



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
15 July 2020  
Chinese  
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 13

人口基金 - 结构性供资对话

## 联合国人口基金

### 2019-2020 年结构性供资对话报告

#### 摘要

本报告的编写响应了大会第 71/243 (2016) 号决议，目的是改进关于如何为各项战略计划中商定的发展成果供资的结构性对话的运作和有效性。人口基金结构性供资对话以联合国大会关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议为依据，并根据人口基金向执行局提出的关于结构性供资对话的建议 (DP/FPA/2018/10/Add.1) 进行；对话在全系统供资和协作框架内进行，2019 年 5 月联合国经济及社会理事会发展部分业务活动 (A/74/73/Add.1) 核可的《联合国供资契约》对此框架进行了详细说明。

根据执行局最近的决定，本报告已作了调整，以进一步改进其格式和内容，包括报告具体实体承诺的年度执行情况和对《供资契约》的贡献情况。

根据《人口基金 2018-2021 年战略计划》和人口基金资源调动战略，本报告概述了人口基金的资源趋势、现状和供资前景，同时考虑了核心和非核心资源。本报告还考虑了 2019 冠状病毒病疫情带来的额外挑战，并提出了迄今为止为应对危机所采取的措施和前瞻性的观点。

本报告最后阐述了决定的要点。



## 目录

一、 导言.....	4
二、 联合国供资契约.....	4
A. 背景.....	4
B. 2019-2020 年取得的进展.....	5
C. 机遇和挑战.....	7
三、 人口基金结构性供资对话.....	7
A. 人口基金结构性供资对话：目标、具体目标和 2019-2020 年的进展.....	7
B. 机构间关于结构性供资对话的合作.....	8
四、 总体供资形势.....	9
A. 人口基金供资架构.....	9
B. 每个供资工具的供资形势.....	9
C. 2018-2019 年的资源分配.....	12
五、 核心供资.....	13
A. 提供核心资源的依据.....	13
B. 人口基金核心捐助者和进一步扩大捐助者基数的必要性.....	14
C. 对核心资源的多年捐款.....	16
D. 及早支付捐款的重要性.....	17
E. 管理波动和不确定性.....	18
六、 非核心供资和工具.....	18
A. 总体情况和主要捐助者.....	18
B. 人口基金专题基金.....	19
C. 联合国集合基金和联合方案.....	20
D. 方案国政府和国际金融机构.....	20
E. 对内罗毕峰会的捐款.....	22
F. 欧盟委员会.....	22
G. 应急准备和人道主义响应.....	22
H. 私营部门和其他战略伙伴关系.....	23
I. 南南合作和三方合作.....	24
七、 战略考虑和未来方向.....	24
A. 2020 年及以后展望.....	24
B. 风险管理.....	25
C. 人口基金三项变革性成果成本核算工作.....	25
D. 改进预测、报告、知名度和认可度.....	25
E. 继续为新的高质量供资窗口开展宣传和对话.....	26
八、 决策要点.....	26

**附件**

附件 1. 供资契约 - 人口基金 2019 年特定机构的报告

附件 2. 人口基金、开发署、儿基会和妇女署共同的供资考虑因素

附件 3. 人口基金供资架构

附件 4. 根据 2019 冠状病毒病疫情作出调整的人口基金供资架构

附件 5. 来自非经合组织/发展援助委员会和方案国的主要核心捐助者（2017-2019）

附件 6. 人口基金专题基金

附件载于[人口基金执行局网站](#)。

## 一、 导言

1. 本报告的编写回应了大会关于四年期全面政策审查的第 71/243 (2016) 号决议，目的是改进关于如何为各项战略计划中商定的发展成果供资的结构性对话的运作和有效性。
2. 人口基金结构性供资对话以联合国大会关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议为依据，根据人口基金向执行局提出的关于结构性供资对话的建议 (DP/FPA/2018/10/Add.1) 进行；对话在全系统供资和协作框架内进行，2019 年 5 月联合国经济及社会理事会发展方面的业务活动 (A/74/73/Add.1) 核可的《联合国供资契约》对此框架进行了详细说明。
3. 根据执行局最近的决定，本报告已作了调整，以进一步改进其格式和内容，包括每年报告具体实体承诺的年度执行情况和对《供资契约》的贡献情况。根据《人口基金 2018-2021 年战略计划》和人口基金资源调动战略，本报告概述并分析了资源趋势、现状和供资前景，同时考虑了核心和非核心资源。
4. 尽管自具有里程碑意义的 1994 年开罗国际人口与发展会议 (ICPD) 以来取得了显著进展，但仍有数以百万计的妇女和女童没有从《人发会议行动纲领》的承诺中受益。2019 年，全世界迎来人发会议召开 25 周年纪念日，这是实现《2030 年议程》道路上的重要里程碑。在 2019 年 11 月举行的人发会议 25 周年内罗毕峰会上，各国和合作伙伴总共宣布了 1250 项自愿承诺（包括金融承诺），以加快实施《人发会议行动纲领》，为完成人发会议未完成的议程注入了新的动力和活力。2020 年，在我们庆祝《北京行动纲要》签署 25 周年，并开始进入“行动十年”<sup>1</sup>之际，人口基金将充分利用这一势头，并酌情根据各国的要求，帮助它们兑现自愿承诺。人口基金将继续推出三项变革性成果的成本核算<sup>2</sup>，并寻求积极参与同所有合作伙伴的对话，包括结构性供资对话，以便利用充分的资源和伙伴关系，实现对全世界的妇女和女童所做的承诺。
5. 2019 冠状病毒病疫情及其对全球健康和社会经济的影响，将要求人口基金加倍努力，弥合在实现三项变革性成果方面的差距，以支持实现可持续发展目标 (SDG)。本报告还阐述了灵活、高质量的联合供资对克服 2019 冠状病毒病疫情带来的额外挑战的重要性，并提出了前瞻性的观点。

## 二、 联合国供资契约

### A. 背景

6. 《联合国供资契约》的构想是为了响应这样一种认识——为实现《2030 年可持续发展议程》，供资行为需要作出重大转变；联合国在应对可持续发展目标中的全球挑战时必须占据核心地位。<sup>3</sup>
7. 因此，改善供资的数量和质量是《供资契约》的核心。虽然这一要求同时适用于联合国发展活动的核心和非核心资源，但《供资契约》特别认识到核心资金对取得成果至关重要。《供资契约》指出，核心资源十分灵活，因此对于联合国发展系统能否提供《2030 年议程》所要求的跨领域、整体发展解决方案类型，并提供手段来打破孤立的可持续发展目标响应而言，可谓举足轻重。

<sup>1</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

<sup>2</sup> 三项变革性成果的成本核算侧重于新的研究，以估算由人口基金领导的全球工作的相关成本，以便：(a) 消除可预防的孕产妇死亡；(b) 消除未满足的计划生育需求；(c) 消除性别暴力和包括童婚和女性生殖器切割在内的一切有害做法。这一分析不仅仅是计算成本；它还确定了到 2030 年实现三大变革成果所需的具体干预措施，包括开发国家投资论证和人口基金国家方案工作的成本核算。  
<https://www.unfpa.org/featured-publication/costing-three-transformative-results>

<sup>3</sup> <https://undocs.org/en/A/74/73/Add.1>

8. 出于结构化供资对话的目的，必须指出，会员国已承诺在未来五年内将核心资源增加到至少 30% 的水平，从而增加多年捐款的份额并将通过与发展有关的机构间集合基金和单一机构专题基金提供的资源水平增加一倍。

#### 联合国供资契约 - 关键参数

- 改进全球和国家层面的资金需求列报；
- 加强针对机构的供资对话；
- 提供核心资源的有力依据；
- 改进联合基金、集合基金和专题基金的使用和管理状况；
- 提高资源利用的透明度；
- 成果的影响力与传播。

9. 人口基金整体资源调动战略是旨在支持实施《人口基金 2018-2021 年战略计划》的供资架构，它和人口基金结构性供资对话完全符合《联合国供资契约》所载的参数和承诺。人口基金打算继续在实现联合国改革方面以身作则，其中包括促进实现这些参数和系统地报告进展情况。

## B. 2019-2020 年取得的进展

10. 2019 年年初，人口基金与开发署、儿基会和妇女署密切合作，对机构特定供资契约承诺的基准和目标进行了系统性的审查。按照执行局的要求，人口基金正在与联合国发展协调办公室（DCO）和联合国合作伙伴密切合作，协调关于报告《供资契约》承诺的指标、方法和衡量标准。对于全系统目标的一致报告和各理事机构对具体机构的报告采取一致办法而言，这都是很重要的。同样，人口基金与开发署、儿基会和妇女署一道，积极与执行局就改善结构性供资对话的备选方案进行接洽，包括通过更好地分析资源差距以及确保实体和会员国的共同所有权和领导力。

11. 附件 1 以矩阵形式详细介绍了人口基金在实现《供资契约》承诺方面取得的进展。根据执行局的要求，人口基金与开发署、儿基会和妇女署合作，进一步协调年度报告，包括酌情增加里程碑、国家层面的实例和前瞻性叙述。经过两年的执行，人口基金的执行趋势非常积极。除了核心/非核心比率降到 30%（2019 年为 27%）和核心捐助者数量在过去几年中持续减少之外，所有《供资契约》指标都达到了既定目标。

12. 2019 冠状病毒病疫情提醒我们，在我们这个相互联系的世界中，多边主义是多么重要——它既是立即应对的最佳平台，也是抵御未来全球威胁的最佳防御手段。为联合国发展系统提供与这些挑战相称的资金，有助于它充分发挥潜力。《供资契约》旨在使供资方式变得灵活，以促进公正、响应能力以及资源的最佳使用和协调。面对前所未有的挑战，这比以往任何时候都更加重要。

### 联合行动

13. 人口基金的很大一部分活动是通过解决关键的可持续发展目标挑战的联合方案进行的，包括与儿基会在消除童婚和打击切割女性生殖器方面进行合作。这些方案作为广泛的基于问题的伙伴关系平台，吸引其他机构和合作者参与其中。在 2019 冠状病毒病疫情爆发的背景下，这些方案得以借助强有力的网络，以调整方案交付并从社区获得直接反馈。人口基金在聚光灯倡议<sup>4</sup>、可持续发展目标联合基金<sup>5</sup>以及 2019 冠状病毒病多方伙伴信托基金<sup>6</sup>等全系统工具的治理结构方面的经验，确认了人口基金支持利用各实体专业知识的各供资和方案编制平台这一承诺；正如供资架构所反映的那样，人口基金明确优先考虑具有重大影响的机构间合作。这些联合执行

<sup>4</sup> <https://www.un.org/en/spotlight-initiative/>

<sup>5</sup> <https://jointsdgfund.org/homepage>

<sup>6</sup> <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/COV00>

的联合国可持续发展集团（UNSDG）资金补充了人道主义融资工具，并有助于巩固和加强驻地协调员的作用以及联合国国家工作队（UNCT）内部的合作，以期获得联合国系统的最佳支助。共同起草的 2019 冠状病毒病社会经济对策框架以及迅速启动相应的多伙伴信托基金，是对联合国改革成果恰到好处的实时检验，也展现了人口基金共同设计联合行动、与主要技术组织和驻地协调员结盟的能力。联合国发展系统已经摆脱了“一切照旧”的思维模式。为了继续推动创新、系统内的伙伴关系以及与国际金融机构和私营部门等主要合作伙伴的伙伴关系，为驻地协调员系统和协调职能提供充足的资金至关重要。

#### 《供资契约》在国家层面产生影响的例子

**纳米比亚。**人口基金通过谈判确定了基本性健康和生殖健康（SRH）以及孕产妇和新生儿保健服务的连续性，将其作为国家对中感染预防控制支柱的一部分。联合国的一个联合小组（世卫组织、儿基会和人口基金）目前正在与卫生和社会服务部合作，在 2019 冠状病毒病疫情蔓延的背景下制定有关基本性健康和生殖健康、孕产妇和新生儿保健以及儿童保健服务协议的国家准则。

**阿塞拜疆。**人口基金、儿基会和世卫组织正在领导负责国家备灾和应对计划的卫生群组。人口基金、世卫组织、儿基会和卫生部每周举行两次虚拟会议，讨论 2019 冠状病毒病预防活动。根据卫生部的要求，人口基金国家办事处与世卫组织、开发署以及其他联合国机构合作，协助为卫生工作者、性别暴力幸存者、孕妇、老年人和残疾人采购个人防护设备。

