



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.9/1995/3
20 January 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

人口委员会

第二十八届会议

1995年2月21日-3月2日

临时议程* 项目3 (c)

审查人口趋势、政策和方案：

监测多边人口援助

秘书长的报告

摘 要

本报告是根据1984年墨西哥城举行的国际人口会议的第88项建议和经济及社会理事会第1986/7和第1987/72号决议规定编写的。本报告请秘书长定期编写监测多边人口援助问题的报告。由于在人口会议第二十七届会议后不到一年的时间内就提交了监测多边人口援助问题的全面报告，因此本报告只是该报告的更新。

本报告说明了多边人口援助的趋势。突出介绍了利用这些援助的实质性领域，并审查了联合国系统内向发展中国家提供援助的业务方面。本报告指出，由于国际人口与发展会议《行动纲领》于1994年在开罗通过，多边援助在所能提供的资源的数量以及以会议的主要专题调整方向包括生殖健康/计划生育和赋予妇女权力方面发生重大的变化。

* E/CN.9/1995/1。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 8	4
一、多边人口援助趋势	9 - 34	5
A. 背景	9 - 12	5
B. 按地理区域分列的支出	13 - 18	6
C. 按工作计划类别分列的支出	19 - 20	7
D. 按工作计划类别和区域分列的支出	21 - 25	8
E. 按执行机构分列的支出	26 - 29	9
F. 多边-双边资金筹措	30 - 32	9
G. 世界银行和区域开发银行的贷款和信贷	33 - 34	10
二、实质性问题	35 - 92	10
A. 基础数据收集和分析	37 - 42	11
B. 人口动态	43 - 49	12
C. 制订和评价人口政策	50 - 54	13
D. 妇幼保健/计划生育和生殖保健服务	55 - 64	14
E. 人口资料、教育和通讯	65 - 76	16
F. 妇女、人口和发展	77 - 92	18
三、业务方面问题	93 -130	22
A. 方案编制办法	94 - 97	22
B. 方案和项目拟订与执行	98 -107	23
C. 监测和评价	108 -112	25
D. 《行动纲领》的资源筹措	113 -130	26
四、结论	131 -135	30

目 录 (续)

页 次

表

表1. 人口基金支出分配,按工作计划类别分列,1990-1993年	32
表2. 人口援助支出分配,按区域和渠道分列,1989和1990年	33
表3. 人口基金支出分配,按工作计划类别和区域分类,1990-1993年	34
表4. 人口基金支出分配,按区域分列,1990-1993年	36

导 言

1. 本报告是根据1984年墨西哥城举行的国际人口会议¹的第88项建议编写的,该建议请秘书长监测旨在进一步实施《世界人口行动计划》的联合国系统多边人口方案;²本报告也是按照经济及社会理事会第1985/4、第1986/7和第1987/72号决议以及大会第39/228号决议编写的。

2. 关于多边人口援助问题的首次报告(E/1989/12)介绍了1974年布加勒斯特世界人口会议之后1974-1988年期间的情况。第二次报告(E/CN.9/1991/8)在首次报告的基础上突出介绍了1989年和1990年的发展情况。第三次报告(E/CN.9/1994/6)介绍1991-1992年期间和1993年部分时期的情况,是为1994年3月举行的人口委员会第二十七届会议编写的。由于那届会议和第二十八届会议相距不远,本报告只是1994年报告的最新增补。编写简要报告的另一原因是1994年9月在开罗举行的国际人口与发展会议关于后续行动的决定预计会使监测和报道实现会议通过的《行动纲领》所载各项目标的进展产生重大的变化。³

3. 大会第49/128号决议明确指出,将“恢复”人口委员会的“活力”,该委员会的新职能是监测、审查和评价《行动纲领》的实施情况;委员会的名称将改为人口与发展委员会。大会在该项决议中请人口委员会第二十八届会议审查《行动纲领》及其所涉问题。

4. 在人口与发展领域对开罗制订的具体行动计划作出有力迅速的反应具有不言自明的意义。在会议之后的数月内已为动员世界兑现会议的诺言采取了若干项行动。应向委员会提供多边机构最近采取行动的 latest 报告。

5. 会议后续行动的发展情况是一项最重大的发展。《行动纲领》第16.29段请联合国系统所有专门机构和有关组织酌情加强并调整其活动、方案和中期战略,并兼顾会议的后续行动。

6. 联合国开发计划署(开发计划署)署长以秘书长的名义请联合国人口基金

(人口基金)执行主任制订执行《行动纲领》的协调做法。为了增强联合国各组织之间的互补性,最大限度地发挥相对优势以及增强协调,正在安排成立一个机构间工作队,其成员包括联合国系统(包括世界银行)的高级官员以期为会议的后续行动拟订一项共同综合战略。已邀请人口基金执行主任协调工作队的工作,人口基金总部将成为工作队的会议秘书处。

7. 机构间工作队将定期开会讨论在执行《行动纲领》各项建议方面所取得的进展。工作队将集中注意三个方面:政策制订、协调以及监测在执行《行动纲领》方面所取得的进展。国家一级的主要行动将由联合国驻地协调员负责协调。

8. 《行动纲领》非常强调动员国内资源和国际援助。会议为实现一整套具体的发展目标已就资源动员计划达成了协议,这在联合国国际会议史上还属首次。事实上,定期监测资源动员的情况将成为人口基金为秘书长所承担的主要新责任。应当认识到《行动纲领》根本上具有业务活动的性质,然后为取得预期的业务成果建立适当的后续机制。许多主要捐赠国在会议上承诺将根据《行动纲领》所载的估计数大幅度增加对人口问题的援助。这将对通过多边机构提供财政资源的规模产生重大影响。本报告三.节D详细论述了实施《行动纲领》所需的资源动员幅度。

一、 多边人口援助趋势⁴

A. 背景

9. 多边人口援助由执行与人口有关方案的联合国各组织提供。对其中的许多组织而言,人口活动资金主要来自人口基金,其次来自其本身的经常预算和其他资金来源。人口基金是多边人口援助的最重要来源不仅因为人口基金是为联合国系统内其他多边组织提供人口活动经费的主要来源,还因为人口基金通过国家人口方案直接支助了大量的援助项目。世界银行,以及在越来越多的情况下区域开发银行,已成为通过支付贷款和信贷提供人口援助的其他主要多边来源。

10. 现将1990-1992年联合国系统多边人口援助(以百万美元计)的总趋势简述

如下(尚缺1993年的数据):

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
援助总额	972	1 306	1 033
人口基金	232	240	204
联合国其他组织	86	102	54
私人来源	48	76	106
世界银行贷款 ^a	169	354	107

^a 世界银行的数字系指某一特定年份的承付款项,不应与支出混为一谈。人口基金的承付款项当年即行分配;而世界银行的承付款项一般经贷款形式分若干年支付。

国际人口方案援助总额1990年为9.72亿美元,包括世界银行的贷款和信贷。这笔款额中,6.69亿美元来自捐助国,联合国系统的其他组织提供了8 600万美元,私人来源提供了4 800万美元。世界银行1990年的贷款为1.69亿美元。

11. 采用赠款和贷款形式的国际人口援助1991年比1990年增加很多,但1992年的增长却微乎其微。国际援助私人来源虽继续大幅度增加,但却因联合国系统(人口基金除外)多边来源的大幅度减少而抵消。1993年的数据尚不完整,但人口基金的开支初估为2.13亿美元,世界银行本财政年度的贷款总额接近2亿美元。

12. 在联合国系统(世界银行除外)内,人口基金为人口援助所提供基金的比例最大。1989年通过人口基金渠道提供的人口援助开支占通过联合国系统调拨的所有款额的81%。这一比例与1992年保持不变,达到81%。

