



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
22 May 2024
Chinese
Original: English

2024 年年会

纽约，2024 年 6 月 3 日至 7 日

临时议程项目 14

人口基金——执行主任的年度报告

联合国人口基金

关于人口基金 2022-2025 年战略计划实施情况的综合中期审查和进展报告

执行主任的报告

摘要

人口基金执行主任关于人口基金 2022-2025 年战略计划实施进展情况的 2023 年年度报告纳入了对战略计划的中期审查。本报告应介绍了人口基金支出详细情况的 2023 年统计和财务审查[DP/FPA/2024/4(Part I)/Add.1]以及 2022-2025 年人口基金综合预算中期审查（DP/FPA/2024/3）一并阅读。

报告显示，到战略计划期间的中点，人口基金产生了加速实现其战略计划的三项变革性成果，并加大《国际人口与发展会议行动纲领》的执行力度所需的势头。本报告还盘点了遇到的挑战和吸取的经验教训。可从人口基金执行局网站获取报告附件，其中提供了关于所取得进展的详细分析和信息。

决定的要点

执行局可能希望：

(a) 赞赏地注意到人口基金在实现人口基金《2022-2025 年战略计划》成果方面所取得的进展，如该计划实施头两年的记录所示；

注：本现版本文档完全由人口基金处理。



(b) 根据 DP/FPA/2024/4（第一部分）和附件 1 所载的中期审查结果，核准对人口基金《2022-2025 年战略计划》的拟议调整。

目录

I. 概述	4
II. 背景	7
III. 已取得的成果	9
IV. 在实施人口基金战略计划时采纳关键转变方面取得的进展	24
V. 2024 年至 2025 年的优先事项	25
VI. 经验教训	26
VII. 资源的中期调整	27
VIII. 下一个战略计划	27

附件

- 附件 1. 产出记分卡和指标更新，2023 年
- 附件 2. 人口基金人道主义最新情况，2023 年
- 附件 3. *2023 年成果黄皮书（在国家层面取得的成果）*
- 附件 4. 全球和区域干预措施的执行情况，2023 年
- 附件 5. 大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 75/233 号决议 2023 年执行情况
- 附件 6. 来自实地的加速故事，2023 年
- 附件 7: 负责审计、调查、道德操守、评价和举报人保护的监督职能概述，2023 年

下列本报告的附件载于[人口基金执行局网站](#)。

I. 概述

1. 本报告分析了在战略计划期中点实现人口基金《2022-2025 年战略计划》成果方面取得的进展，同时还分析了人口基金实施战略计划的准备情况和执行情况，并提出了进一步提高绩效的补救措施建议。
2. 人口基金《2022-2025 年战略计划》的目标是实现普遍享有性健康和生殖健康及生殖权利，加快执行《国际人口与发展会议（人发会议）行动纲领》。人口基金《2022-2025 年战略计划》是三个连续战略计划中的第二个，旨在使人口基金能够为实现《2030 年可持续发展议程》（以下简称《2030 年议程》）中的可持续发展目标做出贡献。随后的战略计划将涵盖 2026-2029 年。
3. 《2022-2025 年战略计划》的重点是加快实现以下三项变革性成果：(a)消除未满足的计划生育需求；(b)消除可预防的孕产妇死亡；(c)消除性别暴力和一切有害习俗，包括女性生殖器切割和童婚、早婚及强迫婚姻。它定义了六个相互关联的产出和六个加速器，作为加速的途径。它还确定了实施方法的关键转变，以使人口基金从“一切照旧”转变为“切合目的”，推动加速发展。该计划也是对全球、区域和国家各级所有合作伙伴的“行动呼吁”，呼吁他们为共同实现变革性成果做出贡献。
4. 自 1994 年在埃及开罗通过《人发会议行动纲领》以来，全世界取得了诸多重大进展（见下文插文）。《人发会议行动纲领》在推动实现 2030 年议程和三项变革性成果方面发挥了催化作用。

自 1994 年通过《人发会议行动纲领》以来取得的成就

自 2000 年以来，全球就业人口中低于国际贫困线的比例下降了 75% 以上；

如今，自 2000 年以来，死于可预防的妊娠和分娩并发症的妇女人数已减少了三分之一；

自 2000 年以来，少女生育的人数减少了三分之一；

自 1990 年以来，使用现代避孕药具的妇女人数翻了一番；

自 1994 年以来，世界上采用任何方法均未得到满足的计划生育需求减少了 20%；

2000 年至 2022 年期间，由熟练保健人员接生的比例增加了 41%；

2000 年至 2021 年期间，艾滋病毒全球估计发病率已从每千人 0.49 降至 0.19；

2000 年至 2021 年期间，全球基本卫生服务的覆盖率增加了 51%。

2000 年至 2021 年期间，北非女性生殖器切割现象减少了 21%。

5. 然而，全球层面在实现三项变革性成果方面的进展最近停滞不前，主要原因是困境因素，包括多重危机及其对社会和经济的破坏；某些方面对性健康和生殖健康倡议及生殖权利的抵制；以及日益加剧的不平等和不公平现象（特别是那些因残疾、种族主义、仇外心理、性取向和性别认同、族裔或居住身份所导致的脆弱性而受到影响的人）。

6. 自 2015 年以来，消除未得到满足的计划生育需求和消除可预防的孕产妇死亡的工作一直停滞不前。因此，世界现在严重偏离了到 2030 年实现三项变革性成果和

《2030 年议程》的正轨。为了实现三项变革性成果和《2030 年议程》，全世界必须做出更大努力。

7. 虽然总体全球趋势停滞不前，但人口基金仍实现了其战略计划产出，这反过来又有助于避免在实现三项变革性成果方面的进展进一步倒退。

8. 人口基金为加快实现三项变革性成果的进展做出了贡献。仅通过采购生殖健康用品的工作，人口基金每年就帮助避免了约 10% 可预防的孕产妇死亡以及约 1500 万例意外怀孕。2022 年和 2023 年，人口基金支助的方案确保每年在受人道主义影响的国家协助完成安全分娩 100 多万次。考虑到人口基金在全球、区域和国家各级改变政策、加强系统和改变歧视性性别和社会规范方面的工作，人口基金的影响在进一步扩大。如果没有人口基金所作的贡献，全球局势将更加糟糕。

9. 下图 1 突出显示了战略计划实施头两年取得的主要成果。

图 1
2022-2023 年期间在人口基金方案国家取得的主要成果



* 以人口基金计划生育商品采购为模型的估计

10. 人口基金充分利用数据和人口动态的力量，继续在人口和可持续发展工作中发挥领导作用。人口基金的努力帮助取得了以下成果：

- (a) 从 2013 年到 2022 年，156 个国家至少进行了一次人口和住房普查；
- (b) 最新数据表明，60.4% 的国家的出生登记数据完整度至少达到 90%；
- (c) 截至 2022 年，77.2% 的 5 岁以下儿童在民政部门进行了出生登记；

11. 对人口基金的准备情况及其战略计划执行情况进行的中期审查发现了一些可以发扬光大的优势领域。其中包括人口基金通过在全球、区域和国家各级的方案编制和规范性参与，有力地配合了其战略计划的战略方向，明确注重不让任何人掉队，扩大人道主义应急和备灾能力；振兴和发展伙伴关系，以实现行动呼吁，为实现变革性成果做出贡献；根据当地情况调整方案和技术援助；越来越多地利用联合国改革来提高组织绩效和推进规范性工作。

12. 中期审查还查明了差距和挑战。其中包括需要加强国家办事处的能力，以解决歧视性的性别和社会规范问题，应对不断变化的人口动态带来的挑战，实现从为三项变革性成果和人发会议议程供资到供资和筹资并举的转变，以及将全球大趋势纳入性健康和生殖健康及生殖权利方案编制工作。在人口基金内部的知识管理、高质量人口数据的可获得性和使用以及更加重视人口基金的规范作用方面也存在一些挑战，特别是在人发会议议程的某些内容遭到反对并被置于次要地位的背景下。

