



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
1 April 2003
Chinese
Original: English

2003 年度会议

2003 年 6 月 6 日至 20 日，纽约

临时议程项目 10

人口基金

联合国人口基金

2002 年人口基金内部审计和监督活动

执行主任的报告

目录

	页次
一. 组织和资源	2
二. 内部审计和审查活动	2
三. 主要审计结果和采取的后续行动	3
四. 对各国政府和非政府组织所执行项目审计工作的审查	9
五. 对中期审查的分析	10
六. 政策应用审查	15
七. 建议	17



1. 本报告是应执行局 1996 年第二届常会的要求提出的，向执行局简要介绍人口基金 2002 年的内部审计和监督活动，并概述内部审计结果和人口基金监督和评价办公室监督活动的主要问题。¹

一. 组织和资源

2. 根据人口基金《财务细则》第 114.18 条，执行主任与开发计划署署长作出安排，由开发计划署审计和业绩审查处向人口基金提供内部审计服务，回收费用。这种补偿是人口基金给开发计划署的年度补助金的一部分。

3. 人口基金审计科成立于 1993 年 5 月，2002 年 12 月以前，在审计和业绩审查处主任指导下工作。审计科核定员额是一名科长、三名审计专家和两名支助人员。在亚洲和太平洋区域和阿拉伯国家区域，还通过每年承包审计提供内部审计业务。这项工作由审计和业绩审查处设在马来西亚的区域审计事务中心监督。该中心获得人口基金资助，安排一个人协助审查承包商编写的人口基金报告。此外，人口基金的资源还用于限期活动合同，由设在津巴布韦和巴拿马的区域审计事务中心管理，对人口基金在这些地区的国家办事处进行审计。津巴布韦哈拉雷的区域审计事务中心办事处于 2002 年 11 月 30 日关闭。从 2003 年年初，该中心将迁往南非比勒陀利亚。除承包审计和限期活动所用资源以外，审计科还聘用顾问，扩大审计范围。

4. 2002 年人口基金会审计工作的预算为 1 500 000 美元。其中 498 500 美元用于三个区域审计事务中心和承包商提供的审计服务。其余 1 001 500 美元用于为人口基金审计科的工作人员和审计活动提供经费。

5. 在关于人口基金 2002-2003 两年期支助概算报告中，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)表示，应提出建议，调整人口基金的审计和监督职能。2001 年 12 月，联合国审计委员会建议人口基金进行一次可行性研究，考虑设立自己的内部审计单位，并估计为此需要的资源。2002 年 3 月，监督办借助一名顾问的服务，审查在人口基金内设立审计事务的相关问题。在编制 2002-2003 两年期订正支助概算时，考虑到了这项研究提出的意见和建议。这项概算于 2002 年 9 月提交执行局，提出了在人口基金内设立内部审计单位的建议。2003 年 1 月 1 日执行局核准生效后，该科加入新设的人口基金监督事务司，现称审计事务处。

二. 内部审计和审查活动

6. 2002 开展的内部审计和审查活动如下：

¹ 监督事务司成立于 2003 年 1 月，前身是监督和评价办公室（监督办）。监督事务司下设两个处：监督和评价处和审计事务处。本报告重点是 2002 年的活动，所以文件用了监督办这个原先的名称。

(a) 人口基金审计科对 8 个国家办事处、一个国家技术服务小组办公室、总部的一个司和一个职能领域进行管理审计；

(b) 人口基金审计科在顾问协助下，审查政府和非政府组织执行项目 2001 年活动的 542 份审计报告。每年的项目审计报告应在次年 3 月 31 日前提交；

(c) 津巴布韦区域审计事务中心对非洲区域 12 个国家办事处进行管理审计；

(d) 亚洲和太平洋区域 7 个国家办事处和阿拉伯国家及欧洲区域 6 个办事处进行承包审计；

(e) 巴拿马区域审计事务中心对拉丁美洲和加勒比地区 8 个国家办事处进行管理审计。

7. 年度审计工作计划是同监督办密切协商拟订的。审计科同监督办尽可能协调工作计划，以便借助有限的人力资源获得最大收益。这一年期间对这些计划作了必要修订，以满足管理上的特殊要求，并反映不断变化的情况，特别是实地情况。2002 年，监督办对审计建议的后续行动进行了一次现场审查。

8. 持续的工作人员发展，对迎接当前专业的挑战具有重要意义。在这方面，审计科工作人员接受了以下方面的培训：审计员领导技能、撰写报告、利用风险分析建立单独的审计方案，以及查出、调查和防止舞弊现象。审计科还未雨绸缪，向人口基金各单位提供咨询服务。一些服务是各单位提出的，还有一些则是该科在管理审计之后提出的。例如，该科就国家执行项目的要求提出咨询意见，并学习开发计划署这方面的经验。

三. 主要审计结果和采取的后续行动

9. 在 2002 年印发的 41 份报告中（包括 9 份 2001 年的审计报告），14 个办事处内部控制及财务和行政规定遵守情况令人满意。22 个办事处评为部分令人满意，5 个办事处/司评为有缺陷。评为令人满意和部分令人满意的办事处略有增加，评为有缺陷的办事处数目比 2001 年减少 4.5%。全年共提出 1 194 项建议，分列如下：

