



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.9/1995/5
20 January 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

人口委员会

第二十八届会议

1995年2月21日至3月2日

临时议程* 项目4

国际人口与发展会议：联合国需采取的后续行动：

国际人口与发展会议各项建议所涉人口工作方案问题

国际人口与发展会议各项建议所涉人口工作方案问题

秘书长的报告

摘 要

本报告是响应大会第49/128号决议和根据经济及社会理事会第1994/227号决定而编制的。本报告提供了1994年9月5日至13日举行的国际人口与发展会议结果及其所涉经济和社会资料和政策分析部人口工作方案问题的概览。本报告分三节：第一节是对该司人口方案活动有重大影响的会议实质性问题的简单摘要。第二节审查了会议结果对该司人口领域中期工作计划方案的影响。第三节考虑了会议建议所涉联合国机构问题。

* E/CN.9/1995/1。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 8	4
一、会议的实质性结果	9 - 43	6
A. 原则	9 - 12	6
B. 目标和指标	13 - 14	7
C. 问题类	15 - 43	8
1. 人口增长和人口结构	16 - 19	8
2. 人口政策和方案	20 - 25	9
3. 人口、环境和发展	26 - 30	10
4. 人口分配和移徙	31 - 35	11
5. 人口与妇女	36 - 38	12
6. 计划生育、保健和家庭福利	39 - 43	13
二、人口工作方案所涉的问题	44 - 61	14
A. 分析世界一级的人口变数	45 - 50	14
1. 生育率	46	14
2. 死亡率	47	15
3. 城市化和国内移徙	48 - 49	15
4. 国际人口移徙	50	15
B. 世界人口预测	51 - 52	16
C. 人口政策与社会经济发展	53 - 54	16
1. 人口与发展	53	16
2. 人口政策	54	17

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 人口资料的监测、审查和评价、协调 和传播	55 - 57	17
E. 技术合作	58 - 59	18
F. 统计司的密切有关的工作	60 - 61	19
三、会议所涉体制问题	62 - 79	19
A. 联合国系统人口方案的背景	65 - 69	21
B. 协调机制	70 - 74	23
C. 会议的后续行动	75 - 79	25

导 言

1. 根据经济及社会理事会1994年7月14日第1994/227号决定,人口委员会第二十八届会议将审议联合国在国际人口与发展会议所采后续行动,并审查会议各项建议所涉人口工作方案问题。人口委员会也对1974年和1984年人口会议的审查采取了类似的行动。¹

2. 1974年,大会请1975年人口委员会第十八届会议向经济及社会理事会提出关于“世界人口会议的影响,包括人口委员会本身的影响”的报告(第3344(XXIX)号决议第19段)。但是,秘书长没有编制为此编写任何文件。委员会却召集七个成员国(也向其他有兴趣的国家开放)组成一个工作组,选出讨论项目。审议结果是经社会决定扩大委员会任务,以包括人口趋势和政策的两年期监测以及行动计划的五年期审查和评价,使其成为使委员会经常性职务的一部分。

3. 十年之后,大会请1985年委员会第二十三届会议“在其权限范围内,审查会议的建议及其对联合国系统的活动的影响,并将其意见提交经社会”(第39/228号决议,第11段)。委员会的讨论涉及其对会议的实质性贡献及其方案和体制影响。经社会重申,除其他外,委员会“在安排研究和向经社会提供人口问题咨询意见主要政府间机构”方面的作用,并请求编写多边人口援助监测的报告和联合国系统内人口活动的概览(第1985/4号决议,第1和7段)。后来,经社会第1986/7号决议也请求编写与行动计划有关政府间和非政府组织活动的报告。

4. 人口委员会第二十五届会议讨论了1994年举办政府间人口会议的可能性。内载一些备选办法的秘书长报告(E/CN.9/1989/4)已提交委员会。经社会核可委员会有关会议是最好的选择的结论和1994年会议应评价进展情况和查明达成世界人口行动计划指标和目标所遇到的障碍。经社会第1989/91号决议指定人口委员会邀请所有成员国参加,召开会议筹备委员会会议。² 两年之后,经社会核可委员会意见,进一步规定会议应协助审查世界人口行动计划目标达成方面的进展,提高人口和发

展问题的认识和采取新行动方针(第1991/93号决议)。

5. 经社会指定当时的国际经济和社会事务部和联合国人口基金(人口基金)是负责筹备会议的两个领导组织。人口基金与该部协商,负责协调全面筹备工作,而该部与人口基金协商,负责协调筹备工作的实质性方面,其中包括审查六专家组会议、编写审查和评价世界人口行动计划和拟订会议建议草案。³ 筹备工作的特点是联合国系统各单位、机构和组织的广泛合作,特别是人口基金与该部之间的合作。应该指出,联合国各区域委员会和人口基金安排了五个区域人口会议,以便提供会议筹备工作的区域视野。此外,一些国家和非政府组织提出的其他筹备活动,例如圆桌会议、演讲、公众会议和讨论会都是有会议秘书处参与才召开的。

6. 埃及政府主办的国际人口与发展会议于1994年9月5日至13日在开罗举行。它是联合国赞助安排的第五次人口会议。虽然前两次会议(1954年在罗马,1965年在贝尔格莱德)主要是技术会议,旨在交流科学资料,而1974年在布加勒斯特举办的世界人口会议是第一次全球政府间人口会议,通过了世界人口行动计划。行动计划经五年审查和评价之后提出一系列建议审查和补充,以供进一步执行,其中第二次是1984年墨西哥城举行的国际人口会议的审议促成的。开罗会议是更好理解人口与发展问题的重大贡献,已经达成的协商一致意见是重要成就,主要应归功于国际社会在以前两次政府间人口会议谈判和接受的实质性处理和专门用语。根据过去二十年所得经验,开罗举行的会议通过行动方案是指导国家和国际此后20年人口与发展领域行动的新政府间文书。⁴

7. 大会1994年12月19日第49/128号决议注意到开罗会议的报告,并核可其行动方案。同一决议决定大会、经济及社会理事会和恢复活力的人口委员会将成为一个三层的政府间机构,在贯彻执行行动方案方面将起主要作用(第23段);委员会将改名而人口与发展委员会(第24段);它将监测、审查和评价行动方案的执行情况(第23(c)段);它将每年召开一次会议(第25段);而且经济及社会理事会1995年实质性会议将审查委员会职权范围、任务和组成(第26和27段)。而且,同一决议中大会请委员