13. 中期审查建议了六项补救优先事项，以改进其准备情况和战略计划的执行情况，这也符合联合国秘书长的联合国 2.0 变革五重奏：

- (a) 通过利用更多、更有力的证据进行宣传和政策对话，加强人口基金各级领导的规范能力，并加强战略伙伴关系以更有效地宣传人发会议议程的所有内容，从而进一步加强人口基金的规范作用；
- (b) 进一步投资于消除歧视性性别和社会规范，加强工作人员在改造社会性别关系和行为改变方案编制方面的能力，并设计和部署创新和有效的干预措施来改变性别和社会规范；
- (c) 强化人口基金关于三项变革性成果对世界各地实现可持续发展目标的重要性的叙述，包括在中等收入国家和低生育率及人口老龄化背景下；
- (d) 通过增加工作人员的知识、技能和能力，探索和利用国际和国内公共和私人资源筹资的机会，投资于为人发会议议程筹资；
- (e) 提高数据分析和前瞻能力，以更好地设计和有效实施面向未来的高质量方案；
- (f) 优化知识管理并使之系统化。

14. 人口基金还将巩固所取得的进展，加强其在人道主义、发展与和平背景下的干预措施的准备程度和互补性。当妇女和女童拥有发言权和选择权，当她们能够充分、自由地行使人权时，实现和平的进程就会加快。

15. 人口基金进行了若干组织改革，以便能够更好地加快实现三项变革性成果和执行《人发会议行动纲领》。这些组织上的调整包括：

- (a) 人口基金的总部优化进程将人口基金的战略和方案职能与技术职能合并，为人口基金注入新的活力，重新构想和改造人口基金，以确保人口基金适应未来发展，并在找准完成其任务所需的战略定位。其中包括以下内容：
 - (i) 政策和战略司和技术司将合并，新的司将命名为方案司。到 2025 年 9 月，这一合并后的司级部门的大部分职能将从纽约和其他地点迁至肯尼亚内罗毕；
 - (ii) 在新的方案司内设立一个数据和分析处；在质量计划处内设立一个专门的知识管理小组和一个筹资小组；在战略规划处内设立一个专门的远见小组；

- (iii) 将目前政策和战略司的政府间、机构间和政策对话处并入传播和战略伙伴关系司，后者将留在纽约；
 - (iv) 设立一个新的方案联络处，该处将在纽约开展工作，以支持执行规范职能以及技术和代表职能；
 - (v) 独立评价办公室从纽约迁至肯尼亚内罗毕；
- (b) 调整供应链管理股，以加强：(i) 计划生育的供需要素；(ii) 物流管理；(iii) 产品质量保证；(iv) 风险管理；(v) 通信，以确保拯救生命的生殖健康产品更有效、更高效地送达有需要的人手中；
 - (c) 重新调整安保协调员办公室，以确保该办公室适合支持人口基金在人道主义和危机背景下扩大全球足迹。

16. 人口基金还将采取若干行动，落实中期审查的优先事项。人口基金将特别地：

- (a) 实施新批准的人发会议筹资战略；
- (b) 启动一项探索性研究，评估人口基金到 2030 年及以后可能出现的需求及其对业务模式的潜在影响；
- (c) 实施新推出的人口基金 2024-2030 年知识管理战略，在人口基金工作人员需要的时候以他们需要的方式向他们提供知识和解决方案；
- (d) 最终确定并实施人口基金创新战略，以加强和简化人口基金支持创新的承诺；以及
- (e) 更新人口基金《2022-2025 年综合预算》、人口基金《2022-2025 年战略计划》的综合成果和资源框架以及人口基金的全球和区域方案，以体现出中期调整。人口基金已确定，实现三项变革性成果和 2030 年议程的变革理论对人口基金《2022-2025 年战略计划》的后半期仍然有效。

17. 本报告将这些调整纳入主流，并在第四节中加以强调。

II. 背景

18. 人类已经走到了十字路口。当今世界面临着多重危机。冲突、气候变化和粮食不安全的威胁，以及 2019 冠状病毒病疫情的残余影响，造成了更加严重、日益复杂的卫生紧急状况。

19. 截至 2023 年 5 月，战争、冲突和侵犯人权行为造成破坏性的后果，导致 1.1 亿人流离失所，其中 3500 万人沦为难民——这是有史以来最高的数字。

20. 2023 年是实施人口基金《2022-2025 年战略计划》和《2030 年议程》的中点。同年，人口基金还启动了审查进程，以纪念《人发会议行动纲领》通过 30 周年。

21. 虽然发达经济体基本上已从 2019 冠状病毒病疫情中恢复过来，但许多发展中经济体却节节败退。世界上半以上的最贫穷国家（其中 75 个是人口基金方案国）面临债务困扰，在为性健康和生殖健康及权利投入资源方面举步维艰。

22. 2023 年也是有记录以来最热的一年。许多受债务负担打击的国家也容易受到快速气候变化的负面影响。人口基金的研究表明，面临气候变化风险最大的国家也是妇女和女童面临孕产妇死亡、亲密伴侣暴力以及童婚和女童怀孕风险最大的国家。

23. 截至 2022 年，经济合作与发展组织发展援助委员会提供的对外援助增至 2110 亿美元，创历史新高，比 2021 年实际增长 17%。然而，这一增长的大部分用于处理和收容难民，特别是乌克兰冲突造成的难民；并没有用于一般的发展倡议，特别是没有用于性健康和生殖健康方案。例如，2022 年，全球援助和发展支出中只有不到 1% 是针对性别暴力的。

24. 尽管已经到了《2030年议程》的中点，但用于性别平等方案编制的资源仍然不足。双边援助总额中只有4%专门用于以性别平等为主要目标的方案。
25. 自2018年以来，人口基金的人道主义呼吁增加了两倍，从4.63亿美元增加到12亿美元。然而，与前一年相比，2023年是自2010-2011年以来全球人道主义资金首次出现下降的一年。
26. 人权在世界各地都面临压力。不平等现象正在加剧。妇女权利停滞不前，在某些情况下甚至出现倒退。公民空间和媒体自由正在倒退。2023年全年，有近450名人权维护者、记者和工会成员遇害，比2022年多40%。
27. 在实现普遍享有性健康和生殖健康及生殖权利以及实现可持续发展目标方面来之不易的进展现在岌岌可危。冲突继续分散注意力和资源，并进一步削弱国际社会的合作。可持续发展目标中超过50%的具体目标进展缓慢且不足；30%的具体目标进展停滞或出现逆转。其中包括关于贫困、饥饿和气候的具体目标。除非国际社会现在就行动起来，否则《2030年议程的承诺》将无法实现。
28. 然而，2023年是技术和创新领域发生变革的一年，从人工智能的兴起到元宇宙，包括在人工智能支持下提供性健康和生殖健康服务。
29. 世界人口结构继续发生变化。2022年，世界人口达到80亿人，这是人类发展史上的一个里程碑。2023年，印度超过中国成为世界上人口最多的国家。
30. 2022年和2023年，为增加获得性健康和生殖健康及生殖权利的机会所做的努力达到了几个重要的里程碑：2023年，世界卫生组织正式宣布2019冠状病毒病疫情结束。此外：
- (a) 2022年，联合国大会通过了第76/306号决议，该决议以秘书长青年问题特使的工作为基础，设立了第一个联合国青年问题办公室。为此，并为了进一步加快实施“我的身体，我的生活，我的世界”这一新的全球战略，以支持倡导所有青少年的身体自主、权利和选择，人口基金于2022年发布了业务指南。
 - (b) 2023年9月，各国国家元首和政府首脑以及高级别代表在纽约出席可持续发展目标峰会，审查进展情况，加快落实《2030年议程》。峰会通过了一项政治宣言，为加快实现《2030年议程》提供了路线图。根据路线图，人口基金中期审查建议采取补救措施，提高人口基金的能力，帮助加快实现三项变革性成果：执行《人发会议行动纲领》和可持续发展目标。
 - (c) 2023年，全球卫生问题在联大高级别周期间成为焦点，举行了三次高级别会议，讨论加强大流行病的预防、准备和应对；实现全民健康覆盖；结束全球结核病疫情。
 - (d) 国际社会在《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会上做出了对妇女和青年至关重要的气候行动承诺；
 - (e) 在2023年10月9日至11日在坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆举行的第二届非洲联盟切割女性生殖器问题国际会议上，人口基金发挥了关键作用。会议通过了一份成果文件，以加快消除切割女性生殖器做法的行动；
 - (f) 2023年，为纪念《人发会议行动纲领》通过30周年，举行了五次区域人口会议。此外，2023年编写了100多份人发会议国家报告。人口基金还就《人发会议行动纲领》开展了其他一些宣传活动和对话。
31. 2024年9月，联合国将举办未来峰会。峰会将寻求加强多边主义，推进改革，以建立一个更加公正、公平和包容的国际金融体系。峰会还将寻求加快努力履行现有的国际承诺，并采取措施应对新挑战和新机遇。

