



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
24 July 2007
Chinese
Original: English

2007 年第二届常会

2007 年 9 月 10 日至 14 日，纽约

临时议程项目 9

人口基金——战略计划和相关事项

联合国人口基金

人口基金组织结构审查

执行主任的报告

目录

	页次
一. 摘要	2
二. 导言	2
三. 为人口基金的目标和产出提供支助的关键职能	3
四. 对当前组织结构的评估	4
五. 组织结构构想	7
六. 评估设想的组织结构	10
七. 所涉经费问题	14
八. 监督和问责	14
九. 运作	15
十. 建议	15

* 因需要汇编数据，向执行局提供最新信息，致使本报告迟交。



一. 摘要

1. 本报告介绍人口基金的拟议组织结构。该结构旨在加强人口基金国家办事处，支持人口基金战略远景、目标和成果，帮助各国实现国际人口与发展会议(人发会议)的目标和千年发展目标。新组织结构的目标是确保及时对方案国和人口基金国家办事处的需要作出战略性的综合有效反应，加强人口基金切实有效地取得成果的能力。
2. 国家能力发展是拟定结构的一个关键组成部分，它有助于支持国家自主权和国家主导的发展。这对于不断变化的援助环境和关于联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查的大会第 59/250 号决议和《援助实效问题巴黎宣言》中所阐述的联合国改革努力来说，是必备的条件。
3. 人口基金采用全面和协商办法设定其战略目标、成果和产出；评估其长处和弱点；为拟议组织结构构划三种设想。执行局 2007 年年会通过一项口头决定，授权人口基金在设想 3 的基础上编制 2008-2009 两年期支助预算，将在 2007 年第二届常会上正式通过这项决定。
4. 设想 3 呼吁将人口基金的地域司迁往各区域，与已经精简的国家技术服务小组合并。此项设想最能满足人口基金提高效率 and 效益的需要，要求将更多资源从总部一级转移到国家一级。人口基金在选择各区域办事处的地点时，与联合国发展集团(发展集团)执行委员会其他机构进行协商，作为对三年期全面政策审查关于合用同一地点和区域协调一致建议的集体响应。
5. 本文件考虑到行政和预算问题咨询委员会关于人口基金组织结构审查的报告(AC/1623)中所载的各项建议以及执行局成员在 2007 年年会上提出的评论意见。

二. 引言

6. 人口基金 2008-2011 年战略计划侧重于实现人发会议目标和千年发展目标的成果，为提高人口基金的效率和效益提供了一个全面框架。确定最适当的组织结构，支持实现人口基金的战略目标和成果，对于战略计划在全球、区域和国家各级付诸实施以及向国家业务提供高质量支助至关重要。
7. 人口基金为确定最合适的组织结构所遵循的程序简述如下：
 - (a) 第一步：界定人口基金的战略目标、成果、产出和关键职能；
 - (b) 第二步：评估全球、区域和国家各级现有组织结构的优缺点；
 - (c) 第三步：按既定标准拟定和评估备选组织结构设想；
 - (d) 第四步：挑选和敲定最合适的组织结构。

三. 为人口基金的目标和产出提供支助的关键职能

8. 2008 至 2011 年期间，人口基金将在下列重点领域拟定三个相互关联的战略目标：人口与发展；生殖健康和生殖权利；两性平等。

9. 2008–2011 年战略计划（DP/FPA/2007/17）着重提到人口基金的战略指示，重点如下：(a) 国家自主权；(b) 能力建设；(c) 将人发会议议程纳入国家发展努力的宣传活动和多部门伙伴关系；(d) 成果管理制；(e) 联合国改革；(f) 知识管理；(g) 增加人口和生殖保健方案规划的财政资源；(h) 加强人口基金内部能力。针对上述战略指示，人口基金的战略计划载入三个相互关联的框架：(a) 发展成果框架；(b) 管理成果框架；(c) 综合财政资源框架。

10. 上述框架也与其他框架和方案挂钩，如国家、区域和全球方案以及人口基金资源分配系统。人口基金将通过国家方案以及全球和区域方案付诸实施其战略计划。人口基金及其业务所在的方案国将逐步制定所有新的国家方案，以实现与战略计划的目标和成果有关的国家优先事项。全球和区域方案的产出是围绕三个战略目标及各自在战略计划中的产出编制的。产出的制定做到相互兼顾并支持国家方案。