会第二十八届会议审查行动方案及其影响,并将其意见提交经济及社会理事会1995年实质性会议(第34段)。大会第49/127号决议请秘书长与所有国家和有关国际及区域组织协商编写国际移徙和发展的报告,其中包括召开联合国关于国际移徙和发展问题会议的可能性。

8. 本报告分三节。第一节是专门讨论会议的实质贡献,它从经济和社会资料及政策分析部研究和技术合作方案的观点看具有意义重大。第二节专门讨论会议对该部人口工作方案的影响。会议的建议对机构的影响载于第三节。

一、会议的实质性结果

A. 原则

9. 开罗会议重申有关人口和发展的基本国际人权和原则。它已特别注意了世界人口行动计划所载的基本原则。行动方案载有一系列15项原则,小心维持承认个人人权与国家发展权之间的平衡。这一系列原则首先列有一项紧要声明,申明执行行动方案是各国主权权利,遵照其国家法律和发展优先次序,充分尊重各宗教和种族价值观念及其人民的文化背景,并符合普遍承认的国际人权。这种提法是重申1974年行动计划主要原则中的一项原则。

10. 这些原则主张人类是属于可持续发展的中心,所有人类的尊严和权利都是生而自由和平等。发展权是被承认为促进所有人权享有的一种手段。此外,行动方案明确指出缺乏发展不应引为限制国际承认人权的理由。而且,行动方案强力重申,所有人权侵犯和歧视,特别是一切方式的强制,都应该清除,而人口政策和方案都应避免使用任何方式的强制。

11. 行动方案也重申所有夫妇和个人都可自由而负责地决定其子女人数和生育间隔,以及取得这样做的资料、教育和手段的基本权利。其他的原则涉及人口和发展领域的关键问题,例如男女公平和平等、授权妇女、人口并入可持续发展、消除贫穷、取得生育保健和生育计划、家庭作用、教育权利、子女状况、移民和难民权

利以及土著民族需求。

12. 行动方案所载“授权妇女”以及改善男女平等和公平的新概念是其原则的一部分。开罗会议能够提出妇女对所有人口和发展关怀看法。这样特别强调的一个征象显示出,行动方案所列243种行动建议中约三分之一都明确提及妇女或少女。

B. 目标和指标

13. 行动方案通过一系列的明显人口和发展目标和指标,它们涉及质和量两方面,而且彼此相辅相成。其中一些目标涉及可持续发展方面的持久经济成长;达成男女公平和平等;促进人口增长率与社会、经济和环境目标之间不均衡的国家人口转型,从而协助社会人口稳定;以及确保所有社会和经济政策都充分响应多样和变化的需要与家庭及其个别成员的权利。除了这些广泛目标之外,文件也列有与行动方案所载问题的广泛和多样性相配合的大批更具体目标。

14. 开罗会议通过的指标对达成行动方案目标息息相关。这些彼此相辅相成的指标如下:

(a) 尽快完成普遍接受小学教育,而且绝对不得迟于2015年;

(b) 尽早完成普遍得到生育保健和生育计划,而且绝对不得迟于2015年;

(c) 2000年以前将婴儿和五岁以下儿童死亡率减少三分之一,或将他们每1 000人活产的死亡数分别减到50至70人之间,以数目少者为准;2005年以前中等死亡率的国家应努力使婴儿死亡率到达每1 000人活产中的50人和五岁以下婴儿死亡率每1 000活产中的60人。2015年,所有国家应力求达到婴儿死亡率每1 000人活产中低于15人,而五岁以下婴儿死亡率每1 000人低于45人;

(d) 追求在2005年以前的出生时预期寿命高于70岁,和2015年以前的出生时预期寿命高于75岁;较高死亡率的国家应力求在2005年以前的出生时预期寿命高于65岁,和在2015年以前高于70岁;

(e) 在2 000年以前将产妇死亡率减少一半,并在2015年以前再减少一半。中等

死亡率的国家应力求在2005年以前使每100 000活产死亡率低于100人,并在2015年低于每100 000人中的60人。最高的死亡率的国家应力求在2005年以前使死亡率达到每100 000中低于125人,并在2015年以前使死亡率达到每100 000人中低于75人。

C. 问题类

15. 经济及社会理事会决定会议应集中处理查明应提请最大注意的六类问题:(a)人口增长和人口结构;(b)人类政策和方案;(c)人口、环境和发展;(d)人口分配和移徙;(e)人口和妇女;(f)生育计划、保健和家庭福利。

1. 人口增长和人口结构

16. 行动方案除了解决人口增长和人口结构引起的挑战之外,还强调诸如人类老化和这种变化的区域多样化等其他问题,并特别注重人口变数与社会经济发展之间的相互关系。例如,行动方案确认大多数发展中国家年龄结构内涵的冲力将促成直到下一个世纪的持续增长。

17. 会议的另一个主要关心所在是认识到大多数国家都融合成一个型态,其特质是低生育率和死亡率。行动方案的目标之一是促进人口转变,以协助世界人口稳定。但是,各国都以不同的速度完成其人口转变,从而展现了形形色色的各种不同人口情况。例如,曾经随着社会和经济发展明显结构一起出现的具体人口特征与过去相比是较不普及了;最近的一些例子是生育率并没有随着其人口生活水平的改善而下降。

18. 死亡率和生育率的同时改变也改变了人口年龄结构。高生育率的持续和死亡率的下降已使发展中国家的儿童和青年占较大的比例。生育率的下降又得到死亡率的进一步下降的增强,使老人比例和人数的增加,这是大多数发展中国家的情况。会议提出处理这些趋势的一系列的具体措施。其中特别有关的是使用世代间和世代内巩固的概念和逐渐承认老人对家庭和社会的宝贵贡献。