III. 已取得的成果

A. 战略计划成果的实现情况

32. 中期审查发现，在全球层面总体而言，目前的加速步伐仍不足以到2030年实现三项变革性成果。只有少数几个国家有加速度，如果保持这种加速度，就能实现变革性成果。阻碍加速的因素包括人道主义危机及其对不平等和卫生系统的不利影响、歧视性的性别和社会规范、政策和法律框架不完善以及缺乏指导干预措施的数据和证据。

成果 1.到 2025 年，加快减少未满足的计划生育需求

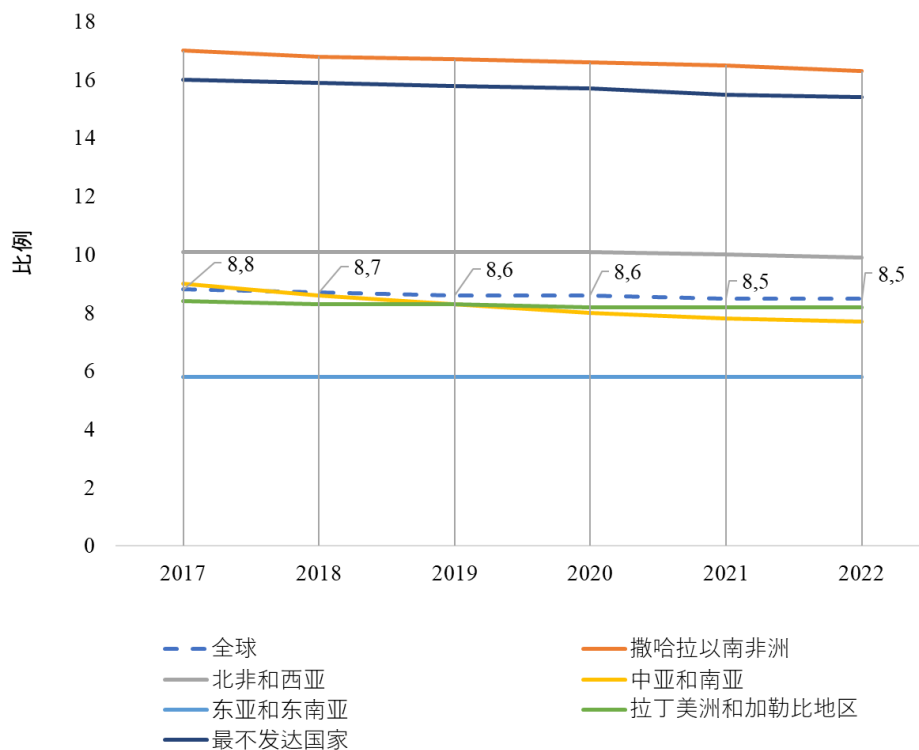
33. 在全球 19 亿育龄女性（15-49 岁）中，估计有 8.74 亿妇女使用现代避孕方法。

34. 自 1994 年通过《人发会议行动纲领》以来，全世界采用任何方法均未得到满足的计划生育需求减少了 20%。就最不发达国家而言（主要是人口基金方案国），在同一时期，采用任何方法均未得到满足的计划生育需求减少了 28%。然而，自 2021 年以来，世界上采用任何方法均未得到满足的计划生育需求停滞在 8.5%（见图 2）。

35. 2017 年至 2023 年期间，中亚和南亚在未满足的计划生育需求方面报告了区域层面最高的下降率。自 2017 年以来，纳入人口基金供应伙伴关系的国家（计划生育需求未得到满足比率最高的 48 个国家）将其总体未满足需求减少了 5%，从而加强了该方案对于加快实现变革性成果的重要性。

36. 在减少未满足的计划生育需求方面进展缓慢，可归因于若干因素，其中包括：(a) 人口增长，育龄妇女人数随之增加；(b) 避孕药具的获取和选择有限，特别是在低收入国家；(c) 文化、宗教和社会规范；(d) 性别不平等限制了妇女在生育选择方面的自主权；(e) 缺乏有利的法律框架；(f) 2019 冠状病毒病疫情。