#### 资金流动的透明度

14. 人口基金除了已经采用的透明报告之外，还采用了财务报告数据标准（UNSDG-HLCM），这使整个系统的报告更加细化、更具可比性，从而促进了对成果规模和交付价值的分析。为了进一步支持获取可靠数据以进行联合国系统规划和监测，人口基金正在提供诸如人口数据平台、成本估算和投资论证之类的资源，以将性健康和生殖健康纳入国家规划和筹资框架。

#### 《供资契约》在国家层面产生影响的例子

**摩尔多瓦。**人口基金是联合国国家工作队、联合国传播小组和为应对 2019 冠状病毒病疫情而设立的两个联合国专题工作队的积极成员：经济和社会发展工作队（由开发署主持）和教育工作队（由儿童基金会主持）。作为数据提供和监测方面的主要机构，人口基金支持了实时监测数据仪表盘的编制（这是 Esri IT 公司和约翰霍普金斯大学的一个联合项目），该仪表盘目前正在几个受 2019 冠状病毒病疫情影响的国家使用。摩尔多瓦的仪表盘能够传播关于 2019 冠状病毒病和怀孕的信息，并监测感染病例。

#### 供资行为的转变

15. 随着越来越多的非核心捐款加剧了核心和非核心供资之间的不平衡性，人口基金已转向限制性较少的、支持协调一致和联合行动指定用途和方式。人口基金在继续提出重要的“[核心依据](#)”的同时，也对其实体级专题基金的供资增加表示感谢，这些专题基金以性价比最高的方式为人口基金任务的战略领域提供更大规模的支助。人口基金还鼓励采取直接国家方案供资方式，这将在国家层面带来多重效益。

#### 刚果民主共和国、埃塞俄比亚和苏丹 - 目前受到瑞典支持的直接国家方案支助供资方式

- 使人口基金能够灵活地为优先领域分配资源
- 根据国家优先事项灵活分配资源
- 使人口基金能够加强在地方层面的影响力
- 加强了人口基金作为可信赖伙伴的声誉
- 对利用其他资源至关重要
- 帮助人口基金更好地处理人道主义与发展连续性和联系议程

这种方式和其国家层面的集合供资工具为向人口基金国家方案的多年执行提供集合捐款提供了便利。



## C. 机遇和挑战

16. 结构性供资对话是一个重要的平台，目的是实现会员国和联合国实体对《供资契约》的集体承诺，进而建立一个稳定性和可持续性更强的金融体系。《供资契约》明确规定了联合国系统和会员国将执行的相辅相成的承诺，以改善在实地的影响力，并使联合国发展活动对实现可持续发展目标产生更大的影响。如果没有《供资契约》中阐明的更加可预测、更稳定和更灵活的供资，联合国发展系统将无法充分利用其独特优势并履行其核心职能，包括会员国期望的规范性支持以及加快实现可持续发展目标。

17. 围绕如何提供充足、可持续和可预测的供资这一问题，《供资契约》在会员国之间创造了必要的势头。必须保持和扩大这一势头，以继续取得进展。例如，增加核心和其他形式的灵活供资有助于联合国各组织加强合作，以期在国家层面取得共同成果，从而使联合国国家工作队能够提供针对优先需求的综合政策咨询。加强联合活动的另一种方式是通过机构间集合基金增加捐款份额，特别是在需要综合发展方法的地方。精简国家层面的报告和影响力要求将产生积极的效率效果，这是《供资契约》的一项重要内容。

18. 相反，在兑现会员国承诺方面缺乏进展将妨碍一致性和效率。例如，驻地协调员制度预算经费不足将对联合国在各国展现的工作质量和形象产生不利影响，削弱其领导作用和影响力，特别是在迫切需要进行政策对话和规范工作的地方。协调不是一种奢侈品：它是一项必要职能，需要加强才能使联合国系统更具影响力。因此，始终如一地执行 1% 的协调至关重要。不遵守成本回收率和政策的情况进一步侵蚀本已稀缺的核心资源。在战略规划期间缺乏足够的、可预测的资金，妨碍了联合国各基金和方案拨出相称资源执行国家方案的能力，特别是在高度依赖核心资金的国家或职能部门。

19. 人口基金期望《供资契约》继续产生信任和伙伴关系的“良性循环”，其原本的目的是使其核心更具可预测性和稳定性。人口基金承诺为提高透明度、“联合性”、效率和认可度尽一份力，以便反过来各国政府和广大公众对多边系统，特别是人口基金进行大量投资。

20. 《人口基金 2018-2021 年战略规划》综合中期审查和进展报告提供了一个很好的机会，可以提高通过《供资契约》促进的关键参数，例如在国家层面加强成果合作。同样，《供资契约》是加速实现中期审查中提议的成果的重要基础，包括对外地业务支助的投资和对财务需求的可靠估计，以促进加速实现变革性成果和《人发会议行动纲领》。

## 三、 人口基金结构性供资对话

### D. 人口基金结构性供资对话：目标、具体目标和 2019-2020 年的进展

21. 人口基金结构性供资对话的目标是建立并维持一个更加多样化的捐助者联盟，以及为在 2030 年之前的战略计划的未来三个周期实现普遍获得性健康和生殖健康及生殖权利提供可预测的、相称的资金。这可以通过关注以下方面实现：（a）利用严格和最新的财务信息为需求、缺口和预测供资；（b）利用稳健的分析使资源与方案需要保持一致；以及（c）展示和宣传取得的成果，包括通过人口基金数字工具和平台，改进实时数据访问，提高捐助者和合作伙伴的影响力。

22. 除了《供资契约》中阐明的全系统特定机构的承诺外，人口基金还通过[人口基金结构性供资对话](https://www.unfpa.org/structured-funding-dialogues)，力求实现更具体的目标，以保持较高的雄心并与会员国保持高水平的接触。<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <https://www.unfpa.org/structured-funding-dialogues>

#### 人口基金特定的结构性供资对话具体目标

- 在《2018-2021 年战略计划》的整个周期内维持或超过 3.5 亿美元核心资源的最低限额
- 将核心捐助者数量从 120 个增加到 150 个
- 增加承诺提供多年捐款并尽早付款的捐助者数量
- 增加非经合组织/发展援助委员会和方案国的核心捐款比例：从 1.5% 增加到 10%
- 帮助实施人口基金供资架构
- 与联合国其他基金和方案合作

23. 结构性供资对话为会员国提供了一个独特的平台，使它们能够更深入地了解人口基金在当年各个时间点的供资情况，交流如何更好地把成果与资源联系起来，并在《联合国供资契约》的更广泛框架中讨论对人口基金供资架构至关重要的工具的进展情况。<sup>8</sup>

表 1. 结构性供资对话：状态与进展

结构性供资对话目标和具体目标	2017	2018	2019	2020 (截至 6 月)
每年的结构性供资对话次数（目标：每年三次）	四次： 三次非正式会议 一次正式会议	四次： 三次非正式会议 一次正式会议	五次： 三次非正式会议 一次正式会议 一次联席会议	一次非正式会议 一次联席会议
最少 3.5 亿美元的核心资源	3.5 亿美元	3.79 亿美元	3.73 亿美元	3.98 亿美元（预计）
150 个核心捐助者	120 个国家	108 个国家	106 个国家	52 个国家
多年核心捐款数量增加	39 个国家	34 个国家	35 个国家	28 个国家
非经合组织/发展援助委员会和方案国核心捐款的比例（目标：10%）	1.30%	1.2%	1.10%	0.3%

注：已实现的目标用绿色标记，未实现的目标用红色标记。

## E. 机构间关于结构性供资对话的合作

24. 在过去两年中，开发署、人口基金、儿基会、妇女署加强了在供资对话方面的合作。在人口基金的领导下，成立了一个非正式的结构性供资对话机构间工作组，其重点是按照《供资契约》在供资/融资问题上进行机构间协调、统一和校准。开发署、人口基金、儿基会和妇女署完全拥护《供资契约》的原则，与其参数保持一致，并本着与会员国和联合国系统相互合作的精神致力于执行该契约。这四家机构注意到执行局要求进一步改善结构性对话的质量以及报告的格式和内容，因此细化了成果报告，改进了战略计划的执行与资源之间的联系和分析，并加强了结构性供资对话报告的协调统一。机构间合作还进一步加强了针对这些结构性供资对话和《供资契约》的方法的一致性。

25. 2019 年和 2020 年与四个执行局的全体成员进行了联合结构性供资对话。2019 年 8 月，就《供资契约》组织了一次[联席非正式会议](#)，以促进共识和参与，并确定关键挑战和机遇以推进

<sup>8</sup> 人口基金结构性供资对话的所有文件和材料可在专用网页上查阅，网址为：<https://www.unfpa.org/structured-funding-dialogues>。



其实施。2020年1月，举行了一场[联合简报会](#)，讨论如何改进结构性供资对话的形式、内容和提升对话频率。此外，这四家机构提出了共同的供资考虑因素，以巩固对话中的理解和统一（见附件2）。

## 四、 总体供资形势

### A. 人口基金供资架构

26. 人口基金的供资架构（见附件3）围绕以下供资和融资工具构建：

- (a) **核心（或经常）资源。**指人口基金及其执行局可自行决定使用的未指定用途的资金。这些资源构成人口基金的基石；
- (b) **非核心（或共同融资）资源。**包括以下：
  - (i) **专题基金。**包括向单一实体供资机制提供的专题性单一机构混合捐款，旨在支持战略计划内的高级别成果，人口基金是其基金管理者。人口基金运作了四个专题基金，以支持《战略计划》的实施：人口基金供应、孕产妇保健信托基金、人道主义行动专题基金，以及人口数据专题基金。（见附件6）。
  - (ii) **联合国集合基金和机构间转移支付。**这些基金包括机构间集合基金和其他转移支付，它们是对多实体供资机制的混合捐款，不指定用于联合国某个特定实体。基金由联合国基金管理人持有；由联合国领导的治理机制分配，专门用于旨在促进方案国可持续发展的活动，侧重于长期影响。包括：人口基金-儿基会加快行动消除童婚现象全球方案、人口基金-儿基会关于消除女性生殖器切割行为的联合方案、消除暴力侵害妇女和女童行为的聚光灯倡议、联合国建设和平基金等联合工具；
  - (iii) **其他专项资金。**不属于上述任何类别的，捐助者向特定地点、专题、活动和业务提供的所有其他形式的资金，例如，世界银行萨赫勒妇女赋权和人口红利项目（SWEDD）和欧洲联盟支持的防止重男轻女全球方案；国家层面的集合供资工具（促进人口基金国家方案的多年执行）。

27. 了其现有供资架构的全力支持，以确保对不断变化的需求作出快速反应。这包括改变核心资源的用途，同时还利用其专题基金和其他筹资工具来支持“整个机构的响应”。人口基金还于2020年3月启动了[“全球应对计划”](#)，并于2020年6月对版本进行更新。<sup>9</sup>该计划是对人道协调厅领导的“全球人道主义应对计划”、世卫组织领导的“战略准备和应对计划”以及“社会经济框架”的补充。<sup>10</sup>