B. 按地理区域分列的支出^b

13. 提供给发展中国家的人口援助大多采用下列三种形式:双边机构、多边机构和非政府组织。在1992年与人口有关援助的总开支中,约33%是通过双边渠道,26%

通过多边机构,41%通过非政府组织的直接转帐。在过去十年中,这些比例年年波动,但看不出有一种明显的趋势。

14. 按渠道分类的国际援助分配因区域而异。在非洲,利用直接双边援助的项目执行额占资金的39%,多边手段占27%,非政府组织占34%。在亚洲及太平洋地区,直接双边援助占1992年资金的49%,联合国系统提供了23%,非政府组织提供了28%。

15. 1989年至1992年期间,人口援助的渠道在区域之间相差很小。在西亚,非政府组织这段期间更多的参与可能表明了一种趋势,但也可能仅仅是每年偶然变动的结果。

16. 仅就多边来源的人口方案开支而言,非洲以及亚洲及太平洋地区在人口援助中所占的比例最大。其主要原因是双边和多边机构越来越多地将重点放在这些区域。1992年,这两个区域各自得到了多边基金总额的36%,拉丁美洲和加勒比地区得到了16%,西亚得到了9%。欧洲从开支总额中所获得的基金还不到3%。1992和1993年的人口基金资金分配在区域拨款方面也呈大致相似的形式。

17. 多边资金的形式表明,亚洲及太平洋地区所得到的口资源比例日益下降。1986年该区域获得了资金的52%,1992年降至37%。相对而言,对非洲的援助有所增加。1986年为26%,1992年达到36%。拉丁美洲和加勒比地区的比例从1986年的10%升至1992年的16%。西亚所获得的多边资金一直占总额的10%左右。

18. 关于人口基金供资的地理趋势,非洲所得到的基金日益增多,1986年为22%,1993年增至33%。同一时期其他区域的比例大致保持稳定。拉丁美洲和加勒比地区获得了人口基金资金的12至13%,同一时期西亚所得到的资金约占9至10%。⁶

C. 按工作计划类别分列的支出

19. 仍然按照经行政协调委员会(行政协调会)同意的按工作计划类别分列汇报人口基金开支,虽然正计划修改这种作法,以便按照开罗会议确定的重要主题将各项活动归类。用于妇幼保健和计划生育方案的大批资金占1992和1993年两年现有资金

总额的52%。资料、教育和通讯方案同一时期约获得15%。人口动态1992年获得9%，1993年获得7%。约有9%的资金用于拟订和评价人口政策以及将人口纳入发展规划，约的4%至6%用于特别部门方案，同一时期约有3%至4%用于多部门活动。

20. 1991年后拨给妇幼保健/计划生育方案的资源有所增加，原因可能有两条，一是数据收集和分析在1990年人口普查周期达到高峰后开支有所减少，二是对妇幼保健/计划生育服务的需求有所增加。

D. 按工作计划类别和区域分列的开支

21. 对实质性部门区域趋势的审查表明，在妇幼保健/计划生育方面，西亚活动区域供资的比例有所增加。人口基金在该区域的开支占总额的比例从1990年的28%增至1993年的59%。其他区域1993年在妇幼保健/计划生育开支总额中所占的比例也有上升(亚洲及太平洋地区除外)，但这可能反映了不同年度之间的正常波动，而不代表一种趋势。

22. 1990-1993年期间为所有区域资料、教育和通讯部门的供资比例每年都有波动。这一时期非洲资料、教育和通讯开支的比例约占开支总额的1/5，这在发展中区域是最高的。拉丁美洲和加勒比地区以及西亚，显然没有明确的趋势，但这两个区域1993年的资料、教育和通讯开支要低很多。

23. 就人口基础数据收集工作而言，1990年以来撒哈拉以南非洲、亚洲及太平洋地区这一类别的资金比例有所下降。以非洲为例，用于人口普查、调查和人口统计以及公民登记制度的人口基金从1990年的23%降至1993年的14%。即使这一比例较低，但非洲在数据收集方面的开支仍超过所有其他区域。亚洲及太平洋地区基础数据收集开支比例也有所下降，1993年占4%。其他两个区域这方面的开支大致保持不变。

24. 资助人口动态研究活动的比例在所有发展中区域都有下降，虽然亚洲及太平洋地区的比例历史上一直比较低。

25. 拟订和评价政策和方案的开支在非洲仍具有重要的地位,该部门资金所占的比例1993年增加了11至13%。许多非洲国家政府成立了人口规划特别股和其他部委。人口基金为这些专门负责拟订人口政策的单位和项目提供了援助。西亚、亚洲及太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比地区1993年只将3%至6%的现有资金用于拟订和评价政策和方案。

E. 按执行机构分列的支出

26. 多边来源资助的人口项目是由各国政府、联合国组织和非政府组织执行的。⁷1989年,人口基金资助的项目中,大约20%是由人口基金自己执行,54%由联合国其他组织执行,14%由各国政府执行,12%由非政府组织执行。

27. 到1992年,人口基金执行占25%,联合国其他组织的执行占来自人口基金资金的44%。人口基金执行增加的主要原因是,人口基金采购避孕用具的责任增加了。1992年,政府执行占18%,非政府组织执行的比例仍保持在13%。

28. 由人口基金执行和直接由政府执行项目的资金增加反映出新的安排,以便遵照大会第47/199号决议并根据开发计划署/人口基金理事会的政策使国家执行项目成为优选方式。

29. 自1989年以来,总的说来,由联合国其他机构执行的人口项目不论是从绝对数字还是从占全部项目执行的比例来说都减少了。联合国儿童基金会(儿童基金会)是这一趋势的例外。这是人口基金和儿童基金会力求更加协作的结果,而且也符合这两个机构理事会作出的决定

F. 多边-双边资金筹措

30. 除捐助国定期捐给人口基金的资源外,基金还得到由基金管理的用于指定项目的多边资源。1993年人口基金总支出的5%是通过多边-双边渠道筹措的(1 030万美元),与1992年大致相同。多边-双边资金筹措持续增长了一段时间:多边-

双边资源从1989年的730万美元增加为1993年1 560万美元。人口基金主要的多边-双边捐助国包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、芬兰、法国、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

31. 按工作-计划类别分析多边-双边筹措问题时可以明显看出,计划生育得到多边-双边资源中的大部分资源,1993年约为52%。信息、教育和宣传项目只得到8%。1993年由多边-双边资金支助的其他重要领域还有基本数据收集,占总数的19%。

32. 1993年,多边-双边筹措的资源主要用于非洲撒哈拉以南地区(44%)和亚洲及太平洋地区(29%)。1993年,区域间活动占多边-双边支出的17%。

G. 世界银行和区域开发银行的贷款和信贷

33. 世界银行与联合国其他组织不同的地方是,它通常只为人口活动提供贷款,而不是赠款。世界银行的财务数字体现为多年供资承诺、而不是年度支出,因而很难与其他捐助国的财务报表相对比。多年来,世界银行在人口、保健和营养方面的贷款已经增加。近几年,对人口、保健和营养中人口部分的贷款付款额出现波动:仅用于人口的资金即为1988年8 600万美元,1990年为1.69亿美元,1992年为1.07亿美元。⁸

34. 区域开发银行也逐渐把对人口活动的贷款列为较优先事项。最明显的例子是,亚洲开发银行在其《中期战略规划框架》(1993-1996年)中把人口援助列为优先事项。截至1993年中,亚洲开发银行对保健和人口综合项目的累计支助总共达6.69亿美元,其中5 000万美元用于人口方面。非洲开发银行也把人口问题列为发展援助优先考虑的中心。