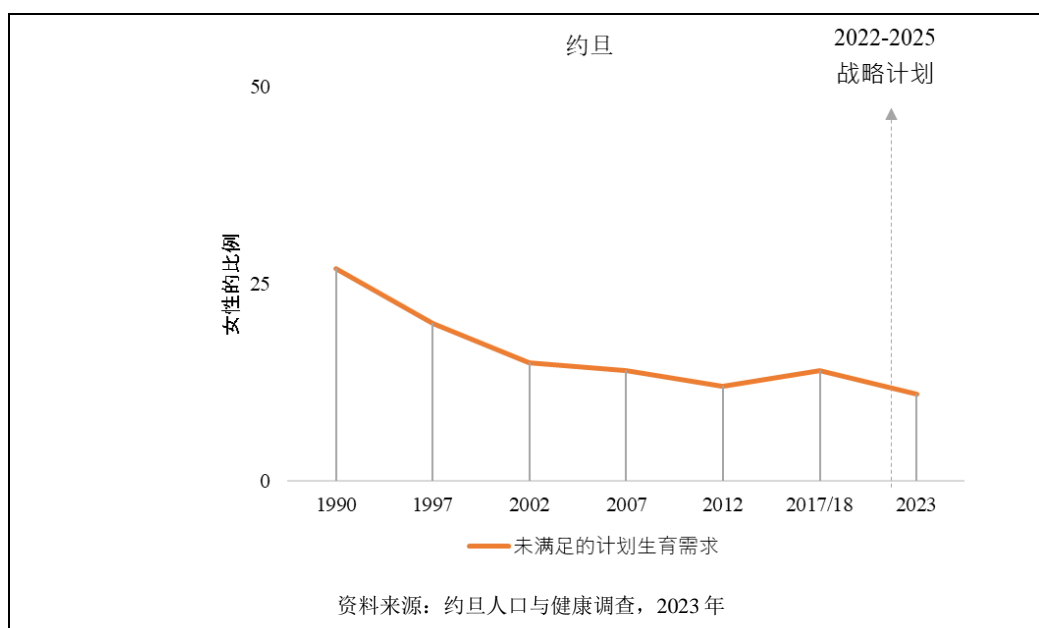
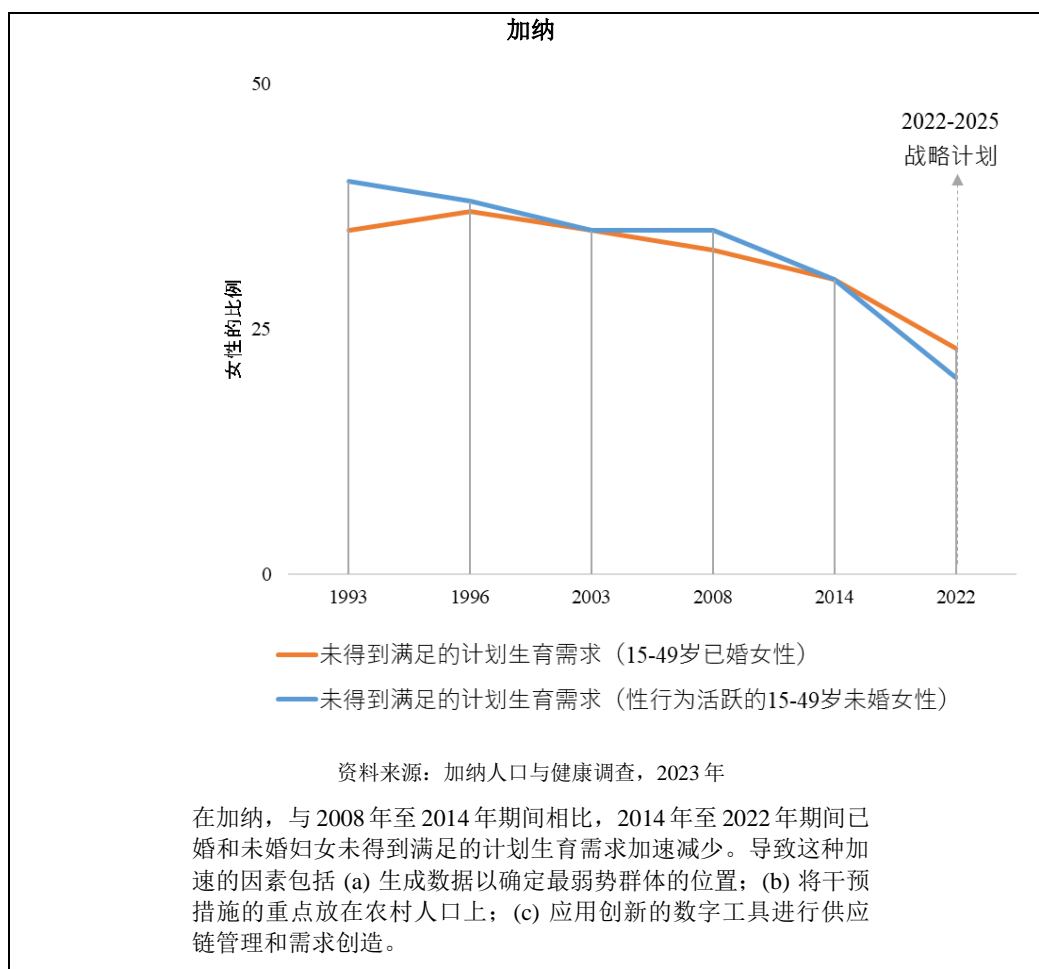
图 2
2017-2022 年，计划生育需求未得到满足的育龄妇女的百分比



资料来源：2022 年计划生育指标的估计和预测。联合国经济和社会事务部

37. 中期审查发现，几个国家，包括下图 3 所示的三个国家，在加快减少未满足的计划生育需求方面取得了进展。

图 3
加速减少未得到满足的计划生育需求的国家实例



在约旦，与 2012 年至 2017 年期间记录的变化相比，2017 年至 2023 年期间 15-49 岁已婚女性未得到满足的计划生育需求加速减少。导致这种加速的因素有：避孕普及率的提高；为缩小计划生育知识差距所做的有针对性的努力；加强教育；增加获得计划生育服务的机会，特别是在农村地区和需求未得到满足程度历来较高的地区。



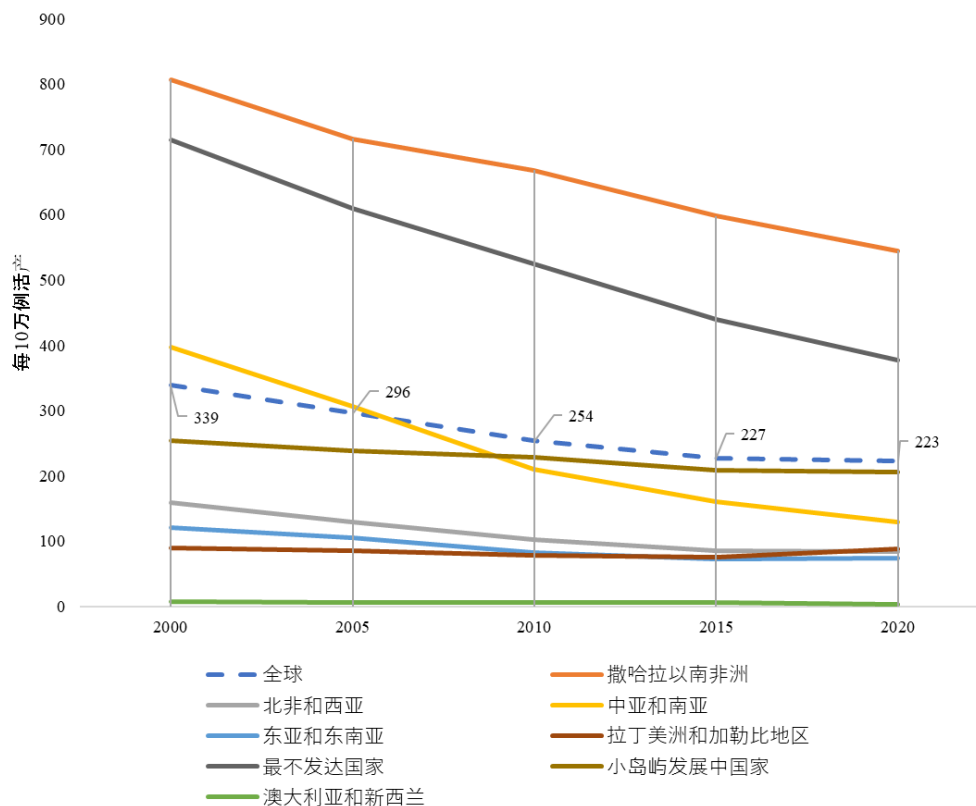
成果 2.到 2025 年，加快减少可预防的孕产妇死亡

38. 2000 年至 2020 年期间，全球孕产妇死亡率下降了 34%。尽管 2000 年至 2015 年期间在降低全球孕产妇死亡率方面取得了重大进展，但 2016 年至 2022 年期间的进展却停滞不前。

39. 孕产妇死亡率估计数因地区而异。2000 年至 2015 年，所有地区的孕产妇死亡率都大幅下降。2016 年至 2020 年，除澳大利亚和新西兰以及中亚和南亚以外，大多数地区的孕产妇死亡率均停滞不前。欧洲和北美以及拉丁美洲和加勒比地区的孕产妇死亡率上升。

