



供采取行动

联合国儿童基金会

执行局

2006 年年会

2006 年 6 月 5 日至 9 日

临时议程** 项目 8

儿童基金会参与实施全部门办法情况报告

摘要

执行局 2003 年第一届常会讨论了儿童基金会参与实施全部门办法的问题，随后议定，从 2004 年起执行主任的年度报告要讨论这个问题，并在本届会议上向执行局提交一项单独报告。已建议执行局批准报告第五部分中的决定草案。

一. 引言

A. 背景

1. 这是儿童基金会就全部门办法问题向执行局提交的第三次报告。第一次报告是 2001 年提交的，随后于 2003 年提交了一份进度报告（E/ICEF/2001/10 和 E/ICEF/2003/6）。另外，儿童基金会根据执行局在第 2001 / 11 号决定（E/ICEF/2001/6）中提出的请求和 2003 年文件中讨论的问题，以执行主任向执行局提交的年度报告、国家方案文件、中期审查和国家方案评价等形式定期提交报告，介绍所取得的进展。

* 本文件迟交，原因是需要举行广泛磋商。

** E/ICEF/2006/10。



2. 儿童基金会实施联合方案，包括全部门办法的经验在提交执行局 2006 年年会的另一份文件中作了论述，该文件的题目是“开发计划署、人口基金和儿童基金会 2004 年以来的联合方案和联合拟订方案的实施报告”（E/ICEF/2006/13），该文件的增编（E/ICEF/2006/13/Add.1）详细介绍儿童基金会的经验。联合国发展集团（发展集团）采取的联合方案方法与全部门办法有许多相同的目标，包括加强协调，提高协助实现国家目标的效力和效率。减少政府业务费用。联合方案编制指南鼓励联合国机构参与实施全部门办法，但迄今难以证实联合国机构参与了这项工作。

B. 全部门办法简介和定义

3. 全部门办法的定义是，所有重要的部门筹资都用来支助在政府领导下实施的单一部门政策、战略和支出计划，同时所有资金的拨付和核算方面，在整个部门中采取共同的方法，并逐步适用政府规定的程序。¹

4. 全部门办法于 1990 年代初期成为一种社会发展方式，此后，使用全部门办法的国家迅速增加。到了 1999 年，由于认识到需要全面看待所有发展部门，于是推出了一种相关的办法——减贫战略。这两个办法可以相互补充，后者还为前者提供了一个全面框架。一般而言，国家部门方案根植于《减贫战略文件》的整个框架之中。

5. 重要的是，应将全部门办法视作一个生机勃勃的过程，而不是一个终点。另外，在不同的国家应采取完全不同的全部门办法。全部门办法显然不同于集资或一般预算支助。不过，发展共同体没有就如下问题达成正式共识，即集资是否是全部门办法的一项必要内容，由政府管理的某种灵活筹资机制（与其他政府资金分开的捐助者集资，或与其他政府预算合并的部门预算支助）是否应列入该定义，或是否可将其视为一种选择办法。

6. 但是，所达成的一种共识是，应在全部门办法中作出承诺，在国家系统能够充分发挥作用的情况下，应逐步作出此类筹资安排。因此，灵活、可持续和可预见的筹资机制通常被列为全部门办法的一项内容。

7. 在任何筹资机制下，中期支出框架都是全部门办法（和减贫战略）的一项必要内容。中期支出框架是一种多年期公共支出规划文书，用来说明公共服务部门今后的预算需要，并评估今后政策的变化和任何新的方案所涉资源问题。

¹ A. Brown, M. Foster, A. Norton and F. Naschold, “The Status of Sector Wide Approaches” (Working Paper No.142. Overseas Development Institute, London, 2001).

C. 最近的全球环境趋势

8. 2005年9月,世界领导人重申了到2015年实现千年发展目标的承诺以及“在地方、国家、区域和全球各级动员国际社会”的必要性。²最近捐助界在经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)倡导下采取的一些做法已纳入并加强了这项划时代的承诺。2003年,世界和发展界领导人汇集罗马,出席关于协调问题的高级别论坛,努力围绕国家政策和战略,协调和统一发展援助工作。2004年在摩洛哥马拉喀什举行了一次圆桌讨论会,讨论管理发展成果的必要性,随后于2005年举行了关于援助实效问题的巴黎高级别论坛。这次会议的成果是通过了《援助实效问题巴黎宣言》,它确认发展援助工作只有完全符合国家优先事项和需要,才能取得最佳成果。³

9. 儿童基金会作为发展集团的一名成员,支持并促进了协调统一倡议,并加入了发展集团在国家一级适用巴黎宣言问题工作组。全部门办法是这些倡议的一部分,通过支持联合国国家工作队与其他主要发展行动者相互协调和统一,有助于提高发展效力,尤其可以加强联合国改革工作。最近其他机构有关全部门办法的报告证实,上述办法继续受到高度重视。

