



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
19 December 2002
Chinese
Original: English

2003 年第一届常会

2003 年 1 月 20 日至 24 日

临时议程项目 8

人口基金

联合国人口基金

提交经济及社会理事会的报告*

执行主任的报告

本报告是按照联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国儿童基金会商定的共同格式编写的，其中涉及联合国发展集团（发展集团）成员在协商中确定的问题。主要问题包括：秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况，以及各次国际会议和千年发展目标的后续行动。

* 本报告迟交，是因为需要收集和分析当前的数据，才能向执行局提出最新的资料。

目录

	页次
一. 秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况	3
A. 发展业务活动筹资	3
B. 能力建设	3
C. 共同国家评估和联合国发展援助框架	4
D. 监测和评价	4
E. 规则和程序的简化和统一	5
F. 驻地协调员制度	6
G. 人道主义援助	6
H. 性别问题	8
I. 信息技术	9
J. 与世界银行的合作	9
二. 各次国际会议和千年发展目标的后续行动	10
三. 建议	11

一. 秘书长改革方案和三年期全面政策审查各项规定的执行情况

A. 发展业务活动筹资

1. 人口基金的经常资源状况在 2001 年连续第二年有所改善，经常资源总额为 2.647 亿美元，比 2000 年的 2.607 亿美元略微增加 1.5%。基金的一些主要捐助者，特别是丹麦、芬兰、爱尔兰、日本、荷兰、挪威、瑞典、瑞士、联合王国和美国是这次略微改善的因素。

2. 还值得注意的事实是，人口基金得以扩大其捐助者基础，2001 年实现了 120 名捐助者的目标。这是对执行局第 98/24 号决定的直接响应。该决定认识到，过分依靠数目有限的捐助者将对基金财政的长期可持续性造成的危险。人口基金捐助者基础的扩大反映出人口基金得到它所支助的方案国的广泛支持，也是认识到调动资金是人口基金及其全体成员的共同责任。

3. 人口基金力求在其多年筹资框架中获得多年认捐，以便保证基金资源具有更大的稳定性和可预测性。尽管人口基金感谢一些主要捐助者能作出多年认捐，但基金大多数为首的捐助者尚未能如此行事。2001 年只收到 27 项多年认捐。

4. 基金资源在 2001 年再次增加，达到历史上最高水平——1.27 亿美元。这包括荷兰和联合王国用于采购避孕商品的大宗捐款。加拿大、欧洲联盟、挪威和瑞士也提供了大宗捐款。近年来其它资源的趋势尤为重要。尽管如此，人口基金不期待其它资源，包括信托基金和共同供资在 2002 年达到很高的水平。

5. 在 2002 年和 2003 年，人口基金的资源调动目标将集中于增加核心资源，以应对包括预防艾滋病毒在内的日益增长的要求。基金将力求加强与所有捐助者，特别是低级别的主要捐助者的伙伴关系，以便增加它们在人口基金核心资源中的份额，并尽可能多地得到新的多年认捐。人口基金还将加强与基金会和私人部门的伙伴关系，以便进一步扩大捐助者基础。

B. 能力建设

6. 国家能力发展被确定为《为进一步执行国际人口与发展会议行动纲领采取的重大行动》中的一项重要因素。它也是基金多年筹资框架（确定基金如何分配资源以获得成果）内的成果框架的主要战略之一。2002 年，加强国家能力建设依然是人口基金各级活动方案拟定的一个重要层面，从协助最高层政府机构制定政策到初级保健层级上培训保健人员提供服务。

7. 各地区的人口基金国家办事处将国家能力建设作为优先事项，并在这方面使用了最多的资源。这在非洲和“A”类优先国家尤其如此，那里必须特别注重国家能力建设。但是，这类国家的需要往往大得难以下手。尽管如此，人口与发展领域的某些能力建设需要必须作为紧急事项处理。其中包括增强对生殖健康、人