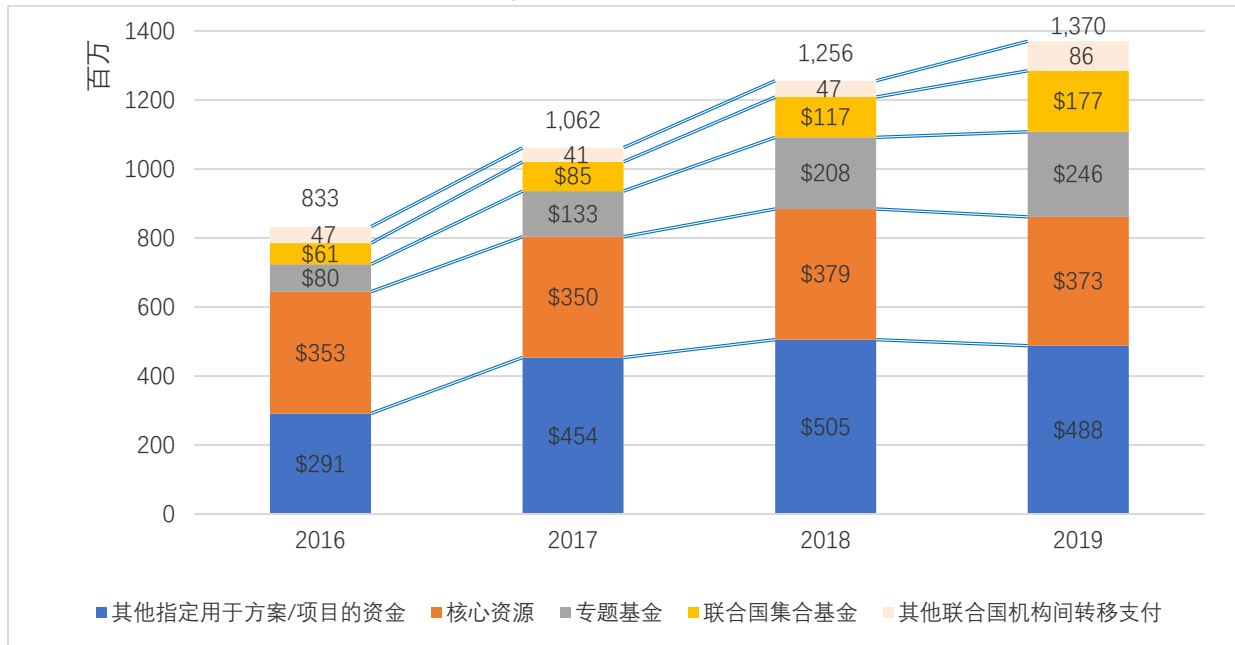
### B. 每个供资工具的供资形势

28. 如人口基金供资架构所述，人口基金使用若干供资工具来履行其职责。下图1详细介绍了各供资工具的演变和相对比例。

<sup>9</sup> [https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UNFPA\\_Global\\_Response\\_Plan\\_Revised\\_June\\_2020\\_.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UNFPA_Global_Response_Plan_Revised_June_2020_.pdf)

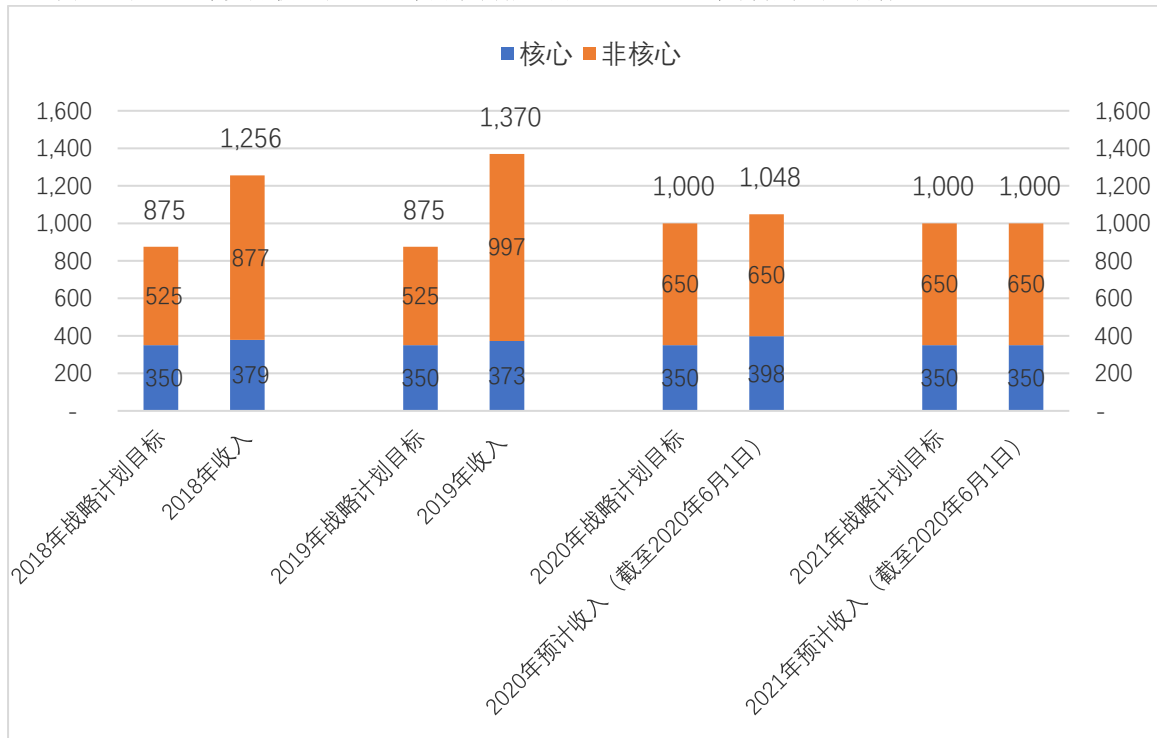
<sup>10</sup> 关于人口基金在2019冠状病毒病疫情背景下的供资架构的更多详情可参见附件4。2020年5月与执行局分享了更详细的介绍，可在人口基金网站上查阅，网址为：<https://www.unfpa.org/structured-funding-dialogues>。

图 1. 人口基金各供资工具的演变和相对比例 (单位: 百万美元)



29. 如下图 2 所示, 实现《人口基金 2018-2021 年战略计划》所述成果的估计资源总额为 37.50 亿美元, 其中核心资源为 14 亿美元, 非核心资源为 23.50 亿美元。头两年大大超过资源目标, 使人口基金有了坚实的财政基础和充足的资源来实现或超过其大多数成果目标<sup>11</sup>。

图 2. 与 2019 年实际收入和 2020 年的预测相比的《2018-2021 年战略计划》目标 (单位: 百万美元)



<sup>11</sup> 如需关于 2019 年成绩绩效的详情, 请参阅《人口基金 2018-2021 年战略计划》中期综合审查和进展报告 (DP/FPA/2020/4 第 1 部分), 可[在此](#)下载。

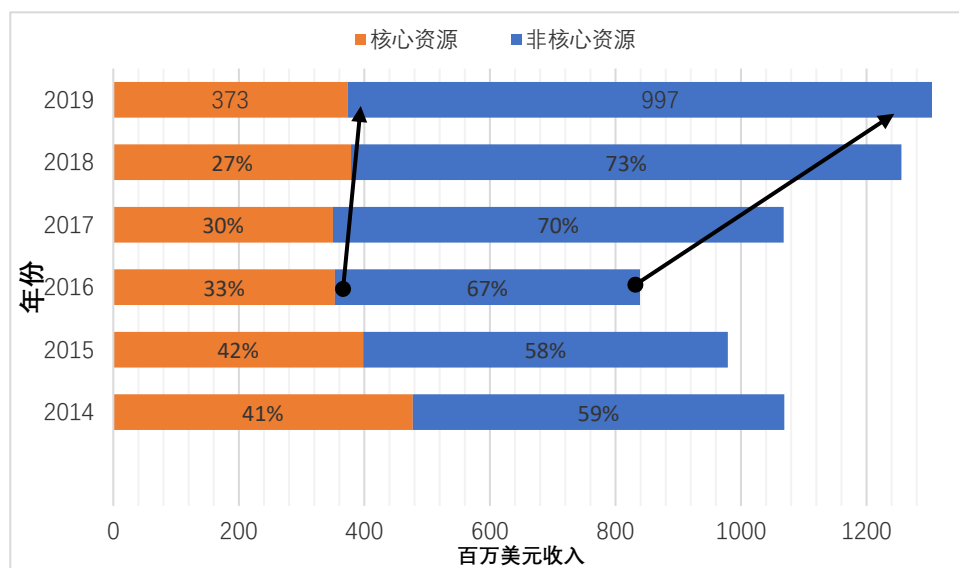
30. 考虑到人口基金的总体资金捐款收入继续增加（2018 年至 2019 年间增加了 9%），以及《联合国供资契约》<sup>12</sup>中定义的“优质非核心”供资的增长大大超过高度专用的供资工具，因此，可以认为 2019 年的演变总体上是积极的。但是，非核心资金的中期格局继续造成挑战，包括方案规划碎片化、管理方案连续性难度大、捐助者报告数量增加，这产生大量额外的交易费用，而且使人口基金方案和业务整体管理变得更加复杂。出于方案运营和财务可持续性的考虑，至关重要是，捐助者和合作伙伴必须继续遵守《供资契约》原则，并通过以较低的交易成本为人口基金供资工具（如核心基金、专题基金、集合基金以及联合基金）贡献更高比例的捐款，从而朝着更具可持续性的供资行为过渡。

#### 2018-2019 年人口基金供资势头和轨迹分析

- （单独、集体和作为一个系统）积极参与与会员国进行的供资对话，以寻找办法提高向系统提供的供资的总体质量，并加快《供资契约》的执行进程。
- 在人口基金高级管理层、区域和国家办事处的支持下，同时加大了对核心和非核心资源的资源调动工作，包括年度资源调动和宣传运动，专题基金的捐助者外联活动。
- 支持长期合作伙伴和捐助者发挥的作用，在核心、优质和灵活资源方面在会员国中发挥积极影响作用。
- 努力提升所有捐款的知名度和认可度，特别是针对核心捐助者的特别工作，以突出国家层面的成果，创建捐助者门户网站等。
- 展示通过捐助者投资、透明度、联合国联合方法、增效措施以及承诺对联合国改革和《供资契约》作出贡献而实现的成果方面具体进展。
- 人口基金在全球发挥领导作用，倡导人人享有权利和选择，包括在人发会议 25 周年内罗毕峰会上和一系列后续活动中。
- 三项变革性成果的成本核算，以及对资金需求的可靠计算与投资论证。

31. 过去五年，人口基金的核心和非核心供资比例发生了显著变化，这对人口基金的总体供资结构的可预测性和可持续性造成了影响。核心资金比例已从 2014 年大体平衡的 50% 降至 2019 年的 27%，首次低于《联合国供资契约》的目标（30%）。这一趋势主要是由非核心资源相对核心资源的比例增长推动的。2020 年，随着一些主要捐助者的核心捐款大幅高于其 2019 年水平，有可能再次达到《供资契约》30% 的门槛。