11. 为了有效执行拟议的全球和区域方案产出，人口基金必须发挥重要职能，简述如下：

(a) **促进国家能力发展**，重点是促进政府和民间社会组织的制度和机构发展。人口基金将通过增进区域内、区域间合作和南南合作，特别关注区域政府间组织和与人发会议有关的区域机构，以便实现国家自力更生；

(b) **及时和有效支持**人口基金国家办事处和联合国国家工作队提出的关于提供多学科技术和方案支助的请求；

(c) 通过宣传和政策对话，将**人发会议贯彻到**全球、区域和国家各级，加深对人口、生殖健康和两性平等问题及其与可持续发展和减贫之间的关系的了解；

(d) **建立多部门和战略伙伴关系**，巩固人发会议议程在国际、区域和国家机构，以及非政府组织、民间社会组织、私营部门和联合国伙伴组织中的位置；

(e) **加强联合国系统合作**，在联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查框架内，就联合国改革问题，包括联合国发展援助框架(联发援框架)、联合方案规划和联合方案，向联合国国家工作队提供协调统一和有效的多部门支助；

(f) **进行知识管理**，包括在人口基金各级分享知识——从全球到区域和国家一级，再从国家、区域一级到全球一级——以进行有效的方案规划、宣传和政策对话，确保在政策分析中纳入地方观点；

(g) 在规划、质量管制、监测、评价和监督方面实施**成果管制制**，确保问责和取得成果。

四. 对当前组织结构的评估

12. 人口基金对其当前的组织结构进行了评估，以查明各个组织结构层次在上述各领域的长处和弱点。熟悉人口基金目前的组织结构将使执行局成员能够更好地理解人口基金所面临的战略挑战和业务挑战。当前的组织结构如下：纽约总部办事处，其中包括九个司；设在各区域的九个国家技术服务小组；12个国家办事处。

13. 人口基金总部负责：(a) 制定人口基金的战略方向和优先事项；(b) 在人口基金开展业务的所有领域提供政策指导；(c) 确保总体成果问责制；(d) 监督资源情况。

14. 总部的技术支助司就实质性事项制定战略方向。该司通过下列途径确定技术优先事项并制定政策：(a) 分析新出现的需要和趋势；(b) 通过同学术、培训和研究机构网络合作，监测和审查最新发展；(c) 将这些政策转变为人口基金方案的指导方针。

15. 四个地域司——非洲；阿拉伯国家、欧洲和中美洲；亚洲和太平洋；拉丁美洲和加勒比——向其各自所在区域的国家办事处提供方案支助，包括制定国家方案；提供日常的方案实施支助；监测方案进度；行使监督职能；支持政策对话；以及确保同区域实体合作。各地域司司长负责地域司的工作。司长们在发展集团执行委员会的框架内作为区域主管小组的组成部分开展工作。

16. 总部的人力资源司和管理事务司负责人力资源和管理职能，包括财务、采购、设备管理以及信息和通信技术。这两个司负责制定人口基金在这些领域的政策和指导方针，并帮助实施。

17. 信息、执行局事务和资源调动司负责全球宣传、对外关系、联合国改革事务协调和资源调动。该司有五个联络处（分别设在比利时布鲁塞尔、丹麦哥本哈根、瑞士日内瓦、日本东京和美国哥伦比亚特区华盛顿），这些联络处补充并支助人人口基金在宣传人发会议、对外关系和国家、区域和全球各级捐助者关系方面的工作。设在埃塞俄比亚的斯亚贝巴的联络处向非洲联盟提供支助并建立同该联盟的战略伙伴关系。该联络处同总部和设在非洲的人口基金国家技术服务小组以及非洲经济委员会协调工作。该联络处向非洲司司长报告，它帮助非洲联盟发展人发会议相关事项方面的能力。

18. 纽约总部的其他部门还有：战略规划办公室，负责战略规划、全球环境监测以及知识管理；人道主义应急股，负责向国家办事处和地域司提供人道主义方面的援助；安保股，负责向人口基金国家办事处、国家技术服务小组和总部提供安

全方面的支助。监督事务司负责问责和风险管理，就人口基金的业务效率和效能向执行主任和执行局提供独立和客观的保证。执行主任办公室负责领导和管理人口基金。

19. 各区域共有九个国家技术服务小组，这些小组由高级技术顾问组成，他们向小组组长报告。服务小组就制定和管理国家方案向国家办事处提供技术援助，并就区域方案的实施向地域司提供技术支助。每个小组的工作计划主要根据小组所服务的国家办事处的需要来决定。国家技术服务小组的工作已逐步转向加强方案国在政策对话、政策制定和国家发展进程方面的能力。尽管这些小组设在各区域，但由总部各地域司司长管理和指导，服务小组技术上同技术支助司相联系。这造成了技术和方案资助的分散零碎。

