面取得了很大进步。目前，人口基金在这一领域开展着 30 多个项目。

74. 人口基金目前正在改进其人道主义应急工作组，以满足对基金人道主义领域专门知识日益增长的需要，力求对紧急情况和来自外地办事处的援助要求作出迅速、综合的反应。人口基金还通过其人道主义应急工作组对与紧急情况有关的宣传和认识提供支助，并支助与捐助者的关系和信息。为了尽量扩大在这方面的宣传和筹款能力，基金正在研制战略和手段，展现紧急情况下生殖保健服务和信息的影响。人口基金继续积累数据收集、分析和应用方面的宝贵经验，并例行提供给外地办事处和紧急情况中的合作者。在许多情况下，人口基金能利用过去的经验编制或提供进行人道主义需要评估以及制定复兴计划所必需的人口数据。

75. 人口基金一向并继续积极参与联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)领导的需要评估,并通过建立基本指示数和落实监测体制积极支助救灾监测制度。这些发展数据库的活动是人口基金方案的一个标准部分,现越来越为紧急和危机情况所需要,正如目前例行向联合国机构和其他伙伴提供的生殖保健用品包一样。人口基金还处理针对妇女的暴力问题,向青年人提供心理健康咨询帮助,并力求确保生殖健康成为健康部门康复工作的一部分。人口基金完全支持秘书长创始的在紧急情况 and 联合国工作的其他领域保护联合国全体工作人员和人道主义援助人员的所有活动。

问题和汲取的教训

76. 尽管取得了无数的成功并给方案国带来了长期利益,人口基金活动在危机情况下造成的总体影响由于不能很好地调动外部资金进行人道主义项目,包括那些通过机构间联合呼吁进程招募的资金,而受到限制,部分还由于基金有限的机构能力而造成的业务局限。2000年,人口基金的筹资和机构能力有所改善,但仍然存在紧急情况下的生殖保健需要和人口基金满足这些需要两者之间的显著差距。此外,仍十分需要向决策者和广大群众宣传紧急情况中提供生殖保健援助这一问题。这些问题中突出的一些有:性别关切问题和生殖健康,包括计划生育和性健康。

建议

77. 经社理事会不妨:

(a) 重申需要向冲突局势中所有脆弱者,尤其是妇女和女童提供特别保护措施;

(b) 吁请采取一切可能措施,保护联合国工作人员,尊重按照国际法给予他们的特权和豁免;

(c) 敦促采取措施,及时作出反应,以便立即支助满足紧急情况和危机情况中的生殖健康和数据的需要,并鼓励人口基金在该领域的努力;

(d) 敦促采取措施,提高国际社会对紧急情况和危机情况中的生殖健康信息和服务需要的认识,并鼓励人口基金在该领域的努力。

四. 建议

78. 执行局不妨:

(a) 注意到本报告;

(b) 决定将本报告连同各代表团在本次会议上提供的评论和指导转递经济及社会理事会。

第三部分

联合国开发计划署和联合国人口基金第一届常会报告摘要

2003年1月28日至2月8日

联合国开发计划署

1. 助理署长介绍了 2001 年提交经济及社会理事会的报告 (DP/2002/7)。报告的重点是下列三个主题：(a) 改革方案和联合国系统发展业务活动 2001 年全面政策审查规定的执行情况；(b) 重大会议、首脑会议和《千年宣言》的后续行动；(c) 特别紧急援助、人道主义援助和救灾援助的后续行动。
2. 助理署长强调指出，改革方案的主要支柱之一是发展各种结构和办法，以便加强促进发展的政策、程序和业务活动的连贯性。譬如，现已设立由联合国发展集团(发展集团)和人道主义事务执行委员会(人道执委会)组成的阿富汗问题联合小组，指导联合国在阿富汗的业务行动。
3. 建立联合国之家的的工作不断取得进展，2001 年设立了五个新的联合国之家。现在为发展集团成员提供了因特网服务：发展集团“Devlink”和共同国家评估/联发援框架“RCNet”。
4. 制订共同国家评估和联发援框架得到各方大力支持。会员国和联合国秘书处经济和社会事务部在评价这些文书时对改进这些文书提出了宝贵的建议。
5. 开发计划署依照经济及社会理事会和执行局的评论，加强方案拟定程序与其他基金和方案的协调统一，取得了进展。大会第 56/201 号决议呼吁加快执行统一财务、行政和人事制度的具体时间表。这些建议将成为发展集团 2002 年工作方案的重要组成部分。
6. 开发计划署继续加强驻地协调员制度，聘用了高度合格的工作人员，并且采用一种新的方式评估候选人的能力。但是，在这方面还需要进一步努力改善性别均衡。因此，发展集团于 2001 年执行了一项政策，鼓励所有组织提出 50% 的妇女作为驻地协调员候选人。目前还在努力改进对在任驻地协调员的评估，并逐步实行 180 度的反馈制度。发展集团还强调，必须为处于特别发展情势中的国家或冲突后的国家招聘更多具有人道主义经验的驻地协调员。
7. 将性别问题纳入主流依然是发展集团活动的重要部分。对共同国家评估和联发援框架的分析以及开发计划署三分之二办事处提出的报告表明，方案拟定工作更加重视将性别纳入主流，而且加强了机构间协调。但是，还有改进的余地，包括建立按性别分列的数据库以及将性别问题纳入冲突后情势所有方案部门规划工作的主流。