二、 实质性问题

35. 在监测多边人口援助方面,开发计划署/人口基金理事会请秘书长特别优先

审查人口方面的实质性和技术性问题。根据这一要求,本报告的重点是:(a)基本数据收集和分析;(b)人口动态;(c)拟订和评价人口政策;(d)妇幼保健和初级保健综合措施中的计划生育部分;(e)人口信息、教育和宣传;(f)特别方案。但应记住,作为后续行动,很快将为《行动纲领》通过新的报告制度,这意味着监测一整套方案优先事项和类别(与上面提到的六个类别不同),从而更好地掌握开罗商定的新优先事项。

36. 开发计划署/人口基金执行局还建议人口援助支助那些把性别考虑与人口和发展相结合的活动。因此,本报告反映了人口援助各实质性领域中有关性别方面的问题。下面第F节中将单独讨论以妇女和发展问题为重点的人口援助问题。

A. 强调基本数据收集和分析

37. 人口计划和方案实施要求有关一国居民人数和特征、移徙方式、人口分布密度、出生和死亡、人口增长、生育率和死亡率、家庭和住户的组成和解体等准确数据。这些数据的主要来源是人口普查和根据出生、死亡、婚姻和离婚的民事登记建立的调查和人口动态统计制度。

38. 在1990年代人口普查十年(1985-1994年)期间,193个国家或领土进行或计划进行了人口和住房普查,另有一些国家则分别进行了人口或住房普查。在非洲56个国家中,45个国家或地区进行了人口普查;35个国家(37次人口普查)的人口普查是在1985-1992年期间进行的,其他10个国家则计划在1993或1994年进行。

39. 在过去的两个人口普查十年中,非洲进行人口普查的次数明显增加。这归功于1980和1990年《非洲人口和住房人口普查方案》的宣传和联合国系统的技术和财政支助。除个别例外,非洲所有国家的人口普查都得到了人口基金的财政援助。

40. 目前仍继续努力发展既有效又经济的取样技术和分析程序,用充分的统计基础解决各种问题,改进民事登记和人口动态统计制度。但在这些发展中国家里,覆盖面仍然不广,需要有更多的创新措施。

41. 在人口、数据收集和分析领域中的重要协作努力是由人口基金和阿拉伯湾基金联合发起的泛阿拉伯儿童发展项目(儿童发展项目)。包括所有海湾国家和西亚其他6个国家《海湾健康调查》与该区域另一个类似倡议一道,把收集到的资料用于拟订和改进整个区域的妇幼保健/计划生育政策和方案。

42. 1970年代和1980年代初实施的世界生育率调查(世界生育率调查)方案经人口与保健调查(人口与保健调查)方案的补充现已完成了两个阶段,DHS-I和DHS-II。截至1993年4月,已完成了56次调查,其中18次调查是在1991年和1992年进行的。

B. 人口动态

43. 在过去几年中,人口动态研究逐渐受到两种趋势的影响。虽然1980年代的生育率下降,但显然有若干区域和集团没有加入这一长期趋势。因此,这方面的研究重点是生育行为的社会-文化决定因素。联合国教育、科学及文化组织在人口基金的资助下正进行关于这个问题的综合项目。非洲社会研究方案也将把人口行为的社会-文化决定因素列为主要重点。

44. 人口动态研究的第二个趋势是强调采取跨学科的研究方法,分析如何把人口问题纳入社会-经济发展规划中。在这方面,作为国际人口与发展会议筹备活动的一部分而举办的6次专家组会议值得注意。还举办了一系列圆桌会议(也是会议筹备阶段的一部分),以审查关于人口和人体免疫机能丧失病毒(HIV)、后天免疫机能丧失综合病(艾滋病)、人口与粮食、人口与发展战略、人口与伦理、人口与性别问题的政策方针。

45. 结合人口与环境问题的研究愈来愈重要。总的说来,人口、资源与环境之间的关系很明显:人口增加必将给资源和环境带来很多严重后果。人口增长将增加粮食、能源、水、保健、环境卫生和住房的需求。但具体说来,人口、资源与环境之间的关系常常模糊不清。人口基金力求制定一个研究方案,以增进了解人口压力、贫穷和环境退化之间的相互作用。

46. 人口与国际移徙问题之间的联系是另一个愈来愈令人担忧和需要进行更多研究的领域。多边援助为一些仍在进行的关于移徙问题的多年研究项目提供了支助。由日内瓦国际移徙组织进行的一个项目对从发展中国家流向发达国家、以及发展中国家间的移民流动问题进行分析。发展中区域的研究机构网络构成这种研究工作的基础。另一个由欧洲经济委员会执行的项目是收集数据和发展欧洲移徙问题的数据库。考虑到开罗会议对移徙和发展问题的重视,期待不久将通过多边援助,共同努力解决移徙问题。

47. 人口基金继续支助建立机构、训练和研究方面的活动。大多数活动的目的是使各国分析人口数据和人口-发展相互作用以及把结果应用于发展规划的能力体制化。

48. 培训人口分析和把人口因素纳入发展规划方面的人员是本报告所述期间多边援助的一个重要目标。仅在1993年,全球人口与发展训练方案就为来自59个发展中国家的大约85名中级专业人员进行了专门训练。

49. 还为开发用于支助人口活动的成套电脑软件提供了多边援助。一套名为POPMAR的软件便于用图表和数据形式显示社会、经济和人口指标,标出服务设施和其他机构的地点。1993年研究开发了把POPMAR用于管理计划生育方案资料系统的软件。这是把人口和有关资料与区域和地方一级制定计划相结合的极其有用的工具。

C. 拟订和评价人口政策

50. 1993年,人口基金继续为支助大多数发展中国家的人口政策和发展规划行动提供资金。这些行动主要在非洲进行,因为那里的人口政策仍相当不完善。上面提到的大多数活动主要集中于建立机构方面。

51. 联合国系统其他组织也继续支助对人口政策的拟定和执行进行的分析。联合国秘书处人口司和经济及社会资料和政策分析部门继续定期监测各国的人口政策。1992-1993年期间,再次向各国政府分发了联合国人口调查表,以收集有关各国

如何把人口政策和战略纳入更大范围的发展政策方面的资料。很快就会有初步结果。

52. 最近一段时期,人们越来越一致认识到,需要对发展规划不断变化的内容作出新的响应。在过去十年中,世界发生了急剧的社会政治变革,以至很难进行必要的改变,抛弃旧习惯。以往人口与规划相结合的很多方法都是以现已失去效力并已被一些关于如何能最好地实现发展的不同思维所取代的规划措施为先决条件的。这是人口基金和亚洲及太平洋经济社会委员会1993年11月联合举办的圆桌会议的主题。会议还就理论问题,结合人口与发展问题的业务和机构手段进行了审查。

53. 还审查了结合人口与发展问题的业务和机构手段。在1994年开罗会议筹备期间的政策对话中,曾提出一些新的富有创新精神的办法,以便在业务上改善把人口问题纳入1990年代及其以后的发展战略中。

54. 现在更加重视把更鼓励参与、使当地社区加入和确保赋予妇女更大权力的政策和方案付诸实施。规划工作的权力下放和转为在次国家和地方一级决策也逐渐成为根据会议制定的优先次序、使人口问题纳入发展战略制度化的多边援助的特点。

D. 妇幼保健/计划生育和生殖健康服务

55. 作为这一领域多边援助的最大来源,人口基金继续增加对发展中国家妇幼保健/计划生育活动的支助。过去十年,各国扩大提供计划生育服务,增加使用避孕药具,以及通过生育间隔、避免高危险性怀孕和为建立更负责更健康的家庭创造条件,以降低生育死亡率和发病率,在这些方面,各国已取得显著进展。

56. 国际人口与发展会议通过的《行动纲领》³ 认识到,需要将计划生育活动纳入生殖健康权利和生殖服务的更广泛范围内。这种生殖健康的观点超出了传统的综合初级保健/计划生育方案的范围。生殖健康解决人们的总体健康和福利问题,特别是对妇女和女童,但同时也强调需要向青少年和男子提供服务。《行动纲领》对