20. 112 个人口基金国家办事处负责加强国家能力和领导，以在国家发展努力和各项千年发展目标的框架内实施人发会议的《行动纲领》。各办事处开展政策对话、提供技术援助，并同各国政府、民间社会和国家机构（包括地方和土著社区以及私营部门）结成战略伙伴关系。国家办事处确保使人发会议议程成为国家和部门发展框架和战略的一个组成部分。

21. 国家办事处在国家政府的领导下制定国家方案，并作为联合国国家工作队的一个部分管理和实施国家方案。国家办事处帮助方案国实现其发展目标，并支助它们发展这方面的能力。国家办事处负责确保有效利用人口基金的资金来支助方案国。人口基金代表向地域司司长报告。人口基金代表拥有已下放的权利，负责：国家方案的制定和管理；办事处管理，包括人力资源和预算；调动当地资源；有效利用人口基金资源；并在国家一级代表人口基金。

22. 人口基金对目前的组织结构进行了多次评价和审查，包括内部评价和审查以及由外部专家评价和审查。通过这些评价和审查，参照支助人口基金通过国家、区域和全球方案产出所实施的各项战略目标和成果所需的关键职能，评估了人口基金的组织结构和作用。这项分析突出说明了各个层次的长处和弱点。

23. 人口基金在全球一级的长处包括以下方面：

(a) 人口基金极其强调实现人发会议各项目标的能力发展；同会员国不断进行知情对话；将人发会议纳入各种政府间进程。

(b) 有力的全球议程制定，人发会议通过全球伙伴关系得到保障。

(c) 人口基金加强了管理、方案和技术职能方面的问责制。向执行主任报告的监督事务司确保对人口基金活动开展独立监督。

(d) 人口基金执行委员会的定期会议确保高级经理之间开展持续的对话和信息交流。

24. 人口基金在区域一级的长处包括：

(a) 更多参与发展集团区域主任小组讨论，并向联合国国家工作队提供更协调一致的支助。

(b) 虽然仍有不足，但人口基金已提高了能力，将人发会议纳入区域和次区域政治和金融机构的议程。

(c) 国家技术服务小组已形成了一种多学科方法，以此向人口基金国家办事处提供技术援助。

25. 人口基金在国家一级的长处包括：

(a) 人口基金通过其 112 个国家办事处向 140 个国家提供服务。人口基金在一个国家的存在形式根据国家的类别和需要而不同。

(b) 人口基金在各国的长期存在使它同有关国家的利益有关者建立并保持牢固的关系，并将其方案同国家计划周期协调。

(c) 人口基金在帮助各国实现人发会议目标时强调能力发展。

(d) 人口基金在 2004-2005 年期间实施的新的国家办事处人员组合提高了工作人员力量 and 不同技能配备，使之符合相关国家的情况。

(e) 在 44 个国家办事处设立了业务经理职位，从而加强了业务能力、财务管理和方案交付方面的问责制。

(f) 人口基金国家办事处在联合国改革的框架内，经常寻求国家技术服务小组顾问的服务，以建立联合国国家工作队在联合方案制定进程中的能力。

26. 人口基金在全球、区域和国家各级存在着不足之处，面临着挑战。在全球一级，不足之处包括：

(a) 国家办事处在方案和管理方面的需要由总部处理，这限制了对有关问题进行直接交流和实时回应的可能性。

(b) 由于区域方案由总部、而不是当地管理，人口基金可能会在以下方面丢失机会：(一) 监测新出现对各国具有影响并具有区域间联系的区域问题；(二) 理解与当地文化和习俗有关的当地观点。

(c) 地域司司长们参加区域活动所需的旅行次数从个人、专业和管理角度来说均难以维持。

(d) 地域司的能力有限，妨碍了及时向国家办事处提供高质量的支助，也妨碍了对国家方案和国家办事处进行有效监督和监测。

27. 在区域一级的不足之处包括：

(a) 管理和维持专家和机构网络的能力不足，这项工作的目的是：(一) 确保他们熟悉和主导人发会议问题；(二) 使人口基金更好地理解当地的条件和问题。

(b) 同发展集团执行委员会其他机构在地域上不相称，这限制了人口基金同其他联合国组织进行密切、经常的合作，协调一致地支助联合国国家工作队。

(c) 人口基金的区域主任们不能参加在同一区域区域主任小组成员的定期交流。

(d) 人口基金存在的规模有限，妨碍了机会的利用，不利于在区域和次区域层面上应对发展挑战和调动区域资源，在区域和国家层面上促进人发会议议程。

(e) 人口基金国家技术服务小组不能够确保其实质性投入和技术投入被纳入方案制定和管理，因为他们向小组组长报告，而人口基金代表则向地域司司长报告。这造成了技术和方案投入的分散零碎。