10. 2005年2月,发展集团表明了它对部门支助的立场,同时强调联合国在阐释和协助实施部门方案方面可以发挥重要作用。⁴该文件的一个突出特点,是承诺于2005年底修改妨碍各机构充分参与部门支助安排的任何政策和条例,例如,篮式供资或集资等。2005年4月,发援会减贫网络——捐助者和方案国贫穷影响评估联合工作组——印发了一份工作文件,⁵说明由于各种因素的存在,需要加强合作,共同实施减贫方法,包括全部门办法。随后,2005年5月,发展集团拟定了一项根据《巴黎宣言》采取后续措施的计划,包括为全部门办法和直接预算支助制定新指南的计划(见脚注3)。因此,2005年12月,联合国开发计划署(开发计划署)发布了方案和业务指南草案“开发计划署在改变援助环境方面所起的作用:直接预算支持、全部门办法和篮式供资”,该草案预计在2006年定稿,并将成为本年度早些时候拟就上述问题发表的发展集团指南的一项重要内容。

11. 不同的筹资和预算支助方法具有各种不同的影响。在《巴黎宣言》中,双边捐助者再次承诺为一般预算支助提供可预测的资金,而不是提供部门预算支助。在某种程度上,如果从部门支助转变为一般预算支助,发展部门战略(而不是减

² 《2005年世界首脑会议成果》(A/60/L.1)。

³ 在援助实效问题巴黎高级别论坛之外:联合国发展集团行动计划(2005年5月)。

⁴ 发展集团,“联合国在改变援助环境方面所起的作用:部门支助和部门方案”(发展集团立场文件,2005年2月8日)。

⁵ 发援会减贫网络,“预期影响评估新方法:有关基本原则的讨论”(发援会/减贫网络[2005年]6月)。

贫战略)的促动因素就会消失。但是,提供一般预算支助的举措既不是普遍的,也不是不可改变的。例如,近几个月来,一些捐助者不再为两个主要国家的一般预算支助提供财政支助,而是改为提供部门性预算支助,甚至是向各种项目提供这种支助。

二. 儿童基金会参与实施全部门办法

12. 根据《巴黎宣言》中的承诺,儿童基金会继续支持部门和跨部门的国家能力建设。在这方面,儿童基金会参与实施全部门办法有如下几个目的:就与儿童有关的问题提供技术咨询;提倡为儿童提供全面服务;以及加强各国政府的能力,使之能够有效领导以儿童为核心并注重实现千年发展目标的发展政策、方案和预算编制工作,包括管理资源和改进成果决策。

13. 为了在实施全部门办法方面进一步加强它作为合作伙伴的作用,儿童基金会于2004年委托卫生部门发展研究所对儿童基金会参与实施全部门方法的情况进行了分析。⁶该研究所在报告中确定了一些有关组织政策和工作人员能力发展的建议,目前正在采取行动落实这些建议。

A. 描述全部门办法

14. 儿童基金会参与实施全部门办法的主要重点是保健和教育部门,最近还包括了饮水和环卫部门。由于一些至关重要的问题,如幼儿发展、营养和艾滋病毒/艾滋病等具有跨部门性质,各国政府往往很难将这类问题完全列入全部门办法。但是,随着时间的推移,已找到各种方法,可以将这些议题明确纳入保健和教育全部门办法。另外,儿童保护问题,如禁止对儿童和妇女、童工、孤儿和易受伤害的儿童施行暴力等,主要反映在减贫战略而不是全部门办法中。2004年底完成的约55项减贫战略中,有14项列入了这些问题。

15. 大部分全部门办法都是由非洲国家制定和实施的。不过,亚洲、中东欧和独立国家联合体也制定了全部门办法,其次是拉丁美洲和加勒比。最初,大部分全部门办法是集中实施的,时常与部门改革相关联,特别是在保健和教育方面。但是,过去几年来,全部门办法的分配效率和影响日益受到高度重视。这种重点的转变是由几方面因素促成的,如随着规定年份的临近,各国都需要实现千年发展目标,在实现千年发展目标方面进展缓慢的国家需要加紧努力,以及发展成果管理问题日益受到重视等。当然,过程本身不是目的,而是手段,以便在保健、营养、教育或饮水、个人卫生和环境卫生等方面取得更好的和持久的成果。

⁶ “儿童基金会处于关键时刻:如何在实施全部门办法和实现协调统一方面发挥作用”(卫生部门发展研究所,2004年)。

16. 在所有区域，教育部门采用全部门办法的数目居其他部门首位，其次是保健部门。不过，在撒哈拉以南非洲地区，全部门办法更加成熟，经验也更丰富。全部门办法的范围已经扩大，囊括了更多的部门。

B. 按区域和国家介绍儿童基金会参与实施全部门办法的情况

17. 儿童基金会积极支持各国当局采用任何发展规划机制。鉴于全部门办法与减贫战略具有密切关系和互补性，本文介绍了儿童基金会参与实施这两项举措的情况。

18. **东非和南部非洲**。有 12 个国家正在制定或实施全部门办法，它们以保健和教育领域为主，但也包括饮水、环卫和农业领域（见附件）。2005 年对儿童基金会在 12 个国家实施教育全部门办法中所起的作用进行了评价，并对 2004 年保健全部门办法研究报告作了补充。制作了教育全部门办法资料袋，帮助加强儿童基金会工作人员在肯尼亚、卢旺达和乌干达实施全部门办法的能力。与世界银行建立了新的伙伴关系，目的是确保实施可持续的长期战略。这些战略包括制定计划，在国家政策中支持补充维生素 A，并通过减贫战略和全部门办法进行预算分配。2005 年 10 月，儿童基金会肯尼亚办事处决定为肯尼亚部门预算支助联合基金提供捐助。