19. 与世界人口行动计划相反的是, 行动方案特别注意过去疏忽的其他两类人。开罗会议承认土著民族对人口、环境和发展过程互相联系方式有一明显而重要的观点, 不只其国界内邻族, 而且全世界都可能从分析这种观点中受益。第二个首次得到特殊承认的人群是残疾人群; 行动方案承认其贡献和需要, 并特别重视确保落实其人权。

2. 人口政策和方案

20. 布加勒斯特会议时只有少数国家通过人口政策, 但经过20年后, 开罗会议时发展中国家有极高的比例(超过75%)已实际制订了国家发展计划或战略。此外, 有三分之二的政府至少有一个制订或协调人口政策的机构, 并在中央计划或方案机构内发展规划时考虑人口变数的单位。

21. 因为人口与发展之间的相互关系, 大家普遍确认没有明确人口政策也是一种政策, 因为不干预政策也影响到人口变数。在这方面, 行动方案重申查明文化、社会、政治和经济变数的人口影响。

22. 会议也强调人口政策需要在最高级别的有力政治承诺, 而且地方社区、私营部门和非政府组织也应参与其制订、执行、监测和评价。这方面似乎公营部门的作用已逐渐从决策的唯一来源演变为协调者的新地位, “团体领导人”或许多动因和利益集团之中的触媒。循此方向看, “发展规划”的概念已被诸如“制订发展战略”、“方案规划”等其他词汇取代。但是, 各国讨论或通过发展战略时考虑人口的都是强大的公营部门, 而且其中愈来愈多也设有厅处或单位。

23. 与这种演进有关的是宏观社会方面也出现了人口政策, 以求建议广泛使用奖惩, 达成涉及较小单位(例如夫妇、家庭或社区)的具体人口量指标并特别注意个人权利和服务品质。这种新趋势特别注重妇女条件及其权利和愿望以及旨在达成男女平等和公平的措施。

24. 会议响应各国政府和国际社会对非政府组织、私营部门和包括居民在内的

各地方社区的日益重视。这种观点是重大转变,因为1974年(布加勒斯特)呼吁各国政府利用非政府组织的支持,而1984年(墨西哥城)鼓励其革新活动和吸取经验,现在的观点是按照行动方案的表示,与非政府组织部门充分合作。非政府组织参加筹备程序的所有步骤(专家组会议、区域会议和非正式协商),而且会议认可的非政府组织已超过1 200个。

25. 这个类别有关讨论受到特别强调的是另一个主题是在国际和国家各级调动发展中国家资源。会议注意到发展中国家类几乎有三分之二的人口方案费用是这些国家自己支付。

3. 人口、环境和发展

26. 行动方案重申人口、持续经成长与可持续发展之间的密切关系,并确认世界各国所出现的各色各样不同的人口和发展问题。行动方案强调必须统一人口趋势和发展模式,包括减少和清除不能持久的生产和消费模式。可持续发展旨在提高目前人口的生活水平,同时也不妨碍后代人的需要。

27. 1974年《布加勒斯特宣言》提及并在1984年墨西哥城强调的并入人口和发展战略问题在开罗受到有力的重申。但是,筹备工作显示这方面没有取得进展。这方面查出了两个主要理由。第一,应承认即使经济、环境和人口过程是密不可分,它们之间相互影响的幅度还是根据这种过程所处的生态、社会文化和政治环境。第二,这种相互关系的幅度并没有完善的资料以促使大家接受这个无可争论的结论。

28. 可持续发展的概念被理解为含有生产和消费方面长期持续性的发展,这种提法已为人们广泛接受,特别是在联合国环境与发展会议⁶之后。这种处理发展过程的方式兼顾了人口关怀,并将其并入发展战略。从这个意义说,人口政策已被当作普遍发展战略的一个重要工具。行动方案内大量引述了可持续发展,并引伸了诸如不可持续的生产和消费模式;可持续自然资源管理;可持续发展政策;可持续区域发展战略;和可持续农村就业机会等概念。

29. 另一个普遍受到注意的主题是人口、持久经济成长与贫穷之间的关系。行动方案申明缓慢的人口增长对生活品质对显著的正面影响。因此,持久经济成长是消除贫穷的必要手段。消除贫穷将有助于早日取得人口稳定。从这个意义上说,取得经济进展、改进保护环境、和减号不可持续消费和生产模式是相辅相成的。

30. 至于环境主题,行动方案重申联合国环境与发展会议通过的《21世纪议程》。行动方案强调迅速人口增长、不完善的人口移徙和空间分布可能会造成或加重环境退化和资源枯竭,从而阻止可持续发展。

4. 人口分配和移徙

31. 行动方案对国内和国际移徙有关问题比其前身提供了更全面的处理。新的主题是应注意由于环境退化或原籍地武装冲突或强迫迁移造成的国内流离失所人民。

32. 1974年召开会议时看到都市化过程所显示的若干不利因素已为开罗会议确认为社会变化的主要动力,扩大了1984年会议所表示的观点。虽然这种观点从迅速而破坏方式进行的过程必须合理化的措施方面看是一项重大转变,但是行动方案重述了过去场合所商定的一系列措施,即鼓励中小型城市成长,推动农村地区发展,和减少城乡地区之间的不平衡。

33. 关于经常支配了城市网并可以正确称为“巨型都市”的大型都市集合体,大家承认发展中国家的这些都市代表了文化和经济活动的最有力中心。这种承认对10至20年前当时注意应控制成长的观点是一种转变。新的重点是放在增强处理不利因素的必要管理能力。具体措施包括加强地方政府土地管理和促进有效环境管理能力(包括水、废物和空气管理以及妥善能源和运输系统)。

34. 国际移徙正逐渐被认为是各国加强相互依存的结果,行动方案主张移徙可能对原籍地和目的地正规社会起积极影响;在这些环境中,移徙可能促进技能转让,也有助于文化充实。虽然比过去更缓和,但是新建议的主旨是主要针对“使这个选

择保持为人人可以看得见的国家选择”。列出的各种方法,诸如减轻贫穷、民主化、妥善管理和防止环境退化,不管对移徙的影响如何,都是需要采取的行动。大家承认移徙国的经济情况将来逐步改善,而且移徙流动将短期乃至中期持续。考虑到这个观点,行动方案要求各国允许某种方式的临时移徙。它对持证移民及其融合权利,特别是采取归化方式融合已采取了坚定立场。它也建议家庭团聚应并入国家立法。