(f) 向各国提供技术支助时没有系统地利用当地、国家和区域技术专长。

28. 在国家一级的不足之处包括：

(a) 国家办事处人员和技术方面的力量不符合各国的需要和复杂情况，特别是在援助环境迅速变化和联合国进行改革的情况下尤为如此。这限制了人口基金开展以下工作的能力：(一) 促进国家能力发展；(二) 在联合国国家工作队内经常有效地开展工作，以确保人口、妇女权利和生殖健康问题战略而系统地纳入联发援框架和联合方案。

(b) 确定在国家一级配置的技能不足以确保有效开展方案拟订；必须进一步发展技能。

(c) 国家办事处工作人员、国家技术服务小组顾问和方案工作人员没有就重大的发展问题进行经常的或有系统的面对面讨论，其部分原因是工作人员地点分散以及对国家办事处的技术和方案支助分散零碎。

29. 人口基金必须建立一种组织结构，使其能够扬长补短，并在人口基金有限的财力范围内向方案国提供最有效的支助，并为此目的更加有效地实施方案，并将国家、区域和全球方案联系起来。

五. 组织结构构想

直接加强国家办事处

30. 人口基金继续优先加强国家一级的能力，以支持国家牵头的发展。人口基金加强了其国家办事处，并在一些国家进行有效的运作。但是，在另一些国家的运作并不理想。在这些国家，人口基金是在没有足够的工作人员全力支持国家牵头的发展的情况下运作的。审计和监督报告及外部审查得出结论指出，人口基金的

国家办事处的能力是不足的，尤其是鉴于人口基金的任务复杂而敏感，且联合国改革工作劳动强度高，比较复杂。

31. 正如战略计划指出，加强国家办事处仍然是人口基金的战略优先事项。人口基金将设法确保：(a) 国家办事处的能力与国家情况的复杂性相匹配，以期有效交付方案；(b) 国家办事处的能力适合支持新的援助环境和联合国的改革工作，尤其是针对以下国家：(一) 已着手开展诸如减贫战略、全部门办法和政府牵头的“一体行动，履行使命”试点项目等国家发展进程以及采取举措的国家；(二) 经历了危机、冲突或自然灾害或正在从中复原的国家；或者(三) 正在将权力从中央下放到地区和地方各级的国家。

32. 人口基金将继续用若干办法来加强其国家办事处的内部能力，这不能只靠增加工作人员的人数来达到。这些努力包括：(a) 提高国家办事处人力资源的素质；(b) 视需要增加国家办事处工作人员的人数；(c) 拟订一个协调统一的技术援助和方案支助战略，以建立可持续的技术能力；(d) 与联合国其他组织明确配合，促进技术顾问之间进行协作，更好地为国家办事处提供支助。

33. 人口基金将继续为主要的异地工作人员提供培训，以建立其在宣传、政策对话、建立战略联盟和管理机构网络等领域的工作能力。人口基金还将建立工作人员概况审查，并征聘新的工作人员，以确保国家办事处具有所需的技能组合，有效地进行方案拟订。人口基金将继续培训和提高当地征聘的工作人员有关业务程序和实质性问题的知识和技能，包括有机会详细了解和管理良好的国家办事处。

34. 人口基金将通过提升某些国家代表和副代表的员额级别，并确保这些工作人员具有所需能力和技能，设法提高其国家一级的国际工作人员的素质。这还将使人口基金国家办事处的高级工作人员能够具备必要的能力和权力，能够在联合国国家工作队内参加与政府和其他利益攸关方进行谈判和讨论。人口基金将根据国际公务员制度委员会的职务分类标准提升某些员额的级别，并在某些国家设立国际业务管理人员员额，以便确保实行问责制。