8. 应国家要求，在国家一级编制减贫战略文件时加强了与布雷顿森林机构的协调。
9. 关于重大会议的后续行动，强调的重点是《千年宣言》所载的各项承诺、目标和指标。已经开始执行宣传工作，促使人们进一步认识到必须实现这些目标，包括开展国家试点活动，以期编写关于实现这些目标和承诺进度的分析报告。
10. 关于特别经济援助、人道主义援助和救灾援助的后续行动，开发计划署将救济、复原和发展业务密切挂钩。为了确保这些工作的可持续性，必须与国家、地方实体以及民间社会各组织开展合作。
11. 关于印度古吉拉特发生的地震灾难，协理署长指出，开发计划署迅速派遣了过渡性复原小组。国家工作人员积极参与这项工作，能力建设取得很大成果。在今后采取行动处理自然灾害的预防、备灾、减少后果和复原方面也取得了宝贵的经验。

执行局成员的评论

报告的质量

12. 许多代表团认为这份报告质量很高，并且按照发展集团的共同格式编写，因此向开发计划署表示祝贺。一名发言者认为这种报告内容翔实，但是，分析部分还需要加以改进。

与其他伙伴的协调和合作

13. 一些发言者支持开发计划署采取行动，采用协调一致的方式执行发展业务活动。他们指出，在日益相互依存和复杂的世界中，采用连贯和协调一致的方式处理发展，提高了对方案国家实现千年发展目标、包括到 2015 年将贫穷现象减少一半的总目标的工作提供技术援助的价值。在阿富汗和印度等危机情势中迅速作出反应，提供人道主义援助，这表明开发计划署在联合国系统内部开展了协调。
14. 虽然强调与其他发展伙伴的密切合作，但是，发言者认为这种关系应该具有相辅相成的作用，以便保持开发计划署的任务规定、相对优势和普遍性，并保持中立和公平，其支助方案应该依然以国家为主导，国家应拥有所有权。

驻地协调员制度

15. 各国代表团赞赏地注意到，开发计划署正在努力增加驻地协调员的人选，并且建立评估能力的办法。这种做法可以增加具有充分资格并能切实有效地领导国家办事处工作人员的驻地协调员的人数。充分合格和有经验的驻地协调员是一项重要因素，可以确保与各国政府合作和协商，妥善编制共同国家评估和联发援框架。有些发言者要求进一步努力使驻地协调员的人选具有多样性，并改善性别平衡。

资金问题

16. 这些代表团强调，经常（核心）资源是开发计划署开展活动的基础。虽然还需要作出很大努力，但是，这些代表团感到十分欣慰的是，资源不断减少的趋势已经得到扭转，这表明捐助者和方案国家对新的开发计划署所面临的前景感到高兴。非核心资源也已增加，可以补充经常资源，它们为此感到欣慰。有人建议，应该对各区域实行公平分配资源。

答复

17. 协理署长感谢各代表团对报告提出了建设性和积极的评论。他表示将尽力改进今后报告中的分析部分。

18. 关于性别平衡以及将性别纳入主流的问题，他遗憾地指出，许多妇女还没有担任必要的高级别职位，因此不具备作为驻地协调员候选人的资格。他向执行局保证，将在开发计划署内部加强努力，使驻地协调员人选具有多样性，并改进性别平衡状况。

19. 关于同国际金融机构、特别是同世界银行的合作问题。协理署长详细阐述了这些机构与开发计划署关系的相辅相成作用。他指出，国家人类发展报告和共同国家评估中采用的贫穷分析办法已作为减贫战略文件的模式，这种文件与重债穷国行动相关联，这项行动旨在减少外债，将结余的资金分配给社会部门，以便减少赤贫现象。开发计划署作为受方案国家信赖的指导机构，帮助各国政府编制减贫战略文件。

