



联合国儿童基金会

供采取行动

执行局

2004 年度会议

2004 年 6 月 7 日至 11 日

临时议程** 项目 5

评估儿童基金会联合拟订方案的经验和和其他创新协作方法

执行主任的报告

摘要

本报告是应执行局 2003 年 6 月 5 日第 2003/10 号决定的要求编写的, 通报了儿童基金会在联合拟订方案方面的经验, 以及其他旨在提高方案拟订效力和减少方案国业务费用的创新协作方法。

* E/ICEF/2004/8。

** 由于必要的内部协商, 本文件延迟提交。



目录

| | 段次 | 页次 |
|--------------------------------|-------|----|
| 一. 导言：概况和概念 | 1-17 | 3 |
| 二. 千年发展目标和联合国改革 | 18-22 | 5 |
| 三. 以权利为基础的方法和儿童目标 | 23-37 | 6 |
| 四. 共同国家评估/联发援框架五个试点国家的经验 | 38-62 | 9 |
| 五. 方案拟订和业务活动方面的经验教训 | 63-75 | 12 |
| 六. 未来的机遇和挑战 | 76-84 | 14 |
| 七. 改革管理 | 85-90 | 16 |
| 八. 建议草案 | 91 | 16 |
| 附件 | | |
| 儿童基金会参与减贫战略文件的范例 | | 18 |

一. 导言：概况和概念

1. 2003年6月，儿童基金会执行局通过了第2003/10号决定，要求执行主任根据各国的具体事例，就儿童基金会在联合拟订方案方面的经验以及其他旨在提高方案拟订效力和减少方案国业务费用的创新协作方法及其相关费用和好处，提出书面评估报告，供执行局2004年度会议审议。本报告就是应这项决定的要求编写的，着重论述了与联合国机构伙伴及其他国际合作伙伴联合拟订方案的经验和其他重要的方案协作经验。

方案拟订

2. 方案拟订就其实质而言是一项由儿童基金会国家办事处、办事处政府伙伴、联合国各组织、民间社会、以及其他国际伙伴参加的协作活动。其基础应当是基于人权的方法和国家自主权，这是支持由国家主导实现儿童和妇女权利所不可缺少的。国家合作方案的内容和执行方式取决于国家发展优先事项、儿童和妇女地位、儿童基金会组织优先事项、方案国以往经验和能力。

3. 方案拟订分为三个连续的阶段：宣传与规划；支持实施国家方案；监测与评估。

4. 规划阶段首先由联合国国家小组和政府联合对国情进行评价和分析，并在共同国家评价中列出。联合国机构和政府以共同国家评价为基础制订联合国发展援助框架(联发援框架)，连同一系列商定成果，作为联合国机构、政府和其他伙伴将来出资出力的共同框架。联发援框架为联合国机构提供了在拟订各自与政府合作的多年方案时应采用的全面战略。对包括儿童基金会在内的联合国发展集团(发展集团)执行委员会四家联合国机构而言，联发援框架提供了拟订国家方案文件和国家方案行动计划战略。

5. 第二阶段，由儿童基金会国家办事处在国家合作方案商定后，协同政府和其他伙伴拟订年度工作计划，来支持政府方案的实施。一俟所有方案伙伴同意了拟议的目标和成果、活动、时间表、拟议的资源拨付和责任分配，政府和联合国有关机构将签订年度工作计划。儿童基金会提供各种既定投入，包括对政府的现金援助、技术援助及物资和设备等。

6. 第三阶段，协同政府安排监测和评估活动，往往有在国家方案方面起重要作用的所有组织参与。根据头几年的方案实施情况和国家方案内容上可能出现的变化，对方案设计以及目标和战略选择的当前适用性进行评估。重大修改通常在国家方案中期审查后予以决定。

联合拟订方案

7. 联合拟订方案及其他形式的协作拟订方案已经存在一段时间，主要是为了回应各国为实现国际会议、首脑会议和公约既定目标而提出的倡议。

8. 联发援框架是发展集团联合拟订方案时采用的重要文书之一。制订联发援框架的关键，是政府和联合国国家小组根据共同国家评价中的分析，确定一系列有限成果的优先次序。选择哪些成果列入联发援框架成果汇总表，取决于从政府、联合国国家小组和其他伙伴的角度对联合国系统集体优势和比较优势的审视情况。“联发援框架”不仅是国家方案和项目的基础，也是考虑联合方案的基础。

9. 根据最近修订的发展集团关于这个问题的指导方针，联合拟订方案“是一种集体努力，通过这种集体努力，联合国各组织和国家伙伴合力拟订、实施、监测和评估以切实高效实现千年发展目标及履行联合国会议、首脑会议、公约和人权文书提出的其他国际承诺为目标的的活动”。联合拟订方案旨在最大限度地激发国家伙伴之间的协作和联合国系统各组织的不同贡献，——既可以是规范性框架和技术知识，也可以是方案领域和战略方面的专项技能。

减贫战略文件和全部门办法

10. 在不少国情中，有两项重要的宏观政策文书对联合拟订方案和其他形式的方案协作起着重大影响。减贫战略文件作为其中之一，最初是一项减免债务的工具，但已渐渐被用作各国制订和发表本国减贫战略和政策的共同文书。布雷顿森林机构用减贫战略文件来确定贷款条件和适当的政策环境，而捐赠方及其他国际组织，包括联合国机构，则将其用作统一和协调国家一级（有时为国家以下一级）减贫援助战略的依据。