口和性别问题的了解；改进方案设计、监测、评估和报告的技能；加强数据收集、分析和传播；以及改善方案管理和协调。

8. 此外，人口基金将在数量分析和战略指标的基础上推行一种类型的国家办事处结构。这将使基金能够发展透明和有系统的进程，使工作人员的特点和能力与办公室工作量吻合并予以规划。总的目标是加强人口基金国家办事处的能力，并建立经增强、有重点和更有效的外地存在。

9. 这种结构旨在最佳地利用国家工作人员——使他们在方案拟订及管理 and 行政方面发挥突出作用。这将实际发展管理外地办事处业务的国家能力，并使人口基金的外地存在专业化和可持续。这还将使外地工作人员能够更好地管理和监测越来越多来自预算外基金和共同供资安排的方案资源。这将需要对工作人员培训和开发进行大量投资。人口基金深信这种投资将导致方案执行和管理方面的高回报。

C. 共同国家评估和联合国发展援助框架

10. 2002 年，发展集团执行委员会加紧努力，使共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)进程与国家方案拟订和宣传相结合。在大会通过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 号决议之后，发展集团方案小组成立了一个工作组，由开发计划署担任主席，人口基金担任副主席，修改 1999 年共同国家评估和联发援框架准则。

11. 工作组被要求使准则与最近事态发展保持一致，尤其是《千年宣言》、《千年发展目标》以及国家共同评估/联发援框架与国家规划进程和框架，如减少贫穷战略，包括减贫战略文件之间相联系。此外，经修订的准则将考虑到三年来汲取的经验教训以及共同国家评估和联发援框架进程 2001 年外部评价的建议。经修订的准则已于 2002 年 5 月份分发，目前在六个展开计划的国家中试行：贝宁、厄瓜多尔、肯尼亚、马达加斯加、尼日尔和巴基斯坦。已经拟定一项质量支助和保证制度，以确保国家共同评估和联发援框架符合较高质量标准，并能进行注重成果的国家方案规划。准则及质量支助和保证制度都将在 2003 年予以审查。

12. 确保国家共同评估和联发援框架高质量的主要挑战是确保加强政府对进程、产品和参与的所有权；使所有伙伴的交易费用降低到最低水平；并将国家共同评估/联发援框架纳入国家规划进程。此外，对国家共同评估/联发援框架进程的支持已逐渐从总部转向区域（技术）办事处，以确保个别国家的方案和项目产生于联发援框架，并与其他国家规划进程直接联系起来。

D. 监测和评价

13. 2001 年，人口基金继续作出具体努力，加强注重成果的监测和评价的机构能力。与若干国家办事处和国家技术服务小组协商拟订了新的注重成果的方案规划

和报告格式，并已分发给工作人员。这些格式还可从人口基金内联网上获取。一个新的特点是拟订了应于 2002 年审查的方案管理计划。2000 年开始对方案准则中的监测和评价指令进行审查，向 2001 年为修改和更新准则而设立的司际工作组提供了投入。在这一进程中，一个监测、报告和评价分组讨论了各种问题和应纠正的差距。

14. 人口基金评价网络举行了第三次年度会议，以审查取得的进展并商定 2001 年工作计划。评价网络有助于推动注重成果的监测和评价做法，并促进人口基金工作人员和国家技术服务小组就注重效果的管理达成共同谅解。评价网络的一个主要产品，是方案主管的监测和评价工具箱。该工具箱可从人口基金网站和内联网上获取。十个工具已完成；另外三个在制作中。还提供了工具的法文和西班牙语文本。国家办事处工作人员认为这些工具箱是有益、便于使用的。

15. 为了在整个人口基金范围内将注重成果的管理办法纳入主流，基金为国家办事处方案工作人员和国家技术服务小组顾问举办了一系列区域方案管理讲习班中的第 4 次讲习班。训练单元已译成法文和西班牙文，可在网址上索取。讲习班有助于更好地理解面向成果的办公室和方案管理原则和要求，并加强监测和评价的价值。