35. 人口基金将系统地开展工作，以期：(a) 更多地利用能够为各国提供技术支助的国家和区域机构，建设国家能力；(b) 促进南南合作。

支助国家办事处的整体结构

36. 为直接加强国家办事处，人口基金在 2007 年年会上向执行局介绍 3 个设想。考虑到行政和预算问题咨询委员会对所有 3 个设想进行的审查和评估，执行局确定设想 3 最适合人口基金。

37. 根据设想 1，人口基金总部的变动有限。纽约总部仍保留地域司。为更好地调整区域的覆盖范围，阿拉伯国家、欧洲和中亚司将分为 2 个司：一个是阿拉伯

国家司，另一个是东欧和中亚司。目前向执行主任报告的人力资源司将由负责对外关系、联合国事务和管理的副执行主任主管。9个国家技术服务工作队将继续为国家办事处提供技术支助。

38. 设想 2 涉及将各地域司迁至各区域。根据这一设想，各地域司将与现有的国家技术服务工作队合并员额编制略有扩大。其他变动与下文所述设想 3 的变动类似。设想 2 与设想 3 的不同之处在于设想 3 将精简各区域办事处，使人口基金在办事处中保持最低限度的核心技术工作人员，以确保国家一级的能力得到加强。

39. 设想 3 涉及将各地域司迁至各区域，与经精简的国家技术服务工作队相合并。第 40 至 48 段阐述了该设想的细节。

40. 为进一步加强各国家办事处，人口基金设法将其地域司迁至外地，与经精简的国家技术服务工作队相合并，并设立具有技术和方案综合职能的区域办事处。区域办事处将确保国家办事处和次区域办事处的业务活动的质量控制。人口基金正根据现有的区域枢纽、可行性研究以及与发展集团执行委员会其他机构进行的磋商，考虑将区域办事处设在以下地点：哈萨克斯坦阿拉木图（东欧和中亚）；泰国曼谷（亚洲及太平洋）；埃及开罗（阿拉伯国家）；南非约翰内斯堡（非洲）；以及巴拿马巴拿马城（拉丁美洲和加勒比）。

41. 地域司司长的职衔将改为区域主任，领导和主管区域办事处。他们的权力与在总部时一样，因而避免增设权力层次。人口基金还将与发展集团执行委员会其他机构调整其对各国的区域覆盖范围。

42. 人口基金将扩大 4 个国家办事处（塞内加尔达喀尔、尼泊尔加德满都、牙买加金斯敦和斐济苏瓦）的职能，作为次区域办事处，为各组国家提供方案和技术综合援助。次区域办事处主任也是人口基金驻各东道国的代表，向区域主任报告。人口基金将任命 1 名高级工作人员（P5 职等）为次区域办事处副主任。次区域办事处副主任将管理在东道国的日常方案业务。人口基金将扩大南非约翰内斯堡区域办事处的职能，其中包括东非和南部非洲次区域办事处。人口基金南非国家办事处仍设在南非比勒陀利亚。

43. 人口基金将在总部设立与联合国其他组织类似的方案司。该司将确保人口基金能妥善处理战略和方案问题，并拟订、监测和报告人口基金的战略计划的执行情况。该司将负责规划、环境检测、知识管理和人道主义应急，并确保人口基金的规划和方案活动处理人道主义和冲突局势。该司将：(a) 为区域主任提供支助，并作为区域办事处与总部之间的联络处；(b) 协助高级管理人员处理与联合国改革有关的问题；(c) 使区域主任与纽约的会员国常驻代表团和联合国系统之间保持联系。

44. 人口基金技术司将继续就实质性问题指导人口基金的工作；通过其机构网络提供最新知识；促进该组织各级分享有关实质性问题的知识；拟订工具，以用来确保技术投入的协调和质量。
45. 方案司和技术司将履行相互补充但各不相同的职能，这有助于人口基金的战略定位以及为国家办事处提供支助。人口基金目前正在为各司和各组织单位拟订详细和全面的职权范围。
46. 现阿拉伯国家、欧洲和中亚司将分为两个司——一个是阿拉伯国家司，另一个是东欧和中亚司。
47. 人力资源司将由负责对外关系、联合国事务和管理的副执行主任主管。
48. 在国家一级，人口基金将尽量增加在联合国系统内分担共同事务的机会，其中包括共用房地以及行政和财务事务。