20. 执行局注意到开发计划署给经济及社会理事会的报告（DP/2002/7），同意将报告以及对报告提出的评论意见提交给理事会。

联合国人口基金

21. 人口基金副执行主任介绍提交给经济及社会理事会的报告（DP/FPA/2002/1）。他着重说明了执行局第 2001 / 11 号决定的重要性，这项决定有效地协调了人口基金和开发计划署的方案编制进程，并为执行局成员提供机会，促进编制国家方案。他提请注意报告中强调联合国发展集团（发展集团）的作用，并指出，这份报告大量引用发展集团办公室编写的驻地协调员年度报告综合报告。他还提到报告中审查了将性别问题纳入人口基金仍任务和方案的主流、国家干事参与编制减贫战略文件进程以及努力确保人口基金的工作有助于实现千年议程等方面的工作。

代表团的评论

22. 一些代表团对报告提出评论时说，这份报告很有助益，内容翔实。这些代表团要求今后的报告注重分析，减少叙述部分。各代表团表示支持第 71 段中关于

对国际会议、首脑会议和千年发展目标采取后续行动的建议，并强调共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)必须由国家享有所有权并发挥领导作用。

23. 各代表团普遍支持强调将性别问题纳入主流，不过，一个代表团建议，报告应该明确支持妇女改善自身生殖健康的能力。一个代表团赞赏人口基金重视对妇女和女童的暴力问题，并要求提供详细资料，说明基金如何处理生殖保健中基于性别的暴力行为，并说明试行出版《切实处理基于性别暴力行为的办法：保健服务提供者和管理人员的方案指南》的结果。

24. 一个代表团鼓励开发计划署和人口基金处理“共同国家评估和联发援框架三年期综合政策审查评估”中提出的各种问题。该代表团还指出，不应该将基于成果的办法作为确定全球资源分配的首要办法。虽然这个代表团确认有必要进行监测和评价，确保以战略性方式管理资源，但它感到关注的是，过分强调短期结果会扭曲各组织的优先工作。

25. 一些代表团欢迎人口基金努力加强与世界银行的合作，并要求了解更多关于生殖保健商品安全领域的合作情况。但是，这些代表团认为，发展集团与世界银行的合作比较复杂，国家共同评估和联发援框架进程应该依然以国家为主导，不受任何条件的限制。

26. 若干代表团认为，有必要建立多样化的驻地协调员人选，改进性别平衡状况，除开发计划署之外的其他机构应更多地参与。一个代表团要求对造成性别不平衡的原因作出解释。一个代表团感到关注的是，执行 50% 定额的建议可能并不是纠正这一问题最有效的方式。另一代表团强调必须对性别问题保持敏感并采取性别平衡的做法。

27. 一个代表团赞扬人口基金和开发计划署采用儿童基金会在执行局当年第一届会议期间宣布作出的贡献，而不是按照现行做法在执行局的年度会议上宣布。

行政当局的答复

28. 副执行主任对各项评论和问题作出答复时，感谢各代表团发表评论并支持协调发展集团各机构的活动。他注意到各国代表团十分关心对性别的敏感性，并指出，目前正在对关于基于性别暴力行为的方案指南进行测试。

29. 对于代表团要求提供更多资料说明基金在生殖保健商品安全领域的事项，他答复说，人口基金是全球这一领域的领导者，2001 年 5 月在伊斯坦布尔召开的关于确保供应避孕手段和保险套防止艾滋病毒/艾滋病会议确认了这一作用。目前，人口基金正在与各种伙伴共同将全球议程转化为针对具体国家的计划。

30. 他在答复代表团就基金与世界银行建立日益密切的伙伴关系而提出关切意见时指出，发展集团各机构和布雷顿森林机构具有不同的相对优势。人口基金认识到同这些机构的关系必须保持明确的界限。关于驻地协调员制度中的性别不平

衡现象，他说，对这个问题有各种解释，包括某些机构不愿意让出合格的工作人员、特别是妇女，对职业发展也存在某些顾虑。

31. 副执行主任最后说，今后的报告将更加注重提供分析意见。

32. 战略规划和协调司司长同意这样一种评论，即仅仅对性别问题保持敏感还不够，还必须具有性别观点。他指出，人口基金在减贫战略文件进程中取得正负两方面的经验。他希望今后看到人口和发展问题与贫穷问题之间具有更多的联系。他最后强调人口基金在生殖保健商品安全方面所取得的进展，并申明这项工作依然是基金的高度优先事项。

33. 执行局注意到人口基金给经济及社会理事会的报告（DP/FPA/2002/1）。同意将这份报告以及对报告提出的评论提交给理事会。