领域	建议数目
组织和人员编制	27
方案事项	386
财政业务	120
人事管理	242
一般行政	297
办公室自动化	122
共计	1 194

主要问题摘要

10. 以下是审计员和承包商提出的问题摘要，按内容分类。应该强调，这些意见只适用于部分、而不是所有经审计的单位。人口基金最高级别人员认真审查审计结果，有关各方采取后续行动，各司以及监督办对这些行动进行了监测。虽然一些问题在执行主任关于内部审计活动的年度报告中屡次出现，但是应该指出，每年涉及的国家不同，这种重复并不一定说明未采取纠正行动。后来的审计对先前审计的后续行动进行审查，这是审计方案的一部分。

预付款

11. 审计结果显示，在 41 个办事处中，8 个办事处现金预付款未得到适当监测。在 5 个办事处，向办事处、项目人员和个人支付的预付款 276 000 美元没有报账。在一个办事处，向一个工作人员支付的预付款未用于原定用途，而且没有报账。另有一例，为举办讨论会向非政府组织支付的预付款没有报账。这些办事处大都没有预付款记录，因而难以跟踪。后来，根据审计情况，国家办事处设立一个登记册，记录并监测所有已付预付款，并已利用该登记册对未清偿预付款采取后续行动。已提醒代表注意，必须遵守人口基金有关发放预付款的财务细则，作为代表，必须对保护人口基金的现金承担个人责任。已请总部地域司密切监测有关国家办事处。

组织和人员编制

12. 2002 年印发的 41 份报告中，7 份报告显示国家办事处组织图不完整和(或)报告关系不清楚。在 11 个办事处，发现由于征聘拖延，员额配置人数不够。另有 3 个办事处，人口基金代表或副代表等关键职位未及时填补。此外，在 6 个办事处，项目人员正在履行国家办事处的核心职能。

13. 2002 年 7 月，作为人口基金过渡工作的一部分，人口基金国家办事处人员配置开始调整类型。鼓励国家办事处利用新类型，重新配置办事处结构和人员水平，并考虑到两年期支助预算供资的结构是固定的。对于方案资源供资的员额，将研究出一个依据，考虑到所开展活动的特点以及这些员额所要求的能力。2003 年将开始进行类型调整。执行局核准的新的工作人员编制要求改进办事处管理，在符合特定标准的 44 个国家办事处设立业务经理职务。

方案事项

14. 在 4 个办事处，各方未签署管辖人口基金在国家范围内活动的标准基本援助协定。11 个办事处在签署项目文件或谅解书之前，已开始进行项目活动并发生支出。另外还报告，4 个办事处未收到政府对具体项目活动的担保。后来，签署了这些文件，并作出努力，同政府落实获得资金担保问题。

15. 3个办事处的年度方案开支超过核定年度开支最高限额。2002年，人口基金财务监测委员会加紧努力，系统监测实际支出和计划支出，以避免超支并确保优化利用财政资源。11份报告显示，项目资源用于公务旅行，采购办公设备和车辆，建立一个图书馆和为工作人员提供培训。6个办事处未按《方案手册》的政策和程序使用总括项目经费。审计结果建议退回不当支出，记入适当预算。国家办事处将努力退回这些费用，将来按《方案手册》的指导方针利用总括项目的经费。

16. 5个办事处把分包合同和赠款给了未在人口基金登记的非政府组织。另有7个办事处，按分包合同开展的活动和赠款，不在准则规定的协定的范围内。国家办事处采取后续行动，作出承诺，未来的项目将遵守这些准则。在可行的情况下，追溯缔结了分包协定。

17. 报告说，在一些情况下，方案活动监测比较薄弱。例如，5个办事处未进行年度次级方案审查，另有5个办事处未举行年度国家审查会议。此外，9个办事处没有进行年度实地监测访问，另有5个没有记录监测访问的结果。为加强监测，人口基金修订了方案计划和报告格式，以强调查明和跟踪结果的重要性。报告格式的一个新特点是制订方案管理计划。计划的目的是改善对方案规划、监测和评价活动的管理，便利采用成果方案管理办法。将请地域司监测方案管理计划的制订和实施。

18. 9份报告说，项目活动完成12个月后，项目仍未结束财务活动，主要原因是遵守项目结束程序上发生拖延。此外，在4个办事处，项目业务活动结束后，设备尚未处置完毕，处置情况也未适当记录。应该指出，国家办事处不能完全对结束项目的拖延负责，因为一些文件源于执行机构。2002年，人口基金管理事务司查明832个项目从2001年1月以后未记录任何财务活动。已同有关国家办事处进行联系，以获得保证，对财务管理会计制度的业务基金账户与这些项目有关的余额采取行动。由于这次审查，管理事务司采取行动，通过记录缺失的项目文件，或通过会计注销，减少未清偿业务基金账户余额570万美元。管理事务司将在2003年全年继续审查管理会计制度的项目状况。

财务

19. 两个办事处的两年期支助预算开支超过核定分配款项，另有5个办事处未能对代表核准在预算类别范围内调拨资金加以记录。在两个办事处，代表没有核证付款凭单。4个办事处未进行分配款状况报告，另有5个办事处，代表没有核准这些报告。在6个办事处，分配款状况报告记录的会计事项未与开发计划署提交的账目核对。后来，办事处说它们正在审查分配款状况报告，并确保资料完整。

20. 对零用现款的控制并非总是很充分。在10个办事处，零用现款监护人未经书面指定，另有7个办事处没有保存零用现款财务事项的记录。9个办事处没有

进行零用现款突然清点，8 个办事处没有存放零用现款箱、电脑备份磁带副本和汽油票的保险箱。后来，购置了保险箱，并采取了指定行动。

人事管理

21. 发现服务合同和特别服务协定管理方面的缺陷有 57 例：选择承包商未经竞争 14 例，没有体检合格证明便授予合同 13 例，未进行承包商业绩评价 13 例，签发服务合同少于 11 个月 6 例，签订合同/协定前便开始工作 11 例。