生殖健康方案的内容定义颇宽,使各项活动符合当地的需要。《行动纲领》先从原则8开始,呼吁各国政府采取措施,保证普遍提供保健服务,接着为包括计划生育在内的生殖保健下定义,并列举了服务和其他活动的核心内容。

57. 开罗会议的建议对于生殖健康和计划生育领域的政策和程序都有影响。对于人口基金,这意味着承诺审查和修改所有援助领域的政策准则。这已经导致人口基金内部一个重要的组织变化:生殖健康/计划生育处已取代了妇幼保健/计划生育处。同时,通过区域、非政府和专家各方投入的广泛协商过程,目前正在增补准则。由多边机构、捐助者和非政府组织参与的国际努力目前正在为扩大的生殖健康/计划生育框架确定方案参数和监测指标。

58. 会议给予人权问题优先地位。因此,生殖权利和生殖自由,特别是个人自由和负责地决定其生殖选择也得到充分讨论。关于提供更广泛的获得优质计划生育服务的机会、包括计划生育在内的更广泛的生殖健康服务、以及进一步赋予妇女权力等问题,是将来指导这一部门多边援助的基本内容。

59. 在初级保健范围内,目前正走向更全面的生殖健康做法。生殖健康服务旨在确保人们有能力生育、进行生育调节并享有健康而负责的性关系。这种方法意味着,妇女从怀孕到生产都享有安全,生育可以得到调节而没有危险,人们的性活动也很安全。与其他领域相比,生殖健康的影响更有可能超出个人和家庭。这种影响涉及全球关切的重要领域,如卫生、人口、妇女地位和环境。

60. 计划生育服务的质量除本身目的外,由于增加妇女的知情选择,保护她们避免不必要的危险,日益被确认为接受并持续使用避孕药具最重要的决定因素之一。由于《行动纲领》的重视,本报告期间,拟订方案准则和监测机制受到多边机构的优先重视。

61. 妇幼保健/计划生育服务可以成为性传播疾病和HIV/艾滋病预防行动的主要办法之一。执行会议建议时将争取增添这个新的预防内容。

62. 除了为计划生育筹集额外资金外,方案也应该更有效地使用现有资源。此

外,为计划生育服务筹集资金的新战略,包括通过使用者缴费收回成本的机制,是需要进一步探讨的重要领域。人口基金于1994年3月举行了关于计划生育方案可持续性的国际协商会议,进一步讨论这些问题,并向有意在其计划生育方案中实行成本回收办法及有效结合非政府组织所提供服务的政府提供指导。

63. 1993-1994年人口基金继续进行《发展中国家避孕需求和后勤管理需要全球倡议》方面的工作。人口基金与一些发展中国家、其他联合国组织、双边机构和非政府组织密切合作,完成了一系列估计避孕需求和后勤管理需要的深入研究。目前已完成孟加拉国、巴西、埃及、印度、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、土耳其、越南和津巴布韦等10个国别研究。今后几年将开展更多的研究。

64. 人口基金最近对于全球避孕需求的一项研究估计,1994年仅避孕药具商品成本就大约达到5.28亿美元,2005年将超过7.5亿美元。1994-2005年12年期间的总额估计将超过75亿美元。

E. 人口信息、教育和宣传

65. 在人口基金和处理人口问题的其他联合国机构,人口信息、教育和宣传的目的是根据对其需要和认识的研究,实现特定对象行为和态度上的重要变化。信息、教育和宣传的出发点和目的是在一个方案范围促进解决某个人口“问题”,或支助某个人口问题,只要规划者认为这些问题可以通过改变特定对象态度和/或行为加以解决。

66. 1994年,人口基金向72个国家提供了援助,用于执行118个正在进行中的或新的人口教育项目,范围涉及初级阶段的建立意识、争取政府官员和社区领导人的支持及培训核心技术人员,直至在学校讲授人口课程阶段。

67. 人口教育经过多年才为各国政府接受。1993年第一届人口教育与发展国际大会显示出对于人口教育的基础广泛的支持,92国政府完全赞同人口教育。1994年,重点从宣传转移到提高人口教育活动的质量和覆盖面:更有效的教/学材料、延长高

质量培训的时间、必要时使用教育电视、扩大培训活动使因缺乏经费而未经培训的教师受到培训。

68. 人口基金最近在一些国家开展的一项研究显示,目前人口教育方案在实践上和观念上都存在一些缺点。必须以《行动纲领》为指导,对于各种可能的课题排定优先次序,例如:人类性行为的某些方面、性传播疾病和艾滋病、家庭生活的准备、提高妇女地位、培养女孩积极而面向未来的自我形象、迅速城市化的动态和影响、男性责任等。

69. 除了促进学校的人口教育以外,人口基金还利用成人识字、工人教育和农业推广等渠道为不同的对象服务。作为人口基金参与1993年12月在新德里举行的普及教育首脑会议的后续行动,人口基金开始重视给予女童和妇女识字技能优先地位的成人识字活动,同时讲授计划生育和重要的职业技能。国际劳工组织根据以工人为对象获得的经验编印了一本关于优质研究技术的出版物。联合国粮食及农业组织发表了一篇关于在农业推广方案中引进性别、环境和人口概念的方法的论文。1994年,若干发展中国家在农业推广方案中首次把人口问题列为重要内容。

70. 《行动纲领》强调为青少年提供生殖健康的信息和服务。虽然并非所有青少年都需要服务,但都需要适合其年龄特点和符合具体文化特点的信息。人口基金成功支助了面向青少年和早婚青年妇女的同辈咨询活动。在一些国家,青年俱乐部向青年人提供以社区为基础的教育和生殖健康服务。

71. 人口基金还为筹备在阿克拉和开罗举行的关于人口与可持续发展的两个青年非政府组织论坛提供了技术援助。100多名青年出席了开罗论坛,通过了《关于人口与发展的开罗青年宣言》。宣言敦促联合国,包括人口基金,以提供资源的方式表示对青年的承诺。

72. 向青年提供更有效援助的第一步就是确认青年涉及的年龄范围很宽,是个成分多样的群体,具有极不相同的需要。许多年轻人已经结婚,另一些在上学,尚未开始性活动,还有一些例如由于意外怀孕之类的原因而面临失去教育机会的危险。

无论婚否,早孕都可能对健康造成危险,显然有必要更清楚地确定对此问题有影响的对象。作为开罗会议的后续行动,人口基金召开的一系列区域会议强调了一点。

73. 从规划阶段开始,在信息、教育和宣传与生殖健康服务之间需要有更明确的联系和更好的协调,这在1994年变得更明显。1994年人口基金在方案方法范围内关于信息、教育和宣传的一项研究结果更加强调了这种协调的需要。1994年,在使信息、教育和宣传更好地融入生殖健康服务方面作出了巨大努力。

74. 1994年,人口基金开始注意男性参与生殖健康问题。外地审查的初步结果表明,与此问题有关的组织大都只注意男子避孕法及其使用,而很少注意男子在支持其伴侣作出避孕决定中的作用。鉴于大部分计划生育资源仍用于面向妇女的服务,这个问题需要大加重视。

75. 人口信息网于1979年在人口基金支持下成立,是协调多边、区域、国家和非政府人口信息活动的事权分散的网络。目前,人口信息网作为一个事权分散的网络开展工作,实际上已联系上所有人口信息中心、图书馆、资料交换所、文件中心、大学和研究所。1993年,在人口基金支持下,联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部人口司重新设立人口信息网协调员职位,以迎接飞速发展的通讯技术带来的许多机会和挑战。