11. 2001年以来，减贫战略文件倡议已成为国家主导实现千年发展目标的中心战略。发展集团鼓励所有联合国国家小组积极参与现有的减贫战略文件进程，并以此为平台，宣传更全面的人权发展对策，倡导将千年发展目标作为国家发展和国际合作的长期目标。在理想的情况下，共同国家评价将为减贫战略文件进程提供源泉，而减贫战略文件则成为制订联发援框架的基础。（附件一列出了儿童基金会大力参与减贫战略文件的32个国家的清单）

12. 影响联合拟订方案和其他方案协作的第二项重要宏观政策文书是全部门办法。全部门办法由政府主导，阐明了健康和教育等部门的改革议程。儿童基金会正在参与20个国家的全部门办法，主要在撒哈拉以南非洲。

13. 有关全部门办法的经验显示了各国之间的差异。这些差异包括：部门计划在连贯性、目标和成果特殊性方面的质量；操作细节的清晰度；以及安排进行协调、监测、评估和报告工作的全面性。政府职能部门和其他伙伴在筹划、管理（包括财务管理）、实施和监测全部门办法方面的能力也有所不同。迄今为止的经验有

好有坏：在一些情况下，政府和捐赠方正在重新评定全部门办法是不是最切实有效的方法；而在另一些情况下，政府和捐赠方则从比较积极的经验中积累知识来加强全部门办法。

14. 儿童基金会在柬埔寨参与全部门办法的经历，为联合国机构如何能够在减贫战略文件实施过程中帮助全部门办法实现高效率、高效益，提供了一些有益的启示。

15. 儿童基金会支持柬埔寨教育和卫生部门的全部门办法，事实证明，对提高效力和确保部门计划得到普遍支持至关重要。全部门办法需要儿童基金会和政府投入大量工作时间，但收获也是明显和巨大的。其中一项重要成果，就是由于政府部门、捐赠方、联合国机构和非政府组织加强了对全部门办法的信任，两个部门都获得了更多的经费。儿童基金会通过支持捐赠协调这一重要方式，为全部门办法作出了贡献。

16. 全部门办法的另一项成果是，柬埔寨政府在国家一级的规划能力得到了加强。连续第二年在 12 月底前完成协调一致的工作计划，就是一个证明。此外，由于政府部门内部和相互之间加强了协调，部门计划的质量有所提高。重复减少，行动也更加有重点。在省一级，省政府和包括儿童基金会在内的关键伙伴之间在编制年度工作计划方面的协作也更加广泛。

17. 儿童基金会和卫生组织是首批为卫生部门计划提供技术和财政支持的伙伴之一，儿童基金会为这项计划的规划和审查作了大量投入。儿童基金会还参加了支持实施卫生部门战略计划六个优先领域工作小组中的四个。由于这些投入，计划中列明了财政资源，儿童基金会的财政援助也全面纳入了中央和省一级的年度业务计划。

二. 千年发展目标和联合国改革

千年发展目标和联合拟订方案

18. 《千年宣言》和千年发展目标第一次提出了一个商定的议程和一系列发展目标。围绕到 2015 年减少贫穷的目标，这些行动得到了联合国会员国、包括专门机构在内的联合国系统、布雷顿森林机构、各类多双边捐赠组织及其他捐赠方和国际发展机构的支持。

19. 千年发展目标由政府主导和支配，对改善联合国机构之间以及协同其他伙伴联合拟订方案而言，它相当于一个框架、一个绝无仅有的机会和一个重心。在联合拟订方案有助于大幅度提高方案效力和降低业务费用的国家，尤其如此。虽然联合国基金和方案有着相互补充的授权任务、职能和能力，但没有一个联合国机构能够独立提供协助方案国持续实现千年发展目标所需的所有专门知识和资源。

为了增加到 2015 年实现目标的可能性，也为了保持成果，联合国系统必须更加有效地开展协作和协调。

联合国改革和关于统一方法的罗马宣言

20. 秘书长的改革议程着重于使联合国成为一个促进 21 世纪世界和平与发展的更加切实高效的组织，并提出了一项旨在统一方法、在国家一级实现共同发展目标的连贯战略。改革中联合拟订方案的两项基本文书，即共同国家评价和联发援框架，是努力实现千年发展目标过程中不可缺少的组成部分。除千年发展目标外，2003 年《罗马标准化宣言》也重申了消除贫穷的承诺，此外还强调了统一战略规划 and 方案拟订文书、包括联合拟订方案的重要性。秘书长改革议程中提出的变革与《罗马宣言》的标准化原则不谋而合，两者都要求发展伙伴作出进一步与国家优先事项和进程相吻合的承诺，以减少业务费用，提高方案效力。

21. 共同国家评价和联发援框架这两项文书的质量持续提高，以反映事态的发展，例如千年发展目标的实现情况，以及联合国机构在总部和各国获得的经验和教训。大会在对联合国系统的发展业务活动进行三年期全面政策审查时，注意到在培养和提高联合国机构在国家一级统一和共同领导的意识方面已经有了良好进展。审查时还注意到，这些组织在参与共同国家评价和联发援框架进程后，分析和战略规划能力已经得到加强。

22. 不过，审查时也指出了第一批共同国家评价和联发援框架的弱点。审查认为，联发援框架在战略重心和指明既定成果框架方面存在明显缺陷。此外，制订国家方案时未充分结合联发援框架。为帮助克服这些缺陷，采用联发援框架成果汇总表可望改进联合拟订方案的制订和实施过程。