六. 评估设想的组织结构

49. 人口基金使用下列标准来评估这三种设想；
 - (a) 人口基金应对新援助环境挑战的能力；
 - (b) 国家办事处高效率高效益地执行方案成果和管理成果的能力；
 - (c) 通过有效的方案援助和技术援助，实现国家、区域和全球方案产出；
 - (d) 为推动联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查并支持联合国改革作出贡献；
 - (e) 实行有效监督和问责制，以透明的方式有效使用资源；
 - (f) 所涉经费问题。
50. 在三个拟议的组织结构中，设想 3 将使人口基金能够把大多数资源转移到国家一级。这一设想解决了体制能力建设的关键问题，可加强对国家方案干预措施的自主权和领导权。设想 3 符合 2004 年对联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查的精神，即通过合用同一地点、统一区域覆盖面以及更加注重发展的区域层面。
51. 把资源转移到国家一级，可使人口基金增加国家一级员额并（或）把资源用于给国家方案活动。所设想的情况将把方案资金重新调配到国家一级。这些方案可使人口基金在特定时间范围内，临时性向国家提供更多的技术人员，协助国家办事处的发展和方案规划。
52. 加强人口基金在区域一级的地位，将对加强国家办事处产生直接影响。这不仅将增加就有关问题开展直接互动并作出实时应对，而且还可使人口基金与区域

和次区域政治、经济和金融机构结成战略伙伴关系并开展更密切合作，以提供高质量、符合国家需要的方案干预措施。

53. 人口基金将根据一套标准，加强若干国家办事处，以弥补现有组织结构差距，确保人口基金成为一个以外地为重点的组织。人口基金将解决国家一级业务上的不足之处，确保工作人员的组成和能力符合国家的需要，并能改进方案的执行情况。

54. 由于新的援助方式和联合国改革措施使各国情况变得更加复杂，并对国家办事处工作人员提出更高要求，因此必须具备下列综合技能：领导能力、成果管理、战略思维、宣传、政策分析、知识共享、支持南南合作以及管理机构网络。这就促使人口基金工作人员提倡一种以政策为导向的议程；制定和管理成果方案；建立伙伴关系和战略联盟。人口基金已经制订了学习方案，以确保国家办事处工作人员掌握积极参与联合国改革进程所必需的综合技能。

55. 直接加强国家办事处，可使人口基金与国家利益攸关者进行更有效率和有效益的实质性互动，进行有效能力建设，机构间的协作和方案拟订，进一步把人发会议的精神纳入支助千年发展目标的活动中。

56. 人口基金将加强国家办事处，具体做法是把地域司迁至有关的区域，将其与精简后的国家技术服务工作队合并，以便在同一结构内统一方案和技术职能，创造一个“综合信息中心”，为联合国国家工作队和国家办事处提供技术和方案综合支助。

57. 人口基金将维持重要核心技术能力，确保在区域办事处采取多学科办法。将把目前用于资助国家技术服务工作队顾问的部分资金直接用于加强若干国家办事处由人口基金资助的方案活动。人口基金将加强国家一级技术能力，广泛采用南南合作办法，建立国家和区域机构的政策分析、战略规划和管理成果的能力。

58. 设立方案司将推动各区域间方案的一致性，把发展与人道主义方案干预措施以及全球和区域干预措施联系起来。这样可使各个方案之间产生更大的协同作用，并更好地协调方案活动。这也将确保建立反馈机制，并确保工作人员了解国家、区域和全球发展的最新情况，使人口基金在方案事项方面统一口径。

59. 把目前的阿拉伯国家、欧洲和中亚司划分为两个司（一个为阿拉伯国家司，另一个为东欧和中亚司），可确保人口基金能解决这两个截然不同的区域特定的方案需要。还能使人口基金的区域覆盖面与联合国发展集团执行委员会其他机构的覆盖面统一起来。

60. 设想 3 标志着对发展援助采取不同做法，即承认要求人口基金提供技术支助的范围和程度远远超过人口基金利用自身资源所能提供的支助。因此，人口基金将努力发展高质量的全球、区域和国家技术网络供方案国家使用。人口基金将通

过区域主任小组，利用和参加这一综合性的机构间技术资源网络。人口基金将扩大与联合国系统其他伙伴单位的合作，吸取其专门技能，在机构间工作队内进行合作。

61. 这种做法可以支助国家办事处，并处理下列各段所述目前组织结构的若干薄弱之处。

国家一级的能力建设

62. 机构能力建设需要得到技术和方案两方面的支助。国家技术服务小组就实质性问题向国家办事处、国内利益攸关者和区域机构提供支助。然而，在目前的组织结构内，方案支助是由区域司提供的。由于这些职能由不同的单位在不同的地域环境下履行，因而能力建设活动更难以执行。使这两项职能合二为一，可提高人口基金在以下方面的能力：(a) 充分利用资源并推动扩大区域和国家的机构、专家和智囊团网络；(b) 以可持续方式建设国家能力。