40. 最不发达国家的下降速度显著，孕产妇死亡率平均每年下降 2.8%。

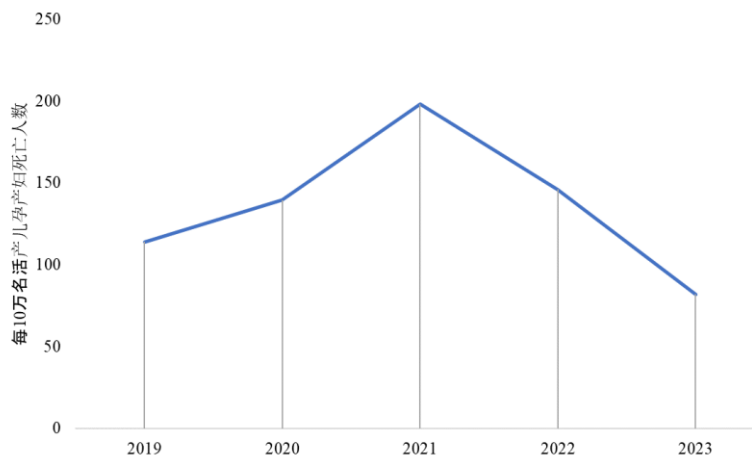
图 4
2000-2020 年孕产妇死亡率趋势



资料来源：2000-2020 年孕产妇死亡率趋势。联合国

41. 2023 年，几个国家推出了若干举措，通过应用人口基金战略计划中的加速器，包括侧重于“不让任何人掉队”的加速器，加大力度降低孕产妇死亡率。在哥伦比亚，乔科省的孕产妇死亡率在 2022 年至 2023 年期间下降了 43%，该省历来是该国孕产妇死亡率最高的省份之一。这是实施国家加速计划和推出创新举措的结果，如 ParteraVital，该计划使传统助产士掌握了现代技能和工具，如移动应用程序，用于登记新生儿和征求建议，以确定新生儿是否需要住院治疗（图 5）。

图 5
哥伦比亚乔科省孕产妇死亡率趋势



资料来源：哥伦比亚卫生部，2023年

42. 尽管取得了这些进展，但世界仍无法如期到2030年消除可预防的孕产妇死亡。几乎每两分钟就有一名孕产妇死亡。2020年，大约95%的孕产妇死亡发生在低收入国家和中低收入国家。2016年至2020年，133个国家的孕产妇死亡率停滞不前。到2030年，80%以上的国家将无法实现国家减少孕产妇死亡率目标。

43. 多项挑战阻碍了孕产妇死亡率的加速下降。在面临严重人道主义危机的9个国家，孕产妇死亡率是全球平均水平的两倍以上。自2020年以来，人道主义危机中孕妇和哺乳期妇女的急性营养不良人数增加了20%。

44. 区域之间和区域内部的孕产妇死亡率也存在显著的不平等。例如，尽管人口基金在东欧和中亚的所有方案国都实现了可持续发展目标中每10万例活产中孕产妇死亡人数低于70人的具体目标，但进展并不均衡。中亚方案国的孕产妇终生死亡风险比西欧高出三倍多。

45. 孕产妇死亡率下降趋势停滞不前的国家面临以下挑战 (a) 卫生系统失灵，包括供应链薄弱和缺乏称职的卫生工作人员；(b) 由于收入、教育、种族和族裔等社会决定因素，边缘化人口无法充分获得和利用拯救生命的关键孕产妇和新生儿保健服务；(c) 公众对一些卫生系统缺乏信任；(d) 存在有害的性别和社会规范。

成果 3.到 2025 年，加快减少性别暴力和有害习俗

性别暴力

46. 在2022年至2023年期间，世界推进了消除性别暴力的努力。然而，没有数据可以追踪其加速的速度。

47. 2023年，几个国家采取了重大步骤，加快消除性别暴力的进展：

- (a) 由于人口基金及其合作伙伴的宣传努力，阿根廷通过了一项法律（称为《奥林匹亚法》），用于防止网上的性别暴力，并追究肇事者的责任；
- (b) 2023年，在人口基金和其他伙伴的宣传支持下，索马里政府制定了一项法案，将强奸和猥亵定为刑事犯罪；
- (c) 借助人口基金的性别暴力应对和预防方案，乌克兰政府和人口基金得以调动109个社会心理流动小组、29个妇女友好空间和11个幸存者救济中心。自2022年3月以来

来，人口基金向妇女和女童提供了 26000 多项服务。此外，超过 42000 名妇女和女童受益于人口基金提供的心理社会咨询；

- (d) 人口基金领导着加沙地带、西岸和东耶路撒冷的性别暴力分群组。2023 年 10 月至 12 月，人口基金向包括性别暴力幸存者在内的弱势妇女提供了 1000 多次现金转移，满足她们的紧急基本需求。

48. 此外，人口基金正在牵头采取干预措施，打击技术助长的性别暴力。2023 年，人口基金制定了关于安全和合乎道德地使用技术解决性别暴力和有害做法的指南。

49. 在全球范围内，26% 有过伴侣的妇女一生中至少遭受过一次丈夫或亲密伴侣施加的身体暴力和/或性暴力。在过去 12 个月中，年龄在 15 至 49 岁之间、有过伴侣的妇女和女童中，约有 12.5% 的人遭受过现任或前任亲密伴侣施加的身体暴力和/或性暴力。

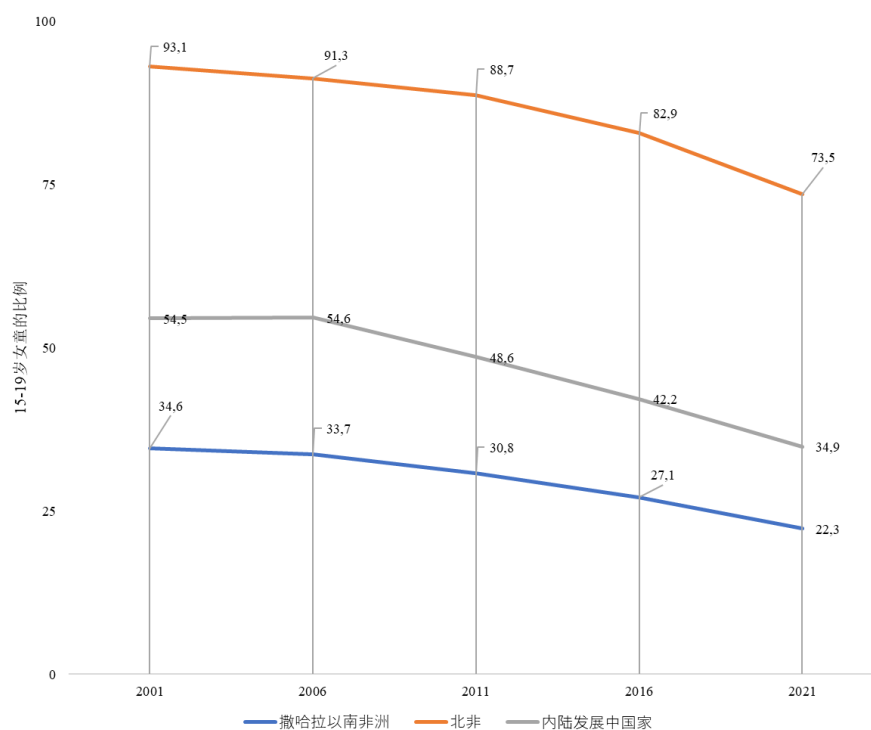
50. 全球对暴力侵害老年妇女行为的认识正在提高，但数据却很有限。这种暴力的性质、规模、严重性和复杂性可能被低估了。

女性生殖器切割

51. 消除切割女性生殖器做法的趋势一直朝着积极的方向发展。自人口基金将其列为三大变革性成果之一以来，切割女性生殖器发生率的下降速度加快（见图 6）。从 2016 年到 2021 年，切割女性生殖器的下降率为 15%，而 2011 年到 2016 年为 9%。过去 30 年取得的进展有一半是在过去十年间取得的。目前还没有数据可用于评估当前战略计划实施头两年的情况。

52. 在切割女性生殖器发生率最高的 25 个国家中，10 个国家在减少这种做法方面取得了显著进展。另有 10 个国家取得了一些进展，而 5 个国家没有出现显著变化。