三. 以权利为基础的方法和儿童目标

23. 儿童基金会对联合拟订方案的重大且独特的贡献，源于该组织在协同各伙伴促进儿童权利和协助政府实现儿童目标方面所具有的长期经验。儿童基金会自成立以来参与了各种形式的伙伴合作，并把联合努力作为方案拟订战略的一项标志。儿童基金会大力支持基于权利的方案拟订工作，特别是在实施《儿童权利公约》方面发挥的主导作用，目的就是要促进儿童权利。

24. 此外，儿童基金会对实现千年发展目标的承诺，可以追溯到它对 1990 年儿童问题世界首脑会议及此前其他全球性会议和公约各项目标和原则的坚决支持。其意义尤为重大，因为在 2002 年《适合儿童生长的世界》承诺和《千年宣言》及《千年发展目标》中，儿童问题世界首脑会议及全球性重要会议和公约的许多目标和原则已经得到反映。

25. 儿童基金会在联合拟订方案方面发挥强有力的作用，这也是基金会 2002-2005 中期战略计划中的一项任务。这个计划中有五个优先事项（幼儿、免

疫“附加”、女童教育、防治艾滋病毒/艾滋病和儿童保护)与七项千年发展目标中的六项直接挂钩。此外,儿童基金会在各地广泛存在,在第一线支持国家办事处拟订方案的区域办事处也发挥重要作用,为基金会参与联合拟订方案提供了支持。

26. 儿童基金会的丰富经验和它在各地的坚实存在,加强了它对联合拟订方案三个阶段(规划、实施、监测及评估)的参与。

联合宣传和联合方案的战略规划

27. 儿童基金会凭借它在宣传和传播促进儿童权利和儿童目标方面的雄厚背景,积极参与联合努力,宣传将千年发展目标作为国家方案拟订、包括共同国家评价、联发援框架和减贫战略文件进程的重心。

28. 这一促进儿童目标和儿童权利的背景,在制订共同国家评价和联发援框架的过程中发挥了很好的作用。在选择指标、加强趋势评估办法、以及对发展和人道主义问题及挑战进行分析等方面,儿童基金会协助针对这一过程推出了以权利为基础的方法。共同国家评价和联发援框架进程的主要目的之一,是提高各国分析儿童和妇女地位并将分析结果用于联合协作拟订方案的能力。儿童基金会协助确保在这种国家能力中纳入以权利为基础的方案拟订。

29. 总之,大多数联合国国家小组都有能力圆满完成对国家发展趋势的评估。正是各小组对趋势的分析以及各种促成因素,显示了质量的优劣。在这方面还需要做更多的工作。

30. 亚美尼亚是共同国家评价和联发援框架进程顺利运转的一个例子,在那里,联合国国家小组及其国家伙伴能够系统地分析加速或阻碍国家发展优先事项实施进程的因素。参与者就共同国家评价中确定的挑战进行热烈、条理清晰且极为专业的对话,这种分析促成了联发援框架的制订。在此项活动中,国家伙伴和联合国国家小组确实投入了大量时间和精力,所耗不菲,但事实证明,这种投入是值得的。

支持联合方案的实施和管理

31. 儿童基金会凭借在支持国家方案实施和管理方面数十年的丰富经验,为这个阶段的联合拟订方案作出了有益贡献。利用儿童基金会和其他伙伴在免疫(例如在印度和所有拉丁美洲及加勒比国家)、普及食盐碘化(中国、苏丹和中亚国家)和童工及其他保护领域(孟加拉国、刚果民主共和国、印度和南非)联合拟订方案的丰富经验,年度工作计划的格式和内容都有了改进。

32. 对国家伙伴、联合国机构和其他伙伴而言,联合拟订方案的主要挑战是如何恰到好处地组合方案拟订的各种专业能力(技术、管理、方案宣传等),以便将确定的优先事项通过年度工作计划转化为可采取行动的方案和项目倡议。在这种

组合基础上成功协作的例子包括在布基纳法索、加纳和苏丹的麦地那龙线虫病根除工作，在许多拉丁美洲和加勒比国家的扩大免疫和普及食盐碘化工作。分析各个伙伴的能力，比较它们可为共同工作计划带来的好处，将有助于联合国国家小组在各国致力于实现千年发展目标的过程中改进成果。

33. 联合国国家小组下设的专题小组是改进联合方案实施和管理的另一个有效工具。例如，在中国的艾滋病病毒/艾滋病专题小组自 1999 年以来在许多领域成功地推动了旨在结束与艾滋病有关的羞辱和歧视的联合努力。这项名为“反对与艾滋病有关的羞辱和歧视项目加速基金”的倡议，从包括儿童基金会在内的其他机构以往在这个领域所作的努力中得到了帮助。该方案采用以人权为基础的方案拟订方法，提高了艾滋病规划署共同赞助机构对国家努力的支持能力。权利受到关注之后，针对弱势群体开展的工作有所增加，政策对话和制订工作更加务实，协调性也得到了加强。因此，国家伙伴的领导工作重点更加突出，联合拟订方案的实施也得到了促进。