22. 20 个办事处考绩审查延误，8 个办事处公务身份档案不全。考绩审查发生延误，有时是因为人员调动。未能遵守出勤和请假监督规定 17 例。一些情况下，开发计划署和人口基金在保存出勤记录和公务身份档案方面的分工需要进一步明确。15 个办事处未编写培训计划，还有 3 个办事处的工作人员在方案、财务和一般管理方面，未得到适当培训。鉴于这些问题对办事处的有效管理至关重要，人口基金代表将更加重视人力资源管理和行政。

一般行政

23. 4 个办事处没有为价值在 2 500 至 30 000 美元之间的采购货物获得报价。有 3 个办事处没有获得密封投标，以保证以竞争方式购买超过 30 000 美元的货物。有 6 份报告提到，在采购活动中缺乏职责的划分。此外，6 个办事处没有编制收货和验货报告，另有 10 个办事处没有使用预先编号和印制的订购单。

24. 13 个办事处尚未最后签署由开发计划署提供服务的共同事务协定。人口基金继续同开发计划署对话，讨论国家一级回收费用正式框架的执行问题。由于这个框架适用于所有在国家一级得到开发计划署服务的机构，必要的过程很复杂，需要进行国家一级的调查，以评估和检验规定的方法。这个过程已经开始，人口基金在 2003 年 2 月对开发计划署作出答复，就关于服务费用的提议表示了意见。人口基金提议，在能够执行可接受的全系统方式之前，应建立一个过渡机制，用以偿还开发计划署此前向人口基金国家办事处提供服务的费用。

25. 库存一般没有得到充分控制。11 个办事处没有正确划分库存管理职责。10 个办事处的库存报告不全，4 个办事处的报告不准确。另有 10 个办事处没有进行实地库存盘点。还有 6 个办事处，实地库存盘点结果与库存记录不符。3 个办事处的库存记录没有记载对设备的处置；另有 11 个办事处没有及时处置过时设备。

26. 审计报告还提到，对项目 and 办事处车辆的管理情况一般不能令人满意。车辆历史记录或是不存在（9 个办事处），或是没有定期由负责运输的工作人员进行审查（8 个办事处）。其他意见是燃料消耗控制不足（7 个办事处），以及某些车辆没有保险（3 个办事处）。4 个办事处有人因私用车未付补偿。国家办事处已经采取步骤来收回相关的费用。人口基金将考虑到安全需要和所涉国家具体情况，印发关于车辆使用合理化必要性的准则。

27. 4 个办事处没有为旅行事务订立合同，另有 6 个办事处没有使用其他联合国机构所使用的旅行社或航空公司提供的服务，从而失去了根据旅行数量获得优惠的机会。在 3 个办事处，一些旅行没有提交旅费报帐表格和单据。私人电话控制不足，有 5 个办事处没有收回与此有关的费用。这些办事处随后已进行努力来收回由此引起的费用。此外，各国家办事处确认，有必要与联合国国家小组其他成员联合在一起，建立最经济和最高效的旅行机制。

办公自动化

28. 通过审计发现，24 个办事处没有制订正式的灾后恢复计划。两个办事处没有安装防病毒软件，4 个办事处的防病毒软件需要更新。9 个办事处的备份程序不当。在进行了备份的办事处中，有 6 个办事处没有把备份磁带保存在保险箱内。另有 12 个办事处的备份磁带没有保存在其他地点。11 个办事处的信息安全措施不足，没有定期更换口令。8 个办事处使用了未经许可的软件。各国家办事处充分注意到了指出的问题，并已着手采取补救措施。

对信息、执行局事务和资源调动司的管理审计

29. 这是对信息、执行局事务和资源调动司进行的第一次内部审计。通过审计发现，对 2000 和 2001 年方案的管理存在缺陷。需要改进的主要方面如下：

(a) 加强对次级方案和项目的监测，包括保证不超支，并为所有项目提交年度项目报告；

(b) 保证所有项目都有充分的证明文件，并确保由执行机构签署项目文件；

(c) 保证由各参与方为非政府组织执行的项目签署谅解书；缔结合作协定，在其中说明合作基础、每个参与方的责任、使用人口基金标志的条件以及每项活动的预算；

(d) 保证从人口基金得到赠款的非政府组织都已在基金登记，并签署了赠款协定；

(e) 保证所有分包合同都有签字合同书为证，并按规定提交财务报告；

(f) 保证在融资协定中就信托基金捐款作出规定。

30. 在进行审计之后，审计小组同该司的管理人员详细讨论了需要就审计结果采取的具体后续行动。已经采取了后续行动，并正在密切监测其执行情况。

后续实地审查

31. 人口基金于 2002 年进行了一次实地考察，以审查一个国家办事处为执行审计建议所采取措施的是否适当。审查发现，这个在 2001 年被评为存在严重缺陷的国家办事处作出显著努力，以遵守各项规则和规定。然而，方案管理方面的弱

点仍未得到处理。从那时以来，有关地区司一直密切监测对审查所作结论采取的后续行动。此外，已经为该办事处任命了一个新的代表，并对工作人员进行了更多财务管理方面的培训。监督事务司和所涉地区司将继续监测这个办事处的表现。

后续行动和特别调查

32. 联合国审计委员会就人口基金业务以及各项内部审计报告提出了问题。作为对此采取的后续行动，监督和评价办公室于 2002 年对审计趋势进行了一次统计分析，并进行了一次纵向调查。监督和评价办公室还委托专家对审计职能进行了一次独立审查，这次审查对审计规划提出了有益建议。