35. 关于非持证移徙,行动方案强调原籍国与移居国之间应该合作,应特别查明这种流动的原因,而且新的考虑应包括进行制裁组织非持证移徙的人。它确认请求庇护权,并强调不遣还原则。虽然它确认和重申应对难民的困境找出长久的解决,但是各国政府也要求至少对难民和流离失所者提供临时保护。

5. 人口与妇女

36. 1974年,布加勒斯特会议载有作为影响生育率战略一部分的改善妇女条件建议;10年之后,墨西哥城会议通过了列为单独一章的若干建议,强调提高妇女地位是目的本身,独立于人口考虑之外。行动方案又更进一步,专章论述男女平等、公平和授权妇女的主题,并在文件各处强调男女问题。而且,其中显著的原则之一涉及提高男女平等和公平。

37. 建议的行动除其他外,包括确保妇女充分参与发展工作,制订妇女平等参与和在公平出席各级政治过程和公众活动;促进妇女教育、技能发展和就业;和采取消除歧视包括成年和少女在内的妇女的所有措施的一切步骤。此外,发展措施还应更周详考虑到妇女时间的多重需求,加紧投资有关减轻家务责任重担的措施,注意有助于男女雇员协调其家庭和工作任务的法律、方案和政策。包括计划生育在内的生育保健方面建议强调有助于提高基金妇女问题服务能力和动员妇女充分参与方案管理和决策所有方面的措施。

38. 行动方案也确认男人在促进男女平等和公平方面的作用。建议涉及促进男

女平等分担家庭 and 家事责任,包括负责生育、性和生育行为、防止性传染病和分担控制和贡献家庭收入以及儿童福利等所有领域行动。方案也提出旨在显出歧视女童和清除重男根本原因的一系列行动。它促请各国采取充分措施,以期除其他外,清除对妇女和少女实加剥削、虐待和暴力的一切形式歧视,其中包括在战争和“种族清洗”期间的强奸,禁止毁伤女阴和防止杀婴和出生前选择性别。

6. 计划生育、保健和家庭福利

39. 这些主题载入行动方案的主要的三章:生育权和生育保健;保健、发病率和死亡率;以及家庭作用、权利、组成和结构(而不提及其他各章对这些主题处理)。行动方案重视这些主题又配合了精确财务需求和确定日期应该完成的具体指标。这种重视使人觉得将来制订的行动蓝图主要是生育保健,特别是计划生育。

40. 行动方案的主要贡献之一是介绍生育权和生育保健的概念,从而扩大了计划生育的范围。生育保健的定义是有关生育系统及其功能和过程所有事务的生理、心理和社会的彻底健康状态。它除其他外,还包括计划生育、性保健、选择自由和承认知情权和利用安全、有效、低廉和适用的计划生育和保健服务。生育权指诸如夫妇和个人有权决定其子女人数和生育间隔的一些国际公认权利。

41. 计划生育方案是作为促进行使生育权的手段而提出的。如上所述,开罗会议确立尽早,并且无论如何应在2015年普遍实现生育保健和计划生育的目标。其他行动包括协助妇女避免堕胎的步骤,千万不可将堕胎作为计划生育的方法来宣传。这种服务的品质应该特别强调。行动方案也强调青少年对性和生育保健的需要,其中包括意外怀孕和性传染病。

42. 会议也强调发病率、死亡率、初级保健和保健部门。行动方案包含处理儿童存活、妇女保健和安全生产的意见和行动,以及如何防止、减少人体免疫丧失病毒感染传播和将其影响减至最小的具体行动。如上所述,行动方案通过了应在2015年之前这一段期间内减少婴儿、儿童孕妇死亡率的一系列量指标。

43. 家庭是行动方案强调的另一个主要问题,而且虽然会议确认影响到家庭组成、其生活方式及其结构和组成的各种迅速和社会经济变化过程,但是它重申家庭是社会的基本单位。开罗和其他筹备会议建议的一系列行动旨在实现国际家庭年标语:“在社会的核心建立最小的民主”的内容。

二、人口工作方案所涉的问题

44. 目前人口司的中期工作计划所涉期间为1992年至1997年。1989年2月,人口委员会第二十五届会议⁷审查了该中期计划,并在1992年加以修订以反映秘书处经济和社会部门的改组。目前的中期计划是考虑到1974年世界人口会议制定的优先次序和1984年国际人口会议的建议而编制的。但是,必须认识到的是该中期计划也是以下列考虑而编制的:1994年将召开一次人口会议,而当时也很难预计该会议提出的,将影响现有工作方案的建议的规模和范围。人口委员会在审查会议的结果后似可建议对该中期计划进行修改。下列各分节是按照联合国人口方案的五个次级方案而提出的。

A. 分析世界一级的人口变数

45. 本次级方案的目标是要对诸如生育率、发病率和死亡率、城市化和内部和国际移徙的人口变数的水平和趋势作出科学性的评价,因为所有这些变数都影响到人口的总数、增长率和人口的年龄和性别结构。该行动方案要求加强与人口和社会经济数据有关的资料网络和提供按性别、地理区域、种族和社会经济的特性开列的资料。同时,该次级方案也特别考虑到性别的问题和家庭的一些方面,因为它们与人口变数的分析是有关的。

1. 生育率

46. 该会议使那些与生殖卫生(包括计划生育)有关的方面给予重要的作用,而

大多数关于数据收集、研究和分析的建议是属于这些领域的。目前这领域的次级方案已包括行动纲领中建议进行的许多项目,例如确定生育率和计划生育习例的新形式、研究它们的决定因素及与妇女地位的关系和变化中的家庭情况。特别重要的是会议关于制定监测和评价生殖卫生方案和服务(包括评估服务的质量)的指标的建议。该些建议也同样强调男子在计划生育中的责任和青少年的需要。

2. 死亡率

47. 在死亡率方面,中期计划包括研究死亡率差别的趋向和变化中的原因。所特别强调的是要分析死亡率差异与妇女地位的关系;一个例子就是目前正在进行的关于“女孩死亡率较高”的研究。在这方面,目前的工作方案是与行动纲领的建议一致的,而如果包括监测成人年龄的死亡率水平和趋势在内也将因而加强。