16. 国家技术服务小组在与国家办事处和国家对应方接触时宣传注重成果的管理概念，并采取措施来提高国家办事处工作人员的监测和评价技能。国家技术服务小组提供了国内援助，并举办了多次讲习班，以强调监测和评价的重要性，并加强国家办事处的注重成果的管理能力。它们特别强调用逻辑框架作为方案管理工具，并为新设计和进行中的方案确定和选择适当的方案业绩指标。在培训期间，国家技术服务小组顾问强调必须在方案周期初期规划监测和评价活动及必要的财政和人力资源。

17. 尽管人口基金在建设体制能力和灌输监测和评价文化方面取得了进展，但仍有一些挑战。2000 年以来对逻辑框架的认识虽有所提高，但采用逻辑框架作为有效监测和评价的工具依然有限。缺少便于使用、可靠、全面和及时的数据，难以确定可客观核实的指数，因此妨碍分析已取得的进展和确定决定性的成果。此外，若干国家项目工作人员的较高更替率要求不断开展培训和再培训工作。

E. 规则和程序的简化和统一

18. 继大会第 56/201 号决议获得通过和最近联合国秘书长的第二轮改革之后，发展集团执行委员会开始了有史以来最广泛的简化和统一工作。它设立了一个工作队，设法保证 2004 年以前在第 56/201 号决议所述的五个领域实现充分统一：权力下放和授权，财务条例，执行方案、特别是监测和报告；国家办事处共同分享的服务；以及国家项目人员的征聘、培训和薪酬。

19. 由于发展集团各小组开展的工作以及与国家办事处的协商，发展集团执行委员会向经济及社会理事会 2002 年实质性会议提出了 2004 年以前的工作方案，该方案已经获得会员国的核可。发展集团执行委员会还与国家办事处协商拟订了措施，以便在联发援框架通过后改进方案拟订和批准、执行、监测及评价，同时增加灵活性并促进国家能力建设。

20. 这些建议将自 2003 年起分阶段执行。发展集团执行委员会将继续探讨如何减少联合国系统规则和程序的多样性和复杂性，以便尽量降低交易费用，并加强联合国支助在国家一级的效力和影响。

F. 驻地协调员制度

21. 人口基金继续积极参与驻地协调员制度的不断发展，方法是作为驻地协调员问题小组和机构间咨询小组的成员。后者为开发计划署署长评价和提名驻地协调员职位的候选人。

22. 为了加强驻地协调员制度，人口基金支持驻地协调员和国家小组多方位评价制度新的 180 度评估。2002 年 6 月对十个小组，其中包括九名人口基金代表进行了试验性评估。参加评估的国家小组包括来自柬埔寨、刚果、伊朗、牙买加、黎巴嫩、马拉维、毛里求斯、东帝汶和土耳其的国家小组。这项工作显示出对国家小组概念有不同的理解，而且在一些情况下，有人试图授权代表和副手以外的工作人员参与。发展集团目前正在决定这项工作的未来。

23. 关于驻地协调员评估中心系统，目前 131 名候选人通过 SHL 管理的 15 个中心完成了评估，SHL 是为此目的聘用的公司。2002 年期间，人口基金的一名候选人参加并得到积极评估。在 126 名现任驻地协调员中，33 名（26%）是妇女，5 名来自开发计划署以外的机构。目前没有驻地协调员来自人口基金。机构平衡及可供选择的候选人数比空缺数目少，仍是令人关切的问题。正在增加女性候选人数的努力。开发计划署和人道主义事务协调厅已赞助外部女性候选人参加评估。

24. 虽然驻地协调员评估中心的业务运作和水平不断改进，但仍有改进的余地。其中一个应该注意的方面是，必须更好地反映出驻地协调员的“协调能力”。可能需要开展明确、独立的工作来衡量这种核心能力，同时不改变 14 个能力框架。

G. 人道主义援助

25. 人口基金已通过联合国难民事务高级专员办事处、国际计划生育联合会、国际移民组织、世界卫生组织、红十字会与红新月会国际联合会、国际援救委员会及难民生殖健康联合会其他成员等机构的成功伙伴关系，在开展紧急和救济行动方面成为重要的行动者。