76. 人口信息网项目最近的一个重要发展是建立了人口信息网Gopher,目前在世界范围内提供人口信息服务。Gopher安装在开发计划署计算机系统内,受益于开发计划署的积极合作。这一服务靠电子邮件和Internet进行,为全世界的人口专家提供资源基础不断增长的人口数据、人口学和文献数据库、开罗会议文件、期刊、新闻稿和大部分发展中区域的区域联系。拉丁美洲人口文件系统文献数据库已经收入Gopher,而撒哈拉以南非洲和亚洲及太平洋类似数据库的并入计划业已完成。人口信息网在开罗会议期间开展了Gopher服务,仅在会议期间就有28 000名用户。

F. 妇女、人口和发展

77. 1991年6月,开发计划署/人口基金理事会第三十八届会议核可了1991-1994年期间《加强基金处理关于妇女、人口和发展问题能力的执行战略》。人口基金执

行主任为该届会议编写的报告(DP/1991/32)审查了理事会核可的1987-1990年《战略》的执行情况。根据理事会建议的优先次序,人口基金迄今一直执行该《战略》,特别重视其中的若干部分。

78. 因此,人口基金与处理妇女问题的非政府组织密切合作,加强与它们的联系。例如,人口基金的援助使处理妇女问题的非政府组织能够参加这个时期的国际活动,包括联合国环境与发展会议和参与筹备开罗会议及第四次妇女问题世界会议。

79. 妇女、人口和发展领域工作人员的培训是该战略的另一个优先事项。1992年1月在总部举办的讲习班向人口基金工作人员提供了培训,而外地、国家和项目工作人员于1991年接受了皇家热带研究所的培训。此外,妇女、人口和发展问题在向人口基金工作人员提供的培训中都被列为重点。

80. 为了建立一个综合报告机制,以保证更有效地监测《战略》的执行情况,人口基金设计了一个性别报告表,必须随所有上交的项目文件同时上交。该表说明项目如何体现妇女关切的问题,以及在项目的拟订、执行和评价各阶段妇女是如何作为受益者和参加者参与项目的。

81. 除了妇女、人口和发展领域的正常技术工作和方案编制责任外,人口基金还积极支持了两大活动:筹备和参加国际人口与发展会议(开罗,1994年)和第四次妇女问题世界会议(北京,1995年)。

82. 人口基金参加了为开罗会议进行的许多与妇女有关的筹备活动,其中包括英联邦医学协会在意大利贝拉焦组织的关于妇女保健的圆桌会议,2001年网络和人民论坛在东京组织的关于环境、人口和妇女的非政府组织会议,生殖法律与政策中心和妇女领导能力中心在新泽西拉特格斯大学召开的关于生殖健康和人权的圆桌讨论会,1994年4月举行的国际人口与发展会议筹备委员会第三届会议上的情况简介和讲习班等非政府组织活动,以及有关会议《行动纲领》草案各章的讨论。

83. 开罗会议之后,人口基金编写了一份题为“从开罗到北京”的文件,阐述了

《行动纲领》到第四次妇女问题世界会议《行动纲要》的发展。这份文件在第四次妇女问题世界会议筹备工作中得到广泛利用,以使开罗会议的建议在《行动纲要》中得到充分反映。

84. 为协调人口基金在第四次妇女问题世界会议中的作用,现已成立一个高级别内部工作队。工作队由人口基金各司代表组成,包括所有区域司;妇女、人口和发展处担任秘书处。工作队与人口基金外地办事处密切合作。工作队第一次会议由人口基金执行主任召集,他强调第四次妇女问题世界会议的重要性和人口基金在外地和总部各级参加筹备进程的重要性。

85. 人口基金为支助第四次妇女问题世界会议制订了一项战略。战略的主要内容如下:

(a) 支助会议秘书处。人口基金已核准资金,用于支付会议秘书长高级顾问的薪金及用于行政支助;

(b) 机构间合作。人口基金是会议秘书长机构间咨询小组成员。人口基金还参加了第十八次机构间妇女问题特别会议,这次会议先于1994年3月妇女地位委员会第三十八届会议举行。妇女地位委员会担任了会议的筹备委员会。人口基金起草了关于《行动纲要》的机构间联合声明。人口基金还参加了联合国秘书处政策协调和可持续发展部提高妇女地位司为青年参加筹备进程组织的会议。联合国贸易和发展会议(贸发会议)组织的促进最不发达国家发展的妇女专家组会议的经费已经核定;

(c) 参加区域和分区域筹备会议。人口基金参加了1994年在阿根廷、奥地利、印度尼西亚、约旦和塞内加尔举行的全部五次会议和1994年在芬兰举行的北欧论坛。还参加了技术专家和部长级会议;

(d) 支助妇女问题非政府组织。人口基金已在区域间和国家两级核定经费,使妇女问题非政府组织能参加第四次妇女问题世界会议的筹备活动,包括会议筹备委员会的会议和区域筹备会议。各种讲习班,例如英联邦医学协会在欧洲经济委员会和非洲经济委员会区域组织的讲习班,使非政府组织得到妇女生殖健康和生殖权利

等议题的情况简介。人口基金还提供经费用于支助会议的宣传活动,如妇女特稿服务;还用于向发展和人口活动中心提供培训和材料,以编印一本关于人口和发展领导人宣传战略的培训手册。

86. 在执行妇女、人口和发展领域的几个人口基金项目方面已取得进展。

87. 关于家庭和人口政策的一个主要项目已经结束:努力实现充分的生殖选择,是由人口理事会执行的。这是一个以政策为重点的研究项目,涉及两性平等、家庭结构和动态之间的关系,以及实现生殖选择。目的是协助各国政府和国际机构设计和实施有关政策,使之在资源调拨和分配方面对妇女持积极态度,对家庭的中心作用比较敏感,并有效地实现广泛的人口和发展目标。

88. 妇女对于人口政策和方案的看法是另一个项目的重点,印度的一个非政府组织,社会研究信托协会为此正在接受援助。这个项目内容是拟订对妇女敏感的人口政策和方案,在项目范围内,与代表印度各地区农村妇女的几个基层组织举行了一系列磋商会。

89. 世界卫生组织(卫生组织)正在执行一个名为“在区域一级支助妇女保健问题全球委员会的活动”的项目。该项目的目标是提高妇女的健康水平,减少两性在健康上的不平等。

90. 作为支助妇女问题上的宣传、教育和提高认识工作的一部分,一个重要项目是“支助妇女问题国际理事会对妇女和儿童的暴力行为建立意识的活动”。通过制作关于非洲、亚洲和欧洲世界性贩卖妇女和儿童导致的暴力和剥削的六个录像系列片,该项目将提供一些信息材料。

91. 人口基金还编写了一份题为“加强人口基金与非政府组织关于世界人口日的合作”的文件。该文件强调了人口基金在妇女、人口和发展领域的任务和非政府组织在执行这一任务方面的作用。文件建议与非政府部门发展伙伴关系。

92. 联合国社会发展研究所正在执行的项目据报取得了很好的进展。关于环境变化对妇女和人口的影响,以及环境如何影响妇女的决定,包括与生育有关的决定,

项目开展了有关研究。

三、 业务问题

93. 各多边机构的业务正在发生一些重大的变革,其中包括更多的强调方案方式,将核准权下放给外地单位,采用综合手段以求人口战略方面的一致,简化程序,改善联合国各组织之间的协调,以及研拟关于改善业务的技术和程序准则。

A. 方案规划方式

94. 各多边援助方案越来越认识到,在技术合作领域,通过项目提供对外援助并非十分有效,效果也难以持久。大会在其关于发展方面的业务活动的第44/211号决议中,要求“进一步综合协调联合国系统合作方案的拟定工作,方案拟定过程应以各受援国政府所编制的发展方面业务活动的国别方案总纲为基础”(第17段)。1992年,大会第47/199号决议在第44/211号决议的基础上,进一步规定了方案战略。具体地说,大会概述了一项合作与协调的纲领以便联合国各组织通过国别战略说明的机制为一些国家的发展提供多边援助。