63. 更多地利用当地专家承担与人发会议有关并与国家方案直接相关的技术职能，可使人口基金与区域和国家专家分享知识和经验。将确保人发会议和人口基金的任务纳入当地和区域机构。还将在全球一级之外，建立次区域和区域机构对人发会议议程的自主权，从而开创另一种层面的支助。

64. 建立一个强有力的区域工作队将为培训国家办事处工作人员、知识共享以及交流经验教训提供更多的机会。方案国家之间的南南交流将有助于调集技术资源和财政资源。

为国家办事处提供更有效的技术支助

65. 预计从地域和职能上统一对国家办事处的技术和方案支助将提高实效。在同一办事处内，由同一个主任负责把方案职能和技术职能统一起来，将确保方案职能与技术职能之间具有明确的业务联系。

66. 人口基金将提供综合性的方案支助和技术支助，包括通过使用区域知识网络这样做，这将成为国家一级工作的一个重要组成部分。人口基金将力求提高各国负责其自身发展的能力。这项支助将成为对国家进程以及国家方案执行的一个重要和高质量的投入，尤其是在政策分析、规划、监测和评价等领域。当一个国家启动了国家发展进程，例如采用全部门办法，区域办事处可提供全面、多学科综合支助，以配合本国专家的工作。

对国家办事处的需要迅速作出更加有效的回应

67. 区域办事处在地理上靠近国家办事处，可更好地了解和理解当地情况，从而为分析和政策辩论提供实际的情况。与此同时，除了采取符合国情的办法外，从

区域的角度看问题，还可以使人口基金处理跨界问题。地理上的毗邻，还可改进对国家方案的监测、监督和质量控制，可以使人口基金迅速作出反应，并与国家办事处进行更为频繁的面对面讨论。这将确保更迅速和有效地满足国家办事处的需要。

在区域一级加强宣传，确保将人发会议《行动纲领》纳入国家发展议程

68. 将更多的高级职员调至各区域，将便利区域机构的宣传倡导工作。与区域机构进行合作是确保将人发会议《行动纲领》纳入区域联合政策声明、战略和计划的关键。这将为把人发会议目标纳入国家发展议程提供新的支助。区域和次区域享有自主权将便利和加强人口基金国家工作队和政策对话以及调集国家一级支助的工作。

为支持国家办事处工作与联合国其他组织合用同一地点、加强统一和协调

69. 区域办事处与联合国发展集团执行委员会其他机构在同一区域中心办公，并让区域主任坐镇该区域，将有助于参加区域主任工作组的工作，有助于机构间对话。联合国发展集团执行委员会所有机构在同一中心工作的技术顾问之间的互动，将为各国提供更好的支助。这样做可改善联合国各组织之间的协同作用，确保执行统一的区域战略，即把与人发会议有关的内容纳入支助该区域各国的工作中。

70. 南非区域主任工作组的经验表明，在联发援框架进程、共同方案拟订以及联合国改革方面，为联合国国家工作队提供协调一致的技术支助和方案支助，提高了国家一级规划工作的成效。其原因如下：及时对国家办事处提供了协调一致的支助和指导；更有效地回应了加强能力的请求；增加了联合方案拟订的机会；加强了与联合国国家工作队的关系；充分、合理、有效地使用了资源。

71. 人口基金在各个区域的存在，将加强与发展集团执行委员会各机构的合作，使人口基金成为联合国改革行动的积极参与者，改革行动包括简化统一、“一体行动履行使命”试点计划、共用办公室以及分摊共同事务费等等。

改进监督和问责制

72. 将方案职能和技术职能合并由同一位主任负责，将使业务联系更加明晰，并可改进向国家办事处提供方案援助和技术援助的问责制。这种安排可更好地监测和监督方案执行情况，追踪审计调查结果的落实，从而改善国家办事处成果的问责制。

73. 新的组织结构将与联合国其他组织的结构相似，例如联合国粮食计划署、联合国儿童基金会、国际劳工组织、世界卫生组织和联合国粮食及工业组织。对这些组织的经验教训进行的分析有助于人口基金避免出现潜在问题，例如设置新的行政层次和丧失组织一致性。这些经验教训还强调必须注重下列方面：(a) 改善

