



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
9 April 2002
Chinese
Original: English

2002 年年度会议

2002 年 6 月 17 日至 28 日，日内瓦

临时议程项目 4

人口基金

联合国人口基金

人口基金和全部门做法：第 2000/8 号决定的后续行动

执行主任的报告*

一. 引言

1. 本报告是按照人口基金 2000 年 4 月 6 日关于人口基金和全部门做法的第 2000/8 号决定的要求向执行局提出的。
2. 人口基金已两次向执行局报告了参与全部门做法的情形：1999 年（DP/FPA/1999/CRP.1 号文件）和 2000 年（DP/FPA/2000/CRP.3 号文件）。本报告是在上两份文件的基础上编制的。
3. 除了第 2000/8 号决定外，执行局还于 1999 年 4 月 16 日通过了关于人口基金和全部门做法的第 99/4 号决定。在第 99/4 号决定中，执行局鼓励人口基金：
(a) 在方案国家内，积极参与全部门做法的决策和规划阶段；
(b) 扩大和加强使人口基金可充分和积极参与全部门做法的决策和规划阶段所需权能；
(c) 与伙伴协商，进一步审议人口基金全面参与全部门做法的挑战和机会，并审查是否需要改动行政和财务条例，便利人口基金参与，同时考虑到多年期筹资框架。

* 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段中决定：“如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因”。原件没有按照规定附加这种脚注。

4. 第 2000/8 号决定是根据提交执行局 2000 年第二届常会的报告 (DP/FPA/2000/CRP.3) 通过的。在该报告中, 人口基金强调了其在全部门做法方面的经验和参与情形。在保健和(或)教育部门已采用全部门做法的方案国家内, 人口基金发挥了重要的倡导作用, 确保生殖健康问题, 包括计划生育和性健康, 全部纳入全部门政策和业务计划中。该报告也揭示了从业务角度看, 关注的主要领域是筹资模式。人口基金设在卫生和(或)教育部门采用全部门做法的国家的国别办事处, 没有一个将它们资源汇集于共同一揽子基金中。相反, 国别办事处经政府同意, 采用了并行供资机制, 因为这样做更便于跟踪资源和产出, 并可更好地报告和监测对生殖健康的支助。

5. 执行局在第 2000/8 号决定中: (a) 鼓励人口基金根据其任务授权和相对优势, 进一步加强参与全系统做法的设计和执行; (b) 核可人口基金在确信有足够的监测、报告和会计机制的情况下, 根据具体情况参加共同一揽子筹资安排; (c) 请人口基金详细记录其参与全部门做法的情况, 汇集经验教训和优良做法, 包括人口基金参加共同一揽子筹资对完成多年筹资框架产出的影响。

6. 执行局在第 2000/8 号决定中, 还请人口基金执行主任经常审查人口基金的财务条例, 要考虑到可能有助于人口基金全面参与全部门做法的任何调整。执行局又请执行主任就这一问题向执行局 2002 年第一届常会提出建议, 但事先需将建议提交行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)。

二. 财务条例

7. 应第 2000/8 号决定第 7 段的要求, 人口基金审查了财务细则和条例, 查明那些规定可能阻碍全面参与全部门做法和共同一揽子筹资安排。审查的结论是, 不须修订规章, 但须制订便于全面参与全部门做法的财务和方案程序。为回应此项需要和其他需要, 人口基金于 2000 年 12 月 19 日发出通知 (UNFPA/CM/00/109, UNFPA/REP/00/129, UNFPA/RR/00/129), 概述了适用于分包合同和赠款的一般原则、执行方式和合同安排。通知除其他外, 具体说明三类赠款, 包括联合国发展集团(发展集团)联合方案框架内和全部门做法的联合筹资赠款。通知还说明, 联合方案和(或)全部门做法赠款可由人口基金、联合国其他机构或政府组织执行。