95. 人口基金于1989年开始实施一个名叫“方案审查和战略制定工作”的人口活动方案编制办法。通过方案审查和战略制定工作,一个国家的目标是按照中期展望的人口预测和指标来制定,而对完成这些指标所需要的投入作了具体说明。方案审查和战略制定工作提出了战略文件向各国提供一种分析方法,其中顾及了与人口部分有关的发展方面的全部需求。

96. 1991年人口基金向28个国家派遣了方案审查和战略制定团,1992年又派出了12个方案审查和战略制定团。1977年至1992年期间,共派遣了184个特派团,其中包括68个方案审查和战略制定团。

97. 从1993年至1994年年中,又进行了15次方案审查和战略制定工作:撒哈拉以南非洲6次(贝宁、乍得、科摩罗、毛里求斯、莫桑比克和赞比亚),亚洲及太平洋5

次(中国、印度尼西亚、伊朗(伊斯兰共和国)、马尔代夫及菲律宾),拉丁美洲及加勒比3次(哥斯达黎加、墨西哥和乌拉圭)以及西亚1次(土耳其)。

B. 方案和项目拟订和执行

98. 遵循联合国各理事机构的指示,向发展中国家提供多边援助的工作已经明显地转向方案方式。人口基金向各国提供的援助现在是完全根据事先编制的国别方案,这种方案以方案审查和战略制定工作的结论为依据,通过分析的方法处理各国的所有人口问题,并为安排资源的优先顺序提供有系统的方式。

99. 方案及项目的制订和执行主要是各国政府的责任。但实际上,许多人口项目都是由国际专家拟订的,这些专家是多边机构的工作人员或顾问。联合国系统的许多机构都强调各国政府在方案和项目制订方面的主要作用。在实行这种更为可取的模式时,多边机构支持培训和建立机构的工作,以加强各国管理和执行国际人口方案的能力。

100. 方案和项目拟订及核准方面的一项重要发展是这些职权大幅度下放给外地工作人员。就人口基金来说,国别主任在1990年有权鉴定和核准数额达500 000美元的项目,而从1993年后期起可核准达750 000美元的项目。而且,现正在11个国家和南太平洋试行将国别项目的核准权完全下放。

101. 近年来在项目执行方面遇到的另一个重要问题是及时采购以及高效率利用设备和用品的问题。联合国各机构越来越多地鼓励在当地采购,这不仅是协助发展中国家的手段,而且是响应紧迫的项目需求的一种办法。

102. 1993年人口基金的采购总额为4730万美元,比1992年的数额减少20%,但仍比1991年增加52%。最近一段时期采购用品的大幅度增加是人口基金获得非常有利的价格,反过来也使捐助者的资金得到最符合成本效益的利用。

103. 1980年代和直到最近,为人口基金所资助的人口项目向各国提供技术支助的方法主要是通过:区域顾问的网络、各区域办事处、以及驻在联合国各组织的总

部、各区域办事处或项目地点的区域间顾问和技术工作人员。这种安排协助人口基金灵活及推陈出新地响应所有区域和国家的援助请求。但是,外地关于人口政策和方案资料的协调有系统地收集、分析、分发和使用资料,及有关的技术援助活动,均大有改善的余地。

104. 开发计划署/人口基金理事会在其第三十八届会议审议技术支助服务事项时,就人口基金的后续安排作出了决定(第91/37号决定)。⁹这一进程的结果是建立了技术支助系统,由人口基金管理,包括了联合国系统及有关非政府组织的许多专家和专门知识。技术支助系统于1992年全面实施。根据这一系统,从下列3个方面来满足国家技术援助的需求:

(a) 在国家一级,通过更加依赖于当地的专家和机构;

(b) 在区域和分区域一级,通过使用由人口各学科的专家组成的技术支助队的技术人员(他们来自人口基金、联合国系统和各非政府组织);

(c) 在联合国及其各专门机构的总部及区域办事处一级,通过为技术人员提供支助。

105. 技术支助系统安排的中坚力量是8个国家支助队,它们按照战略部署驻在各主要发展中区域。这些国家支助队拥有精通人口领域各方面问题的专家160多名,其主要任务是在必要时向各国提供相关而迅速的技术援助。

106. 开发计划署/人口基金理事会在其第91/37号决定中还要求对该系统作出一项独立的评价。1994年,评价组访问了8个国家支助队所覆盖的28个国家以及联合国系统各参与组织的办事处,包括各区域委员会和卫生组织的各区域办事处。

107. 评价组于1994年后期提交了评价报告草稿,其中总结论是:技术支助系统,特别是国家支助队的顾问系统,大大改进了原来的区域顾问系统。国家支助队最有效的工作方面是为人口基金所资助的项目提供后援支助,特别是建立多学科方式进行国别方案规划。与此同时,评价组发现了技术支助系统至今所开展的整个业务中也存在某些缺点,特别是在技术支助系统总部专家的作用方面以及在国家支助队的

专家与技术支助系统的专家之间的联系方面存在不足。评价组还呼吁加强人口基金的外地办事处,以便更好地利用国家支助队所提供的技术支援。

C. 监测和评价

108. 在本报告所述期间,联合国系统继续监测和评价人口援助,既是为了符合责任的要求,又是为了收集关于改善管理工作的数据。修订的人口基金监测和评价工作准则于1990年8月颁布,从而增订了1986年制订的准则。为协调联合国各组织之间的监测和评价进程和程序作出了认真的努力,以便相互学习,并减轻合作国政府的负担。开发计划署、儿童基金会、人口基金、世界粮食计划署和国际农业发展基金在政策问题联合协商小组之下建立了一个协调机制。

109. 过去几年来,国别方案和单个项目评价的责任已转移给人口基金内外获得分散授权的单位,包括人口基金的外地办事处以及项目管理和执行机构。实现这一责任转移是为了更加重视监测和评价并把它作为方案编制过程的一个组成部分而作出的努力之一。

110. 由于上述事态发展,在过去几年里由人口基金所进行的评价数目已大量增加。这种评价包括由项目管理人员所进行的自我评价和由独立专家小组进行的大规模评价;还包括因个案情况不同以致分析的深度和强度也有所不同的各种评价。

111. 人口基金1993年完成的重大主题评价包括:将人口与妇女创收计划联系起来的计划、支助计划生育方案的信息、教育和宣传战略、以及计划生育服务的质量。1994年,就当地避孕药具生产进行的一项主题评价以及就支助传统接生员的方案所进行的另一项主题评价都已进入执行的高级阶段。此外,对青少年的资料和服务方案计划进行的一次评价已经完成案头审查和评价设计。这项评价的实地工作预期将于1995年第一季度开始。

112. 本报告所述期间完成或开始的其他主要评价活动涉及计划生育技术所涉及的服务、培训和资料问题;人口基金所支助的方案中与艾滋病有关的成分的主要业务

问题及执行现状;国别方案中社区参与方式的采用;对《妇幼保健/计划生育培训方案目录》即人口基金每年发表的一份出版物的收阅者进行的一次读者调查。

D. 为《国际人口与发展会议行动纲领》调集资源

113. 在开罗会议的筹备期间,人们要求对今后十年所需要的资源作出最新和确切的估计,以改善最初为《让子孙后代生活更美好阿姆斯特丹宣言》的背景资料而准备的数据。由于在报告所述期间各多边机构及其他组织作出了大量努力,对开罗会议通过的《行动纲领》所载人口与生殖健康方案在2015年之前每年所需要的资源提出了估计数额。