33. 以这次分析为基础，确定了供管理部门于 2003 年审议和采取后续行动的优先审计问题。人口基金管理行动的重点包括：(a) 改进对审计建议执行情况的监测；(b) 改进采购程序遵守情况；(c) 在对工作人员进行考绩时，指出没有正式签署文件便发放预付款以及赠款/分包合同预算款的现象；(d) 合理使用办事处车辆；(e) 改进方案/项目的监测和报告工作；(f) 就向人口基金提供服务的服务协定，完成与开发计划署的谈判；(g) 以透明方式执行改变国家办事处类型计划；(h) 加强财政纪律，消除未经授权超支的现象。

34. 迄今为止，对哪些单位进行审计，选择依据主要是审计间隔和非正式风险评估。在一些特殊情况下，高级管理部门曾请求进行特别管理审计。2002 年末，监督和评价办公室规划审计工作采取了一种更有条理和以风险为依据的方式，以使人口基金能够更加切实有效地利用有限的审计资源，并从这些资源中得到最大效益。编制 2003 年审计计划时考虑的风险因素包括：业务基金帐户收支状况、财务报告表格提交情况、对方案中的建筑工程提供的支助、政府参与执行的程度、人口基金参与执行的程度、对分包合同的支助、项目审计结果以及过去的审计评级。2003 年将进一步完善这个系统，并使其充分计算机化。为了加强责任制和对规章的遵守，现在对高级工作人员考绩时将考虑审计建议的执行情况。

审计和建议综合数据库系统

35. 在发表审计报告之后，将请国家办事处在审计和建议综合数据库系统（CARDS）中输入和更新拟议的后续行动。该系统是建立在网上的审计建议管理系统。CARDS 系统还将作为一个监测工具，跟踪审计建议的执行情况。2002 年，一些办事处由于因特网联通能力不足，在访问 CARDS 系统方面遇到困难。一些办事处输入了非常详细的后续计划；其他办事处虽然承诺采取后续行动，但输入的资料不那么具体。监督和评价办公室意识到密切监测后续行动的重要性，因此提醒各外地办事处和总部各司注意，有必要及时制订具体的后续计划。将于 2003 年启用一个更加严格的监测系统。

四. 对各国政府和非政府组织所执行项目审计工作的审查

36. 2001年3月1日,人口基金审计科开始负责对各国政府和非政府组织所执行项目的审计工作进行监测和审查。2001年,这种项目共有1142个。审计报告中82%收到时间过迟,提交给总部的报告19%提出了附带条件的意见。这比前一年有所改进,在前一年,94%的报告收到时间过迟,26%的报告提出附带条件的审计意见。提出附带条件审计意见的主要理由是内部控制软弱无力。应该指出,在这项审查工作中,总部是在下一年才收到上一年的报告。审查过程包括维护审计计划、审计报告和评价报告数据库,顾问和工作人员对审计报告进行审查,随后编写和发表评价意见。还定期针对国家办事处和各司采取后续行动。

37. 谨提议执行局注意到,由于作出极大努力来增加项目审计的覆盖面,人口基金2000-2001两年期财务报表收到无附带条件的审计意见。

38. 对61个国家由本国政府和非政府组织执行项目的542份审计报告进行了审查,结果显示:

国家办事处提交审计计划的充分程度

39. 34个办事处的审计计划令人满意,22个办事处部分令人满意,5个办事处的审计计划不合要求。根据要求,各办事处应在提交的审计计划中详细说明将审计的项目、执行机构、将审计的开支估计数、审计员职权范围以及审计费用估计数。被评为部分令人满意的审计计划没有上述某些信息,被评为不合要求的审计计划则没有提供上述大部分信息,或是根本没有提交。

审计范围的充分程度

40. 43个办事处的审计范围令人满意;12个办事处部分令人满意;6个办事处的审计范围不合要求。根据要求,各办事处应向审计员提出《财务手册》所规定审计范围的要求。审计应该覆盖以下方面:项目内部控制措施、帐簿和会计记录、核验声明以及定期财务报告。评为部分令人满意的审计报告没有覆盖上述某些方面,被评为不合要求的审计报告则没有覆盖上述任何方面,或是没有覆盖大多数方面。

审计报告的完整性

41. 5个办事处提交了完整的报告。46个办事处的报告不符合某些要求,另有10个办事处的报告不合要求。审计报告应该说明审计员的调查结果、建议和总体意见,以及执行机构的管理评论。审计报告还应该附上经过核验的所有财务表格副本。如果执行机构也负责管理其他捐助者提供的资金,应该为人口基金提供的资金单独提交审计报告。

对财务报告的核验

42. 财务报告应该附有经过授权的执行机构官员签署的核验声明。这些声明是为了证明财务报告所载信息符合要求。41 个办事处的报告经过了正确的核验。13 个办事处的某些报告没有得到核验，7 个办事处则没有任何报告经过核验。

国家办事处对审计报告和行动计划所进行评估的充分程度

43. 《财务手册》要求各办事处对审计报告进行审查，针对遵守审计报告要求的情况，编写评估意见。如果通过审计发现缺陷，办事处应该与执行机构讨论解决办法并商定后续行动计划。在 3 个办事处，关于审计报告的评估意见以及执行计划的编制工作令人满意；15 个办事处没有进行评估，或是没有编制行动计划；4 个办事处既没有进行评估，也没有编制行动计划。