图 3. 2014-2019 年核心和非核心资源比例

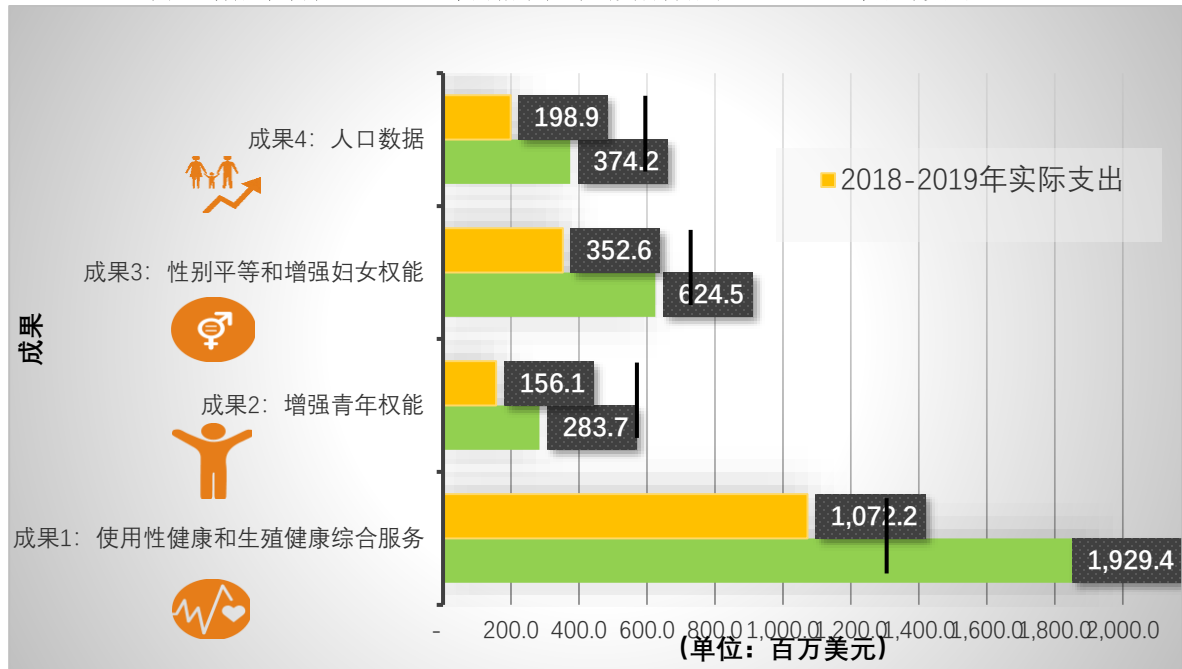


<sup>12</sup> A/74/73/Add.1 - E/2019/4/Add.1

### C. 2018-2019 年的资源分配

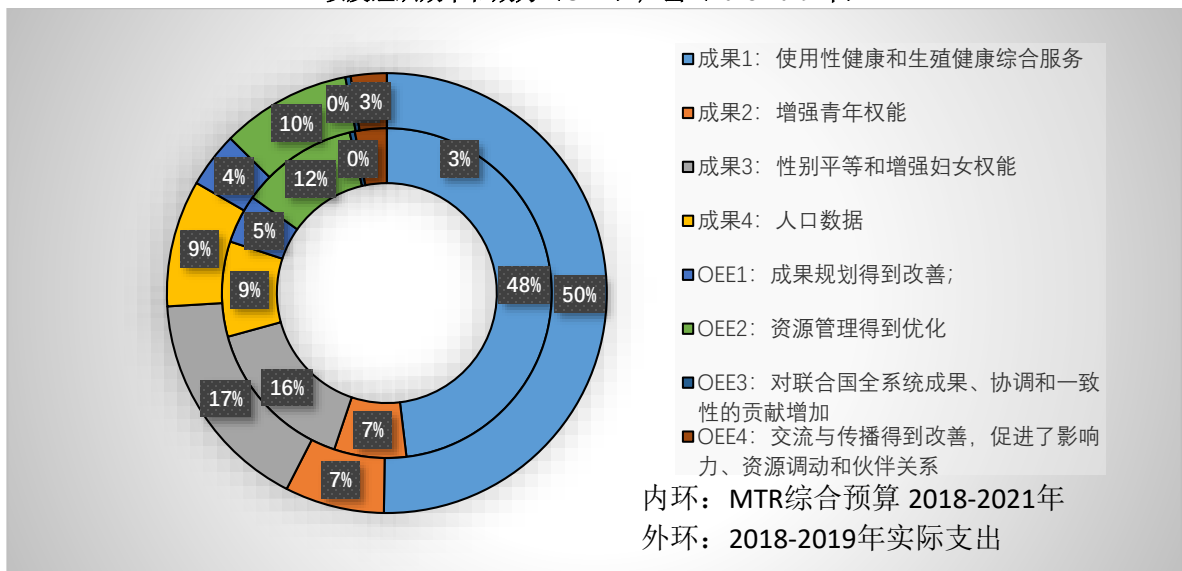
图 4 汇总显示了 2018 年和 2019 年每个成果领域的资源分配情况。在执行战略计划的头两年，这一比例在 53% 至 56% 之间，既反映了人口基金健康的财务状况，又反映了强大的实地执行能力。这些都有助于中期审查的“产出绩效记分卡”中呈现总体良好的结果。

图 4. 各成果领域 2018-2021 年的指示性计划资源分配和 2018-2019 年累计支出



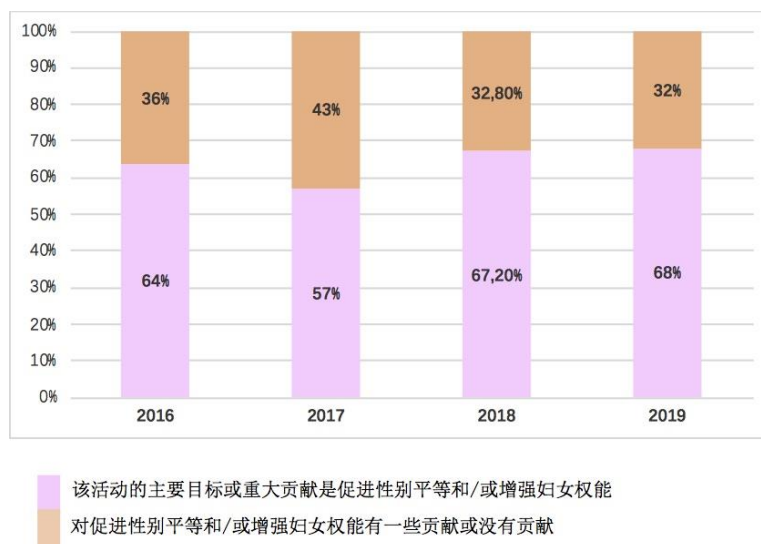
33. 2018-2019 年实际累计支出的分布如图 5 所示。累计支出的比例继续与每个成果的指示性计划资源分配以及与《2018-2021 年战略计划》四年期内的组织效率和效力产出保持良好一致。换句话说，资源将继续按预期的稳定支付率进行拨付。值得注意的是，成果 3（性别平等和增强妇女权能，占 56%）的支出支付率展示出良好态势，即对妇女和女童的投资将进一步加大，并且“不让任何人掉队”。

图 5. 分配给成果的资源指示性比例（2018-2021 年）与实际分配资源的累积比例，以及组织效率和效力（OEE）产出（2018-2019 年）



34. 按性别标志分列的支出演变证实了这一点（图 6）。在实现了成果 3 下三分之二的变革性成果后，人口基金了解到还需加倍努力使这些领域制度化并扩大规模。此外，正如关于《人口基金 2018-2021 年战略计划》实施情况的综合中期审查和进展报告（DP/FPA/2020/4）所述，人口数据、性保健和生殖保健的质量、有害的性别和社会文化规范和性别暴力问责机制在进一步推进两性平等和增强妇女权能方面发挥了重要作用，并将在未来两年内优先得到考虑，以加快实施战略计划。

图 6. 人口基金支出，按性别标志分列，2016-2019 年



35. 如表 2 所示，2018-2019 年拨给各类别国家的资源相对百分比均在执行局战略计划业务模式核准的范围内。<sup>13</sup>因此，红色象限中的国家资助自身响应行动的需求最大、能力最低，因此它们收到最大份额的资源。<sup>14</sup>

表 2. 每个象限的资源分配  
执行局核准范围与实际值的比较（2018-2019 年）

	红色象限中的国家	橙色象限中的国家	黄色象限中的国家	粉色象限中的国家
《2018-2021 年战略计划》批准的资源分配	56-60 %	14-18%	7-11 %	15-17%
2018-2019 年实际支出	59%	14%	11%	17%

## 五、核心供资

### A. 提供核心资源的依据

36. 人口基金的核心资源为合作伙伴和捐助国提供了独特的专门知识、全球影响力以及在 150 多个国家和地区（包括处于危机局势下国家和地区）广泛参与实地发展的机会。核心资源能使

<sup>13</sup> 参见《2018-2021 年战略计划》附件 4，可在[此处](#)下载。数据仅适用于可列入方案的核心资金。

<sup>14</sup> 如需有关国家和地区拨款的详细信息，请参阅 2019 年《统计与财务审查》，可在[此处](#)下载。

人口基金有效发挥其规范性作用，通过高质量的支助和标准化办法向国家、社区和个人，尤其是最需要的人群，提供基本服务。核心资源是捐助者对人口基金进行的最有效的投资。

**核心供资十分灵活，有助于对 2019 冠状病毒病疫情方案进行迅速调整**

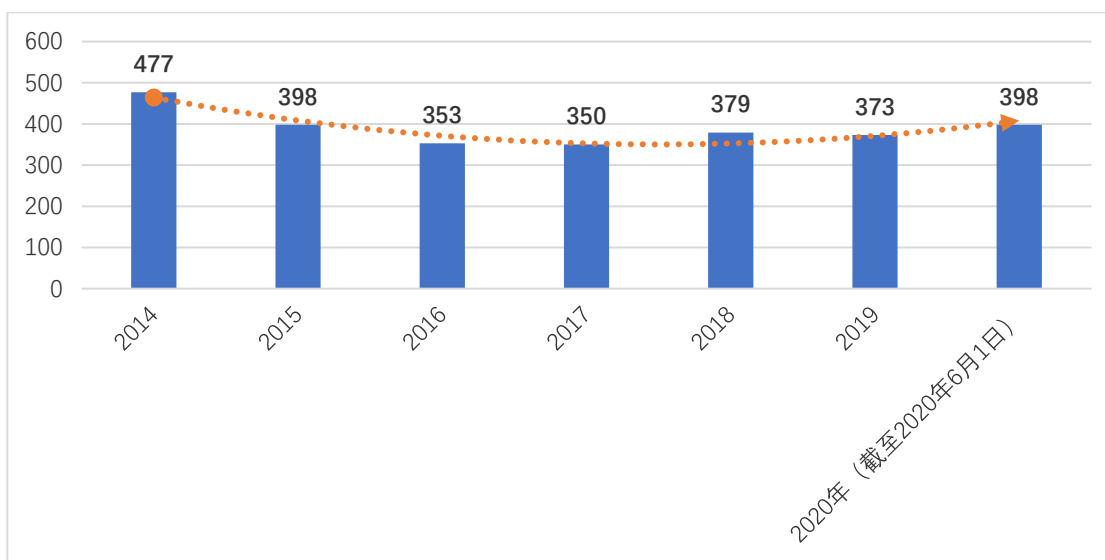
**加勒比地区。**人口基金一直能够迅速将核心资源用于：

- 以当地语言制作和传播富有同情心、透明和一致的信息，以尽量减少疫情对青少年、妇女(包括孕妇)、残疾人和弱势群体的人为影响。
- 支持加勒比区域助产士协会，该协会为加勒比地区的助产士提供能力建设。
- 向各国政府和民间社会组织提供技术援助，以加强或调整基本性健康和生殖健康、性别暴力幸存者的转诊途径。

37. 对人口基金的核心基金进行投资，会对发展国家能力、卫生机构、供应网络和称职的人力资源产生强大的杠杆效应。人口基金还与联合国国家工作队合作，在联合国发展系统的一致性和有效性方面投入核心资源，加强了联合国集体行动在国家层面的影响力。

38. 《人口基金 2018-2021 年战略计划》要求不让任何一个人掉队，这需要调动最低限度的经常资源（估计每年 3.5 亿美元，这是人口基金业务活动的基石）来扩大战略伙伴关系，增加政治支持，并在充满挑战和不断变化的环境中保持灵活性。近年来，人口基金已成功抑制了核心资源供资的下降趋势。2020 年，核心资源的捐款收入预计（截至 2020 年 6 月 1 日）为 3.98 亿美元。

图 7. 2014-2019 年记录的核心资源和 2020 年的预测（单位：百万美元）

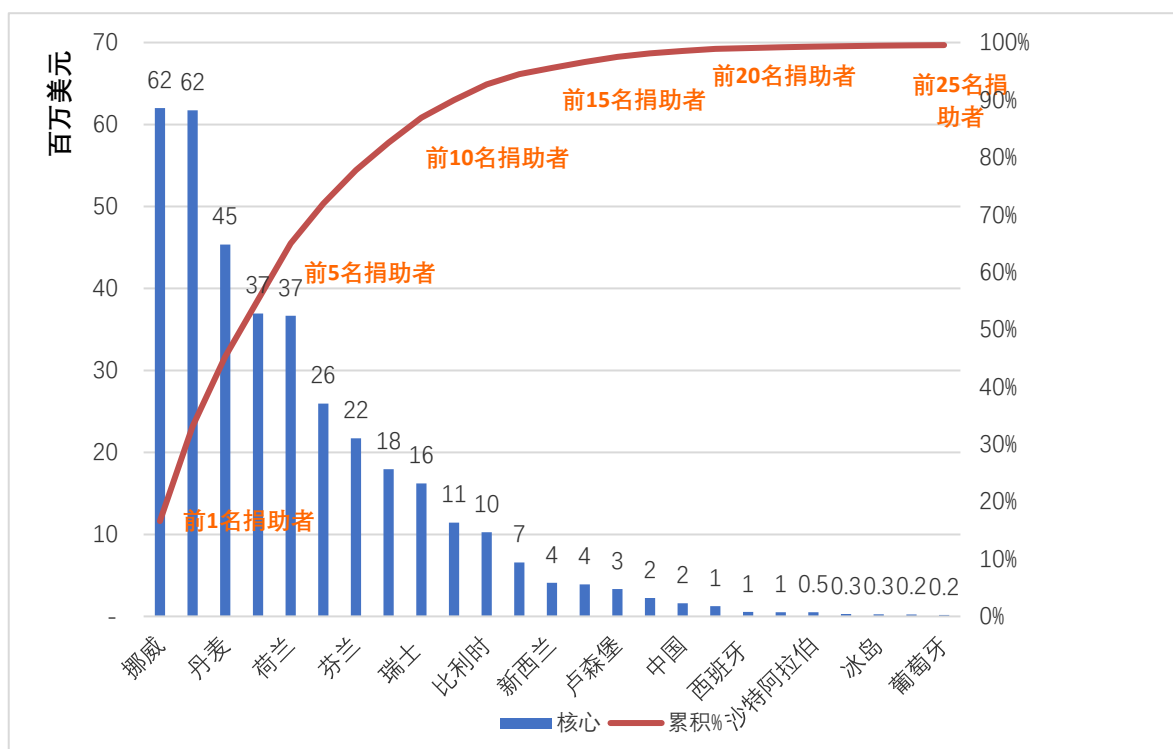


## B. 人口基金核心捐助者和进一步扩大捐助者基数的必要性

39. 人口基金核心供资结构的特点是依赖少数国家政府的自愿捐助者。如图 8 所示，2019 年，15 个捐助者贡献了总核心资源的 98%，这些捐助者全部来自经合组织/发展援助委员会国家。人口基金虽然能够依靠这些传统捐助者的一贯慷慨捐助，但它仍然在继续设法扩大其捐助者基数，特别是非经合组织/发展援助委员会和方案国家中的捐助者。将捐助者基础多样化也是降低人口基金方案财政风险的关键。