19. 在马拉维，全部门办法在保健部门充分发挥了效用，在教育部门刚开始实施，在饮水和环卫部门正通过儿童基金会领导的工作队进行拟订。儿童基金会充分参与实施了马拉维保健全部门办法。它于 2005 年成为抗逆转录病毒药物的唯一采购代理机构，并开始主管保健捐助者团体的工作。在莫桑比克，已在保健、教育、饮水和环卫、艾滋病毒/艾滋病预防和农业等领域采用全部门办法。2005 年，儿童基金会担任了预防艾滋病毒/艾滋病全部门办法伙伴论坛副主席，并成为保健全部门办法的多边核心“捐助者”。埃塞俄比亚目前在保健和教育部门采取了两项全部门办法。在马达加斯加，儿童基金会发挥了主导作用，向卫生部提供技术支持，协助该部利用边际预算编制克服瓶颈状态的创新方法，制定有助于实现千年发展目标且注重成果的保健领域支出框架。

20. 埃塞俄比亚在保健和教育领域采取了两项全部门办法，并在教育领域全面实施了两项行动计划，目前正在实施第三项计划。儿童基金会通过工作人员临时调任、方案筹资和执行监测工作，参与了该国所有三项计划的制定工作。儿童基金会还促进制定了协调计划，并于 2005 年 10 月与其他 15 个多边和双边伙伴一同签署了《行为守则》。另外，埃塞俄比亚正在饮水和环卫领域逐步采用全部门办法。

21. 该区域有 14 个国家制定或起草了正式的减贫战略。另外，安哥拉有一项临时的减贫战略，博茨瓦纳、纳米比亚和南非都制定了国家减贫战略。儿童基金会全面参与了减贫战略或国家战略的制定工作，包括就各种草案（16 个国家）发表

评论意见，参加各种会议（14 个国家），提倡统一实现儿童的各项权利（14 个国家）和提供数据（11 国家）。儿童基金会还与一些国家政府合作，或支持这些国家政府起草或审查有关文件（8 个国家）。

22. **西非和中非**。在儿童基金会的有力支持下，布基纳法索、加纳、马里和塞内加尔继续实施全部门办法。喀麦隆和毛里塔尼亚也开始实施保健全部门办法。贝宁、冈比亚和加纳在儿童基金会的参与下，正在拟订教育全部门办法。冈比亚、加纳、几内亚、马里、毛里塔尼亚和塞内加尔都在准备实施其经修订的减贫战略，不过所处的阶段不同。其他国家，包括科特迪瓦、刚果民主共和国、几内亚比绍和多哥，尚未制定正式的减贫战略。但是，刚果民主共和国和刚果在儿童基金会的参与下，已开始制定正式的减贫战略。儿童基金会为毛里塔尼亚修订减贫战略提供了技术支助。

23. **东亚和太平洋**。柬埔寨正在制定第二项教育全部门办法。儿童基金会发挥主导作用，对支持这一进程的行动进行了协调，并为制定部门计划提供了捐助者协调顾问和技术支助，包括增强教育领域 50 多个非政府组织为合作实施全部门办法所提供的投入。老挝人民民主共和国已编制了减贫战略文件，目前它正在制定教育全部门办法。所罗门群岛在儿童基金会的部分参与下制定了一项教育全部门办法。在巴布亚新几内亚，儿童基金会协助加强了保健部门投资方案，在这方面，它为监测服务提供情况制定了技术准则，并编制了宣传和培训材料，特别是安全孕产和儿童保健方案宣传和培训材料。2004 年 11 月，儿童基金会和亚洲开发银行在河内共同主办了一次教育全部门办法会议，邀请支助五个国家（柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、东帝汶和越南）的主要捐助者参加。这次会议的成果是，计划在三个国家举办捐助者和政府合作伙伴后续研讨会，并发表会议记录。儿童基金会正在大多数国家促进实施减贫战略，但并不总是以世界银行/亚洲开发银行规定的现行减贫战略为参照。

24. **南亚**。阿富汗伊斯兰共和国没有采取全部门办法，但该国有一项国家发展临时战略，类似于临时减贫战略，这项战略是 2005 年在儿童基金会的参与下制定的。孟加拉国政府与其伙伴在实施全部门办法方面进行了积极合作。儿童基金会是世界银行领导的健康、营养和人口部门方案联合会成员。在孟加拉国，健康全部门办法的内容现已扩增，已将婴幼儿喂养纳入国家保健、人口和营养方案。另外，孟加拉国于 2005 年与主管捐助者团体的儿童基金会一道，制定了 2006-2009 年初等教育全部门办法。

25. 儿童基金会参与了在印度保健部门，特别是在环卫、儿童疾病综合防治和安全孕产等分部门实施全部门办法。儿童基金会还在营养、教育、饮水和卫生领域与世界银行进行了合作。

26. 尼泊尔于 2003 年批准了保健部门战略，该战略的主要目的是促使保健部门进行战略规划和实施全部门办法。保健部门在联合规划、监测和审查方面进展缓

慢。儿童基金会参加了外部发展伙伴的每月会议，支持全部门办法进程。在斯里兰卡，儿童基金会正在与世界银行合作，促进教育部门的主要捐助者联合制定计划和方案。

27. **中东和北非**。这两个地区目前没有实施正式的全部门办法。不过，最近采用小组/部门工作组来处理人道主义协调工作的做法在伊拉克、被占领的巴勒斯坦领土和苏丹发挥了有效作用。儿童基金会在伊拉克的教育、营养、饮水和环卫部门以及儿童保护等分部门开展了协调工作。儿童基金会根据国家及有关伙伴的具体情况发挥不同的作用。