44. 经审查的项目审计报告提出的问题包括：

(a) 在 22 个国家，某些项目没有每个月进行银行对帐，在 26 个国家发现有些付款证明文件不足；

(b) 11 个国家的某些项目没有按时向人口基金办事处提交财务表格。46 个国家的某些项目提交的财务表格不完备，或是有误。在 5 个国家，核验某些财务表格的人不是谅解书上开列的人员；

(c) 12 个办事处的业务经费帐户没有与总部的帐户对帐；

(d) 9 个国家的项目在采购某些货物和服务时没有充分遵守竞争投标程序；3 个国家的某些项目没有适当的收货和验货记录；

(e) 16 个国家的某些项目的库存记录不全，此外，审计员无法找到 4 个国家的某些非消耗性设备；

(f) 5 个国家的项目人员没有经过关于人口基金程序的充分培训。

45. 应该着重指出，各办事处普遍感谢审计科的反馈意见，因为这些意见使它们和项目主管部门能更好地解决所指出的弱点。反馈意见还有助于使办事处意识到制订计划来及时项目进行项目审计的重要性。

五. 对中期审查的分析

46. 监督办共分析了 2001-2002 年期间所作的 20 项人口基金援助国家方案中期审查。2001 年进行了 11 次中期审查（非洲 4 次、亚洲及太平洋区域 5 次、阿拉伯区域 2 次），2002 年有 9 次（非洲 1 次、拉丁美洲 1 次、亚洲 7 次）。结果表明，审查的方案大多订立了相似的绩效指标，而不论人口多少、方案资源情况或在所涉国家发现的问题。方案结果符合多年筹资框架划定的基金成果框架，尽管每个国家的方案重点、指标和目标不同。中期审查在所有国家都是参与式的，有非政

府组织和捐助者代表的参与。在一次中期审查中，项目地区的地方管理人员和主管介绍了成功项目的良好作法，引起其他组织方案合作伙伴和参与者的很大兴趣。中期审查已成为一个交流信息的论坛，用于增强对方案的主人翁意识、承诺和政治支持。另有一例，人口基金中期审查成为人口基金主持的一项联合国发展援助框架(联发援框架)联合中期审查的投入。

47. 大多数中期审查显然都努力注重成果。将审查重点置于方案产出，而不是单个项目，这与过去显然不同。在一些国家看到了注重成果的分析性文件的良好范例；主要是在开展普查和迅速评估并建立监督机制和保健服务记录的国家。方案重点明确，国家能力发展比较快，这似乎促进了业绩监督和分析。所有中期审查都争取采用指标，但有些过于注重详细讨论每项指标，而不是注重指标与业绩分析相结合。所有国家都不同程度存在着数据提供、获取和可信性等方面的问题，尤其是在权力下放的层次，因而限制了分析的范围和质量，妨碍了注重成果办法的实际操作。但在有些国家未利用逻辑性框架（逻辑框架）指标，而是利用快速评估所得数据对业绩作了良好分析。以这些数据为业绩指标，中期审查就能发现方案开始以来出现的一些明显变化。中期审查促使人口基金协助加强主管国家机构开发国家和地方数据库的能力。

48. 中期审查断定，由于内乱、内部政治斗争、自然灾害、经济困难、移徙国外，以及一些主要捐助者离去和捐助不断减少，一些国家局势不稳，国家形势变化显著，但是人口基金援助方案仍有重要意义。不过，鉴于出现新需求、人口基金资金减少及原设想产出过高等原因，建议作一些调整。中期审查还发现，需要适当选择指标，利用简单的监督手段，使监督更为有效，并采用标准报告格式，以便有效收集数据。尽管已采用方案办法和逻辑框架办法，有些方案的单个项目仍然过多，削弱了方案重点，使资源过于分散，难以产生有分量的影响。

49. 审查发现，在执行工作有了一定势头的关键时刻，人口基金的财政困难影响到许多国家方案。方案因此缩小规模，不仅打乱已计划的活动，而且影响到整个方案的设计和连贯性。有些方案预算削减了近一半。大量时间用于削减预算和重新安排活动，而不是用于方案执行。有一份中期审查结果强调了稳定、有利的环境对方案结果和影响的重要性。虽说正在交付规划的产出，但由于政治和经济动荡，结果没有任何改善。不过，方案审查表明，在另外一些较稳定的环境中，虽说也有财政困难以及人力和体制能力的限制，但还是取得了进展。

提供优质、面向用户的生殖保健服务

50. 经审查的所有方案都努力增加提供优质生殖保健服务，但有些国家特别强调某些方面，如面向用户、自愿办法、知情选择、生殖保健服务综合办法及多种避孕方法。最常用的指标是服务提供点的服务提供水平以及按特定标准这些服务所提供护理的质量。这些标准通常包括技术能力、人际关系、知情选择、转诊机制和设施准备状况等要素。审查发现，有些方案进展速度快于预期速度，已达到目

标。此外，提供优质服务 and 注重权利的办法正在取代“人口控制”或“避孕指标”等概念。另外，正在修订有关不同避孕方法的使用问题的国家方针。问题是如何使这些方针具有可操作性。

51. 中期审查还报告了其他一些进展，例如，拟订或修订生殖保健政策、生殖保健临床指导方针和程序，制订、规范和改进了记录制度和手段，规范监督和质量保障制度，通过管理信息系统、管理培训和对各类保健人员的培训发展体制能力。有些方案还有非政府组织和私营部门服务网的参与，尽管许多非政府组织管理能力有限。培训是国家能力开发工作的一大要素，提出报告是按培训课程和参加者数目，而不是按培训效果。但有一个方案设法使培训活动与实际改善服务质量相结合。这里，衡量进展情况的不仅是每个服务提供点的受训服务供应者所占百分比，而且是服务提供者训练有素、并能提供优质生殖保健服务（包括受害于暴力的妇女的转诊）的服务供应点覆盖面。虽说护理质量调查工具需要完善，但以实践为衡量能力发展的尺度的做法值得称赞。