26. 难民生殖健康机构间工作组于 1990 年代中期成立之后，人口基金在联合国伙伴机构和非政府组织的积极参与下，成功协调了紧急局势中基本最初勤务组合

的拟订，以及机构间难民生殖健康外地手册的编写和定期订正。1997年以来，基金还积极参加联合国机构间呼吁程序，2002年参加了14项呼吁。人口基金还作出了有系统的努力，以便发展其能力并对紧急情况中的人道主义需要作出更有效的反应。

27. 人口基金自成为人道主义事务机构间常设委员会成员以来在全球一级参加了一些工作组。人口基金已与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)和维持和平行动部(维和部)结成有力伙伴关系，并一直积极参与处理武装冲突中的艾滋病病毒/艾滋病问题。在外地一级，人口基金参加联合国国家小组紧急规划和备灾计划。

28. 人口基金通过提供人道主义救济援助和支持地方当局和民间社会面向发展的努力，继续执行紧急行动。人口基金提供基本保健服务，包括生殖健康、计划生育、治疗性传播感染(性病)和预防艾滋病病毒/艾滋病，办法是为医院、初级保健设施和流动诊所提供基本药品和商品、急需的设备、材料和药物。人口基金还支助修复已损坏的服务提供站，为服务提供者和社区工作者提供培训。

29. 人口基金会还通过解决冲突和冲突后局势中妇女和儿童的需要的项目，支助难民营中受创伤妇女及其家人的治疗、康复和咨询。妇女及其家庭的经济地位、赚取收入情况及获得关键服务的机会是人口基金支助的方案的中心问题。

30. 人口基金用一项六管齐下的战略处理在冲突局势中预防艾滋病病毒/艾滋病及性暴力和针对性别的暴力问题，其中包括以下组成部分：在军队、警察及复员和维持和平部队中预防艾滋病病毒/艾滋病；设立安全血液供应；在受危机影响的脆弱妇女中预防艾滋病病毒/艾滋病/性病并促进健康的生活方式；在青少年难民和流离失所者中预防艾滋病病毒/艾滋病；以及加强当地非政府组织的能力。

31. 2002年开始在刚果民主共和国和塞拉利昂境内与维和部和艾滋病方案协作执行这项战略。人口基金还与联合国驻非洲维持和平特遣队，包括联合国刚果民主共和国特派团和联合国塞拉利昂援助团合作。此外，人口基金配合布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达的国家复员方案，并通过教育和生活技能开发方案支持前作战少年重返社会。基金还参与了中欧、东欧和东南亚的一些警察和军队方案，支持教育方案并促进容忍、男女平等和预防艾滋病病毒/艾滋病。

32. 人口基金各项方案继续支助战争和暴力受害者，特别是前作战青年和贫穷妇女融入社区。人口基金在这个框架内支助心理咨询；管理活动中心的基本保健服务；并支助职业培训以开发技能，从而增加有酬就业的机会。

33. 人口基金促进认识武装冲突对妇女和女童的破坏性影响。在这个框架内，人口基金支助了一系列为政府和民间社会代表举办的国际会议和培训班。为了促进建设和平倡议，人口基金与联合国和平研究所协作，在东非开展一些培训和支助

活动。人口基金还支助研究和数据收集，以记录暴力案件及其对健康的影响，并支助减轻这种暴力的方案。

34. 人口基金拟订系统和程序，以确保生殖健康需要被视为优先事项并充分融入人道主义干预，从而继续加强本身的应急能力。为培训负责面向妇女和保健方案的国家和国际机构的人道主义工作者提供了支助。在执行这些培训方案中，人口基金与难民生殖健康联合会成员合作提供财政和技术援助。

H. 性别问题

35. 2002 年，人口基金技术支助司设立了文化、性别和人权处，反映出人口基金重视将性别、人权和文化纳入其方案的主流。

36. 人口基金 2002 年将性别观念纳入主流的重点，是加强基金基于权利的工作方法。男女平等、公平和赋予妇女权利是人发会议《行动纲领》的基石。利害攸关者已呼吁人口基金领导人确保人权，包括与性别有关的人权在执行《行动纲领》中处于首要地位。作为回应，人口基金设立了一个工作组，审查包括生殖权在内的人权如何纳入人口基金的方案拟订领域。该工作组将拟订观念和业务框架，使人权、性健康和生殖健康、人口、男女平等和公平联系起来，以确保方案拟订办法连贯一致。