8. 最重要的是, 通知说明, 联合方案编制和全部门做法国家方案内的赠款不受多寡、数目和比率的限制。此外, 通知还说明, 全部门做法下赠款的财务和实质性责任由有关执行机构承担。关于赠款方式的原有通知将赠款数额限于 3 万美元。2000 年 12 月 19 日的通知实际消除了人口基金充分参与全部门做法和共同一揽子筹资安排的最后障碍。扩大赠款方式范围, 作为在全部门做法下参与共同一揽子筹资办法的基础, 人口基金代表已获授权将人口基金方案基金转入一个共同帐

户，由某一政府机构或联合国其他机构管理，但须事先得到有关地域司司长和管理事务司司长的许可。

9. 由于分发上述通知后，不必改动或调整财务条例，也就不须按第 2000/8 号决定的要求，征求行预咨委会的指导，或向执行局提交改动或调整财务条例的提案。

10. 发出上述通知以及 2001 年 11 月在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行区域间会议后，一直在讨论加入共同一揽子筹资安排的标准，其中包括但不限于以下事项：(a) 可接受的、透明的、可核查的会计机制，包括经所有利益有关者商定的财务报告；(b) 满意地全面的方案报告，审查和监测机制；(c) 确保人口基金参与监测和评价机制，以及正在制订的与方案执行和财务执行情况有关的有时限的指标；(d) 可核查的流向区域和区等较低级别政府的资金流量。

11. 人口基金的规章不阻止使用由政府及其发展伙伴按照全部门做法制订的共同报告安排，但须：(a) 由代表政府及其发展伙伴的一个专家组每年提出方案执行情况报告，以便遵守向执行局和联合国其他机关提出报告的要求；(b) 由政府审计长或一名独立审计师每年对全部门做法方案的财务状况进行审计，以遵守人口基金的审计规定。

12. 人口基金国别办事处一向在不同程度上积极致力于全部门做法的政策对话和方案执行。人口基金一贯在政府完全同意和符合发展集团伙伴共同做法的情况下，主要通过并行供资办法，参与全部门做法。到目前为止，人口基金的资金还没有汇集入一项共同一揽子基金内。好几个国家内，筹资安排还在变动中，政府及其发展伙伴还没有完全制订妥当或商定。

13. 共同一揽子基金方式对国别办事处造成下列问题：(a) 人口基金支助的方案变得不显眼，使得筹措更多资金极度困难；(b) 付款透明度的不确定性；(c) 缺乏及时的支出报告，引起对财务问责制的关注；(d) 跟踪资金及将个别捐助者的投入与产出相联系的问题。

14. 跟踪资金的问题引起对归属和问责制的关注。在捐助机构和发展伙伴日益强调注重成果的方案编制时，要确定全部门方案的成果是由哪个机构的具体投入产生的已成为一项挑战。加入一项全部门做法安排，尤其是一项共同一揽子基金后，就难以将人口基金投入与部门的成果直接联系。全部门方案的最佳成果由政府及其发展伙伴集体负责。人口基金认识到，全部门做法内的归属问题已成为对衡量和报告业绩的挑战。不过，人口基金仍然对推动全部门方案内人发会议议程负责。

15. 人口基金同联合国系统内的几个对应机构一样，认为本身主要是一个具体部门的合作伙伴，而不是筹资伙伴——提供技术专门知识、经验和专门技能——以及发挥重要的倡导作用。人口基金作为联合国就国际人口与发展会议（人发会议）行动纲领及为进一步执行国际人口与发展会议纲领采取的重大行动采取和执行

后续行动的领导机构，必须确保在全部部门做法下，各卫生部工作计划中包含生殖健康活动这一组成部分。

16. 筹资模式只是全部部门做法的许多方面之一。考虑到该基金的规定和任务，将生殖健康纳入全部部门做法及监测其成效就象方案资金如何转交政府问题一样重要。人口基金的规章现在允许加入共同一揽子基金；这使人口基金代表有最大的灵活性来决定基金在方案和财务两方面如何能最好地参与全部部门做法。最重要的是，首先要看政府的看法以及在全部门做法进程中行使领导权的能力。