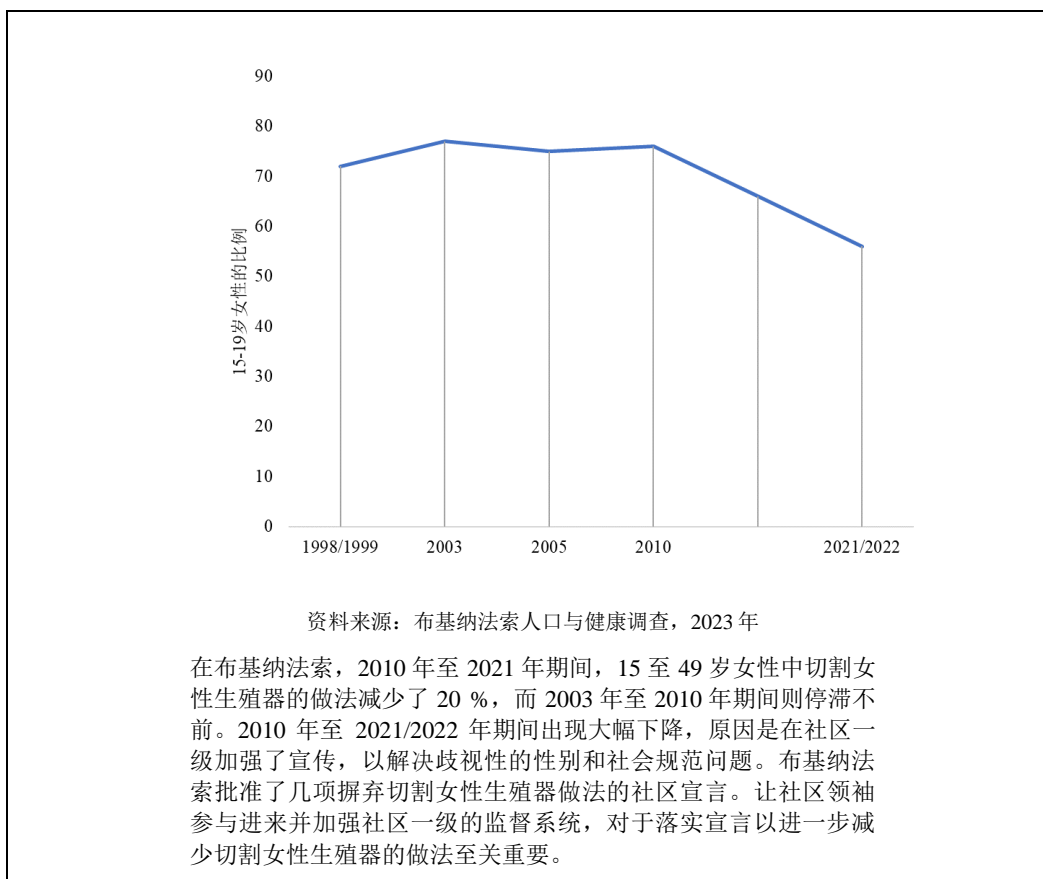
图 6
2001-2021 年切割女性生殖器的趋势



资料来源：全球数据库，2023 年。联合国儿童基金会

53. 在肯尼亚，由于伙伴关系和高级别政治承诺，切割女性生殖器的发生率从 2014 年的 21% 降至 2022 年的 15%。布基纳法索在消除切割女性生殖器方面也取得了重大进展（见图 7）。

图 7
1998-2021/2022 年布基纳法索切割女性生殖器的趋势



54. 然而，女性生殖器切割现象减少的速度始终不均衡。今天，有 2 亿多活着的妇女和女童经历过生殖器切割。如果不加速采取协调行动，那么到 2030 年，将另有 4800 万名女童遭受这种做法。

55. 令人震惊的是，在一些国家，出现了将女性生殖器切割医疗化的趋势。医疗服务提供者切割女性生殖器的行为违背了医疗专业精神和道德责任。在大多数国家，这也违反了法律。2020 年报告的数据显示，大约四分之一的女性生殖器切割幸存者的生殖器是被医务人员切割的。

56. 人口基金和联合国儿童基金会继续领导最大的相关全球方案，以期在 17 个国家加快消除切割女性生殖器的做法。截至 2022 年，在人口基金-联合国儿童基金会联合方案支助的 17 个国家中，有 14 个国家制定了禁止切割女性生殖器的法律和政策框架。

童婚、早婚和强迫婚姻

57. 童婚的做法在全球范围内继续减少。今天，20-24 岁的年轻女性中有五分之一未成年就结婚。十年前，将近四分之一的年轻女性未成年就结婚。

58. 自人口基金将消除童婚作为三项变革性成果之一以来，童婚现象的减少速度略有加快。2017年至2022年，18岁前童婚的发生率下降了9%，而2011年至2016年下降了6%。2016年至2021年，15岁前童婚的发生率下降了2%，而2011年至2016年为1.4%。

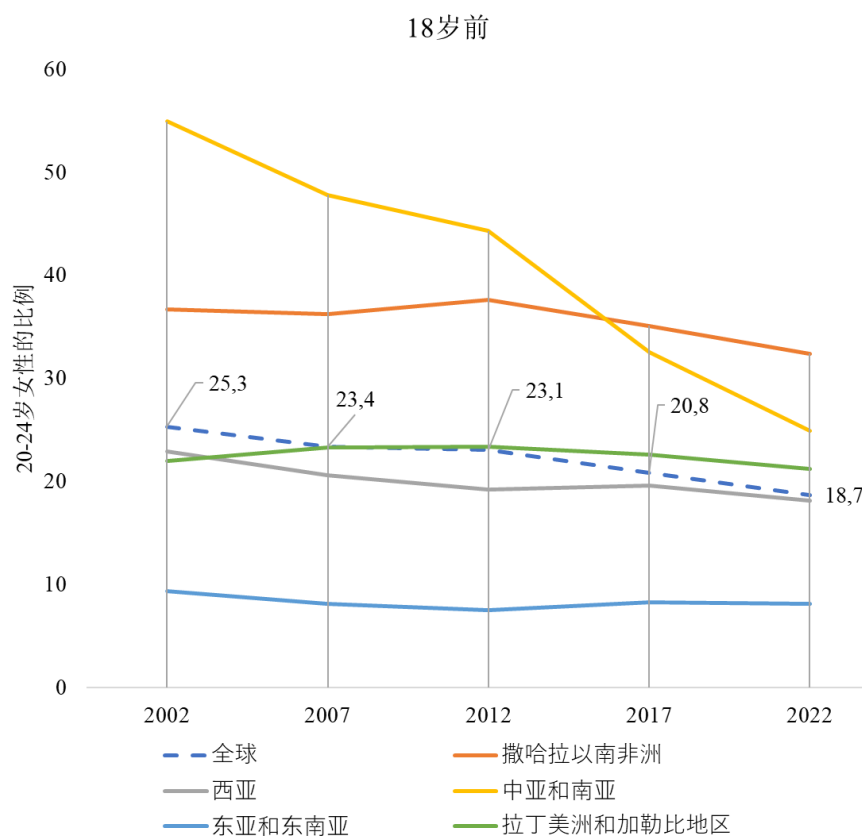
59. 2011年至2016年和2016年至2021年，中亚和南亚的童婚发生率降幅最大（见图8）。

60. 2023年，若干国家力求加快减少童婚、早婚和强迫婚姻现象。截至2023年，南部非洲发展共同体（南共体）的六个成员国已将其法律规定与该共同体关于消除童婚的示范法相统一。人口基金继续在支持南共体国家的示范法方面发挥重要作用。