3. 城市化和国内移徙

48. 关于城市化和人口分布,该中期计划提及一些具体的研究领域。最近的活活动包括若干主要大都市或大城市的人口集中的问题。本方案组成部分的工作可以扩大以应付对持续发展与迅速城市化之间关系的日益注意。

49. 要研究人口分布和城市化的决定因素便有需要分析国内移徙的趋势和政策。目前中期计划可以使这个工作领域进一步加强,特别是关于它对发展中国家城市增长的贡献。对国家在重订人口移徙方针方面的经验进行分析是今后可能扩大的另一个主题。

4. 国际人口移徙

50. 目前在国际人口移徙领域进行的活动是集中于监测水平和趋势(有记录的、无记录的和难民的移动情况)。这个主题是开罗会议的一个最重要的问题。该行动纲领规定在下列领域作出努力:数据收集和分析、数据比较、资料传播和估计

方法的研制。目前的方案可能包括这些问题以及提出的其他关于帮助鉴定移徙的“根源”和使这些移徙能在多年来持续下去的进程的要求。各项活动可能扩大以包括次级方案对大会向秘书长提出的要求的贡献,即编制一份关于国际人口移徙与发展问题的报告,其中包括与举行联合国国际移徙和发展会议的目标和方式有关的方面(大会第49/127号决议,第2段)。

B. 世界人口预测

51. 世界人口估计和预测及人口变动是开罗会议建议的另一个领域。在此次级方案下,联合国为全世界所有国家和地区编制各国、其城市和农村地区及其各主要城市的人口估计和预测。这些人口估计和有关的人口指标是整个联合国系统所使用的标准和一套有一致性的人口数字,以作为各项需要以人口资料作为投入的活动的根据。应当特别指出的是,各专门机构和系统内其他单位用这些人口数字来编制诸如劳动力、入学注册和识字、农业和户口大小的特定部门的估计和预测。同时,在本次级方案下进行的工作也包括HIV/艾滋病对人口的影响。在这方面,目前的工作方案也与开罗会议的各项建议相符。

52. 对行动纲领进行的仔细审查显示出人口估计和预测及根本的人口变数的主要作用。从序言部分到关于行动和目标基础的各节,该文件是完全以数量资料为根据的。所制定的基本背景和数字目标是以联合国在本次级方案下制定的人口估计为根据的。该会议强调要监测人口变动和实现目标的水平,因此这有需要加强各项努力,以仔细和具体估计特定国家的人口趋势和扩大人口的估计并对例如儿童死亡率的新领域作出预测。

C. 人口政策与社会经济发展

1. 人口与发展

53. 该次级方案的一个目标就是要分析影响社会经济发展和环境条件的人口水

平和趋势的后果;应当特别注意到的是人口的老龄化和年龄结构的不断变动。该会议及其筹备过程重申了使人口和环境与发展问题结合起来的重要性,该行动纲领认为对人口与发展的研究应特别包括两个重要的部分:人口/贫穷的关系和人口与环境的相互关系。虽然对人口与环境的相互关系进行研究是受到广泛鼓励的;但是,所强调的是选定的地理区域,例如在生态上脆弱的生态系统和城市聚结。同时也强调环境退化是发展中国家多方面贫穷问题的一个方面。最后,该文件要求对生产和消费方式相对于人口增长的全球性问题进行研究。

2. 人口政策

54. 本方案的第二个目标是要分析人口政策的效率。目前工作方案的重点是监测各项影响人口增长、生育率、死亡率和国内和国际人口移徙的政策。同时,目前正在对城市化过程和大都市地区的增长所涉的问题进行重要的研究工作。联合国对各国政府的人口调查(第七次调查正在分析中)以及人口司保存的人口政策数据库内的其他资料为编制关于人口政策的两年期监测报告提供所需要的材料。行动纲领建议在人口政策领域制定大量的研究主题,本工作方案可以照顾到所建议的许多问题。

D. 人口资料的监测、审查和评价、协调和传播

55. 本次级方案的目的是要评价和传播关于世界人口情况的资料;每两年在国家一级上监测人口的趋势和政策;和每五年审查和评价实现世界人口行动计划的目标和目的的成绩。该行动计划指出该监测工作将是联合国的一项专门活动,而联合国系统将进行审查和评价。在过去二十年以来,这两项活动都是由秘书处人口司与联合国系统各有关单位、机构和组织的合作进行的。在墨西哥城会议以后,经济及社会理事会认为关于监测多边人口方案的定期报告将是监测系统的一部分;自1987年以来,人口基金,代表秘书长,负责编制秘书长的这些两年期报告。秘书处编制了

四份关于该审查和评价的报告；其中的第四次报告(A/CONF.171/PC/3)涉及自1974年在布达佩斯通过行动计划以后的期间，该报告是筹备委员会的审议的一个主要资料来源和该会议在鉴定主要成绩、缺点、将学习的经验和新问题的出现的一个主要资料来源。该报告最后一节载有开罗会议对所涉问题的讨论情况。

56. 同时，本次级方案也包括两个其他重要的组成部分，即人口方案各项活动的主要结果的出版和传播和通过人口咨询网对各项人口资料活动的协调。技术的发展，特别是过去几年的技术进展，大大地扩大了本方案各项结果的传播的性质和范围。除出版大量的研究报告、报告、公报、通讯和挂图以外，人口资料是日益用电子来散布的。这些技术进展的一个重要后果就是对这些资料和服务的需求有显著的增加。

57. 人口咨询网包括非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比和北美洲各人口机构的相互联系的网络；目前也正在欧洲和西亚设立这些网络。为与行动纲领目标一致，人口咨询网的目的在于提高对社会各阶层上与人口有关的问题的认识和了解。应当特别指出的是，人口咨询网各附属区域网络正在努力利用新闻、视听和电子传播媒介(包括数据库和网络)的庞大潜力来传播技术资料并促进和加强对人口、消费、生产与持续发展之间关系的了解。新电子资料技术的使用预计将使在全世界可提供的人口资料增加好几倍。有鉴于行动纲领对人口资料的强调，人口咨询网便将有需要加强和扩大其在资料传播领域的努力以使所有用户公平得到人口方面的资料并支助行动纲领的执行。