28. **美洲和加勒比**。在这两个地区，采取全部门办法的国家很少。玻利维亚采取了教育全部门办法，儿童基金会为这项全部门办法提供了技术支助，并根据部门战略给予了合作。在洪都拉斯，全民教育倡议正逐步成为一项全部门办法。

29. **中东欧和独立国家联合体**。全部门办法还没有在该地区广泛采用。迄今只有吉尔吉斯斯坦在保健部门采取了全部的办法，儿童基金会是这项全部门办法的签署方之一。不过，（塔吉克斯坦和土耳其）已计划在教育部门实施全部门办法，而且科索沃（塞尔维亚和黑山）正在考虑采取全部门办法。11个国家制定了减贫战略。儿童基金会参与制定、审查或实施这些国家减贫战略的程度虽有不同，但它一般都利用这一机会，提倡以儿童减贫为主要重点，采用《创造一个适合儿童生长的世界》或千年发展目标指标，以及采用 DevInfo 数据或多指标类集调查。为了在减贫战略中更加突出儿童这个重点，儿童基金会对三个国家（阿尔巴尼亚、阿塞拜疆和吉尔吉斯斯坦）减贫战略中提出的千年发展目标指标和中期战略计划指标进行了分析。这包括为儿童和青年减贫详细制定减贫战略政策。2005年，有六个国家开始对儿童减贫情况进行研究，其中五个国家已完成这项研究。2005年俄罗斯联邦儿童贫穷问题报告对在国家一级开展更加广泛的政策对话起到了促进作用。

30. 在各个区域，儿童基金会正将艾滋病毒/艾滋病预防纳入各部门进程，具体办法是参与实施取消学费的大胆倡议，积极支持并促进准备进行这种政策转变的国家取消学费。将这项举措列入部门进程对易受伤害的儿童有利。然而，已取消学费的国家的实际情况表明，孤儿、包括因艾滋病而成为孤儿的儿童享受这项福利的人数并不多。因此，儿童基金会努力确保在取消学费的计划中将那些因艾滋病毒/艾滋病而易受伤害的儿童考虑在内。儿童基金会还提倡在全部门办法中纳入母婴传播预防、儿科保健支助和治疗。

C. 其他联合国机构的参与

31. 联合国机构的参与一般都与它们的任务保持一致。参与机构通常是一些主要的支助机构，其他机构则视需要进行参与。儿童基金会、世界卫生组织（卫生组

织)和联合国人口基金(人口基金)一般是参与支持保健全部门办法,开发计划署或世界粮食计划署(粮食计划署)有时也会参加。在实施教育全部门办法方面,合作伙伴通常包括儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织,其他机构根据各国的具体情况互补性地参与。

32. 经验表明,在许多国家(例如埃塞俄比亚),联合国国家工作队齐心协力开展工作,更加有效地提高了在实施保健和教育全部门办法方面进行政策对话的质量,这一贡献得到了各国政府和双边捐助者的高度赞赏。

D. 其他机构如何看待儿童基金会的参与

33. 在许多国家,儿童基金会起到了“诚实斡旋人”的作用,对各国政府与捐助者的不同观点进行了沟通,特别是就如下问题而言,即是否需要将成果驱动的方法和加强系统的方法合并,在“注重成果”和“注重系统”的伙伴支持下,促进在实现千年发展目标方面更快和更持久地取得进展。儿童基金会有时还能协助填补空白,例如,在孟加拉国,当全部门办法筹资被延迟时,儿童基金会马上为购买急需的疫苗提供了资金。正如前几段所述,捐助者对指定儿童基金会在实施诸多全部门办法中发挥的协调支助作用表示赞赏。

E. 良好做法

34. 在柬埔寨发生冲突和动荡的年月,发展援助主要侧重于紧急救济和恢复工作。此后,柬埔寨于2000年开始制定教育全部门办法。亚洲开发银行和儿童基金会支持这项工作,提供了技术咨询和能力建设援助,瑞典国际开发合作署为此提供了资金。儿童基金会国家方案的一个具体部分重点强调“全部门办法的就绪状态”。主要方面包括:初步举办一系列全部门办法讲习班,围绕捐助者——部际协调和伙伴关系进程不断提供中期技术咨询支持,对变革实行管理,在中心部委和省级教育局进行全部门规划和监测。在整个2000至2005年期间继续提供这项支助。

35. 在赞比亚,儿童基金会发起了促进女孩教育方案,其中一些成功的因素已纳入赞比亚教育部门框架,包括促使怀孕女孩重返学校的复学政策和社区参与倡议。

36. 在东非和南部非洲,儿童基金会在积极提倡为学校提供饮水和卫生设施方面发挥了重大作用。在政策和战略上取得的一项主要成果,是通过了在建造和修复所有校舍的同时提供饮水和卫生设施的国家指导方针和标准。这一举措导致提供了更多设施,从而为降低水传播疾病发病率做出了贡献。儿童基金会提供了技术支助,同时还根据饮水和教育方面的责任,利用事实向各个不同的部委进行了宣传。