52. 在一些阿拉伯国家和南亚国家，女性服务提供者人数有限，给生殖保健服务的提供带来问题，因为文化因素导致女性用户，尤其是农村妇女不接受男性服务提供者的保健服务。在此类情况下，中期审查提供了女性用户人数与女性工作者人数的正比关系。在其他一些国家，尤其是在中亚，审查发现普遍贫穷有碍人们寻求健康。农村地区贫穷状况更为普遍，对农村妇女和青少年的影响最大。设施状况也是优质服务供应的一个障碍。在中亚，大多数医疗设施都没有充足的妇科设备、电力或自来水，必须大修和翻修。

53. 中期审查指出，虽然已宣传和接受了生殖保健的概念，但计划生育仍是重要问题。在有些国家，人口基金努力增加提供避孕药具，宣传更好的计划生育办法，从而使流产率下降，避孕工具使用率提高。但在有些国家，避孕药具短缺，停止使用的比率高，影响很了避孕普及率。一些国家受益于用加拿大、荷兰和联合国政府为购买生殖保健商品提供的预算外资金购买的避孕药具。中期审查指出，需要采取长期解决办法，以加强国家在避孕后勤供应管理方面的体制能力。

54. 中期审查强调，必须改善国家合作伙伴与捐助者在培训以及信息、教育和宣传活动领域的协调，避免活动重复或并行。此外，课程和内容缺乏连贯性，没有国家信息、教育和宣传战略，这些也是问题。有些地方缺乏后续监督制度，信息、教育和宣传材料的质量和适用性有问题，信息、教育和宣传材料的数量不足以支持生殖保健服务。在这种情况下，培训以及信息、教育和宣传材料的功效也有问题。为了确保培训的成本效益，以下因素至关重要：采用选定标准；合理使用受过培训的工作人员；监督和质量保障制度；设备和用品的供应，以利受过培训者更好地提供服务。中期审查还指出，青少年日益成为许多捐助者的目标群体，因此需要加强相关部委之间的协调和协商。

55. 中期审查结果表明，在许多国家，预防和管理包括艾滋病毒/艾滋病在内的性传播感染是生殖保健三大组成部分中最弱的环节，而此类感染正在增加，正迅速成为主要的公共保健问题。中亚的艾滋病毒/艾滋病局势不断恶化，这些国家的青年对性传播感染/艾滋病毒/艾滋病所知不多，这也令人关切。中期审查指出，需要审查宣传以及生殖保健/信息、教育和宣传倡议，加强对青年和其他高危群体的宣传和咨询活动。但中期审查承认，将性传播感染/艾滋病毒/艾滋病的管理和预防工作全面融入初级保健，仍是一项挑战。原因在于缺乏专门知识和设备，卫生部缺乏保健制度架构和协调，性传播感染/艾滋病毒/艾滋病往往是由负责疾病控制的单独部门管辖。

青年、妇女和男子的知识、态度和行考变化

56. 鉴于许多国家缺乏数据，难以在方案期中评估旨在增加知识及改变态度和行为的干预措施的进展情况，尽管有些国家的调查表明某些问题的知识有所增加。利用电话并通过大众传媒，在诊所、学校、工作场所、社会方案和社区中，对不同目标群体开展了信息、教育和宣传活动。对态度和行为问题作了社会文化调查，通过学校教育、课外活动和校外活动开展了面向青年的活动。针对青少年的需要，修订了有关生活技能、早婚、两性平等和增强妇女能力等问题的学校课程。然而，尚不了解教育对教师和学生态度和行为的影响。中期审查发现，青年俱乐部、体育俱乐部、非政府组织和同龄教育者在与校外青年沟通方面是有效的，但同龄教育者的更替率较高，这是制约因素。人口教育在职业培训、大众扫盲方案和其他部门方案中也已制度化。但中期审查指出，有些培训员羞于谈论生殖保健问题。中期审查建议，不应将青少年生殖保健作为单独问题处理，而应作为青少年成长的一个组成部分。中期审查还敦促人口基金与政府机构和非政府组织发展伙伴关系，处理不同方面的青少年需求。

57. 利用社区供应者的办法是成功的，这一办法往往使生殖保健信息和服务与提供法律支助和妇女权利信息等其他活动相结合。现有项目记录表明，项目地区的避孕普及率持续上升，就诊率和转诊率提高，采用混合避孕办法较受欢迎的是临时和起阻断作用的方法。妇女已开始更加认识到性传播感染的严重危险及安全做法的重要性。人们认识到，社区供应是社会动员的良好工具，也可用于其他方案，如注重防止针对性别的暴力、消除贫穷和环境教育等方案。中期审查认为教育部门内部以及教育部门、保健部门和非政府组织之间应加强部门间联系。中期审查建议拟订符合需要的特定领域宣传计划，与媒体建立牢固关系，改善协调，开展评价工作，评估信息、教育和宣传以及改变行为宣传干预措施的效力。在计划生育工作有所成就、生育率下降的一些国家，避孕药具使用率已趋平缓，可能需要采取新办法，以改变行为模式。男子不承担义务的态度及抵触做法，尤其是不愿使用避孕套，这一问题应予特别关注，并应拟订具体战略。