E. 技术合作

58. 本次级方案设法在上述所有领域提供技术援助。该会议重申呼吁增加技术合作并请联合国系统加强其在此领域的工作方案，该行动纲领不仅确定大量的援助领域，而且也提出一些将有需要作进一步分析的要点。其中一个要点就是20/20倡议所涉的人口问题，世界社会发展首脑会议将审议这个问题；应当特别指出的是，有关

的问题就是国家预算的改组将如何影响发展中国家在人口与发展领域对国际财政援助的需要,而且也将影响到什么程度。

59. 鉴于开罗会议的结果并考虑到最近为在人口领域进行技术合作所采取的方式,特别是通过新的技术支助系统和人口基金方案审查和战略发展国家特派团国别方案的战略规划进行的技术合作,人口委员会似可审查联合国人口方案在今后技术合作活动方面将起的作用。

F. 统计司的密切有关的工作

60. 经济和社会资料和政策分析部统计司是负责进行与人口和社会统计的四个主要领域有关的活动;(a) 编制关于下列问题的方法论研究报告:统计数字的收集、处理、传播和使用,包括人口普查、抽样调查、和民事登记和其他行政记录系统;(b) 收集、汇编和传播国际统计数字;(c) 协调国际统计方案;和(d) 在统计工作方面进行技术合作。开罗会议在监测世界人口趋势方面的目标将因下列这些活动而大为促进:协助各国进行经改进的人口普查和传播适时的普查结果;和通过改进民事登记和其他行政记录系统加强其人口统计。

61. 同时,统计司也是统计委员会的技术秘书处。1985年,统计委员会指定1985-1994年为1990年代世界人口和住房普查十年,以期推动进行国家人口和住房普查。1995年,委员会第二十八届会议也似可指定以后十年为2000年代世界人口和住房普查十年。如以上所述的,该两个司和两个委员会的工作是相辅相成和相互支助的。

三、会议所涉体制问题

62. 会议声明,在执行《行动纲领》方面的成功将取决于各国政府、当地社区、非政府部门、国际社会和所有其他有关组织和个人的支持。在国家一级,《行动纲领》的后续工作是各国政府的责任,而国际社会应邀参与时应立即对其执行提

供援助。在区域和分区域一级,《行动纲领》请联合国各区域委员会和其他组织通过拟订关于人口与发展的适当行动参与会议的后续工作。在国际一级,会议作出了一系列的具体建议,主要是向联合国系统作出的建议。

63. 关于国际一节活动以及所载的会议建议可能涉及重要的体制问题。《行动纲领》要求各政府间机构和秘书长采取一些具体行动。大会第四十九届会议对开罗会议的报告展开了仔细的研究,并根据会议《行动纲领》提出的要求通过一系列必须采取的措施。这些措施包括下列:

(a) 大会应对《行动纲领》的执行组织一次定期审查,其中包括这些审查的时间安排、方式和组织方面的问题(《行动纲领》第16.21段)。在这方面,大会1994年12月19日第49/128号决议决定在贯彻《行动纲领》的执行方面的首要作用将由一个三级政府间机制进行;这个机制的构成是:作为拟订政策作用的大会,作为协商作用的经济及社会理事会和作为监测、审查和评估《行动纲领》执行情况的恢复活力的人口委员会(第49/128号决议第23段)。大会又决定恢复活力的人口委员会应改名为人口与发展委员会,从1996年开始并应每年开会(第49/128号决议第24和25段);

(b) 大会第四十九届会议和经济及社会理事会1995年会议应审查有关政府间组织和联合国系统机构在处理人口与发展问题方面的作用、责任、任务和相对优势(《行动纲领》第16.25段)。第49/128号决议请经社理事会1995年实质性会议审查人口委员会的职权范围和任务规定及组成,以恢复其活力(第26和27段);

(c) 经济及社会理事会应当作为本审查工作的一部分审议人口基金和人口司在贯彻《行动纲领》方面的作用(《行动纲领》第16.26段);

(d) 大会应考虑到上述审查的结果进一步审议另行设立一个人口基金执行局的问题(《行动纲领》第16.27段)。大会第49届会议决定请经济及社会理事会在其1995年实质性会议上审议这个可能(大会第49/128号决议第28(a)段);

(e) 理事会又应考虑到其他国际会议的后续行动,审查在人口与发展领域的报告制度,以及建立一种更一致的报告制度(《行动纲领》第16.24段和大会第49/128

号决议第29段)；

(f) 请秘书长同联合国系统有关机构和其他金融机构、专门机构和组织就人口与发展领域的国际援助的需要进行协商(《行动纲领》第16.28段和大会第49/128号决议第16段)。

64. 为了促进委员会关于会议后续工作的审议,提出了三节:关于联合国人口方案的扼要历史背景,人口领域的协调机制的简短说明;最后,关于开罗会议的后续行动的一些考虑。

A. 联合国系统人口方案的背景

65. 联合国系统参加种类广泛的人口活动,其中包括数据收集、研究分析、培训、资料传播、技术合作和提供财政援助、项目和方案的监测和评论、政府间机制的实质性服务等广泛专题。系统的20多个单位、机构和组织在其职权范围和专长的范围内参与这些活动,这些活动是按照政府间机构、特别是大会、经济及社会理事会、各区域委员会、计划署和专门机构的有关理事机构提出的具体要求进行的。

66. 联合国从建立早期开始就积极参与人口领域。初期的人口活动基本上包括研究和分析;在该领域,该方案在人口分析方法的发展方面、特别是在建立对人口在社会和经济发展方面发挥的关键作用的认识方面,实行了开创性的工作。人口委员会是经济及社会理事会最早设立的辅助机构之一。该委员会在建立的早期向联合国人口方案提供指导,尽管该方案的最有名的部分是其数量和方法方面的工作,特别是其具有权威性的估计数和预测数以及研究手册;根据给予它的职权完成了重大的工作,不但对人口规模和结构及其变化、还对“人口因素和经济及社会因素的相互作用”以及对“旨在影响人口规模和结构及其变化的政策”安排研究和向理事会提供咨询。⁸