34. 各机构根据各自特长，分工明确地参与这项工作。例如，联合国开发计划署（开发计划署）着重于法律改革，促进艾滋病病毒携带者/艾滋病感染者更广泛地参与，并建立与国家减贫倡议的联系。联合国人口基金（人口基金）与弱势群体开展合作。国际劳工组织着重于工作地点的艾滋病病毒/艾滋病问题，而联合国毒品和犯罪问题办事处的重点则是消除对注射毒品使用者的羞辱。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）通过国家普及教育方案实现参与，而世界卫生组织（卫生组织）则正在培养保健部门的能力，使所有人不受歧视地获取保健服务。世界银行通过一项综合工作计划，同所有联合国机构紧密协作。

35. 儿童基金会通过在多个领域的努力，为这项举措作出了贡献。这些领域包括：预防艾滋病病毒母婴传染；动员各群体参与和改变行为；以及改善对孤儿和因艾滋病而变弱的其他儿童的照顾和保护。2004 年 4 月，儿童基金会、中国政府和包括拯救儿童联盟在内的主要伙伴召开了关于这个问题的第一次全国协商会。通过协商，可望促成一项国家行动计划，来实现艾滋病病毒/艾滋病问题大会特别会议通过的与孤儿有关的目标。

36. 在中国这项有多个伙伴参与的工作中，方案优先事项决定了联合拟订方案的主旨。联合方案拟订的经验提出了一些需求，根据对这些需求的评估结果，行政和财务管理机制正在进行调整。

联合方案的监测和评估

37. 针对在方案规划方面单独和集体为国家主导方案所作的贡献，联合国机构、政府和其他伙伴如何安排实施综合性的监测和评估，是一项重大挑战。虽然在标准化之前已经有联合监测和评估的例子，但最早采用标准化方法联合拟订方案的五个国家在创建该领域最佳做法方面发挥着先驱作用。

四. 共同国家评估/联发援框架五个试点国家的经验

38. 贝宁、厄瓜多尔、肯尼亚、尼日尔和巴基斯坦的新方案周期从 2004 年开始，因此联合国统一国家方案筹备进程从这五个国家开始。五国首次采用了一些统一工具，其中包括经修订的共同国家评估/联发援框架指导方针（包括联发援框架成果汇总表）以及国家方案文件、国家方案行动计划和年度工作计划。

39. 目前，这些国家已经进入执行阶段，并利用筹备进程明确了持续开展联合方案的领域和其他的合作领域。

贝宁

40. 联合国国家小组对共同国家评估的投资，使分析质量普遍得到提高。国家小组利用这种分析制订联发援框架成果汇总表，确定了三项国家目标：减少贫穷和营养不良；降低母婴死亡率，改进有关的多部门指标；防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病。为促进实现这些目标，联发援框架明确了四项结果：改善管理、加强经济发展；可持续的食品和营养安全；改善妇女、女童、青年和其他弱势群体对社会服务的利用；加强国家防治艾滋病毒/艾滋病和疟疾的能力。

41. 在联发援框架成果汇总表的基础上，正在制订支助开发 BenInfo 的联合方案。BenInfo 是采用 ChildInfo 技术开发的国家综合性社会经济数据库，帮助贝宁政府和国家伙伴对国家目标、千年发展目标和其他承诺的进展进行监测。联发援框架还帮助在贝宁/儿童基金会国家合作方案、政府全面行动方案和减贫文件之间建立起政策和方案联系，以扩大基本社会服务范围。

42. 联合国机构正在若干领域开展合作。在教育领域，这些机构努力提高女童的入学率，提高教学质量，开发人的潜力。儿童基金会和世界粮食计划署（粮食计划署）正在供应学校食堂和不使女童辍学问题上进行合作。人口基金是青少年防治艾滋病毒/艾滋病能力建设的伙伴机构。在卫生领域，合作的重点是加强制定儿童疾病综合管理战略的能力。合作包括疟疾的预防和及时适当的治疗；改善女童和妇女的产科急诊和新生儿保健服务；扩大接种面；为艾滋病毒母婴传播的预防提供支助。在儿童保护方面，粮食计划署、欧洲联盟、丹麦和儿童基金会正在开展方案合作，打击贩卖儿童。

43. 在减贫战略文件进程中，儿童基金会倡导执行 20/20 倡议，强调减贫工作应该从儿童抓起。2002 年，儿童基金会出资进行了一项差别分析，把 1996 年和 2001 年人口保健调查结果按财富五分位数排列。参加减贫战略文件进程的所有伙伴注意到，这一高质量投入，使向贫困人口倾斜的政策的目标更加明确。儿童基金会还是 BenInfo 倡议的主要支持机构。

44. 自 2003 年年初以来，儿童基金会在教育领域全部门办法的筹备方面发挥了重大作用。世界银行、儿童基金会、美国国际开发署（美援署）和法国合作会等

主要捐助机构对全部门办法进行了良好的协调，并一起提供支助。这些机构每两个月举行一次会议，讨论教育方案和项目，采取共同的政策办法。

厄瓜多尔

45. 在厄瓜多尔，联发援框架不是将各机构的任务罗列在一起，而是采取共同办法，因此在该国发挥着战略作用。联发援框架成果汇总表还显示出了国家目标、联发援框架成果和厄瓜多尔/儿童基金会国家合作方案之间的总体联系。联合国粮食及农业组织、开发计划署、教科文组织、人口基金、卫生组织和儿童基金会等联合国机构以及其他伙伴，确定了共同的国家方案成果，如食盐加碘、维生素A补充，并加强了地方服务的提供。