114. 为了确保对开罗会议的估计数作出合理的技术审查,在研究估计人口方案所需资源方面具有经验的各多边、双边、学术和非政府机构的专家进行了一系列协商。协商小组包括下列组织的代表:人口基金、世界银行、联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部人口司、美国国际开发署、国际计划生育联合会以及若干独立的基金会和非政府组织。

115. 正如《行动纲领》所规定,生殖健康和计划生育的基本服务,包括培训、用品、基础设施和管理系统方面的支助,特别是在初级保健一级提供的这种服务支助,包含下列主要成分——它们都应纳入国家的人口与生殖健康的基本方案中:

(a) 计划生育服务成分. 避孕药具和服务的提供;关于计划生育和人口与发展问题的资料、教育和宣传方面的能力建设;通过支助培训进行的国家能力建设;基础设施的发展和现有设施的提高;政策研拟和方案评价;管理资料系统;基本服务统计;以及确保高质量保健的重点努力;

(b) 基础生殖健康服务成分. 产前保健、正常和安全分娩以及产后保健的资料和日常服务;安全人工流产(在各国法律允许的范围内);关于生殖健康、包括性传播疾病;人类性行为和负责任的生育以及反对有害习俗的资料、教育和宣传;充分的咨询;在可行的情况下,诊断和治疗性传播疾病和其他生殖道感染;如果可行,预防不孕

症并予以适当治疗;为包括HIV/艾滋病在内的性传播疾病和为妊娠和分娩的并发症提供转诊、教育和咨询服务;

(c) 性传播疾病/HIV/艾滋病预防方案成分. 拟订大众新闻媒介和学校教育方案、宣扬自愿节制和负责任的性行为,以及扩大避孕套分发;

(d) 基础研究、数据和人口与发展政策分析成分. 通过支助人口统计以及与方案有关的数据收集和分析、研究、政策拟订及培训来建立国家能力。

116. 由此产生的所需资源估计数额为2000年至2015年每一个第五年里各分区域计划生育方案成分的年度费用提供了数据。同样,对另外三个相互关联的成分所需的资源也作出了估计。

117. 总体来说,包括计划生育在内的各国人口和生殖健康方案所需资源估计总额(按1993年美元计算)是:2000年170亿美元,2005年185亿美元,2010年205亿美元,以及2015年217亿美元。在这一总数额中,约有65%用于生殖健康和计划生育服务的提供系统。

118. 就计划生育成分来说,估计的年度费用总额(按1993年美元计算)是:2000年102亿美元,2005年115亿美元,2010年126亿美元,以及2015年138亿美元。约有75%用于服务提供系统。

119. 另外,为进一步提高保健质量和提供计划生育以作为保健服务和转诊的广泛计划的一部分而开展的综合方案预计每年还将花费人均1.03美元。这将意味着(按1993年美元计算):2000年为50亿美元,2005年为54亿美元,2010年为57亿美元,以及2015年为61亿美元。大约65%是基础服务提供系统的增加费用;其余35%是生殖健康方案的专门费用。

120. 该方案第二个增加的成分旨在防止性传播疾病,包括HIV感染,预计该成分的费用是每年另加人均0.26美元(依据卫生组织全球艾滋病方案的估计数)。这将意味着(按1993年美元计算):2000年为13亿美元,2005年为14亿美元,2010年为15亿美元,以及2015年为15亿美元。

121. 第三个增加的成分是为了满足人口数据收集、分析和传播以及政策制订方面的扩大需求,这将意味着每年增加2.6亿美元至6.7亿美元(取决于该年度是十年人口普查周期中的第几年)。

122. 发展中国家人口方案资源中来自国内来源(政府、非政府组织和私营部门)的资源所占比例有着很大的不同,其中少的只有20-33%,多的几乎达100%,因国家而异。总的来说,国内资金来源在发展中国家人口方案所获得的所有资源中估计占75%。但是,许多发展中国家越来越难以按照人口方案需求扩大的迅速速度来增加国内资源。特别是撒哈拉以南非洲各国将出现需求大幅度增加(人口所占比例及总数目的增加),这些全部或几乎全部都需要国际援助,而南亚部分地区的数目增加也将对资助人口方案的国家和国际能力造成严重负担。

123. 这些因素导致对外部资源的需求大幅度增加,这在基础设施发展方面有大量需求的地区更是如此。保守地说,如果对外部资源的需求从占资源需求总额的25%增加到33%,那么预计这种外援需求将达(按1993年的美元计算):2000年全年57亿美元,2005年62亿美元,2010年68亿美元,以及2015年72亿美元。与此相比,目前计划生育及其他生殖健康方案每年所需资源估计约为10亿美元。这些资源的战略使用对今后建立可持续发展能力至关重要。

124. 无论是从整体还是从单项来说,为调集这些资源制订模式都是开罗会议之后的优先任务。评估各国需求和能力的详细工作已经开始。在各国政府的配合下,人口基金及其他捐助方进行的方案审查和战略制订工作、基本需求评估、形势分析及其他分析性业务都已详细地列出为扩大方案和提高其质量所需要的各种投入和战略。人口基金热切希望继续在为方案制订、执行和监测工作调集资源方面发挥关键作用。

125. 为全面执行《行动纲领》而制订国家计划将是开罗会议后继工作的重要组成部分。在这方面,秘书长已向人口基金执行主任分配任务,即协调同联合国系统各机关、各国际金融机构以及各双边援助组织和机构进行的协商,目的有三个:第一,

促进就国际援助的需求交流信息;第二,定期审查各国在人口领域里的具体需求(包括紧急和临时的需求);以及第三,最大限度地增加资源来源以及有效地加以利用。

126. 目前的一项当务之急是协调人口援助方面的各种努力。有必要进行这种协调是为了避免工作重复、迅速传播从各方案中获得的经验教训、以及确保可提供的资金得到最佳利用,以便既扩大人口和生殖健康方案,又能用于《行动纲领》所制订的其他社会和经济改革措施。

127. 技术援助的战略应用还将要求更多地使用国家一级的各种机制,以改善资源投入的协调。发展中国家需要继续加强其国家机构的能力,以便既能制订综合的人口与发展战略、计划、政策和方案,又能同非政府组织和私营部门协作,将它们付诸实施。为了在各国协调各捐助方的战略,就必须在各捐助方代表与其受援国内的对口人员(包括政府内外的对口人员)之间加强协商,并且可能需要更多地采用协调一致的方案制订战略和安排,以便协助解决所确定的问题,如艾滋病、城市化的紧张以及环境退化。

128. 还将需要开发一种新的程序,以协调努力,监测在实现《行动纲领》目标方面所取得的进展。报告制度必须简化,以减轻对各国统计单位及其他监测机制的负担。必须注意加强次国家一级的监测机制,并为此提供资源。只有这样才能获得关于方案的好处是否得到公平分配的情况。外部投入,包括多边机构的投入,对于加强国家机构和保持相容的数据基具有重要意义。提供外部投入以便利在全国范围内全面执行方案也是必要的。

129. 建立落实、追究和监测国家方案的国家系统应当在各非政府组织、社区团体及新闻媒体和学术界的代表的协作下以及在议会议员的支持下进行。这些伙伴在国际社会的协助下可以成为宣传者,并且在必要时可以成为捐助方,有助于确保方案的响应和参与。

130. 作出上述努力以促进战略性地使用资源、发展伙伴之间进行协作、对方案进程和方案成果进行仔细监测、以及调动地方单位参与更广泛的责任系统,都将改

善人口基金援助的效能。这就要求采纳开放和透明的程序,给予系统的重视,以及建立建设性的批评和自我评价的气氛。

四、结 论

131. 联合国系统一直继续充实其方案的实质内容,并继续增加向发展中国家提供的财政援助。就整个联合国系统来说,为各种人口方案提供的援助从1988年的2.2亿美元增加到1992年3.05亿美元。这些资源的大多数(约82%)来自人口基金。