将性别关切问题纳入主流并支持妇女争取平等地位和增强能力

58. 所很经审查的国家方案中，许多都将性别关切问题作为方案的组成部分。高度重视堕杀胎儿、嫁妆、早婚和针对性别的暴力等问题。推动男子参与仍然困难，仍需做大量工作，以推动男子更多发挥负责任的伙伴作用。有些国家的卫生系统中的两性公平也是一个问题，需要解决。中期审查支持组办讲习班和开展研究，以发现性别问题，评价妇女的社会地位，包括各类政策、战略和计划所反映的妇女地位。有些国家拟订了国家性别问题战略。为妇女开办了技能开发培训班和扫盲班，并将这些活动与生殖保健宣传相结合。编制了教育材料和宣传画，向妇女宣传她们的法律和社会权利和义务，并提供法律和社会咨询。一些国家内提供了微额信贷和小企业机会，并为有意开办小企业的妇女提供指导。

人口与发展问题

59. 审查表明，在人口基金的支持下，制定或修订了国家人口政策。同非政府组织、大学及社区进行了磋商，这一进程促进了以基层的角度对有关人口与发展之间相互关系的资料的搜集。人口基金还在国家以下级别推动有关人口政策的政策对话，以确保各项政策能敏感地反映性别问题并且以人为中心，符合国家人口政策和国际人口与发展会议(人发会议)的各项原则。中期审查还注意到人口基金推动了发展规划的方法转变：由围绕具体部门目标做规划转变到人口与发展的整体规划。有证据表明，决策者和议员们开始认识到人口与其他发展问题之间的各种联系，因而采取了长期发展策略，把人口问题的各个层面充分纳入进来。审查的许多方案还着眼于更好地提供经调查、人口普查和研究而获得的数据，提高利用率，供制定政策之用。在有些情况下，在指导政策制定方面缺乏基于证据的研究。中期审查认识到，对于研究的支助必须与政策问题更密切地联系起来。人口基金对于大学各种方案和教师培训的支助可望改进人口学、研究及发展规划领域的人力资源能力。

对人口、生殖健康和性别问题的政策承诺和公众支持

60. 在审查的若干方案中，在许多方面都动员了政治家、议员、社区和宗教领袖。此外，人口基金还培训了记者，提高他们的认识，以增强他们的技能，扩大媒体覆盖面。有效地利用了出版物、电视和电台节目，并且组织了各种研讨会、讲习班、考察旅行和宣传运动。人口基金还帮助议员、记者和非政府组织携手合作，并且已经收到了一些积极的成果，包括：由高级政府官员和顾问支助女童教育；与非政府组织、妇女组织和宗教领袖成功的伙伴关系；制订有关性别的国家政策。一般说来，社区领袖对生殖保健和性别问题持支持态度。一些中期审查发现有些宣传活动面铺得太广，因此建议人口基金在国家一级保持适当重点的同时，选择具体区域开展集中宣传活动。

捐助者的协调

61. 中期审查的结论意见认为，尽管人们普遍认识到政府对捐助者的援助所作协调至关重要，但协调工作依然有限。人们认识到，对于政府来说，协调捐助者的援助是一项挑战，而满足捐助者对财政和实质性报告的要求，则是一项重大责任。在这方面，中期审查鼓励各国政府要求所有国家执行机构使用统一报告格式，以简化方案活动的报告，力求按时提交。另外，中期审查还鼓励各国政府积极主动地安排国家人口和保健领域的优先次序，采用全部门办法，在国家行动者和捐助者中间发挥更大的协调作用。

权力下放

62. 在权力下放的环境里同地方同行一道工作，能够开拓许多重要机遇，形成参与局面。在项目的规划和管理过程中，地方主要角色实现参与，促进了地方体制能力建设。因此，中期审查注意到地方同行中有一种强烈的主人翁感。不过，人们注意到，如果一个部的权力下放程度不同于另一个部，那么，不同行动者之间的协调就会发生困难，而且影响到方案绩效。不同的行政和地域划分（如保健区、学区、教区、社区等）、组织文化和机构行政程序，所有这些都限制有关政府机构合作共事的能力。

地域重点

63. 若干审查的方案支持在全国范围内通过不同的网络扩大生殖保健服务，而有一些方案则侧重支持在特定区域内提供服务。从总体上来看，审查发现了以下趋势：人口基金似乎正在紧缩其地域侧重范围，重点支持创新或实验性的干预工作或那些在整体方案中往往被忽略的小型活动。即使对于支持扩大生殖保健服务的方案，中期审查也建议人口基金侧重特定区域或综合生殖保健服务的级别/种类。如一项中期审查提议，如果根据某些战略地域/人口变数选择区域，如果将这些区域的重点干预工作与中央一级联系起来，将一些事项和做法推而广之，那么，就会收到事半功倍的效果。

六. 政策应用审查

64. 2002年，监督和评价办公室对拉丁美洲区域的一个国家方案进行了政策应用审查，并对往年类似审查所提建议的执行情况继续采取后续行动。这些审查的目的在于确保人口基金在一个权力日益分散的工作环境中，在决策的各个级别，落实问责制，并在总部和外地各级使人口基金把握住基于成果的的业务方向。这些审查由高级工作人员进行，深入考察方案的拟订和管理过程，同时适当考虑到相关的国家办事处和总部工作人员以及国家技术服务小组所发挥的作用。每项审查还对人口基金为完成使命而采取的步骤加以考察，特别是在推动实施人发会议的《行动纲领》方面，并考察国家办事处在联合国驻地协调员制度范畴内发挥的作