37. 另一项重点是采用对文化敏感、基于权利的办法。2002 年 1 月，内部协商审查了在方案执行过程中遇到的文化切入点和制约，并为今后行动拟订了行进图。由于这些审议工作，人口基金已经开始执行一项计划，加强基金工作中的文化观念并使之制度化，以确定并援用促进人权、男女平等和公平及提高人民生活质量的文化价值观念。基金拟订了一个观念框架，其主要内容已成为使文化观点在人口基金方案拟订过程中制度化的一个项目提案的基础。

38. 人口基金还将性别观念纳入了其人道主义应急工作的主流。2002 年 11 月，基金举办了冲突后局势中非政府组织建设能力问题训练讲习班。在国家一级，人口基金努力在重建期间将性别观念纳入主流，并是阿富汗境内生殖健康的联络中心，它在那里的业务集中于提供急需的基本保健服务。缺乏保健服务以及阿富汗妇女在使用现有不多的服务时遇到性别障碍，是主要挑战。

39. 人口基金支持联合国和其他伙伴打击贩卖妇女和女童的努力。2001 年 10 月，基金召开了贩卖妇女和女童问题会议，汇集了人口基金代表和其他外地工作人员，以及联合国和双边捐助者的代表。会议导致提高了对贩卖问题的认识，并拟订了今后行动的观念框架。人口基金还支助国家一级的倡议，包括联合国尼泊尔反贩卖联合倡议。

40. 人口基金修改了将性别观点纳入人口和发展方案主流的准则。基金还拟订了如何操作这些准则的指导说明。基金目前正在试用方案指南《对付针对性别的暴力的实际办法：保健提供者和管理员方案指南》。

41. 人口基金长期以来一直关注妇女生殖健康问题与赋予妇女经济权力相结合的问题。2002年，人口基金参加并支助了微额信贷问题首脑会议5周年活动，包括微额融资与儿童生存、生殖健康和预防艾滋病毒/艾滋病方面的教育相结合小组。人口基金还委托撰写了一篇关于从生殖健康的角度来看微额筹资的论文，作为审查其赋予妇女经济权力和生殖健康活动的第一步。

42. 人口基金积极参加联合国机构间倡议，以执行人发会议《行动纲领》和《北京行动纲要》。基金继续与联合国妇女发展基金共同主持两性平等和艾滋病毒/艾滋病问题机构间工作队。基金还是包括和平与安全、发展筹资和女童教育倡议等问题在内的其他工作队和小组的积极成员。

43. 人口基金在本组织各级将性别观点纳入工作主流的承诺反映在实践中。妇女在人口基金所有专业员额中占47%。此外，基金执行委员会的14名成员中有8人是妇女，高级管理小组3名成员中有2名是妇女，包括执行主任和副执行主任（管理）。

I. 信息技术

44. 2002年4月29日，人口基金和发展门户基金会启动了以人口和生殖健康为重点的因特网倡议，称为人口/生殖健康门径。人口基金是第一个在发展门户系统内领导设立专题网站的联合国机构。该门径位于<http://www.developmentgateway.org/pop>，是与20个伙伴组织协作设立的，提供社区建立的人口信息共享数据库，其中包括数据、出版物、研究和项目。该门径总的目标是在发展界内外提高公众对人口问题的认识，并在地促进专家组织之间分享知识的创新性安排。

45. 在运作的头五个月，人口/生殖健康部分已成为发展门户第二个查询最多的门径，到2002年10月，有1100多个成员，260多个非政府组织，61%以上来自发展中国家。撒南非洲是北美之后的第二大成员发源地。

J. 与世界银行的合作

46. 2002年，人口基金和世界银行之间的合作继续加强。在国家一级和总部举行了会议和专题讨论会，并达成协议以进一步扩大两个组织之间的协作，并除方案和执行两级外，在规划、政策和宣传各级强调协作性干预。