37. 在马里和加纳,《儿童生存与发展加速方案》已纳入保健全部门办法、中期支出框架、篮式供资和预算支持的主流。加纳正在全国范围内扩大该方案的实施范围,并通过全部门办法促进为儿童保健分配资金。在马里,《儿童生存与发展加速方案》成为 2004 至 2009 年国家保健和发展方案第二阶段的基础,其中纳入了减贫战略目标和中期支出框架加速儿童生存预算编制工作。实施《儿童生存与发展加速方案》最有成效的国家中也出现了类似趋势。

38. 在乌干达,政府和全部门伙伴为解决紧急儿科护理问题通过了一项有依据的战略。

39. 保健部门发展研究所在 2004 年的研究报告中提到,儿童基金会没有特别地积极参与或不适合参与实施中期支出框架。实际上,在一些国家,儿童基金会和世界银行共同促进了边际预算编制克服瓶颈状态概念和全部门办法工具或相关发展文书(减贫战略和中期支出框架)的使用,这对于在成果预算编制中优先关注妇幼保健和营养成果产生了积极影响。这些国家包括贝宁、埃塞俄比亚、印度、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚和卢旺达,在大部分情况下,这些国家的保健预算都有大幅增加。

40. 各国政府对在教育部门制定全部门办法十分重视,根据这种情况,儿童基金会正在加强工作人员有效参与实施教育全部门办法和减贫战略的能力。2003 年,东非和南部非洲组织了第一次有关部门投资方案、全部门办法和普及教育的能力建设活动和讲习班。此后,东亚和太平洋、南亚和中西部非洲也纷纷效仿。这类活动和讲习班可以交流经验和最佳做法,并有助于通过全部门办法和减贫战略解决跨部门问题,包括幼儿发展和儿童保护。在一些国家,儿童基金会协助政府确定和协调技术援助,或支持通过收集和分析分类数据进行性别分析,从而促进了能力建设。

41. 儿童基金会从事方案工作是为了促使国家计划和优先事项关心“儿童全面发展”(包括、但不限于部门考虑)。儿童基金会参与全部门办法进程有助于一些重要问题的提出,如儿童保护(如童工、福利机构对儿童的照管、对妇女和儿童的暴力)、幼儿发展、妇女和儿童的权利,以及对民间社会包括儿童参与的鼓励。

42. 在全球一级,儿童基金会始终积极支持更加注重成果并符合千年发展目标的保健部门改革、全部门办法和减贫战略。例如,2004 年 1 月,在日内瓦举行的保健千年发展目标高级别论坛上,儿童基金会为制定注重千年发展目标的保健方法和政策及减贫战略提出了 10 项原则。随后,这些原则在其他论坛得到提倡,包括 2005 年 6 月日本政府在亚洲和太平洋地区组织的保健千年发展目标高级别论坛。2005 年 11 月,在巴黎举行的保健千年发展目标高级别论坛上,执行主任再次强调必须使全部门办法和减贫战略与千年发展目标更加协调一致,必须着眼于取得可持续成果。

F. 挑战

43. 在某些国家，儿童基金会要在政策讨论中发挥一种公认的作用并非易事，因为这些国家的政府不鼓励在决策中没有经济“利害关系”的机构参与决策论坛。在这些国家，如果儿童基金会不为全部门办法捐助经费，就不会邀请它参加决策会议。

44. 另外，若要实质性地、有效地参与减贫战略和全部门办法进程，就需要有大量工作人员。有些国家办事处工作人员人数有限，这就可能成为一项重大挑战，不过，在规模较大的办事处（以及那些方案以政策为导向的办事处），迄今已能应对这项挑战。另外，儿童基金会中能够使其有效参与上游政策讨论的称职工作人员依然很少。这一点已得到确认，并在社会政策中，通过具体的增强职能培训方案加以解决（见下文）。

45. 事实证明，以前由国家一级双边捐助者提供的其他资源正日益减少。历来属于其他资源供应来源的一些双边捐助者，已决定根据全部门办法或减贫战略安排直接提供预算支助。全部门办法越是先进和体制化，一些捐助者就越不可能支持儿童基金会在有关部门与政府开展的合作以及向政府提供的援助。虽然政府为某个部门调动的资金有可能用来支助儿童基金会的活动，但是这种安排会使儿童基金会“与政府形成订约关系”，而这并不是本组织所应发挥的作用。同时，不是在国家一级筹集的其他资源一般都指定了用途，并需要严格核算，这又造成了一个难题，即无法采取与全部门办法相符的方式开展活动。在某些情况下，双边捐助者会请儿童基金会更充分地参与集资机制，同时要求对提供给儿童基金会国家办事处的指定用途资金单独进行详细核算，以确定直接相关的成果。

46. 儿童基金会的经验表明，将跨部门和多学科领域，如营养、幼儿综合发展以及艾滋病毒/艾滋病预防纳入全部门办法的主流，一般来说是一项有益的活动，虽然对联合国机构而言是一项困难的工作。在如营养等方面实现主流化很重要，这个方面被作为保健全部门办法的一个组成部分时，往往会受到忽视。补充维生素 A 的活动时常是保健全部门办法营养方面最突出的部分，目前有 20 多个国家都将补充维生素 A 列入了减贫战略和全部门办法。2006 年 3 月，在联合国营养问题常设委员会第三十三届会议上，有人提出，为了将营养问题纳入减贫战略和全部门办法等做法，需要将这个问题明确置于发展议程的核心位置。