用。此外，借审查机会还对人口基金政策的相关性和清晰度进行了评估，找出方案政策和技术指导有待进一步明确领域。

65. 这些审查为高级管理层提供了信息，使之了解人口基金在特定国家的活动情况并为改进工作提出建议。同时，这些审查还为外勤人员提供了一个渠道，就他们向总部和国家技术服务小组提出并获得的支助的性质和质量提出反馈。执行主任与执行委员会协商，因应每项审查，决定采取所需的行动。外地或总部的各负责方面则视情况指定，有关各司负责执行后续行动并就这些努力结果提出报告。监督和评价办公室对在全球和组织层面的后续行动进行监测和汇报。

66. 2002 年审查是在一个“B”类国家进行的，在那里，第四个周期的方案援助即将结束，人口基金下一个援助方案已经着手拟订。国家办事处由一名国家主任主持工作。国家办事处发挥主导作用，帮助政府实施人发会议《行动纲领》并采取后续行动，制订并颁布了一项国家保健计划，在这一过程中实现了政府、民间社会、非政府组织以及若干双边和多边组织共同参与。国家办事处还在帮助拟订计划生育、关爱青少年的服务、产妇保健以及预防艾滋病毒/艾滋病等方面发挥主要作用。生殖保健作为卫生部门改革过程中逐步形成的生命周期/保健综合模式内一个特别方案，已经成为基本保健的组成部分。国家办事处在卫生部门改革过程中与卫生组织密切合作。

67. 此外，国家办事处还有效地促进了政府各部门之间以及诸如卫生部等政府部门与非政府组织之间的协作。办事处是联合国国家小组和选定的联合国专题小组的有效成员。它在生殖保健和性别方面具有技术专长，在中央和地方一级有伙伴网络，因而显示出明显的相对优势。人口基金是管理赋予青年妇女权力共同项目的五个组织之一。国家办事处向联合国共同国家评估进程提供了实质性投入。还建立了一个高速度、有系统、讲协作的进程，以推进联合国发展援助框架(联发援框架)。审查建议国家办事处在联发援框架进程中确保考虑到人口趋势及其对发展的影响，联发援框架也应考虑进一步制订人口和生殖保健的目标和指标，如人口增长率和避孕普及率等。

68. 考虑到在政府正式执行的方案支出中，实际上有相当大一部分是直接付款，因此，人口基金在方案执行方面的作用也是实质性的。国家办事处和政府中的同行认为，直接付款方式极大地促进了项目实施，并避免了政府金融和行政部门官僚程序所造成的各种限制。

69. 审查发现，人口基金的援助方案有效地帮助国家组织实现其目标，提供对性别问题有敏感认识的性健康和生殖健康保健方案和信息。例如，人口基金援助方案与国家组织的目标是否相关，已经成为实现方案成果的一个决定因素。另一个有益的因素是，由人口基金供资的方案支助项目向国家方案提供了技术和管理援助，从而作出了积极贡献。这一项目派出由本国项目人员组成的小型技术小组，在确保方案质量和有效实施方面发挥了关键作用。技术小组推动发展了在计划、

执行和监测方案活动方面的国家能力，并帮助确保国家方案与人发会议《行动纲领》保持一致。

70. 使逻辑框架这一做法成为主流, 这是一个互动进程, 由本国项目人员推动, 并得到国家技术服务小组支持。审查发现, 本国同行在项目管理方面采用了逻辑框架这一做法, 并在对照成果来报告进展情况方面改进了技能, 在项目一级尤其如此, 但是, 仍然有改进的必要。审查还发现, 已经逐步建立起一套项目和方案监测系统, 这套系统采用了人口基金最近修订的注重成果的监测模式, 由本国项目人员管理。通过文件审查和与本国同行的交谈, 确认这些模式使用简便, 如果与项目和方案逻辑框架一起使用, 则便利以成果为基准的项目和方案监测。此外, 国家办事处还执行了一套严格的方案和项目审查会议日历, 并定期组织实地访问, 这些活动提供了机遇, 使大家共享信息, 形成对方案目标的共识, 解决技术和执行方面的问题。

71. 尽管项目评价在质量上不尽一致, 但确实提供了有用的调查结果, 作为中期审查的参考。国家方案评价做得透彻, 所获结果用于制订新的国家方案大纲。评价结果表明, 有必要在负责执行项目的本国同行组织中建立起更好的数据收集系统, 还有必要在下一个援助方案范围内进行基线调查。审查敦促国家办事处有计划地做出努力, 汲取从评价活动中得出的教训, 制订计划, 对各项建议采取后续行动, 并考虑采用各种不同的方法, 向各种人群传播评价结果。审查还强调亟须确保设立各种机制用来收集指标数据。审查提议, 如果无法从现有来源收集数据, 国家方案则应编入建立数据系统所需的活动和资源, 使这一系统成为政府管理工作中的一个机制。

72. 制订新的人口基金援助方案是一项需要共同参与的工作, 中央和地方各级现有和潜在的本国同行都投入进来。这是一个互动过程, 在不同阶段采用了问题分析和成果认定方法, 以便推敲出一套工作逻辑框架。审查指出, 即便如此, 仍有必要在认定成果链时进行更为严格的因果分析, 并在最后确定国家方案组成部分时, 应用既定标准选择指标。为推动改进人口基金的监测和评价工作, 审查工作队和国家办事处进行了半天的工作会议, 以加强成果链这一概念; 审查认定优秀指标的基本原则; 并提出可用于推动利用评价结果的不同方法。

七. 建议

73. 执行局似可注意本报告。