46. 厄瓜多尔/儿童基金会国家方案涉及联发援框架三个成果中的两个，即减贫和管理。儿童基金会协助监测减贫社会开支的效率，帮助该国政府执行国家方案。

47. 联合拟订方案方面有若干范例，如开发计划署和儿童基金会联合为《财政观察》的技术秘书处提供支助和资金，《财政观察》是厄瓜多尔公民理事会发起的公民倡议。这两个机构参与进行初步分析并发表公告的《财政观察》技术委员会，并为其会议提供资金。

48. 联合拟订方案的另一个例子是，联合国国家小组就联发援框架的监测和评估框架开展的工作，这项工作为监测实现千年发展目标的进展情况打下了基础。另外还有两个业务专题小组，即由儿童基金会主持的艾滋病毒/艾滋病小组和急诊小组。在卫生问题方面，儿童基金会直接与卫生组织/泛美卫生组织合作；在性别问题方面，则与联合国妇女发展基金和人口基金合作。其他方案合作包括全球艾滋病、结核病和疟疾基金国家协调委员会机制和机构间免疫接种协调委员会。

肯尼亚

49. 执行委员会的四个机构正在按照联发援框架成果汇总表明确共同结果的领域开展密切合作。这些领域包括难民社区的生计；增加女童和其他弱势儿童群体接受教育的机会；加强政府内部管理；加强艾滋病毒/艾滋病的防治，包括孤儿的保健和保护；推动公众参与；安全的水和卫生。最后这一领域是世界银行普及干旱和半干旱地区儿童初级教育方案的一部分（儿童基金会为这项方案提供学校用品并为改善水、环境卫生和个人卫生提供支助）。此外，联发援框架进程还促进了同联合国其他机构在包括抗旱在内的紧急情况准备方面进一步的部门合作。

50. 在监测实现千年发展目标进展情况的能力建设方面也开展了合作。能力建设包括一项推出 DevInfo 软件的联合方案，并借助了儿童基金会、开发计划署和人口基金目前与中央统计局的合作。DevInfo 将用于跟踪与政府经济复苏新方案中千年发展目标有关的指标。肯尼亚的共同国家评估和联发援框架工作还促进了更有效的监测和评估办法。

51. 儿童基金会支助召开研讨会，最后拟定含有减贫战略文件优先事项的2002-2008 国家发展计划，推动了减贫战略文件进程。儿童基金会还参加了为制订执行行动计划开展的多种活动。2003 年，肯尼亚政府利用减贫战略文件拟定了2003-2007 年《创造财富和就业的经济复苏战略》及其投资计划。政府、捐助机构和联合国机构于2004 年年初商定，《经济复苏战略》的核心工作主要是在卫生、教育和管理及司法部门落实全部门计划。儿童基金会正在全面参与省区两级编入预算的部门计划，增加了《经济复苏战略》的实质内容并加强了战略的操作性。联合国机构正在最贫困的东北地区协助各省政府执行卫生和教育部门计划，而拥有国内地方能力的儿童基金会则是其中的主要机构。

52. 在2004 年拟订的教育、卫生和管理及司法领域的全部门办法方面，儿童基金会正在与世界银行和其他双边援助组织开展合作。虽然儿童基金会对全部门办法的资助少于其他伙伴，但是儿童基金会将倡导采取办法，有效地改善向肯尼亚贫困人口提供的服务。在部门办法中，儿童基金会还为质量评估提供支助，评估的重点是向最贫困人口提供服务的创新措施的影响、覆盖面和成本。

尼日尔

53. 尼日尔的联发援框架涉及三项国家目标，并明确了实现这些目标的13 项成果。比如，联发援框架为实现普及基本服务的国家目标确定了五项成果，即改善儿童的卫生和营养；改善生殖保健服务；扩大环境卫生服务；减少艾滋病毒/艾滋病的流行；改善儿童、特别是女童接受高质量教育的机会。

54. 在联发援框架和减贫战略文件方面，儿童基金会正在与联合国其他机构和伙伴合作开展活动，如推动加强性别平等的立法和加强食品安全（与粮食计划署）；少年成长（与人口基金）；家庭处理风险能力（与世界银行）；改善区级社会经济发展规划（与开发计划署）。

55. 在尼日尔，减贫战略文件在联发援框架之前就已制订，并突出了战略重点。减贫战略文件成为联合国机构的一项共同战略，也是积极参与联发援框架工作的世界银行和国际货币基金组织的重要参考资料。

56. 儿童基金会广泛参与制订减贫战略文件，并为多指标类集调查提供支助。这项调查促成了减贫战略文件中制定的重要指标。此外，减贫战略文件根据儿童基金会就以下方面提出的意见，起草了关于社会政策发展的一节：与儿童和妇女有关的贫穷层面问题；食品安全；教育战略；卫生战略计划（包括艾滋病毒/艾滋病中期战略计划）。此外，儿童基金会还提供资金，推动政府伙伴支持减贫战略文件的培训。儿童基金会还对减贫战略文件11 个专题小组中的7 个小组作出了贡献，涉及的问题包括贫穷监测；教育；卫生；农村发展和食品安全；艾滋病毒/艾滋病与弱势群体；遭社会排斥的群体；基础设施、矿产和能源。

巴基斯坦

57. 联合国国家小组积极发挥作用，促进与政府及捐助机构的对话，讨论重大的社会发展问题，并讨论如何在卫生和教育等领域改进对这些问题的监测。

58. 联发援框架涉及 12 个国家优先事项，并载有促进实现这些优先事项的 39 项成果。联合国国家小组关于艾滋病毒/艾滋病和监测联发援框架成果的两个国家级联合方案已经进入最后拟定阶段。此外，国家小组还商定了 15 个区，两个或两个以上的机构今年将在这些区联合开展共同方案。