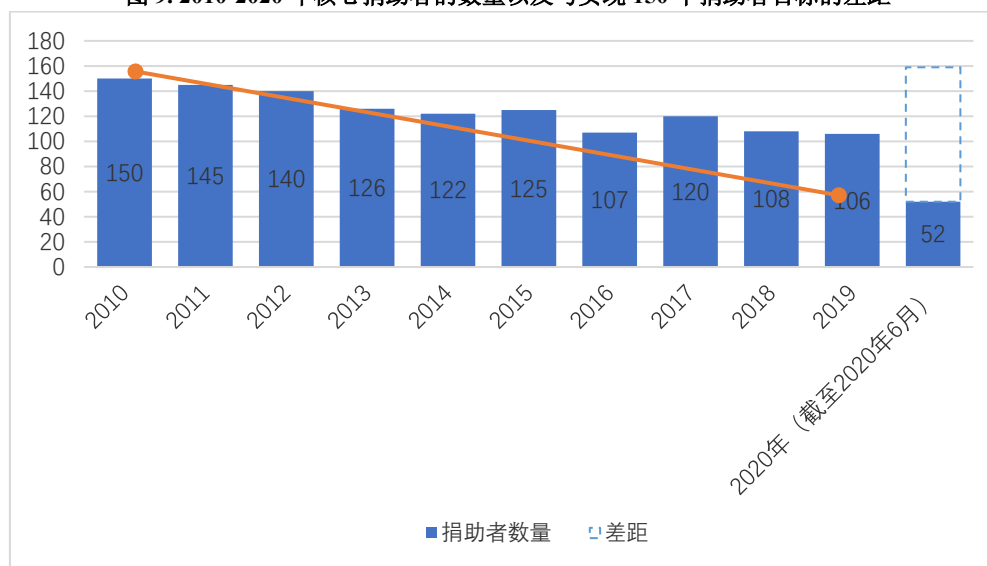


图 8. 人口基金核心资源的主要捐助者（按金额和累积比例，2019 年）



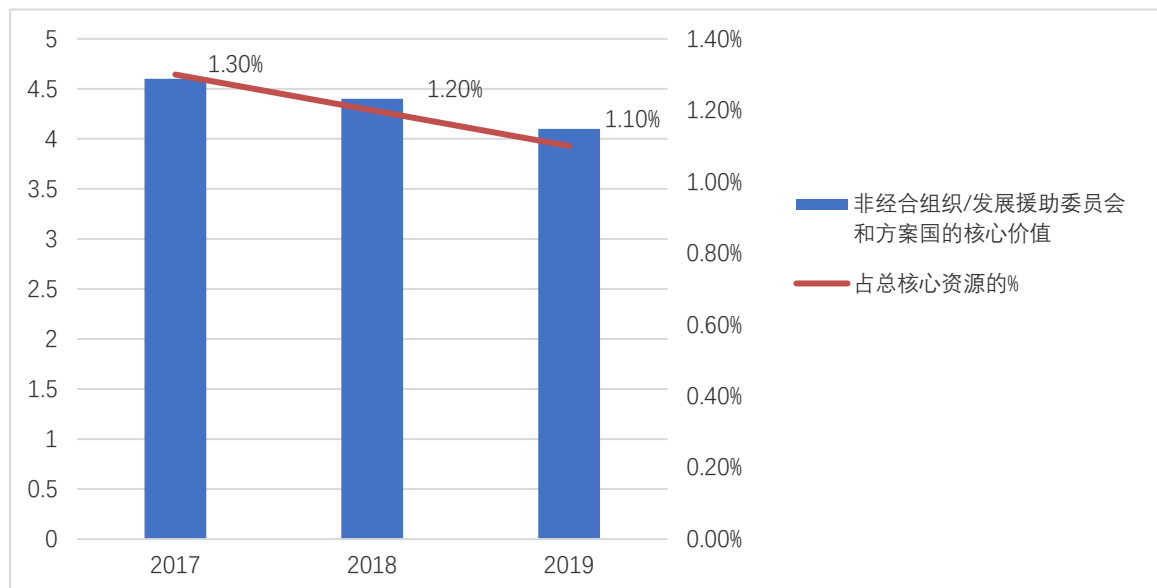
40. 人口基金尽管在全球、区域和国家层面开展了大量外联和动员工作，但核心资源捐助者的总数在 2019 年继续减少（从 2010 年的 150 个减少到了 2019 年的 106 个）。截至 2020 年 6 月 1 日，尽管已提前发起“[2020 年核心动员运动](#)”，并通过执行局和结构性供资对话反复发出呼吁，但迄今只有 52 个国家向人口基金的核心预算提供了捐款。人口基金将继续开展这些工作，以便继续扩大核心捐助者联盟，把资金急剧减少或停止供资的风险降至最低，并围绕人口基金的任务争取更多的支持，尤其是在新兴捐助者和方案国中。

图 9. 2010-2020 年核心捐助者的数量以及与实现 150 个捐助者目标的差距



41. 如图 10 所示，来自非经合组织/发展援助委员会和方案国的核心捐款仍然很少，过去三年停滞在略高于 1% 的水平。附件 5 载有来自非经合组织/发展援助委员会和方案国的核心捐款的更详细清单。

图 10. 来自非经合组织/发展援助委员会和方案国的核心捐款变化趋势（2017-2019）



42. 根据执行局第 2016/18 号决定和供金契约，人口基金将通过以下方式继续强化其“核心依据”：年度核心动员运动；旨在使政府和对应部门参与的、在国家、区域和总部各级开展共同努力；传达核心资源的关键重要性，特别是在危机时期。<sup>15</sup> 作为完全由自愿捐款供资的组织，人口基金呼吁每个会员国向人口基金提供核心捐款，即使数额不大。每一笔捐助都会产生影响。中小规模的捐款在不增加交易成本的情况下，对总体核心资源会产生有意义的累积影响。

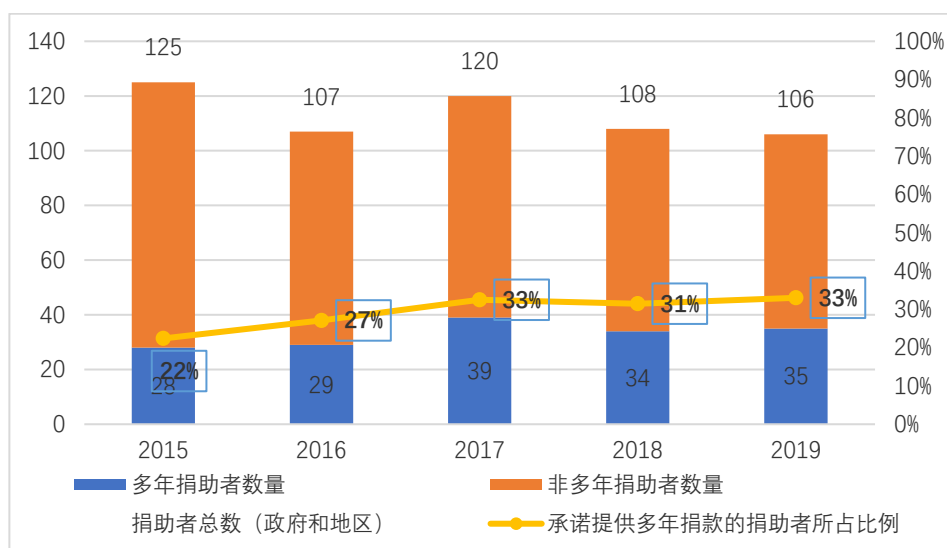
### C. 对核心资源的多年捐款

43. 当以可预测的方式提供时，特别是通过多年捐款的形式提供时，核心资源能够使人口基金：  
 (a) 更好地制定计划并建立更具战略意义的伙伴关系；  
 (b) 降低运作成本；  
 (c) 建设当地能力；  
 (d) 在需求增加或危机来临时及早做出大规模反应；  
 (e) 使复原力建设战略更好地融入更广泛的发展方案编制，以增强复原力以及发展和人道主义方案之间的一致性；以及  
 (f) 实现更有影响力的方案编制，可适应环境、条件和当地需求的变化。它大大减少了国家办事处的工作量和管理稳定运作相关的成本。

44. 如下图所示，向人口基金提供多年核心资金的捐助者数量和比例在过去几年中一直在增加，尽管增幅不大。2019 年，记录在案的多年捐款承诺有 35 个，略高于 2018 年的水平。

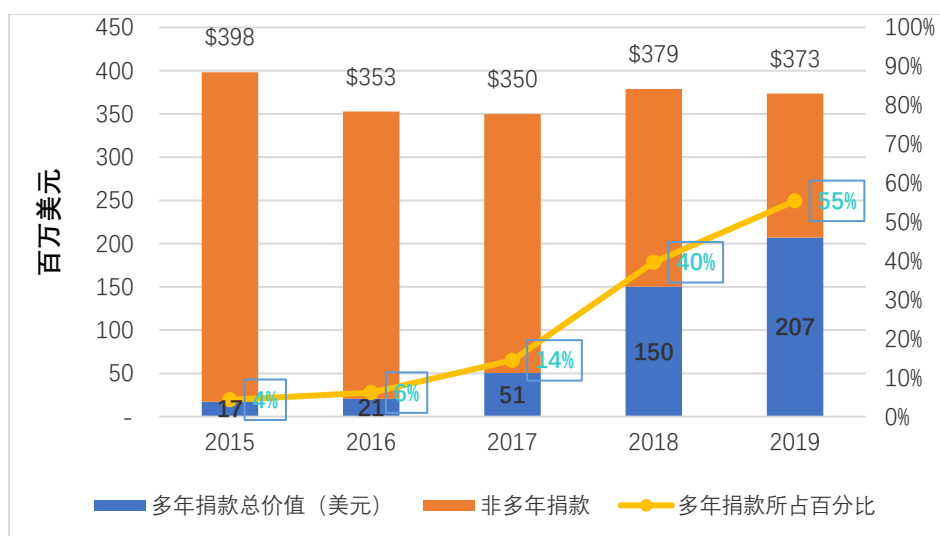
<sup>15</sup> 2020 年，人口基金与开发署、儿基会和妇女署密切合作，发起了一场[社交媒体运动](#)，并播放了[视频](#)“为什么核心供资很重要”，以促进向核心资源供资。此外，人口基金还组织了一场结构性供资对话特别会议：“危机之前、危机期间和危机之后”：关于高质量和灵活供资问题的对话，列举了高质量和灵活供资如何在紧急情况下发挥关键作用的例子，并鼓励在危机之后维持良好的捐助者做法。

图 11. 多年核心捐助者的数量和百分比（2015-2019 年）



45. 如图 12 所示，多年捐款的总价值在同一时期持续增长，在过去三年翻了两番，2019 年达到 2.07 亿美元，这是一个非常积极的发展势头。多年期协议的平均持续时间为四年；考虑到战略计划周期和其他方案编制文件的期限，这被认为是可行的。