内部沟通渠道；(b) 确保外地代表参加内部决策程序以及同会员国及在纽约的利益有关者进行的讨论；(c) 寻找新的途径, 以便使人口基金执行委员会成员分享信息并改进集体决策。

74. 设想 3 的不利之处在于资助区域和次区域办事处技术顾问的财政资源将有所减少。因此, 在区域一级, 只能提供最低限度的核心多学科技术能力, 用以建立区域机构和专门人才联系网络并向各国提供技术支助。这种组织安排对于那些在当地具备充分技术技能可补充人口基金现有专才的区域也许是合适的。但这种办法对于那些不具备这种现成能力的区域则成为严峻的挑战, 因此有必要进行区域间合作, 以提供足够的技术支助和方案支助。

七. 所涉经费问题

75. 设想 3 需要初步的一次费用 2 790 万美元和预计每两年递增的经常性费用 1 千万美元。确切的经常性费用取决于地点、房地、安保费用、最终的人员配置结构和迁移的时间选择。

76. 尽管总部的费用会有节余, 但是, 这一结余会由以下方面抵消: (a) 资源调拨到国家一级; (b) 直接加强国家办事处, 包括增加员额和改变员额职等; (c) 与设立和维持区域和次区域办事处有关的费用。外地的区域和次区域办事处会产生与安保有关的高额费用以及信息和通信技术费用。人口基金将向执行局 2008 年第一届常会提交 2008-2009 两年期支助预算。

77. 人口基金确定了三个供资战略, 以筹措估计的一次性费用 2 790 万美元, 而不直接影响 2008-2009 年期间的方案资源。这些一次性费用是为提高区域和国家两级方案执行工作的效率和效果作出投资, 而提高方案执行的效率和效果是审查人口基金组织结构的基本目标。这些供资战略包括: (a) 利用前几年的结转余额 1 千万美元为一次费用的方案部分供资; (b) 冻结业务准备金 7 210 万美元直到 2010 年 1 月 1 日, 将 1 100 万美元充作一次性费用的两年期支助预算的部分经费; (c) 利用补交缴款为剩余的 690 万美元供资。

八. 监督和问责

78. 如人口基金 2008-2011 年战略计划 (DP/FPA/2007/17) 管理成果框架以及提交给执行局的关于 2006 年人口基金内部审计和监督活动的报告 (DP/FPA/2007/14) 所述, 问责是人口基金管理的基石。在构想的组织结构下, 人口基金将继续加强其监督和问责框架。依照第 2007/29 号决定, 人口基金将向执行局 2008 年第一届常会提交一项监督政策, 这一政策会详细说明业务活动管理工作的问责和透明度及公开和保密的概念。

79. 问责制框架确定了人口基金管理和监督工作的各自作用。为了负起责任，管理层须计量人口基金活动的效率、效力和影响且管理风险。通过内部审计和考绩，监督职能可确保业务和问责机制的准确性和可靠性。

80. 人口基金开展了若干次管理审查，制订了一项战略计划，且加强了基金在国家一级的业务活动。这些活动促使人口基金管理人员制订了一个更系统的个人一级和方案一级的业绩计量办法。此外，人口基金还采取步骤，把质量保证程序提高到国际公认标准。向咨询局提交年度报告的独立审计咨询委员会的任命加强了人口基金监督职能的独立性。目前，人口基金正就包括风险管理和防止欺诈在内的问责制问题，向所有工作人员进行培训。构想的组织结构将以这些工作为基础，还将进一步加强人口基金对问责制的重视。

九. 运作

81. 根据执行局所提供的指导，在 2008-2009 两年期支助预算获得批准后，人口基金将实施该组织结构。人口基金将采用分阶段法加以执行，以确保平稳过渡，且将对业务的干扰降低到最低限度。人口基金将把地域司移至各区域，每次迁移一个，以便得益于所吸取的经验教训。

82. 人口基金设立了一个人力资源工作队，以监督新的组织结构中人力资源的所有方面。人口基金将向高技能、高绩效的工作人员提供机会，且目前正为所有职位拟订职权范围。人口基金将组织职位对应活动，以确保工作人员的技能和经验与职位相称无误。职位对应活动后将举行一个招聘会。人口基金将为感兴趣和受影响的工作人员提供符合联合国工作人员细则和条例的一揽子离职补偿。人口基金还成立了一个设施管理工作队，监督与房地有关的问题，且确保地域司平稳迁至各区域。

十. 建议

83. 执行局不妨正式核准本报告（DP/FPA/2007/16）所载的人口基金组织结构。