三. 能力建设

17. 执行局在第 2000/8 号决定第 8 段请人口基金与发展集团伙伴合作，确保对工作人员进行全系统做法方面的培训，以保证人口基金能够全面参与这些进程。人口基金为回应此项要求主动采取了几项做法。

18. 2000 年 10 月 12 日至 13 日，人口基金安排了一次关于全部部门做法的专家组会议，与会者包括方案国家、多边和双边捐助机构及联合国系统代表。会议于纽约举行，会上强调了全部部门做法提供了极佳的机会，使人口基金得以制订和执行卫生部门政策和战略，尤其是在生殖和性健康及权利和赋予妇女权力等领域。会议建议人口基金建立关于加入和参与全部部门做法标准，并制订关于参与全部部门做法的政策。

19. 2001 年 9 月，人口基金印发了一份关于全部部门做法的情况说明，概述了全部部门做法提供的各种机会。说明着重指出，人口基金的作用和责任是确保在卫生部门的一项全部部门做法中适当包括生殖健康问题。关于筹资问题，该说明称，如果在全部部门做法中有一个明确的、实质性的生殖健康部分，便可考虑采用一种汇集资金的安排，但须有适当监测和报告程序，并且伙伴也普遍赞同合并资金。

20. 人口基金于 2001 年 11 月 26 日至 30 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举办了一次区域间会议，与会者包括来自以下十国的代表：孟加拉国、埃塞俄比亚、加纳、马拉维、马里、莫桑比克、塞内加尔、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚，人口基金在这十个国家中大力参与全部部门做法。会议的目的是交流关于人口基金在拟订、执行和管理全部部门做法方面的作用和参与的经验。会议证实，全部部门做法提供了新的机会，在国家一级推进人口基金执行其任务规定，但条件是在部门分析期间，已根据证据采取支助行动，适当处理各项问题。会议也界定了可能作出共同一揽子筹资安排的标准。

21. 对工作人员进行卫生部门改革和全系统做法方面的培训是基金的高度优先事项。人口基金同世界银行协进会密切协作，最近制订了使人口基金工作人员熟悉卫生部门改革和全部部门做法必要部分的培训课程。2001 年 12 月在意大利都灵为 36 名工作人员开办了一次试点课程，并计划于 2002 年开办第二次课程。将开办更多课程，并探讨其他培训机会。

22. 这些活动和培训课程有助于使人口基金工作人员更清楚意识到和了解全部门做法及基金可发挥的作用和可得到的机会。人口基金一直在努力加强其工作人员的技能，包括战略方案拟订；情况和问题分析；利害有关者参与；监测、评价和报告；以及利用经验教训调整方案方向，这将加强基金在全部门做法方面的效力及将其作用保持得十分明显的能力。

四. 以后的步骤

23. 人口基金确认了为保证充分、积极参与全部门做法将采取的三个步骤：(a) 拟订和印发关于全部门做法的新的方案指导准则；(b) 推进工作人员培训；(c) 促进发展集团伙伴间的统一。

24. 准备拟订的新的方案指导准则将载有进入全部门做法的标准以及报告和审计要求。准则将取代 2000 年 12 月 19 日关于赠款模式下与全部门做法有关的分包合同和赠款通知。人口基金预期在 2004 年底前将对所有有关国别办事处工作人员提供保健部门改革和全部门做法方面的培训。人口基金也将鼓励发展集团伙伴间进一步统一有关全部门做法的规则和程序。人口基金是发展集团简化及统一方案程序工作组的积极成员，该工作组是作为大会关于联合国系统发展方面业务活动三年期政策审查的第 56/201 号决议的后续行动设立的。预期该工作组将处理与全部门做法有关的政策和程序的统一问题。

五. 建议

25. 执行局不妨注意到 DP/FPA/2002/6 号文件中所载报告。