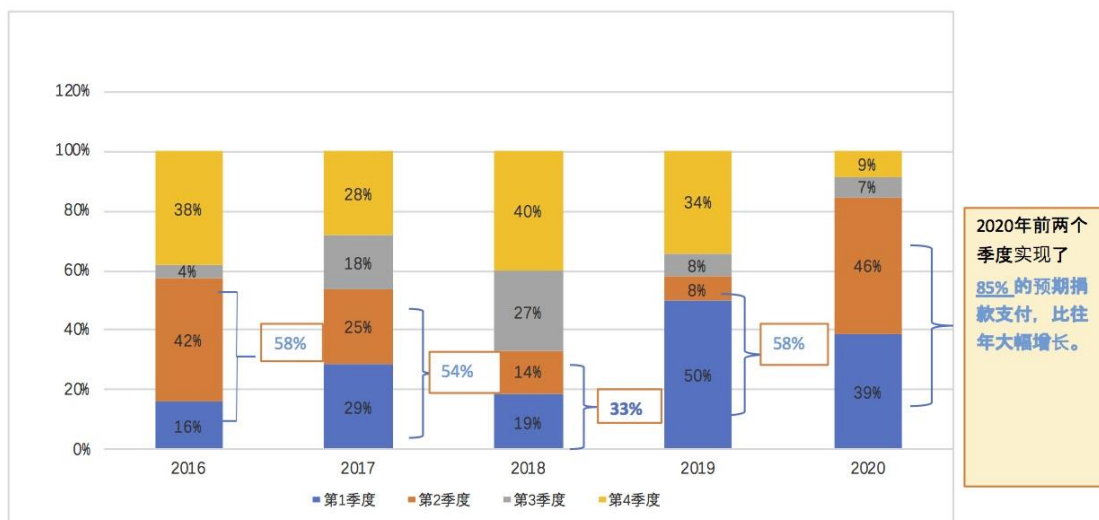
图 12. 多年核心捐款的价值和百分比（2015-2019 年）



#### D. 及早支付捐款的重要性

46. 提前和及时支付承诺的供资款项对于有效且高效地规划和管理人口基金方案和业务至关重要。鉴于 2019 冠状病毒病疫情对货币和市场波动的经济影响，捐助者已加快支付 2020 年承诺的捐款。截至 2020 年 5 月，已经收到 85% 的捐款，符合收入预测。人口基金捐助者对核心资源提供了前所未有的支持，同时也表明提高可预测性是可以实现的。本着这一精神，人口基金呼吁所有捐助者加快支付 2020 年的捐款，并在 2021 年及以后继续表现出团结。

图 13. 2016-2020 年记录的收入时间（按每个季度收入占当年总收入的百分比呈现）



注：

- (1) 2016年、2017年、2018年和2019年包括原定于上一年的付款。
- (2) 2020年：前两个季度为实际收到的现金付款，后两个季度是预测。
- (2) 2020年：捐助方已确保尽早付款，以帮助减轻全球2019冠状病毒病疫情带来的风险。

## E. 管理波动和不确定性

47. 在全球大流行病爆发之前，2018年和2019年出现的积极财务势头预计将持续到今后多年。鉴于预计出现的经济收缩和财政空间紧缩，人口基金将继续设立谨慎的收入目标，将可能出现的波动考虑在内。人口基金在处理前几年高于预期的收入时，也将采取长期战略办法。由于捐助者承诺的不确定性和汇率波动，并不是2019年结转的所有核心资源都将分配。<sup>16</sup>这些资源将在战略计划剩余期间和今后逐步使用，以便在没有实现收入预测时进行调整。人口基金期待获得所有合作伙伴的支持，对实现2020年目标仍持谨慎乐观态度。然而，这是前所未有的时期，人口基金正在为可能出现的收入减少情况进行规划。人口基金鼓励所有会员国再次将多年供资和及早付款列为优先事项，因为这对实现战略计划成果至关重要，对资助人口基金应对不断变化的全球挑战和新出现的危机也至关重要。

## 六、非核心供资和工具

### A. 总体情况和主要捐助者

48. 如第四节所述，战略计划实施的头两年中，非核心资源的绝对值和相对值都有显著增长。非核心资源的增长主要是由以下供资工具的增长推动的：人口基金专题基金；联合国集合基金和机构间转移支付；以及用于方案/项目的其他专项资金。由于高质量的供资在人口基金供资结构中所占比例越来越大，核心和非核心供资之间的不平衡继续加剧，必然导致更加碎片化。

49. 表3列出了2018年和2019年人口基金的主要捐助者。联合国集合基金和机构间转移支付仍然是人口基金非核心捐款的主要来源。这表明了人口基金在联合国联合方案编制中的强大地位，并认识到人口基金的任务对实现联合国全系统业务和可持续发展目标有促进作用。

<sup>16</sup> 地缘政治发展和经济趋势正在造成货币市场的重大波动，使捐款波动幅度加大，并对资源的可预测性产生了负面影响。

表 3.人口基金非核心资源（2018-2019 年）主要捐助者和捐款额

(单位: 百万美元)

捐助者	2018	2019
联合国和组织间转移支付*	164	262
大不列颠 及北爱尔兰联合王国	128	189
加拿大	117	96
挪威	64	81
欧盟委员会	64	52
荷兰	55	46
澳大利亚	51	43
丹麦	46	23
瑞典	23	17
喀麦隆	19	14
其他	146	174
	<b>877</b>	<b>997</b>

\* 联合国和政府间转移捐款包括从联合供资机制收到的所有资金：联合方案、多捐助方信托基金以及联合国各组织的双边转移支付。这些捐款不包括：用于返还税金的捐助者转账；给捐助者的退款；利息收入；间接成本回收。

## B. 人口基金专题基金

50. 人口基金的专题基金属于汇集的捐助者基金，旨在支持在人口基金《战略计划》框架内取得成果。它们支持在优先领域和国家中的核定方案，并加强协调一致的方法，以与国家计划和预算保持一致。专题基金资源的可预测性为促进和扩大方案编制创造了独特的机会，有助于满足未得到满足的需求。

51. 专题供资是用于人口基金方案执行的一个重要收入来源，是对核心供资最高效的补充。专题供资以需求为基础，并与人口基金的战略成果领域完全一致，使人口基金能够促进长期规划、节省交易和报告费用，从而增加专门用于方案编制的资金，并产生比高度专用的捐款更高的投资回报。专题供资是良好多边捐助的明确表现，《供资契约》明确鼓励这一做法，要求会员国到 2023 年将其对单一机构专题基金的捐款增加一倍。

52. 人口基金设立了四个专题基金，以支持旨在实现战略计划变革性成果的相应战略成果领域。附件 6 详细介绍了各专题基金的供资情况、适应和应对 2019 冠状病毒病的措施以及 2019 年取得的成果。

53. [人口基金供应](#)是人口基金专门用于计划生育的专题方案。人口基金供应支持有最大需求的国家，帮助加强其供应链，使妇女和少女能够获得避孕药具。该方案除了在人道主义危机中提供支助外，还特别关注 46 个国家。由于人口基金只能用手头的现金来采购计划生育用品，过桥融资机制提供了循环融资池，人口基金供应可以用这个融资池在国家需求出现时在收到捐助者资金之前下商品订单，以满足国家的需求。过桥融资机制加快了采购过程，降低了商品成本，并将与人口基金有关的商品缺货率降低了高达 50%。

54. [孕产妇和新生儿保健专题基金](#)旨在支持可持续发展目标 3，侧重于减少孕产妇和新生儿死亡，以及改善普遍享有性健康和生殖健康服务的机会；并且支持关于性别平等以及增强妇女和女童权能的目标 5。该专题基金侧重于四个关键干预领域：（a）紧急产科和新生儿护理；（b）卫生人力资源，特别是助产士；（c）孕产妇死亡监测和响应系统；（d）预防和治疗产科瘘及幸存者的社会融合。该专题基金支持 32 个国家实施强有力的孕产妇保健方案，跟踪结果，促进杠杆效应和协调，改进孕产妇死亡鉴定和主动应对方式，以避免未来可预防的死亡。

55. [人道主义行动专题基金](#)提供灵活的多年期供资，使人口基金能够在危机开始时迅速作出反应，并在人道主义反应资金不足时提供援助。该基金旨在增加可用于应对紧急情况的资金总额，并将这些资金用于最需要的地方。该基金由政府 and 私人捐款提供资金，汇集捐助者的捐款，以



此降低交易成本。该专题基金涵盖了人口基金人道主义响应呼吁的方方面面，没有指定地理、主题或时间，使人口基金能够在任何发生灾害的地方更迅速和更高效地采取行动。

56. **人口数据专题基金**是人口基金供资架构的最新新增项目。该专题基金于 2020 年初启动，旨在回应各国政府日益增长的要求，解决长期存在的人口数据和相关人力能力短缺问题。该主题基金的目标是，在截至 2030 年的“行动十年”期间，提升高质量人口数据的可用性和可获得性，找出落在最后面的人，相应地确定投资目标，加快实现可持续发展目标的进展。45%的可持续发展目标指标需要可靠的人口数据，因此，要想不让任何人掉队并先为需求最大的人群提供服务，至关重要的是，要具备分类的、精确的地理数据。准确和可靠的人口普查数据是在国家和地区各级监测可持续发展目标的核心，可满足那些落在后面的人的需求。然而，人口基金估计，在 2010 年人口普查中，全世界未被计入的人口高达 7%（大多数来自最不发达国家），由于技术和财政能力、健康（尤其是由于 2019 冠状病毒病导致的）、社会和政治动荡等方面的挑战，2020 年人口普查中，34%的非洲人口存在未被计入的风险。

### C. 联合国集合基金和联合方案

57. 联合国集合基金和联合方案是人口基金非核心资源的重要部分，而且所占的比例越来越大，这表明了人口基金、捐助者和联合国机构把综合办法、联合交付和协作放在中心地位，以便在全球和地方层面创造附加价值。如表 3 所示，这种方式在 2019 年大幅度增加，最高达 2.62 亿美元（来自 20 个不同实体），同比增长 60%，现在占人口基金非核心资源的 18%。因此，来自联合国系统的捐款现在是 2019 年非核心资金的最大资金来源之一，这使人口基金成为来自联合活动的非核心资源所占比例最高的实体之一。这些成果表明，人口基金在继续优先考虑联合机制，以便有效地执行与联合国伙伴组织的共同章节，并实现可持续发展目标议程的同时，仍然投资于联合国发展系统改革并愿意推进改革。人口基金将进一步投资，积极主动地寻找建立高影响伙伴关系的机会，并监测联合努力的影响。

58. 2019 年，人口基金继续通过联合国发展集团战略融资成果小组（由联合国人口基金执行主任任共同主席）的代表以及涉及监督、协调、数据生成和实施集合融资机制的其他论坛，在机构间供资和相关平台方面发挥积极作用。人口基金现为《2030 年可持续发展议程》联合基金业务指导委员会的成员。自 2020 年设立联合国 2019 冠状病毒病应急和恢复基金以来，人口基金一直是该基金咨询委员会的一员，支持当选秘书长确定该基金的优先事项并解决战略问题，以支持联合国国家工作队在国家层面的应对行动。

59. 作为一种不仅促进联合交付，而且有助于捐助者提供灵活和可预测的捐款的方式，集合供资机制和其他机构间供资机制在人口基金供资架构中对核心捐款和特定机构的专题基金发挥了补充作用。针对从机构间协同作用中获益的成果领域，人口基金继续与众多的联合国实体建立强有力的联合方案和融资组合。

60. 促进扩大进展的联合行动和集合融资机制的突出例子有：人口基金-儿基会关于消除女性生殖器切割行为的联合方案、人口基金-儿基会消除童婚现象全球方案，人口基金作为消除暴力侵害妇女和女童行为的聚光灯倡议的创始合作伙伴之一，继续在五个区域与其他机构大规模合作。

### D. 方案国政府和国际金融机构

61. 方案国对其本国国家方案的捐助在 2019 年创下历史纪录。之所以能够取得这一成就，是由于方案国在人口事务（包括人口普查）上持续不断地投资，以及人口基金努力开发工具，着重强调投资于性健康和生殖健康及生殖权利的经济利益，并提高政府支出的有效性。人口基金正在呼吁方案国政府为实现自身的发展目标增加国内资源分配。在这方面，人口基金正在国家层面与各国政府，特别是财政部合作，开发工具和进行研究，以支持确定和优先考虑性健康和生殖健康及权利（SRHR）干预措施，将其作为投资重点领域，以便纳入更广泛的国家筹资框架。人口基金参与支持开发这些工具是关键所在，因为通过提高支出有效性，并确定 SRHR 在实现更广泛的《2030 年议程》时起到的推动作用，各国有机会调动资源和加强政策，支持 SRHR。