59. 联发援框架成果汇总表为到 2015 年实现普及男女儿童初级教育和每年把学生性别差距减少 10% 的国家教育目标确定了若干促进成果：提高初级学校，特别是女童的入学率、保留率和结业率；为初级教育持续作出政治承诺，增加预算拨款；切实执行各项战略，实现人人接受教育的目标；改进儿童的学习效果；提高师资培训的质量。

60. 在减贫战略文件与联发援框架相联系方面，粮食计划署和儿童基金会已商定开展合作，提高初级学校女童的入学率和保留率。粮食计划署还将为学校和社区提供食品，鼓励女童入学，儿童基金会则将解决女教师的聘用和培训问题，并营造对女童友善的学校环境，提高教学质量。此外，联合国教育专题小组积极协调捐助工作，并帮助增进了对教育部门所需政策和行动的理解。

61. 儿童基金会领导了多数减贫战略文件的分析和对话，强调财政资源必须与儿童权利和性别差距问题等社会成果相联系。预计，正在开展的减贫战略文件工作不久将加入儿童保护指标。此外，儿童基金会帮助四个省制订省级减贫战略文件，进行多指标类集调查，为减贫战略文件成果的区级监测提供基线数据。儿童基金会在 24 个区进行了协商，占总区数的四分之一。在巴基斯坦，社会服务由各省负责提供，因此，协商是制定国家以下各级减贫战略文件的关键所在。这项工作还将提高旨在减贫和改善社区基本社会服务的方案的效力。

62. 作为驻地协调员设立的技术小组成员，儿童基金会帮助编写巴基斯坦千年发展目标报告。儿童基金会还帮助设计了目标审查，并成为通过 ChildInfo 数据库提供数据的主要来源。

五. 方案拟订和业务活动方面的经验教训

五个试点国家

63. 五个试点国家的经验表明，联合拟订方案能否成功，在很大程度上取决于这项工作在哪种程度上促进实现方案成果，支持各国实现千年发展目标。应当为联合规划、执行及监测和评估的财政和行政工作做出行之有效的机构间安排，以此作为联合拟订方案提供支助。不过，应当首先对这一支助结构实行简化，协调统一，

以满足方案拟订的要求。因此，联合国各机构面临的重大挑战就是更新方案拟订工作的专门知识，提高对千年发展目标实质内容的了解，以使共同国家评估和联发援框架发挥应有的作用，满足方案国家的需求。如果能攻克这一挑战，各项方案将会更为有效，并且减少业务费用。

64. 要促进方案效益，促进捐助者之间的协调，务必要使联合国各机构参与确定和执行国家优先次序的所有办法，包括减贫战略文件和全部门办法。例如，除了积极投入统一的方案规划进程，儿童基金会国家小组还在五个实施减贫战略文件国家中的四个国家积极参加实施减贫战略文件工作，并且在贝宁、肯尼亚和巴基斯坦参加全部门办法的拟订和执行工作。

65. 充分参与统一的国家筹备进程往往需要在时间和资源方面付出意外的高投入。鉴于儿童基金会为这些进程投入越来越多的时间和人力，因此，对方案实施的支助工作带来的潜在影响，有必要予以监测和管理。

66. 在这五个国家，越来越多地有系统地采用联发援框架成果汇总表，这证明是有用的做法。不过，随着越来越多的国家开始这种协调统一进程，发展集团必须大量投资，用于支助和培训联合国国家小组，使他们能更有效的使用这一工具。

减贫战略文件和全部门办法

67. 如柬埔寨的情况所示，全部门办法在减贫方面发挥越来越大的作用，用来协调各种资源，包括来自捐助者的资源，用来改进工作规划、制定预算以及包括各级政府在内的所有伙伴之间的协作。

68. 不过，参与柬埔寨全部门办法的伙伴进行的一项评估表明，部门方案并没有减少业务费用，因为许多伙伴仍然继续进行双边方案和项目审查，而不是依赖部门审查和评价。在这方面，儿童基金会在教育部门树立了一个榜样，认为部门审查对于中期审查来说已经足够，不必要求单独进行双边报告。今后，将更加注重减少联合国机构和其他参与全部门办法的单位双边审查的数目。

基于成果的联合拟订方案

69. 联发援框架提供了共同国家战略，用于确定与千年发展目标相关的成果，而这些成果是联合国系统向国家方案提供支助的基础。联合拟订方案有助于联合国国家小组更好地支助国家优先项目，实现计划成果。在联合国国家小组寻求适用这些协调统一的概念和拟定方案的方法以实现成果时，应当向其提供额外支助，这将是一项艰巨的工作。四个执行委员会机构的区域机构间实体可望提供支助和监督。

儿童基金会业务和行政安排

70. 联合拟订方案要求儿童基金会担当若干关键角色，例如行政机构、管理机构和（或）供资伙伴等。对儿童基金会业务程序和管理信息系统的能力进行了初步评估，以判断这些系统是否足以对上述角色提供支助，评估的结果是肯定的。这就意味着如发展集团指导说明所述，在联合拟订方案框架内可以采用若干供资方式。具体采用的方式——并行供资、自由通过或联合供资——应根据健全的方案拟订所应考虑的各种因素而定。