132. 从实质重点来说,结合生殖健康及通过初级保健系统加以执行的计划生育工作,继续获得多边机构用于人口方案的大多数资源。支助计划生育的信息、教育和宣传工作也获得大量援助。在过去两年里,用于基本数据收集和分析以及人口动态研究方面的拨款有所减少。

133. 对旨在改善妇女地位和生活条件的方案和项目的支助得到进一步的强调,妇女所关心的问题正在越来越多地主流化,纳入人口援助工作的实质领域,特别是生殖健康和计划生育、基本数据收集、人口动态以及政策的制订和执行等方面。与此同时,旨在改善妇女地位的项目,如女童教育、领导才能培训、识字方案和旨在提高妇女及其家庭的收入的项目,也得到多边机构的支助。

134. 在过去两年里,非洲的人口方案继续获得支助,因为那里的生殖保健和计划生育需求是一项令人关注的优先,那里的人口增长率是目前世界最高的。在非洲的多边援助趋势表明,以前对基本数据收集和政策制订的强调现正在转为人口方案的执行活动,特别是妇幼保健/计划生育以及目前进行的生殖健康和计划生育方面的工作。

135. 展望未来,必须充分认识到,调集资源以使用着眼于行动的方式来执行一项《行动纲领》是十分重要的。必须设立着眼于行动的机制,以协调各多边机构及其他机构的工作。上文提到的机构间工作队就是朝这一方向迈出的一步。

注

¹ 《国际人口会议报告,墨西哥城,1984年8月6日至24日》(联合国出版物,出售品编号:E.84.XIII.8),第一.B章。

² 《联合国世界人口会议报告,1974年,布加勒斯特,1974年8月19日至30日》(联合国出版物,出售品编号:E.75.XIII.3),第一章。

³ 《国际人口与发展会议的报告,开罗,1994年9月5日至13日》(A/CONF.171/13和Add.1),第一章,决议一,附件。

⁴ 第一节主要取材自人口基金的《全球人口援助报告》的各个问题以及尚未发表的数据。

⁵ 在第一.B节及以后各节中,分析时所使用的是年度的开支,而不是承诺数额。

⁶ 人口基金的区域间方案获得所有资金的14-16%,但1992年这方面的供资有所下降。同人口基金相比,其他多边机构则更多地将其经常预算及其他来源的资金用于区域间和全球性方案。如果排除人口基金提供的资金,则1989年各种区域间方案获得联合国各专门机构用于人口方面的所有经常预算拨款的44%-80%。

⁷ 见《秘书长关于监测人口援助问题的报告》(E/CN.9/1994/6)中的表一,该报告已提交委员会第二十七届会议(1994年3月);在编写本报告时,各人口组织年度调查的1993年数据仍在收集之中。

⁸ 1992年,人口成分的定义有所改变,以致同以前各年度作比较更加困难。世界银行的财政年度是从7月至第二年6月。

⁹ 《经济及社会理事会正式记录,1991年,补编第13号》(E/1991/34),附件一。

表1. 人口基金支出分配,按工作计划类别分列
1990-1993年
(百分比)

工作计划类别	1990	1991	1992	1993
基本数据收集	12	10	7	7
人口动态	10	11	9	7
制订和评价政策 和方案	9	9	9	9
政策的执行	0	0	0	0
计划生育方案	5	43	52	52
信息、教育和宣传	16	16	14	15
特别方案	4	5	4	5
多部门活动	2	3	4	4
共计	100	100	100	100
支出共计	179.2	182.4	138.0	143.6
(百万美元)				

表2. 1989和1992年人口援助支出分配,按区域和渠道分列
(百分比)

筹资渠道	撒南非洲	亚洲及太平洋	拉丁美洲和加勒比	西亚	欧洲	区域间
<u>1989年开支</u>						
直接双边	38	50	36	51	49	2
联合国系统	29	27	20	30	42	37
非政府组织	33	23	44	19	9	61
共计	100	100	100	100	100	100
<u>1992年开支</u>						
直接双边	39	49	37	36	7	2
联合国系统	27	23	21	27	54	33
非政府组织	34	28	42	37	39	65
共计	100	100	100	100	100	100

表3. 人口基金支出,按工作计划类别和区域分列
1990-1993年

	支出 (百万美元)				百分比分配			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
<u>100-基本数据收集</u>								
撒南非洲	12.7	11.3	5.9	5.5	23	19	14	14
西亚	1.7	1.1	1.0	1.5	11	9	12	13
亚洲及太平洋	4.2	3.9	1.6	1.9	7	7	3	4
拉丁美洲和加勒比	2.1	2.0	2.0	1.6	10	11	12	10
区域间	1.0	1.2	0.2	0.5	4	4	1	2
<u>200-人口动态</u>								
撒南非洲	5.7	5.3	4.1	3.0	10	10	7	7
西亚	3.0	2.6	0.9	1.1	19	22	9	9
亚洲及太平洋	3.2	4.7	3.1	3.1	6	8	6	6
拉丁美洲和加勒比	3.3	3.5	1.6	1.0	16	17	6	6
区域间	3.0	3.6	1.4	1.3	12	13	6	6
<u>300、400-人口政策的拟订和执行</u>								
撒南非洲	6.4	7.7	5.1	5.2	11	13	13	13
西亚	0.9	0.6	0.0	0.6	6	5	0	5
亚洲及太平洋	1.5	1.1	1.6	1.6	3	2	3	3
拉丁美洲和加勒比	1.5	1.3	1.7	0.9	7	7	10	6
区域间	5.2	5.8	3.6	4.4	20	20	20	20
<u>500-妇幼保健/生育计划</u>								
撒南非洲	16.9	18.3	13.9	16.8	30	30	34	41
西亚	4.2	4.1	4.0	6.8	28	34	49	59

表3. (续)

	支出 (百万美元)				百分比分配			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
亚洲和太平洋	38.5	36.0	36.5	33.6	66	61	71	65
拉丁美洲和加勒比	10.1	8.8	7.8	8.3	49	47	47	53
区域间	10.2	10.4	8.2	7.6	40	37	46	35
<u>600-信息、教育和宣传</u>								
撒南非洲	11.2	13.8	8.5	7.8	20	23	21	19
西亚	4.0	2.3	1.4	1.0	25	20	17	9
亚洲及太平洋	7.5	7.5	5.1	6.0	13	13	10	12
拉丁美洲和加勒比	2.6	1.8	2.0	2.4	10	10	12	4
区域间	4.4	4.8	2.6	4.8	17	17	14	22
<u>700-特别方案</u>								
撒南非洲	1.9	1.7	1.6	0.9	2	3	4	2
西亚	1.6	0.8	0.4	0.2	10	7	5	2
亚洲及太平洋	2.0	5.1	2.0	4.5	3	9	3	9
拉丁美洲和加勒比	0.8	0.6	0.7	0.6	4	3	4	4
区域间	1.3	2.1	0.8	1.0	5	7	4	5
<u>800-多部门</u>								
撒南非洲	1.5	2.5	1.7	1.6	3	4	4	4
西亚	0.4	0.6	0.4	0.5	3	5	5	4
亚洲及太平洋	1.4	1.1	1.3	1.1	2	2	3	2
拉丁美洲和加勒比	0.4	0.8	0.9	0.8	2	4	5	5
区域间	0.5	0.4	1.1	1.9	2	1	6	9

表4. 人口基金支出分配,按区域分列
1990-1993年
(百分比)

区域	1990	1991	1992	1993
撒南非洲	31	33	30	28
亚洲及太平洋	32	33	37	36
拉丁美洲和加勒比	12	10	12	11
西亚	9	7	6	8
欧洲	2	2	2	2
区域间	14	16	13	15
共计	100.0	100.0	100.0	100.0
支出共计	179.2	182.4	138.0	143.6
(百万美元)				