62. 此外，人口基金继续加强伙伴关系，特别是与国际金融机构的伙伴关系，以支持方案国。方案国政府为支持本国国家方案而提供的共同供资捐款继续占据收入相当大一部分，主要来自



国际金融机构的贷款和赠款。<sup>17</sup>2019年，为36个方案国签署了总额为7800万美元的协议，比2018年的7000万美元增加了近800万美元（表4）。这一增长是通过加强人口基金与各国国际金融机构的上游合作实现的。

表4.向本国国家方案捐款的方案国（单位：百万美元）

捐助者	2018	捐助者	2019
喀麦隆*	19,0	孟加拉国*	17,0
危地马拉	13,2	危地马拉	8,4
海地*	12,0	布基纳法索*	8,0
印度尼西亚*	9,3	马拉维	7,1
巴西	4,9	贝宁*	6,9
刚果民主共和国*	4,3	尼日尔*	6,6
尼日利亚	2,7	刚果民主共和国*	6,1
科特迪瓦*	1,8	中国	4,3
乌拉圭	1,1	尼日利亚	3,8
巴拿马	0,5	洪都拉斯	2,4
其他*	1,2	其他*	6,9
合计	70,0	总计	77,5

\*包括来自国际金融机构的捐款

\*包括来自国际金融机构的资金

63. 在国家层面已经建立的合作基础上，人口基金正在扩大与越来越多的国际金融机构的关系。在过去三年中，在国际金融机构资助下，技术合作和方案实施都显著增长，2019年的收入创历史新高（约4600万美元）。

64. 根据秘书长的《2030年议程融资路线图》<sup>18</sup>，人口基金过去两年的工作重点是发展与多边开发银行的联合合作框架，以加强区域和国家层面的协同作用。在此过程中，人口基金已成为许多国际金融机构信任的合作伙伴。这方面的一个例子是与世界银行和萨赫勒地区的其他区域和国家实体的伙伴关系——[SWEDD](#)<sup>19</sup>（世界银行萨赫勒妇女赋权和人口红利项目），其目的是通过人口转变加速器投资于人力资本。这一伙伴关系目前正在扩大到[世界银行非洲人力资本计划](#)<sup>20</sup>中的20个国家。自2017年以来，人口基金在国际金融机构资助下正在实施的项目价值几乎翻了一番。此外，人口基金是目前帮助各国执行大流行病应急筹资机制的六个认证实体之一；已于2020年获得应对2019冠状病毒病疫情的初步赠款。

65. 人口基金和伊斯兰开发银行正在合作设计一种发展影响债券，投资于少女的健康和福祉，以提高她们参与阿拉伯国家区域社会经济发展并从中受益的能力。

**喀麦隆。**人口基金正在与喀麦隆政府和伊斯兰开发银行一起制定一个“小额伊斯兰保险”（符合伊斯兰教法的保险计划），以降低该国的孕产妇、新生儿和儿童死亡率。

<sup>17</sup> 2018年来自国际金融机构的资金包括：伊斯兰开发银行、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、美洲开发银行和世界银行。

<sup>18</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf>

<sup>19</sup> [https://wcaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SWEDD\\_ENG.pdf](https://wcaro.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SWEDD_ENG.pdf)

<sup>20</sup> <https://www.worldbank.org/en/region/afr/publication/africa-human-capital-plan>

66. 人口基金继续与一些国家的政府和金融机构合作，设立强制性收费或征税（小额税），为面向青年的性健康和生殖健康物品的采购和方案提供资金，并与合作伙伴一道，将信贷额度和成本节约方式扩大到符合条件的政府，以便有效地采购生殖健康商品。

## E. 对内罗毕峰会的捐款

67. 众多的公共和私营合作伙伴为内罗毕峰会的预算提供了捐款，该峰会于 2019 年 11 月由人口基金、丹麦和肯尼亚政府共同召开。政府合作伙伴为内罗毕峰会提供的捐款总额约为 680 万美元，来自下列国家：丹麦、挪威、瑞典、芬兰、爱尔兰、澳大利亚、意大利、瑞士、荷兰、卢森堡、德国、冰岛、韩国、肯尼亚和加拿大。私营战略合作伙伴还提供赞助，以补充峰会预算。提供财务或实物捐助的赞助商包括：拜耳公司、北方国际大学联盟、福特基金会、通用电气（GE）医疗保健；全球公民、肯尼亚航空公司、国际计划、普拉达集团、荷兰皇家飞利浦公司、特奥会、联合国伙伴关系办公室、Women Deliver 和基督教青年会此外，国际公平贸易标签组织（FLO）和特奥会还通过赞助来支持特定会议的内容。

## F. 欧盟委员会

68. 2019 年，从欧盟委员会收到的非核心捐款总额为 4300 万美元，较 2018 年的 6400 万美元减少了 2100 万美元。然而，人口基金和欧盟委员会之间的伙伴关系得到进一步巩固，体现在欧盟-联合国消除暴力侵害妇女和女童行为的聚光灯倡议以及签署 14 项新捐助协定方面的密切合作。这些协定包括与欧盟委员会人道主义援助和公民保护总司签署的 5 项协定。这些人道主义活动包括在伊拉克、秘鲁、南苏丹、叙利亚和土耳其针对性健康和生殖健康以及性别暴力的干预。已为伊拉克，约旦和也门正在进行的项目提供了额外的资金。

69. 针对吉布提、厄瓜多尔和缅甸的项目与发展援助和合作总司签署了三项新协定，针对亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、利比亚的项目，以及东欧和中亚的一个区域项目与扩盟总司签署了四项新协定，已为突尼斯和乌克兰正在进行的项目提供了额外的资金。此外，针对苏丹的一个项目与内部事务总司签署了一项协定，针对喀麦隆的一个项目与外交政策工具服务部门签署了另一项协定。

## G. 应急准备和人道主义响应

70. 无论是为了应对旷日持久的危机、自然灾害还是疾病爆发的毁灭性影响，人口基金的响应小组在 2019 年全年都在实地工作，在孟加拉国、刚果民主共和国、南苏丹、叙利亚、也门等地拯救生命，恢复人们的尊严和希望。2019 年，人口基金的人道主义行动惠及 64 个国家的约 1900 万妇女、女童和青年。其中，约有 730 万妇女获得了性健康和生殖健康服务，包括产前和产后护理、产科急诊和新生儿护理以及强奸的临床管理。240 多万人获得了计划生育服务。

**也门。**人口基金向 89 万多人提供了生殖健康服务。这项援助包括支助 11.6 万次安全分娩，2.8 万名暴力幸存者，260 个卫生设施，40 个妇女和女童安全空间以及 6 个专门的心理健康中心。

**刚果民主共和国。**260 万妇女受益于现代避孕方法，包括建立避孕方案依从性；培训了 735 名助产士；超过 14,000 名性别暴力幸存者获得了医疗和社会心理服务。

71. 人口基金人道主义收入在 2019 年继续增长，捐款总额为 2.94 亿美元，而 2018 年和 2017 年分别为 1.723 亿美元和 1.654 亿美元。人口基金增援机制还从四个备用合作伙伴（丹麦难民理事会、挪威难民理事会、加拿大和平民主组织 CANADEM、澳大利亚红十字会）获得价值 140 万美元的实物支助。实物支助支持向应对人道主义紧急情况 18 个人口基金国家办事处部署了 31 名人员。此外，挪威难民理事会提供了约 883600 美元，用于设立 8 个区域性别暴力紧急顾问员额，支持四个区域办事处的机构间应对性别暴力需求。

72. 联合国人道主义筹资方式，如中央应急基金（CERF）和国家集资基金，对执行人口基金人道主义行动仍然至关重要。2019 年，共从中央应急基金收到 3700 万美元，用于支助人道主义行动在 36 个国家的行动。2019 年人口基金人道主义行动的其他人道主义捐助者包括澳大利亚、加

拿大、丹麦、欧盟委员会、芬兰、意大利、日本、韩国、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、瑞士和英国。

73. 另一个资金来源是人口基金应急基金，它是主要由核心资源供资的内部供资机制。它允许实地工作队发生紧急情况时启动人道主义应急。2019年，应急基金向33个人口基金国家和地区办事处共计拨款约1000万美元，为大约400万人提供了人道主义援助。其中700万美元来自人口基金核心资源，300万美元由加拿大和挪威共同供资。

## H. 私营部门和其他战略伙伴关系

74. 过去十年，私营部门对人口基金的捐款稳步增加。2019年，人口基金继续加强与非传统合作伙伴的伙伴关系，获得了约1500万美元的私营部门捐款，并与79个合作伙伴进行了合作。上述数字不包括私营部门合作伙伴提供的服务类实物捐助（230万美元），根据人口基金的收入确认政策，这些捐助未被认定为收入。根据人口基金的收入认定政策，在决定将两笔大额赠款转为现金认定的基础上，2019年收到的捐款价值被下调至940万美元。

75. 人口基金除提供资金和实物捐助外，还开展了大量工作，使合作伙伴参与各种伙伴关系模式（知名度、覆盖面和智力伙伴关系）。总体上，伙伴关系在2019年帮助提升了人口基金的影响力，更有效地资助人口基金方案，支持创新和创造性解决方案，倡导妇女和青少年的权利和健康。

76. 2019年进行的资源调动工作获得了比尔及梅琳达·盖茨基金会和盖茨基金会/哥伦比亚大学提供的两笔赠款，总额为1140万美元，根据人口基金收入认定政策，将在2020财政年度对这些赠款进行认定。

77. 在2018年取得的成绩的基础上，人口基金扩大了与强生公司在巴基斯坦、海地、利比里亚、墨西哥和南非的合作，以此作为加强助产士能力和改进生殖健康服务交付工作的一部分。

78. 人口基金还加强了与“默沙东关爱母亲”行动和联合国基金会在工作场所妇女健康和赋权问题上的伙伴关系，为菲律宾的工作场所方案获得了额外赠款，人口基金在菲律宾与企业合作，为当地工人增加获得计划生育信息和服务的机会。

79. 与皇家飞利浦公司建立全球伙伴关系的第一个试点伙伴关系方案是在刚果共和国制定的。在全球伙伴关系的总体愿景范围内，该方案旨在通过引进技术和创新手段，扩大边缘化社区的妇女和女童获得高质量、负担得起的保健服务的机会，包括孕产妇和生殖保健服务；这些技术和创新能够扩大保健系统的覆盖范围，降低成本，并改变产妇保健服务。

80. 2019年，人口基金以多种方式进一步加强了伙伴关系并增加了从主要私营部门合作伙伴那里获得的资源。人口基金旗舰专题基金——“人口基金供应”继续吸引主要来自基金会的私营部门的新投资。比尔及梅琳达·盖茨基金会和温斯洛基金会等机构将190万美元的资金集中用于加强人口基金全组织的能力，以便到2030年消除未满足的计划生育需求。

81. 此外，为支持人口基金的变革管理倡议，比尔及梅琳达·盖茨基金会重点投资两个方面：组织文化变革和三级协调（总部+区域办事处+国家办事处）。该基金会同意通过向人口基金提供实物和赠款支助来满足人口基金的迫切需求。

82. 2018年开始扩大与学术界的接触，自2019年3月启动以来，已与120多个大学合作伙伴建立了全球网络。该网络还在内罗毕峰会期间组织了一次会外活动，以讨论学术机构在实现人发会议议程方面的作用。通过这一网络，人口基金能够与福特汉姆大学、伦敦经济学院、奥斯陆大学、开罗美国大学、智利大学、加纳大学和斯坦福大学建立新的创新型“覆盖”和“智力”伙伴关系。

83. 人口基金与国会议员的伙伴关系对于为《人发会议行动纲领》和可持续发展目标提供政治和财政支持至关重要。2019年，在纪念《人发会议行动纲领》通过25周年的准备活动和干预中，来自130个国家的500多名国会议员重申了他们对人发会议议程的承诺。人口基金还请六个“人口基金供应”优先国家的议员就计划生育和避孕药具的国内筹资问题进行国家协商。

84. 2019 年，人口基金设立了个人捐赠方案，其愿景是到 2030 年每年动员个人捐款 1 亿美元。2019 年 9 月，人口基金为该方案的启动和市场进入阶段的运作分配了一笔种子投资。自那时以来，人口基金的个人捐赠方案一直超额完成其目标。仅在 2020 年，它在仅仅 6 个月内就超过了该年 100 万美元的筹资目标，进一步显示了人口基金这一筹资来源的巨大潜力。