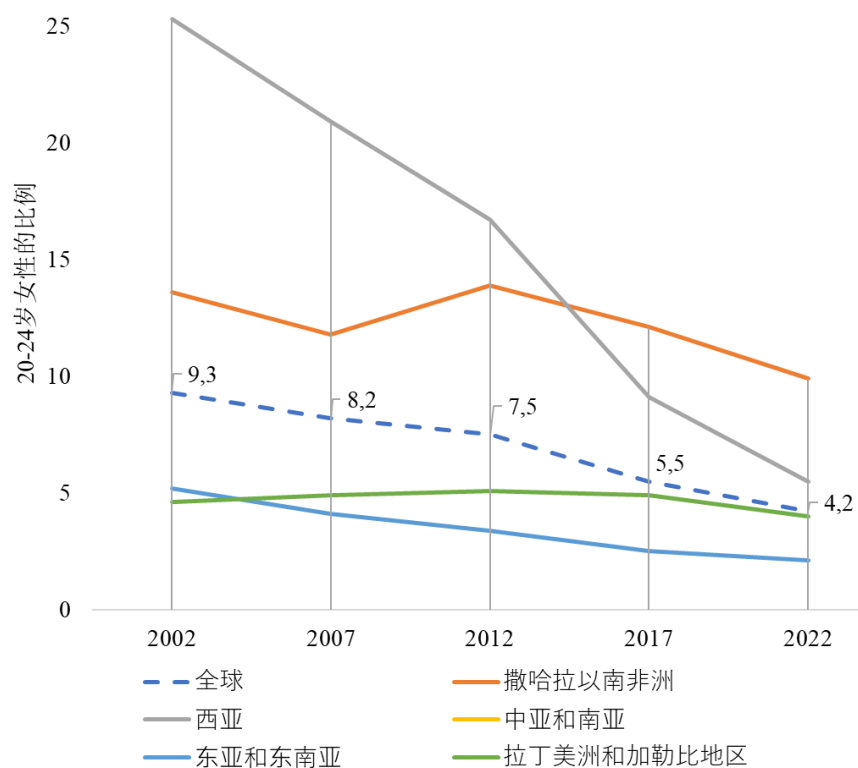
61. 其他国家也通过了减少童婚、早婚和强迫婚姻以及暴力侵害妇女行为的法律。例如：

- (a) 秘鲁批准了一项禁止童婚的法律；
- (b) 刚果共和国通过了第一部将暴力侵害妇女行为和童婚定为刑事犯罪的法律。

图8
2002-2022年童婚趋势



15岁前



资料来源：全球数据库，2023年。联合国儿童基金会

62. 在全球范围内，大约 21% 的年轻女性在 18 岁之前结婚。目前的童婚下降率不足以实现 2030 年目标。如果不加快减少童婚现象，那么到 2030 年，将另有超过 1.5 亿的 18 岁以下女童结婚。

63. 人口基金与儿基会共同实施了一项全球方案，在 12 个童婚最流行或负担最重的国家解决童婚问题。2022 年，在全球方案的支助下，约有 16.1 万名女童上了小学或中学。

B. 战略计划产出的实现情况

64. 人口基金在其战略计划产出方面取得了稳定的业绩——产出是人口基金借此直接为加快进展做出贡献的途径。2022 年，人口基金完全实现了六项产出中的四项。2023 年，这一业绩有所改善，人口基金完全实现了六项产出中的五项。2022 年部分实现的产出是人口变化和数据库以及性别和社会规范。2023 年，只有人口变化和数据库产出为部分实现（见图 9）。

65. 由于局势脆弱、政府选举和资金缺口，一些人口基金方案国仍在确定人口数据干预措施的优先次序方面举步维艰。

图9
6+6 框架与产出业绩

人口基金《2022-2025 年战略计划》的目标有助于加快实现以下可持续发展目标：



三项相互关联的成果有助于实现以下战略计划：

普遍享有性健康和生殖健康及权利，以及加速执行《人发会议行动纲领》

三项相互关联的成果：



成果 1：
到 2025 年，加快减少未满足的计划生育需求

成果 2：
到 2025 年，加快减少可预防的孕产妇死亡

成果 3：
到 2025 年，加快减少性别暴力和有害习俗

六项相互关联的产出：



六个加速器：

1. 基于人权和改造社会性别关系的方法
2. 创新和数字化
3. 伙伴关系、南南合作和三角合作以及筹资
4. 数据和证据
5. “不让任何人掉队”和“最先接触落在最后面的人”
6. 复原力和适应力，以及发展、人道主义和促进和平的努力之间的互补性



66. 中期审查指出，数据、分析和远见是实现战略计划产出的长期薄弱环节，人口基金应予以加强。人口基金外地办事处报告说，需要更多地提供和获取数据和证据，以便为方案编制提供信息，包括用于提高思想领导力、消除歧视性性别和社会规范，以及将大趋势纳入人口基金方案。

67. 中期审查指出，在人口基金，远见属于新生事物，需要专项投资和足够的时间才能成熟起来，并为方案编制提供依据。新的方案司设立了一个专门的工作流程，将远见制度化并纳入人口基金。

68. 虽然性别和社会规范产出在 2022 年至 2023 年期间有所改善，但中期审查发现，外地办事处需要更多指导和技术支持，才能有效地影响性别和社会规范方面的变化。外地办事处还需要更多的衡量标准，才能跟踪并指导在改变歧视性的性别和社会规范方面取得的进展。

69. 中期审查发现，外地办事处部署了六个战略计划加速器，以帮助实现产出。超过 90%的办事处按照人口基金《2022-2025 年战略计划》的规定，部署了各种加速器，以提高其干预措施的效力和效率。

70. 全球和区域方案在支持国家方案，以及在落实全球和区域承诺以加快实现三项变革性成果方面也表现突出。在战略计划期的中点，全球和区域方案实现了 90%的产出目标。

71. 下图 10 突出显示了产出级成就的一些证据，这些成就有助于人口基金形成加速文化以实现变革性成果。

图 10
截至 2023 年取得的主要产出级成就



C. 组织效力和效率

72. 从 2022 年到 2023 年，人口基金在组织效力和效率方面取得了若干进展，使人口基金“切合目的”——具有复原力和灵活性，以实现其人人享有性健康和生殖健康以及支持执行《人发会议行动纲领》的任务。

73. 在实施战略计划的头两年，人口基金调整了其系统、政策、做法和文化，以期实现三项变革性成果。在此期间，人口基金启动了经修订的性别平等战略和新的计

划生育战略，目前正在最后确定孕产妇健康和福祉战略，以便指导其消除可预防的孕产妇死亡这一工作。

74. 通过努力改革方案编制工作，近 90% 的新国家方案都明确了战略方向，达到了最低质量标准。这一进展归功于一系列旨在加强实地方案编制的创新举措。这些举措包括将国家方案战略对话和深入研究活动制度化，在塞拉利昂和尼日尔试点成功的基础上，通过多层面、纵向趋势分析和未来预测，来提高国家办事处的分析能力。此外，对方案评价方式和方法的全面改革，加上让变革理论吸收深入的研究洞察，对于确定实现变革性成果的最有效途径至关重要。这些努力与即将提出的质量保证审查战略方向和加强方案编制的战略远见相结合，形成了一种全面的方法，以确保国家方案既有效又能适应不断变化的全球格局。

75. 人口基金在“落在最后面的群体”和“首先帮助落在最后面的人”方面进行了大量投资。2022 年，人口基金开始实施“不让任何人掉队”的业务计划。人口基金还推出了一项以非洲人后裔为重点的战略。

76. 在 2022-2023 年期间，人口基金加强了与利益攸关方的合作，以执行战略计划，落实战略计划的“行动呼吁”，即齐心协力地加快实现三项变革性成果和《人发会议行动纲领》。2023 年，人口基金在全球层面签署了 82 项新的伙伴关系。人口基金还增强了一些妇女领导的组织、青年领导的组织和土著组织的权能，以支持土著妇女和女童充分和平等地享有性健康和生殖健康及生殖权利、免受暴力侵害。