47. 有效预防艾滋病毒/艾滋病需要采取多部门对策。因此，艾滋病毒/艾滋病全部门办法的概念并不存在。但是，全部门办法的基本原则，包括支持由国家指导的规划、协调和各种进程的机制，导致形成了“三个一”的原则。

G. 吸取的经验教训

48. 为促进儿童基金会对实施全部门办法做出贡献，正在制定战略计划，配合这项工作，根据《巴黎宣言》对联合国系统的作用进行了十分有益的审查，这项审

查是为挪威外交部进行的，参照了马拉维和莫桑比克的例子。儿童基金会同意报告中的建议，认为联合国不应充当捐助者，也不应直接向一般预算支助提供资金。这样做不仅没有多大价值，而且还可能破坏联合国的公正性和多边性，而这一点对于联合国召集各方的作用至关重要。报告强调指出，联合国机构是技术性机构和（或）宣传机构，而不是捐助机构。报告还说明，部门和部门间规划与筹资机制实际营造了新的援助环境，从而为联合国系统提供了良机，这是由于联合国的任务具有普遍性，而且组成联合国国家工作队的各个机构的任务具有协同性和互补性。儿童基金会对类似的结论再次表示支持。

49. 一个共同的问题是，全部门办法在取得特定部门人类发展成果方面是否已见成效。全部门办法是否成功，其着眼点往往在于其作为协调和对话机制的主要作用发挥的如何，而不是看其自身的活动方案如何。一种普遍的倾向是将部门改革等同于全部门办法，并认为全部门办法对部门改革取得预期成果具有决定作用。全部门办法侧重对外部援助及外部和国内资源的流动和使用实行管理，以实现议定的目标。这项办法的采用通常被作为各种较大规模改革的一部分。对全部门办法需要从以下几个方面进行评判，即它能在多大程度上确保进一步增强协调性、一致性和透明度，以及它如何协助改进政策制定工作，如何对业绩进行监测，并在没有按计划和预期设想取得成果的情况下，如何采取快速补救行动。

50. 但是，即使为了实现比较现实而适当的目标，也需要进行较为系统的跨国评价。这一目标就是，具体说明全部门办法是否能够有效增强协调性和透明度，并减轻多重项目管理程序给各国政府造成的负担。因采用全部门办法而实现机构更加协调统一，这就可以体现与发展成果之间有着更加明确的关系。

51. 儿童基金会国家办事处工作人员时常认为，全部门办法有两个方面受到了忽视。第一个方面是注重部门政策的内容、取向和质量问题。不同的是，许多全部门办法都强调采取各种程序，促进捐助者的协调统一和初步规划进程。工作人员特别说明，需要更加重视在部门政策中突出扶贫这个重点，在部门发展中坚持采取基于权利的方法，加速在提供服务和提高服务质量方面取得进展，并且使所取得的进展达到千年发展目标指标。第二个受到忽视的方面是，让非政府组织/民间社会参与全部门办法对话，并在服务的规划和提供方面，使它们有机会为增强能力和责任做出贡献。

52. 总之，通过全部门办法进程增进了对话和信任，更加突出强调了某些主要的部门优先事项，并使政策与执行之间的关系更加密切。不过，不足之处依然存在，这包括过分强调规划的细节和程序的制定；限制非政府组织和民间社会的参与；业绩管理薄弱；以及不能迅速改变主要强调捐助者相互协调的做法，将改进服务和取得成果也考虑在内。

53. 儿童基金会协助实施的国家方案和联合国发展援助框架通常具有很大的灵活性，完全适合在各种情况下设计全部门办法，弥补重大不足，确保在有关议程

中突出强调为儿童提供足够的资源并取得足够的成果。不过，全部门办法依然没有普遍采用。因此，儿童基金会业务准则和管理政策的加强有助于实施减贫战略和全部门办法，这些准则和政策为落实扩大的技术援助合同和增强采购工作的灵活性提供了便利。

54. 儿童基金会在政治和社会层面采取多部门和跨部门的观点，因此，在参与制定和监测减贫战略人和社会发展部分时具有相对的优势。儿童基金会大多数国家办事处都已参与这一进程，但完全有理由加强这种参与，这主要是因为部门战略和减贫战略越来越相互关联，而且首先要罗列各种问题也已不那么重要。在这方面，还需要审查联合国驻地协调员和联发援框架的作用。人们一致认为，如果联合国机构能够采取统一行动，它们发表的意见就会更有份量。不过，还应承认，如果让单一的联合国机构/代理人参与制定减贫战略，就有可能削弱各个联合国机构通过直接参与对话从而充实和深化该进程的作用。

55. 在某些情况下，可以在部门范围以外开展大规模的全系统活动，而不一定需要采用全部门办法。例如，在幼儿发展、营养和艾滋病毒/艾滋病预防等多学科和部门间领域，儿童基金会可以发挥重要的开拓作用，协助制定投资模式，并详细说明具体做法。调整儿童基金会的业务模式，使之更加适合全部门办法和减贫战略，这并不意味着在将那些需要创新和发展的活动纳入国家系统之前，儿童基金会不能再参与此类活动。

56. 儿童基金会应促进实施对儿童有利的上游政策，这一点很重要。但是，对本组织是否有能力这样做没有进行充分评估，而且尚未设计有关的指标和工具来衡量这种上游支持的影响。为了进一步加强其这方面的能力，儿童基金会应能在需要时获得更多的技术资源和人力资源，或许它可以就此利用联合国内部和外部的合格适用人员网络。