85. 通过不断支持区域和国家办事处，人口基金已在国家和区域两个层面进一步加强了伙伴关系。其中包括与特奥会合作促进性别平等和包容性；与伊泰普水电站合作在巴西防止意外怀孕；在中国与北方国际大学联盟合作支持青年领导力活动。

## I. 南南合作和三方合作

86. 纵观 2019 年和 2020 年，南南合作和三方合作（SSTC）作为有效和高效的规划战略继续得到推广，为实现这三个变革性成果提供支持。两个区域的 50 多个办事处完成了能力建设，以更好地将此类合作纳入国家方案，并利用这些倡议实现国家发展成果。利用南方供资机制的伙伴关系在 2019 年继续扩大，额外产生 350 万美元。

87. 2019 年，在人发会议 25 周年内罗毕峰会上组织了一次签署会议，以强调南南合作对实现《人发会议行动纲领》的重要性。超过 45 个国家承诺利用南南合作来推动这三项变革性成果，作为其国家人口与发展议程的一部分。人口基金继续开展宣传工作，并举行部长级对话，旨在实现可持续发展目标和《人发会议行动纲领》。人口基金继续在国际青年创新大会（中国深圳）等全球论坛上与联合国南南合作办公室合作，以及与机构间协调倡议合作，包括制订第一个联合国全系统南南合作战略。人口基金国家间合作办公室继续维持这些关系，并探索建立新的伙伴关系的机会。

## 七、 战略考虑和未来方向

### A. 2020 年及以后展望

88. 截至 2020 年 6 月 1 日的总收入预测（10.48 亿美元，其中核心资源 3.98 亿美元，非核心资源 6.5 亿美元）与该年度的指示性预期总目标 10 亿美元相符。人口基金期待获得合作伙伴的支持，对实现 2020 年供资目标仍持谨慎乐观态度。每月对收入预测进行审查，以确保财务可持续性，并在预测低于目标时评估采取紧缩措施的必要性。收入预测以筹资估计数为基础，根据捐助者和合作伙伴的承诺、对专题基金和其他供资工具的预期捐款、其他宏观经济和政治参数以及汇率等各种财务预测进行计算。

89. 尽管 2019 冠状病毒病疫情造成了社会经济和金融冲击，但由于前几年的审慎预算管理以及在疫情发生后迅速采取了预期和适应措施，人口基金的财政状况在 2020 年保持稳定。这些措施将继续实施和调整，以确保 2020 年及以后财政和业务的连续性。

#### 人口基金在 2020 年及以后维持财政稳定和业务连续性的措施

- 确保人口基金收入的近期措施：
    - 及早筹集核心资源，将之作为优先事项
    - 确保财务稳定以实现业务连续性
  - 审查收入情况：保障流动性和审慎的资源管理
  - [为国家办事处和合作伙伴提供以下指导](#)：技术、业务、资源调动、宣传
  - 分析 [2019 冠状病毒病对三个变革性结果](#)、成本和业务的影响
  - 根据人口基金的任务，调整国家层面的活动
  - 为 2019 冠状病毒病疫情后的工作和恢复做准备：2021 年维持长期财务可行性的早期措施
- 与更广泛的联合国系统保持高度协调**

90. 人口基金将持续监测 2019 冠状病毒病对当前和未来供资的影响，并适当考虑《2018-2021 年战略计划》中期审查和相关成本核算工作。人口基金也正在认真监测官方发展援助的总体趋

势，并与各国政府和合作伙伴合作，以预测和减轻战略计划周期剩余期间的供资风险。人口基金将继续强调国际团结的必要性，以在危机时期支持最脆弱的妇女和女童，记录其影响，展示人口基金在应对危机中发挥的独特作用，并与捐助者和合作伙伴就需要、差距和最佳供资渠道进行积极沟通，以尽量减少碎片化和不适当的条件限制。

## B. 风险管理

91. 持续的 2019 冠状病毒病危机影响了人口基金开展风险管理、保障、审计和调查工作的方式，至少在疫情限制了人口基金开展业务和方案活动的这段时间内造成了影响。尽职调查方式通常保持不变。考虑到最新的发展动态，人口基金正在审查需要派遣外地特派团或取得现场文件以及与人面对面互动的审计和调查。人口基金在短期内作了一些调整，目前正在评估其保证、咨询和调查职能受到的长期影响，目的是在人口基金资源的使用和监测方面保持最高水平的廉洁、效率和效力。

## C. 人口基金三项变革性成果成本核算工作

92. 距离 2030 年的最后期限只剩下 10 年，全世界必须增强实现可持续发展目标的紧迫感。对于人口基金而言，实现这三项变革性成果需要各国立即加速采取行动，并在各级政府和利益攸关方之间建立伙伴关系。

93. 人口基金的变革议程要求超越“一切照旧”的模式进行深刻变革。这项雄心勃勃的议程要求在多个部门进行大量投资。需要动员广泛的社会投资者，以及政府、捐助者和民间社会等传统行动者，但必须让私营部门、公私伙伴关系和个人发挥更大的作用。

94. 为实现 2030 年变革议程中的承诺，人口基金作为负责性健康和生殖健康及生殖权利的联合国机构，必须在实施和动员伙伴关系和围绕这些成果投资方面发挥主导作用。这就要求人口基金为了实现 2030 年愿景而扩大其证据和合理的论据以及宣传、方案编制和业务。提出经济、权利和影响方面的合理论据，是扩大循证宣传和政策对话的最适时的投资。成本核算和筹资举措将有助于解决实现可持续发展目标时遇到的资金缺口。

95. 2019 年，人口基金与约翰霍普金斯大学、华盛顿大学、维多利亚大学和 Avenir Health 一起估计了到 2030 年实现这三项变革性成果所需的全球资源。在 2019 年 7 月举行的联合国大会高级别政治论坛期间宣布了初步成果，并于 2019 年 11 月在人发会议 25 周年内罗毕峰会上广泛传播。此外，人口基金与这些合作伙伴合作，评估 2019 冠状病毒病疫情如何影响成本和成果。人口基金将加强宣传，以调动资源填补资源缺口。人口基金还将支持各国开发“国家投资论证”，以利用成本核算和影响建模工具来调动国内资金，实现变革性成果。

96. 成本核算工作还将利用人发会议 25 周年内罗毕峰会所产生的势头。作为联合国发展系统和可持续发展目标框架的一部分，人口基金将继续应各国请求，帮助它们履行自愿的国家承诺。

## D. 改进预测、报告、知名度和认可度

97. 人口基金在收入预测的基础上采用总体谨慎而现实的预算规划方法，以便在预测未实现时尽量减少出现资金缺口或采取紧缩措施的可能性。尽管 2020 年的资源调动预测似乎令人放心，但 2021 年的预测仍将是困难的，尤其是对非核心资源而言，因为考虑到存在多个非核心资金流，资金分配变得更加复杂。

98. ICT 转型项目将于 2021 年底推出，预计将更加系统地将资源与成果挂钩，改进对收入预测的监测，并在预期的需求和成果的基础上更好地支持资源的规划、分配、管理和报告。目前，ICT 转型项目正处于执行阶段，系统组件正在配置，将于 2021 年上半年开始测试。收入预测功能，包括与资源调动和伙伴关系活动的管理和监测相关的流程，将在 2021 年初实现。

99. 此外，人口基金在 2019 年和 2020 年采取了一些关键措施，以进一步提高成果的透明度、问责制和知名度，同时试图减轻其供资的自愿性和不稳定性所固有的风险。根据执行局的指示，人口基金调整了其关于结构性供资对话的年度报告的格式和内容，以提高对话质量。此外，人口基金正在根据《供资契约》加强对支出结果的年度报告。通过改进的数字工具，例如 2019 年



[年度报告](#)和[国家一级报告](#)完成了这项工作，报告也可在网上获得。人口基金还增加了知名度和认可度产品，其中包括[捐助者页面](#)和实地报道，展示捐助者最近的捐款和通过捐助者支助取得的具体进展。

100. 人口基金是“国际援助透明度倡议”（IATI）的积极成员，加强了系统和可视化工具，以让工作更易处理，更好地报告核心和非核心资源。合作伙伴政府信息系统、联合国全系统数据门户和在线人口基金成果门户网站使用这些信息和相关成果。在人口基金成果门户网站，按照国家、区域和捐助者对成果和支出进行可视化显示，介绍了 IATI 中报告的支出信息和相关成果。

101. 为了提高会员国对核心和集合基金捐款的透明度、知名度并改进监测，人口基金继续加强其资源规划和跟踪系统，以便能够有效地为全系统范围内的数据和证据请求、联合审查和报告作出贡献。为了加强核心和非核心基金管理的透明度和问责制机制，人口基金正在按照联合国可持续发展集团实体和国际援助透明度倡议（IATI）商定的统一财务报告标准（即“数据立方”）跟踪和报告资源。人口基金支持 UN INFO 作为联合国发展系统的国家层面规划、监测和报告平台。目前正在讨论其作为单一数据入口的架构和实施及国家自主性，以受益于 UN INFO 中所捕获的数据的多种用途。UN INFO 将被纳入人口基金的总体绩效管理和报告工具，并与正在开发的人口基金企业资源规划系统预期的从计划到报告功能完全协调一致。

102. 人口基金将继续努力提高管理和方案的卓越性、成果的透明度、问责制和知名度，并欢迎会员国就此提出建议。人口基金承诺与联合国合作伙伴机构进行交流，并向它们学习，以便进一步改进结构性供资对话，有效执行《联合国供资契约》。

## E. 继续为新的供资窗口开展宣传和对话

103. 正如四年期全面政策审查和《供资契约》所强调的那样，人口基金继续系统地强调高质量资金对于有效执行其任务的重要性。凭借连续两年良好的资源和成果绩效，人口基金完全有能力实施《2030 年议程》中提出的宏伟愿景及其三项变革性成果。人口基金正是本着这种精神呼吁捐助界支持可预测的现金流，这对于高效和有效的业务管理非常重要。人口基金鼓励各国政府提高其对核心资源和专题基金等其他优质供资工具的捐款水平。人口基金敦促捐助者信守承诺，按付款时间表及时捐款，以确保人口基金的行动产生最大的影响。

104. 对在 2019 年和 2020 年头几个月录得的收入，人口基金向所有捐助者深表感谢。人口基金将继续寻求其盟友和合作伙伴的指导和支持，以支持其对 2019 冠状病毒病疫情的即时和长期应对措施，并解决核心和非核心资源之间日益严重的不平衡、成本核算过程中确定的资金缺口以及人道主义方案编制方面的问题。优化两者的战略不是相互排斥的，而是构成了人口基金资源调动战略的支柱。对于数百万人而言，过去十年取得的发展成果现在有可能丧失，人口基金随时准备继续提出灵活供资的理由，以使世界各地的所有妇女、女童和青年都能实现其愿望和权利。

105. 由于国内公共和私人资源增加，外部资源来源多样化，官方发展援助的分配出现部门变化，对社会部门的投资减少，人口基金的发展资金管理局面变得日益复杂。实现“三个零”既要求显著增加能力和资源，也要求改变现有的资源利用方式和优先次序。因此，人口基金将继续在全球层面上积极行动，同时建立一种自下而上的、整体的国家层面的办法，为变革目标提供资金。由于需要更多和更可预测的发展融资，人口基金和合作伙伴必须寻找替代的、创新的供资来源。人口基金将继续与公共机构和私营机构进行接触和合作，以使融资多样化，不再局限于官方发展援助资金，并在人口基金任务的关键领域创建新的“影响投资”平台，其重点不仅在于调动更多资源，还在于提高支出效率，确定国家预算优先次序，实现“三个零”的目标。

## 八、 决策要点

106. 执行局可能希望：

(a) 注意到关于人口基金 2019-2020 年结构性供资对话的报告（DP/FPA/2020/9）；



- 
- (b) 注意到充足和可预测的核心（经常）资源的重要性，这对人口基金加速方案编制以实现其执行局批准的战略计划和帮助实现《2030 年议程》至关重要。
  - (c) 回顾供资可预测性的重要性，并敦促会员国在 2020 年和未来多年优先考虑核心资源和多年期认捐，因为核心资源的减少将危及人口基金实现《战略计划》成果的能力；
  - (d) 敦促会员国通过结构性供资对话，继续同人口基金就从高度专用的资源转为核心和灵活的资源这一转变进行对话，并遵守《供资契约》中相辅相成的承诺。