67. 自从开始以来即与其他职司委员会、特别是统计委员会在拟订人口数据收集准则方面建立了密切的联系。自其创立以来,目前的经济及社会资料和政策分析

部的人口司即为委员会的技术秘书处。成立了区域委员会后,人口研究和分析也告扩大,将区域层面列入联合国的工作。在1960年代初期,理事会根据人口委员会的建立请秘书长在各国政府中进行一项人口调查,以获得其他关于主要的人口变数对其发展进程影响的意见;他们有没有为调整这些趋势通过政策以及确定他们是不是想要求联合国在这些问题上提供任何援助。在讨论了调查的结果后,委员会建议扩大联合国人口方案,并将技术援助的提供列为一项经常活动;理事会接着在这方面向大会提出建议,然后大会通过了一项决议授权联合国和各专门机构提供这些援助。⁹后来,在1967年7月,秘书长在其向经济及社会理事会的发言中宣布成立一个联合国人口特别信托基金补充经常预算和联合国开发计划署(开发计划署)提供的资源,以便使联合国系统能够扩大其在人口领域的工作和扩大技术合作活动。初期信托基金是由联合国秘书处、主要是经济及社会理事会事务部的人口司管理。1969年5月,由于对信托基金资源的需要增加,秘书长决定将基金的职责从联合国内部转移到开发计划署,并改名为联合国人口活动基金(人口基金)。人口司仍然是一个分析性的办事处,不但参与研究和分析,还参与从人口基金收到的项目要求的评价。1977年,人口司的技术合作活动并入当前刚成立的技术合作促进发展部,自1992年初以来,已将这些职司交回给人口司。然而,关于人口数据收集的技术合作活动的实质性工作一向是统计司职司的一部分。

68. 直到1975年理事会决定委员会又应审查《世界人口行动计划》的监测结果和协助计划的审查和评价之前,委员会的职权范围一直没有改变。1985年,在墨西哥城会议之后,理事会决定多边人口方案的监测工作应当是人口活动监测工作的一部分,因此,这些报告应提交给委员会。1987年,理事会对经济和社会领域的联合国政府间机构的职司进行了一次深入的研究。为了进行这项工作,人口委员会主席与委员会的成员协商并向负责审查的特别委员会主席提交了他们的意见和建议摘要。提出的问题包括必须修订委员会的职权,以包括四项具体的任务:(a) 协调联合国系统的人口活动;(b) 向开发计划署/人口基金理事会提供关于优先人口需要的政策

指导；(c) 准备和组织在联合国主持下召开的国际会议的后续工作；(d) 明确地指出人口援助方案的监测工作是其经常活动的一部分。又强调通过措施加强委员会的科学和技术能力。特别委员会审议了这些建议，但没有对其采取行动。

69. 联合国的人口工作方案是联合国促进发展的国际合作方案的一个重要成分。这个方案是按四个主要职司组织：(a) 向政府间机构(主要是大会、经济及社会理事会和人口委员会)提供实质性服务；(b) 进行研究和分析以及传播结果；(c) 提供技术合作；(d) 组织和协调重大的政府间决策和机会，例如人口会议的后续工作。目前中期计划的人口方案是指经济及社会资料和政策分析部人口司的活动。

B. 协调机制

70. 在大会1966年12月17日第2211(XXI)号决议的支助下，专门机构根据政府日益增加的需求设立和/或扩大了其人口活动。联合国大家庭成员之间的协调、配合和合作需要导致机构间机制的设立。1968年，行政协调委员会(行政协调会)成立了一个人口小组委员会审查其成员的职权和工作方案并为联合活动作出安排；小组委员会因1977年联合国秘书处经济和社会部门改组而撤消。虽然如此，为具体目的拟订了其他协调机制。举例说，行政协调会早在1967年已设立了人口预测机构间会议。这个会议证明是机构间合作的一项有效手段；行政协调会在1993年将这项机制提升到小组委员会的地位。1970年，人口基金设立了机构间协商委员会讨论基金的方案、政策程序和协调问题。机构间协商委员会与小组委员会密切合作并保证高级的协调。机构间协商委员会继续定期开会，直到1978年，即人口基金决定根据需要临时召开新会议时止。1981年，联合国儿童基金会(儿童基金会)、开发计划署、人口基金和世界粮食计划署(粮食规划署)的首长决定设立政策问题联合协商小组(政策协商组)以协调其工作方案方面的儿童生存、计划生育和脆弱群体需要等问题；其他合作领域包括妇女与发展、人员培训、非洲的方案合作及协调(包括共用共同的房

地和服务)。对于墨西哥城会议和开罗人口会议,行政协调会决定成立一个特设工作队保证机构间合作与协调。

71. 机构间一级的合作、协作和协调是在分析性活动与业务性活动之间取得相互支助的一种手段。秘书处分析性活动对人口与发展问题的科学客观性、思想中立性和全面的实质性作法是国际公认的。这些活动不是为了重复在大学或研究中心所作的工作(尽管这些活动的结果作为教材广泛使用)。方案的分析性部分目的在于帮助确定问题、阐明问题的复杂性质、促进对这些问题更好的理解、创造条件为这些问题的适当对策达成协商一致意见和向业务活动提供指导。在人口领域,分析性活动与业务性活动之间的相互关系特别重要。尽管人口问题的性质高度敏感和引起争议,联合国充当一个中立的论坛公开辩论这些问题和商定共同战略。联合国自1954年以来召开的五次国际人口会议的圆满结果是在建立并着重分析性技能与业务性活动之间更密切合作方面获得成功的证明。

72. 经济及社会理事会协调联合国系统的人口活动并由人口委员会协助这项职司。理事会主要从人口委员会和开发计划署/人口基金执行局收到人口领域的定期报告。除了这些报告外,各区域委员会、其他计划署(例如儿童基金会、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人类住区(生境)中心、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处))、各专门机构和其他职司委员会(例如统计、可持续发展、妇女和社会发展)可能在其提交给理事会的报告中包括有关人口与发展领域的事项。