57. 基于它在国家一级的长期存在，儿童基金会有能力协助进行数据收集和方案编制环境分析，这样做可以促进制定和实施全部门办法和减贫战略。

58. 虽然儿童基金会的监测能力还可以进一步增强，但它通常还是以协助进行成果和影响监测为主。儿童基金会利用多指标类集调查方法，协助将千年发展目标相关数据和实地成果纳入了政策对话，特别是与排斥，包括基于性别、种族、住所和其他社会经济特性的排斥有关的数据。另外，儿童基金会大力支持联合国小组采用 Devinfo，这是儿童基金会最初制作的一种数据工具，现正用来加强国家规划和监测进程。不过，由于越来越多的伙伴在数据问题上寻求儿童基金会的指导和支持，儿童基金会需要进一步加强其分析和技术宣传的能力，以便从有利于实现千年发展目标和儿童福利的角度，对各种政策、预算和成果产生影响力。儿童基金会在社区层面上取得的经验应进一步加以总结，以作为政策的依据。这要求儿童基金会更加重视编制分析性文件，以此加强政策制定工作，并进一步扩大有关战略的范围。

59. 有必要说明，全部门办法并不是在所有情况下都适用。在比较稳定的情况下，由于存在管理标准和运作完善的公共机构，因此往往明显适合采用全部门办法或类似办法。不过，在某些情况下和某些国家，项目方法今后仍有可能产生最好的效果。在紧急情势下、在处于冲突中和冲突后的国家以及在公共部门机构依然很脆弱的一般所谓“弱势国家”，往往就属于这种情况。但是，即使在这些情况下，机构间常设委员会负责人所采纳的专题组领导方法仍有助于在九个关键的方案和业务领域进一步提高人道主义工作的可预测性和协调性，从而促进按全部门办法组建各种系统和机构。

三. 今后的方向

A. 全部门办法和中期战略计划

60. 根据最近批准的 2006-2009 年中期战略计划，儿童基金会将在这一时期更加高度重视对国家能力建设、政策制定和进一步执行的支持，以此作为国家工作队的部分工作，并与其他伙伴进行这方面协作。这项工作将包括在所有重点领域向国家伙伴提供协调一致的技术援助和支持，以便制定并加强国家战略规划和减贫框架，使儿童优先事项与多方捐助者基本服务协调框架相互统一。

61. 为了促进方案的执行，儿童基金会更加强调对国家政策、能力和伙伴关系的上游支持，在某些情况下，这有可能减少对小型项目活动的支持，还有可能大幅度减少方案伙伴在小型项目管理上所花费的时间。

62. 儿童基金会将与各个伙伴协作，使所有相关的国家政策和规划工具（包括减贫战略、全部门办法以及国家、国家以下和市政的儿童行动计划）都能以儿童为中心，并促进儿童和青年人在不同的社会层面实际而有效地参与对他们具有影响的决策工作。

63. 中期战略计划重点领域 5 确认了四个主要成果领域——数据收集、政策分析、政策宣传和参与，所有这些领域都是对全部门办法的重要贡献。上文已提到进行成果规划和监测以及儿童基金会在这方面做出积极贡献的重要性。在下一个四年期间，儿童基金会打算巩固和加强进行成果规划和监测的能力，从而促进能力发展并为国家发展提供技术支持。因此，儿童基金会目前正通过主要的全组织学习方案和区域（时常以部门为主的）讲习班，为其工作人员提供政策分析培训。

64. 中期战略计划重点领域 1 是幼儿生存与发展；重点领域 2 是基础教育和两性平等；重点领域 3 是艾滋病毒/艾滋病和儿童问题，所有这些领域都旨在对政策和资源进行协调，以支持实现相关的千年发展目标。重点领域 1（主要成果 1 和 3）旨在通过对减贫战略和全部门办法的支持，扩大具有重要影响的保健、营养、饮水和环卫干预举措的覆盖面，切实将重点放在最缺少服务的社区，并汇集各种能力和资源。重点领域 2 结合全部门办法、减贫战略、全民教育快行道倡议、国

家预算分析以及有关《儿童权利公约》的报告，支持实现各项普及教育的目标。重点领域 3 支持在国家和国家以下各级的政策、计划、服务和发展工具，以及紧急情况下的快速评估中列入对受艾滋病毒/艾滋病影响的儿童给予精心照顾和充分支助这一点。

65. 2006 年 1 月，执行局第一届常会通过了保健、营养、饮水和环卫中期战略计划支持战略。2006 年 9 月，执行局第二届常会将教育中期战略计划支持战略进行审查。这两项支持战略都明确强调，儿童基金会需要加强对上游政策工作的参与，以促进在支持实现千年发展目标方面取得成果。这些新的全球性部门战略将引导儿童基金会参与实施目前和今后的全部门办法、减贫战略和中期战略计划。

66. 儿童基金会在国家一级具有很强的相对优势，它能够与各国政府和民间社会相互配合，将政策的制定与执行联系在一起，并能帮助加强与这两个阶段有关的必要对话和这两个阶段之间的互动。儿童基金会将继续发挥这一作用，例如，它将提供业务和技术支持，在扩大干预举措方面加强能力建设。同样，儿童基金会还将协助各国政府和民间社会营造适宜的法律和政策环境，并确立支持《千年宣言》和千年发展目标的国家框架。儿童基金会将继续支持与儿童有关的政策分析，包括应各国政府的请求，传授该组织的各种实地经验，并在部门规划（和其他问题）的讨论会中提供这种分析的结果。