71. 不过，儿童基金会在采用这些供资方式时，应当以统一的方式解读发展集团指导说明中概述的有关联合方案拟订的各项原则，同时也要遵循基金会本身既定的各项程序，以满足内部和外部的报告要求。

72. 并行供资机制与儿童基金会向国家伙伴转让资金的机制相同，因此，儿童基金会没有必要进行改动，除非发展集团执行委员会各机构对资金转让方式采用了新的程序。

73. 自由通过供资方式同儿童基金会在作为行政机构时，其信托基金适用的现有管理协定相似。儿童基金会使用为其他资源而设立的程序管理通过这一机制为方案实施而筹集的资金，并说明其用途。

74. 联合供资机制如果由儿童基金会作为管理机构，而且联合国各参与机构和国家伙伴都追求共同的目标，并在国家或地方有共同的伙伴，那么这种机制将会是最有效率和效益的机制。一个很好的范例就是，同教育部合作，支助教师任职前和在职培训，开展教师培训后支助活动。

75. 本国家办事处仍然负责编写联合方案的叙述报告，如果办事处担当管理机构或行政机构时，则负责综合其他机构的报告。财务管理司继续负责编写最后审定财务报告。

六. 未来的机遇和挑战

改进指导

76. 最近编写了几分研究报告和一系列指导方针，以更加突出联合拟订方案和发展合作的战略重点。2003年，发展集团方案小组通过了一项重要的机构间指导方针，“基于人权的发展合作方式：实现联合国各机构的共同理解”，对此儿童基金会曾做出重要贡献。

77. 同样在2003年，在联合王国国际开发部的支持下，开展了两项试点评估，评估的内容包括国家方案和在拟订强调基于人权的方式的国家方案标准方法方面所获进展。

78. 2004 年和 2005 年期间的一个主要重点是帮助联合国国家小组和国家及其他伙伴适用这一指导原则以及其他正在编写的指导原则。执行委员会各机构所属机构间区域实体将在这项工作中发挥重要作用。

79. 在取得进展的同时，也将会积累许多经验。预计到 2004 年，联合国各基金和方案的政策、程序和进程的简化统一工作将会完成。发展集团同五个试点国家协作，设计了第一批改进的简化统一工具和程序，并进行了实地检验，以便向那些以新方式实施方案的国家大范围推广。到 2008 年，发展集团执行委员会各机构将为国家方案的所有新周期充分采用统一的编制进程。

80. 第一批五个国家正处在实施阶段，因此，要确定联合拟订方案将在何种程度上降低业务费用，增强方案效益，也许为时尚早，无法提供确实经验。不过，有若干新的趋势，值得在今后几年予以监测：

(a) 首先，共同国家评估为各机构简化方案规划要求提供了机会。例如，如果国家方案已经采用了共同国家评估，那么儿童基金会就不再要求国家方案对儿童和妇女单独进行状况分析，因为共同国家评估大体上达到了这一目的。

(b) 第二，联发援框架日益成为共同国家战略，服务对象包括儿童基金会同各国政府开展的国家合作方案。这一战略在减少开支、提高效益方面具有很大的潜力。这就要求联发援框架及其成果汇总表必须保证高质量。

(c) 第三，儿童基金会越来越多地参与减贫战略文件和全部门办法，但却占用了相当多的工作人员时间。这种参与对政府政策、规划以及部门方案是一个积极的促动，但是需要投入更多的人力资源，这样才能避免对儿童基金会正在进行的支助方案实施工作造成制约。

业务和行政方面的挑战

81. 随着国家方案筹备进程不断展开，需要对这些进程的监督予以更多的关注，提供更多资源。

82. 儿童基金会充分参与发展集团在资源转让方式和程序方面的工作，这一工作的成果将对资源向国家伙伴转让的方式产生影响。发展集团一旦通过了这一领域的新的指导方针，儿童基金会将确定这一指导方针对基金会自身的进程所产生的影响，审查基金会业务运作情况，并为国家办事处实施任何新的程序和政策指明方向。

83. 执行委员会各机构认识到有必要让行政机构或管理机构将各机构不同的报告要求综合整理，形成统一进程，因此，正在推行标准的捐助协定和报告格式。儿童基金会正在审议所有这些对同儿童基金会国家委员会、各基金会以及其他非政府供资来源的协作所产生的影响。

84. 今后几年将处理和解决若干财务报告问题。例如，将为联合方案的报告规定“标准内容”，以便确保质量，并控制联合国各机构和其国家伙伴之间的业务费用。此外，财务报告的详细程度也需标准化。

七. 改革管理

85. 儿童基金会在联合拟订方案方面的经验为继续发展其人力资源战略提供了有益的借鉴和机遇。人力资源战略目前正在不断演进，以体现和谐并体现与联合国改革管理进程坚实的联系。有若干倡议正在酝酿之中。

86. 儿童基金会认识到有必要不断地改进对方案和管理和指导，以期在联合拟订方案的环境中壮大实施中期战略计划和实现千年发展目标所需的至关重要的能力。儿童基金会将在国家、区域和总部各级促进工作人员的发展、培训、指导，促进团队建设技巧，重点放在人道主义危机和发展局势方面。在这一领域获得成功的关键是加强区域办事处和区域管理队的作用和能力，使之成为向国家办事处提供支柱和监督的主要机构。

87. 将同联合国其他基金、方案和专门机构不断协作，改进共同的工作人员评估工具（如能力评估和考绩制度），收集国家和区域各级工作人员的反馈，作为中期战略规划成果的质量保证和管理的组成部分。