47. 2002年10月，人口基金执行主任访问了世界银行，并发表了总裁之友讲演。这次访问还包括基金的高级官员，目的是使世界银行和人口基金在全球和国家两级促进协作并加强关系。已经达成协定，在2003年1月以前拟订一项行动计划，

以加强两个组织之间的协作，包括如何规划人口参数（例如人口增长、结构和分布）与可持续发展的相互联系，以及如何通过减贫战略文件及其他国家一级的工具加强人口基金对发展中国家的支助。

48. 人口基金和世界银行还扩大了生殖健康、性别和文化方面的协作——分享经验、汲取经验教训、研究和出版物；监测指数；拟订将性别观点纳入主流的培训单元；参加专题工作组；并提高对减贫战略文件及其他政策和方案拟订框架的认识。

49. 同 2001 年一样，人口基金和世界银行协进会在意大利都灵为人口基金外地和总部工作人员联合举办了人口、生殖健康和保健部门改革问题培训班。培训班旨在加强关键的决策过程，例如部门改革、减贫战略文件和全部门办法方面的技巧。人口基金还参加了一次高级别讲习班，以便聚集伙伴，支持世界银行关于处于困境低收入国家的倡议。

二. 各次国际会议和千年发展目标的后续行动

50. 人口基金在提高援助效力的努力中发挥积极作用，提高援助效力是加强官方发展援助促进发展筹资的作用的重要因素。除了在发展集团拟订规则和程序简化和统一议程方面的作用以外，基金决定更积极地参加全部门办法将有助于把援助拨给预算支助的过程，这是《蒙特雷共识》所倡导的。

51. 人口基金在协助各国实现人发会议目标和采取 1991 年召开的人发会议五周年审查会议所商定的重大行动方面发挥重大作用。基金 2002 年的组织优先事项，特别是基金工作实质性领域的优先事项有力地反映出这点。这些优先事项是人口基金各办公室和工作人员年度工作计划的框架。其中一个优先事项，即将性别问题纳入人口与发展，与《蒙特雷共识》将性别问题置于发展筹资决策中心的决定直接有关。

52. 《蒙特雷共识》确定非洲为特殊情况，人口基金的非洲重点正在以支持《共识》所确定的区域框架，即非洲发展新伙伴关系的方式扩大范围。人口基金向非洲发展新伙伴关系的七个专题组提供了投入，并领导了人口与就业工作组。人口基金正在积极参加新设的专题组，以支持非洲发展新伙伴关系。

53. 人口基金正在通过联合国行政首长理事会促进对可持续发展问题世界首脑会议的专题领域：水、能源、保健、农业和生物多样性采取全系统办法。这种互动的部分重点是把 2015 年以前将其环境卫生无法改善的人数减少一半的指标纳入国家一级的报告进程，如千年发展目标报告的主流，特别是因为卫生与千年发展目标的保健目标关系密切。基金启动了水、人口、性别、生殖健康和贫穷及其他专题领域相互联系的内部进程，以便在千年发展目标的范围内加强人口基金在国家一级促进可持续发展的方案支助。

54. 基金的《2002年世界人口状况报告》首次提出研究证据，说明促进改善生殖健康便会促进经济增长和减少贫穷，从而加强《21世纪议程》、《人发会议行动纲领》、《千年宣言》、《蒙特雷共识》和可持续发展问题世界首脑会议的至关重要的概念。

55. 人口基金正在协助发展中国家调查《人发会议行动纲领》和《为进一步执行国际人口与发展会议行动纲领采取的重大行动》的执行情况，并为人发会议十周年开展执行情况区域审查。基金在十周年前夕的协商已经侧重加强执行《人发会议行动纲领》和《为进一步执行国际人口与发展会议行动纲领采取的重大行动》的承诺。

三. 建议

执行局不妨：

(a) 注意到本报告；

(b) 决定将本报告连同各代表团在本次会议上提供的评论和指导转递经济及社会理事会。