67. 在实施全部门办法方面，儿童基金会的另一个相对优势，是熟悉国家以下和社区的规划和监测进程。许多全部门办法都是从部委或中央的角度构想的。随着越来越多的国家将决策权和责任转移给较低一级的政府，儿童基金会在国家以下和社区一级积累的经验可能会特别有用。这种方法也符合保健和营养战略以及卫生组织/儿童基金会全球免疫展望和战略中为减轻各国地域上的差异所采取的方法。

68. 在管理薄弱的情况下，儿童基金会可以发挥相对重要的作用，提供更直接的业务和技术支持，比之儿童基金会主要围绕政策协调、能力发展和知识积累提供的协助，这一点或许更加重要。

B. 机构间合作

69. 儿童基金会是拟订发展集团关于参与方案支助问题立场的小组成员，而且目前主管发展集团援助实效工作组的工作。该工作组将制定发展集团参与直接预算支助和全部门办法指导方针。儿童基金会最近举办了一次研讨会，有开发计划署、人口基金和粮食计划署参加，研讨会确认了各机构在促进有效参与实施全部门办法方面要解决的一些共同问题，如财政参与和人力资源需求等。在许多国家，联合国机构为参与实施全部门办法采取了更加合理的方法，并就此讨论了如下问题，即如果许多机构的意见和经验能够补充而不是重复其他机构的贡献，如何才能确保这些机构参与实施全部门办法。

70. 儿童基金会将加强它与各国政府和世界银行的密切合作，通过采用边际预算编制克服瓶颈状态的概念和工具，进行成果预算编制工作。这要求与政府对应机构和其他机构共同开展内部和外部能力建设活动。将努力在更多的部门采用这一概念。

四. 结论

71. 各国已更加广泛地将全部门办法作为一种重要的发展规划方法（虽然有时还需要进一步加强），鉴于这种情况，儿童基金加强参与这一工作。儿童基金会的贡献包括：召集会议、能力发展、技术和政策咨询（在注重成果的规划和执行方面，特别是在跨部门、实地和社区或国家以下政府各级）、支持数据的收集和使用，以及监测和评价。儿童基金会与联合国姐妹机构进行了密切协作，并将继续这样做，以共同应对参与实施全部门办法所遇到的挑战，并切实向各国当局介绍有关发展问题的各种观点和国际经验，包括规范性考虑，供它们在制定计划时采用。为了增强工作人员这方面的能力，儿童基金会建立了工作人员网络，并为他们提供了培训机会，帮助工作人员弥补知识和技能上的一些不足。

72. 中期支出战略的主要优先事项之一，是确保儿童基金会与国家对应机构、世界银行和联合国伙伴合作，更加有效而系统地参与实施减贫战略和全部门办法，以促进注重实现千年发展目标战略投资决定。儿童基金会能够发挥特有的作用，积极引导和增进有效的全部门伙伴关系，在必要时为儿童提供更多资源、援助并取得更多成果。由于需要利用伙伴关系的影响力和潜力为儿童创造福利，儿童基金会参与了联合国改革和其他合作安排。

五. 决定草案

73. 建议执行局通过如下决定草案：

执行局，

1. **欢迎**儿童基金会作出各种努力和进行全面分析，以系统地促进采用全部门办法，支持旨在实现千年发展目标的减贫和国家发展框架；

2. **建议**儿童基金会定期提供有关该问题的最新消息，作为成果框架的一部分列入执行主任的年度报告。

附件

2005 年在儿童基金会关注的部门实施全部门办法的国家

教育	保健	饮水和环境卫生	其他
孟加拉国	孟加拉国	埃塞俄比亚	伊拉克*
贝宁*	布基纳法索	马拉维	肯尼亚
玻利维亚	喀麦隆	莫桑比克	科索沃(塞尔维亚和黑山)
布基纳法索	埃塞俄比亚	尼加拉瓜	马里
柬埔寨	加纳	乌干达	莫桑比克
喀麦隆	伊拉克*	肯尼亚	苏里南
厄立特里亚*	肯尼亚	卢旺达	乌干达
埃塞俄比亚	吉尔吉斯斯坦	伊拉克	
冈比亚	莱索托		
加纳	马达加斯加		
洪都拉斯	马拉维		
印度尼西亚	马里		
伊拉克*	毛里塔尼亚		
肯尼亚	蒙古		
莱索托	莫桑比克		
马达加斯加*	尼泊尔		
马拉维	尼加拉瓜		
马里	巴布亚新几内亚		
毛里塔尼亚	卢旺达		
蒙古	塞内加尔		
莫桑比克	坦桑尼亚联合国共和国		
纳米比亚	乌干达		
尼泊尔	赞比亚		
尼加拉瓜			
卢旺达			
塞内加尔			
所罗门群岛*			
斯里兰卡			
塔吉克斯坦			
坦桑尼亚联合共和国			
土耳其			
乌干达			
赞比亚			

资料来源：儿童基金会国家办事处年度报告。

用楷体标明的国家：计划拟订或正在拟订全部门办法。

* 非正式或国家以下一级的全部门办法。