88. 儿童基金会参与了秘书长关于建立高级管理人员队伍的倡议，根据这项倡议，本系统内高级管理人员将相互交流，使他们增强能力，丰富经验，以面对新的挑战，以此作为职业发展的组成部分。

89. 另一项目标是改进业已存在的各种形式的机构间交流和增进方案，改进其设计和使用。这些方案包括联合国各机构间工作人员的其他交流方式。

90. 工作人员之间密切交流对于这项工作来说至关重要。儿童基金会就职务说明和工作人员年度工作安排以及培训计划同国家、区域和总部工作人员定期及时地举行对话，以便在所有各级更好地反映机构间各项任务。此外，向所有相关的儿童基金会工作人员分发了发展集团关于联合拟订方案的指导方针，目前儿童基金会还在拟订各种资料，以帮助工作人员执行这些指导方针。

八. 建议草案

91. 执行主任建议执行局通过下列建议草案：

执行局

1. **注意到** E/ICEF/2004/10 号文件所载评估儿童基金会联合拟订方案的经验的报告；

2. **欢迎**儿童基金会迄今为加强联合拟订方案和其他创新协作方法所做各项努力，以期增加方案规划的效益并减少方案国的业务费用；**鼓励**执行主任为实现这一目标继续同各国政府和其他伙伴合作；

3. **请**执行主任继续同联合国机构及国际和国家各级其他伙伴合作，加强联合拟订方案和其他创新协作方法，支助各项国家优先项目，以实现国际商定的各项发展目标，包括《千年宣言》所载各项目标。

附件

儿童基金会参与减贫战略文件的范例

1. **阿尔巴尼亚**：儿童基金会印发了财政部的调查，其中涉及多指标类集调查、减贫战略文件所涉地区社会经济状况评估及管理信息。
2. **阿塞拜疆**：参与了贫穷状况评估和住户预算调查，以监测贫穷的社会-人口指标。同经济发展和减贫战略文件秘书处联合组织召开了关于贫穷对儿童和妇女地位的影响的会议。
3. **贝宁**：注重缩小差距。参加了技术工作组。
4. **布基纳法索**：参加了有关教育和卫生的部门小组。
5. **柬埔寨**：在全国减贫战略国家研讨会期间，主持了一次社会部门会议，并向各部提供了实质性支助。
6. **乍得**：在 2003 年期间帮助向卫生、教育和社会行动增加拨款 20%。
7. **刚果**：综合了儿童和妇女权利问题。
8. **科特迪瓦**：参加了专题讨论（卫生、教育、艾滋病毒/艾滋病）。
9. **吉布提**：完成的一项局势分析，包括两份研究报告。
10. **刚果民主共和国**：同民间社会组织共同组织了减贫战略文件顾问讲习班，并为社会部门制定了战略。
11. **多米尼克共和国**：向总统提供了协助。
12. **格鲁吉亚**：拟订了卫生方面的优先领域，派调专业人员领导减贫战略文件教育工作组。
13. **加纳**：由一位专家担任易受伤害和排斥问题分组领导。儿童基金会代表是这一咨商小组的成员。
14. **几内亚**：宣传基于人权的办法，向决策者介绍减贫战略文件中有关儿童和妇女的资料，改善获得基本社会服务的情况，缩小性别差距以实现普及教育，并降低产妇死亡率。
15. **几内亚比绍**：向政府工作人员提供有关数据分析技术的培训。
16. **圭亚那**：将幼儿发展纳入减贫战略文件。
17. **洪都拉斯**：参加卫生、教育和权力下放等问题的部门会议。

18. **莱索托**：同联合国拯救儿童组织及莱索托拯救儿童组织合作，建立了儿童和青年专题小组。
19. **马达加斯加**：在教育领域提供了投入。
20. **马拉维**：参加了关于教育、卫生、营养、贫穷及施政等问题的专题小组。
21. **马里**：参加了卫生、教育和法律领域全部门办法的筹备进程。
22. **毛里塔尼亚**：参加了各种专题小组。
23. **莫桑比克**：同开发计划署合作，在监测和评估方面提供了投入。
24. **尼加拉瓜**：提倡将区域差距和人群收入差距问题纳入议程。
25. **尼日尔**：参加了七个专题小组。
26. **巴基斯坦**：领导了对减贫战略文件中社会部门的分析，并将预算工作同社会成果联系起来。
27. **卢旺达**：同卫生组织合作，在卫生和教育领域提供了投入。
28. **圣多美和普林西比**：在多指标类集调查数据方面提供了投入，提供了指标论证，并为性别分析和评估提供了方法。
29. **塞内加尔**：参加了各种专题小组。
30. **塞尔维亚和黑山**：同联合国其他机构合作，提倡在贫穷分析中除收入或消费数据外，还应当包括更多的内容。工作人员参与了教育部门的工作。
31. **塞拉利昂**：参加了技术委员会并协助制订部门审查的职权范围。
32. **斯里兰卡**：为监测减贫战略文件审查了各种草案，并提供了技术支持。
33. **坦桑尼亚联合共和国**：调派了高级工作人员并重点宣传艾滋病毒/艾滋病、儿童死亡率、营养不良、易受伤害等问题。
34. **赞比亚**：促进非政府组织和民间社会组织的参与。在卫生、教育和艾滋病毒/艾滋病方面提供了技术投入。