73. 人口委员会通过贯彻各次联合国人口会议所通过的建议,定期了解联合国系统各单位、机构和组织、包括世界银行进行的工作以及了解有关政府间组织和非政府组织的活动。其他职司委员会以及各区域委员会、计划署、专门机构和政府间组织及非政府组织的代表参加委员会的各项议程项目。这样的委员会能够通盘了解各国政府、联合国系统和政府间组织及非政府组织正在进行的工作。这项安排促进了经济及社会理事会在联合国系统内部的协调职司方面的工作。

74. 执行开罗通过的《行动纲领》需要大量和持久的机构间合作与协作,使每

一机构在其各自的职权范围内充分协助全系统的会议后续工作。考虑到后续活动需要借助系统内部的现有能力,开发计划署署长代表联合国秘书长请人口基金执行主任为执行《国际人口与发展会议行动纲领》拟订一项协调一致的办法。在这方面,最近成立了一个机构间执行《行动纲领》工作队,以保证全系统贯彻会议。工作队将得益于全系统所有有关合伙人特别是具有外地一级业务的合伙人的经验和专门知识。该工作队于1994年12月13日举行了第一次会议,秘书处的经济及社会资料和政策分析部、政策协调和可持续发展部的代表以及儿童基金会、开发计划署、人口基金、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织和世界银行的代表出席了会议。

C. 会议的后续行动

75. 《行动纲领》的内容超出传统的人口概念。《行动纲领》要求系统的所有有关单位、机构和组织参与会议的后续行动。特别是要求大会和经济及社会理事会审查人口活动的政府间和秘书处安排以保证《行动纲领》的适当执行、监测和评价。

76. 为了进行这些审查,一方面要充分地考虑到研究与政策分析之间的关系,另一方面要考虑到研究与业务活动之间的关系。大家广泛了解到扎实和可靠的分析性活动应当向业务活动提供合适的指导;反过来,社区一级经验的研究和达到业务活动的各项目标的具体需要应当丰富和协助指导分析性工作和促进提高业务活动效率和功效的框架的制定。维护分析性活动的独立、思想中立和科学尊严保障了人口与发展领域所需的威信。

77. 此外,《行动纲领》确定在不同级别进行的后续活动:国家、分区域、区域和全球。委员会宜就每一级的性质、范围和方式向理事会提供咨询意见。应特别考虑到减少报告数量和简化报告的需要,以便只向委员会提交监测《行动纲领》执行情况所需的有关资料。

78. 为了促进会议提出大会倡议的审查进程以及经济及社会理事会及其有关辅

助机构即将进行的审议,秘书长确定了以下详细审议的问题:

(a) 过去人口委员会是理事会负责贯彻人口会议的辅助机构。为了响应大会给予委员会的未来职责,即作为其贯彻会议的一部分审查、监测和评价《行动纲领》执行情况的作用以及其对于联合国系统人口方案的未来职责,应特别考虑最适当的行动方式。在这方面,委员会不妨向经济及社会理事会提出它关于这些事项以及关于如何主持其年度会议的意见;

(b) 如《行动纲领》指出,会议后续行动的一个组成部分将是国际社会设法尽量提供资源和最有效地利用资源。如果在关于贯彻《行动纲领》的实质性审议范围内加以考虑,就可以大大加强财政需要和资源的审查;

(c) 必须加强人口与发展领域的分析性活动与业务活动之间的协调,同时适当考虑到保留上述的分析性活动和业务活动必要的鲜明特点;

(d) 关于分析性活动,必须强调人口趋势评价与人口政策分析之间继续密切联系有很大的好处。尤其是这些联系为有效拟订和执行关于《行动纲领》建议的活动提供了重要的支持;

(e) 需要更简单和更有效的报告机制以搜集和编辑:(一)社会经济及人口指数;(二)关于通过和执行战略和政策的资料;(三)关于方案执行情况的数据;

(f) 如果在国家一级搜集然后在区域和国际一级综合并分析关于某些会议(例如联合国环发会议、妇女、社会首脑会议、生境二)的建议执行情况的资料,必须为这种综合确定确切的准则和程序;

(g) 在政府间一级,恢复活力的人口委员会、可持续发展委员会和开发计划署/人口基金执行局之间需要不断密切合作,以保证在人口与发展领域有效的协调、调和及协作;

(h) 人口方面应当充分并入联合国系统的主要工作领域,并应安排适当的部门间和机构间机制。应当特别注意将人口并入联合国系统的全部活动,特别是包括建立和平行动、人道主义和救助活动;

(i) 需要一项综合的办法,在监测《行动纲领》的执行情况方面提供全系统的协调和指导;此外,这项监测工作应当与联合国系统内部进行的报告活动适当协调,作为其他联合国会议的后续行动;

(j) 通过改进对经济及社会理事会负责的各职司委员会之间的协作,可促进更协调一致的联合国报告制度;必须探讨改进各委员会之间的相互作用和交流水平的手段;

(k) 应当采取适当程序保证政府间组织和非政府组织在国际一级更积极地参与会议的后续活动。

79. 必须根据大会和经济及社会理事会的要求在1995年向理事会提交人口委员会关于会议建议所涉问题的意见。秘书长在编写他必须提交给大会第五十届会议的关于联合国工作的报告时,除其他事项外,将考虑到委员会表示的意见和理事会的审议。

注

¹ 《联合国世界人口会议的报告,布加勒斯特,1974年8月19日至30日》(联合国出版物销售品编号E.75.XIII.3)和《国际人口会议的报告,墨西哥城,1984年8月6日至14日》(联合国出版物销售品编号E.84.XIII.8和更正)。

² 1993年,大会第48/186号决议第3段决定其辅助机构之一应为会议筹备委员会。

³ 参看会议秘书长关于人口与发展国际会议筹备活动状况的报告(E/1992/60),第1和2段。

⁴ 《国际人口与发展会议,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。

⁵ 参看理事会1991年7月26日第1991/93号决议第4段。

⁶ 参看《联合国环境与发展会议,里约热内卢,1992年6月3日至14日》(联合国出版物销售品编号E.93.I.8和更正)。

⁷ 参看《经济及社会理事会正式记录,1989年,补编第6号》(E/1989/24)。

⁸ 参看1948年8月10日经济及社会理事会第150(VII)号决议。

⁹ 参看1966年12月17日大会第2211(XXI)号决议。

- - - - -