77. 人口基金继续扩大其人道主义应急能力。2023 年，总资源中约有 6.71 亿美元用于人道主义援助，而在开始实施 2022-2025 年战略计划的前一年（即 2021 年），这一数字为 3.936 亿美元。人口基金还将复原力、预防、备灾和早期行动纳入主流，并强调人道主义、发展和促进和平的干预措施之间的互补性。

78. 人口基金实现了从为人发会议议程供资到供资和筹资并举的转变。人口基金制定了有史以来第一个人发会议议程筹资战略。此外，人口基金战略投资基金、人口基金供应伙伴关系的配套基金和投资案例等金融举措有助于加快实现三项变革性成果。在人口基金的倡导下，吉布提、索马里和也门等国政府已承诺增加用于计划生育的资源。2023 年，战略投资基金在孟加拉国支助的一个项目实现了 1 比 8 的回报率，以 5 万美元的投资撬动了 4484592 美元的全国性承诺（其中 425 万美元来自政府，其余来自私人伙伴），将用于在 2024-2025 年增加性健康和生殖健康服务的使用。

79. 人口基金继续加强组织内的成果文化。2023 年，人口基金推出了新的企业资源规划系统，改善了成果和资源之间的联系。人口基金还扩大了其成果管理制印章的使用范围，这是一种基于认可的创新方法，旨在加强人口基金的成果文化。到 2023 年，人口基金已对每个人口基金国家办事处的至少一名工作人员进行了成果管理制培训。

80. 2023 年，人口基金实现了 840 万美元的总体业务效率收益：170 万美元可归因于成本节约；30 万美元可归因于成本规避；640 万美元可归因于工作人员时间减少。在 840 万美元的业务效率收益中，770 万美元来自人口基金的具体举措，70 万美元来自与联合国伙伴组织开展的双边举措。

81. 人口基金继续保持健康的财务状况。人口基金的收入连续第七年超过了 10 亿美元大关，超过了战略计划的筹资目标。2023 年期间，经常资源为 3.839 亿美元，比 2022 年减少 13%；但仍超过了 2023 年的战略计划目标。共同筹资资源保持稳定，约为 11 亿美元。

82. 人口基金加强了与国际金融机构的伙伴关系。2023 年，人口基金从国际金融机构获得的资金增长了约 29%。

83. 人口基金还扩大了与各国政府、金融机构和私营部门合作伙伴的伙伴关系，以设立创新型筹资机制，并在 2023 年编制了一份创新筹资文件。人口基金还在肯尼亚推出了 1010 万美元的青少年性健康和生殖健康发展影响债券。

84. 根据其企业风险管理和控制自我评估进程的结果，人口基金的反欺诈控制措施在 2023 年被认为是有效的。

85. 人口基金在 2023 年实施了新的企业风险管理政策，并通过以下方式加强了人口基金的风险管理框架：(a) 对工作人员进行风险管理原则和实践方面的培训；(b) 为实施风险管理战略制定企业风险管理指南；以及 (c) 扩大风险登记册，纳入新的风险因素，并制定全面的风险和控制目录。新的风险登记册为评估内部控制措施的有效性提供了更明确的结构。

86. 人口基金还更新了内部风险规划和报告系统，并根据 2022-2023 年企业风险管理日历，对所有国家和区域办事处进行了风险评估。

87. 2023 年，人口基金收到了审计委员会对 2022 年 12 月 31 日终了财政年度的无保留审计意见，这是人口基金决心保持的一项连续 13 年的成就。在 2022 财政年度开始时尚未执行的 36 项建议中，人口基金已充分执行了 75%。执行局承认人口基金在过去几年中对建议的执行率很高。

88. 2023 年，作为其文化倡议的一部分，人口基金首次颁发文化奖，以表彰在世界各地体现人口基金组织价值观（如团队合作、成果导向和创新），并继续带头营造实现战略规划成果所需的组织文化的人口基金团队。

89. 人口基金加大努力，以便推进由妇女进行、为妇女进行和与妇女一起进行的创新，以加快实现《人发会议行动纲领》和人口基金的三项变革性成果。在投资加强人口基金的创新能力和扶持文化的同时，人口基金还建立了一个强有力的激励和表彰制度，以培育人口基金内部的创新，包括通过创新博览会、奖项和能力建设举措。中期审查发现，98% 的国家办事处部署了创新和数字化加速器，以期提高其干预措施的效力和效率。

90. 2023 年，人口基金继续加强发展与本组织各级私营利益攸关方的战略伙伴关系。人口基金建立了 73 个新的伙伴关系，从私人来源筹集了 3000 多万美元。2023 年，人口基金通过个人捐赠方案筹集的资源翻了一番。为进一步加强伙伴关系，人口基金制定了：(a) 战略伙伴关系框架；(b) 基金会和慈善机构战略；(c) 民间社会组织 and 议员参与战略。

91. 2023 年，人口基金扩大了商业生殖正义联盟。该联盟的目标是在私营部门推进妇女和女童的生殖健康议程并将其纳入主流。在生殖健康联盟中，75% 的公司在工作场所预防性暴力和性别暴力以及孕产妇护理和支持方面已经高度成熟。

92. 人口基金继续利用联合国改革，将之作为加快实现三项变革性成果的战略。对人口基金参与改革进程的形成性评价得出结论认为，人口基金支持联合国发展系统重新定位，以更好地支持各国努力执行《2030 年议程》。

93. 2022 年和 2023 年，人口基金在人力资源方面取得了显著进展。例如，人口基金启动了“人才战略”，以更好地调整人力资源，加快实现三项变革性成果。2023 年，人口基金开始实施“品牌大使”培训，这是一项旨在加强人口基金各办事处负责人领导技能和才干的举措。

94. 人口基金继续尽量减少自身的环境足迹。2022-2023 年期间，人口基金推出了方案编制的社会和环境标准。与 2021 年相比，人口基金在 2023 年将温室气体排放量减少了 29%。

IV. 在实施人口基金战略计划时采纳关键转变方面取得的进展

95. 对《2022-2025 年战略计划》的中期审查审查了该计划的实施情况。它评估了组织准备情况以及在实施过程中关键转变的部署情况。这些转变旨在将人口基金转变为一个切合目的、有能力领导加快进展的组织，以便实现三项变革性成果和《人发会议行动纲领》。下图 11 显示了 12 项转变。

96. 中期审查确定，战略计划正在按计划实施。战略计划已成功推出，并制定了新的战略、工具和指南来支持人口基金办事处加快进展。

97. 中期审查指出，人口基金办事处认为战略计划是支持人口基金任务的有用工具，而且外地办事处掌握了实施战略计划的必要知识。90% 以上的外地办事处报告说自己充分了解战略计划。其中的大多数外地办事处还报告说，自己也充分了解实施过程中的关键转变。

图 11

实施人口基金《2022-2025 年战略计划》过程中的关键转变	报告说自己充分了解关键转变的国家办事处的百分比
1. 专注于实现三项变革性成果	98%
2. 将大趋势的影响纳入方案编制	63%
3. 不让任何人掉队	97%
4. 作为全民健康覆盖的一部分，提供高质量的性健康和生殖健康信息和服务	98%
5. 人道主义应急能力	77%
6. 人道主义、发展与和平的互补性	70%
7. 多部门方法	94%
8. 量身定制方案和技术援助，以更好地应对当地情况	88%
9. 人口基金的规范作用	87%
10. 从供资到筹资	60%
11. 伙伴关系和南南合作	81%
12. 联合问责	79%

资料来源：就人口基金《2022-2025 年战略计划》中期审查开展的国家办事处调查

98. 中期审查确定，人口基金在实施战略计划过程中采纳和应用关键转变方面取得了重大进展，许多国家办事处报告说已经在其方案中应用了这些转变。几乎所有国家办事处都实施了以下两个关键转变：(a) 使其方案与三项变革性成果相一致；(b) 应用“不让任何人掉队”这一概念。

99. 一些国家办事处报告说，在实施一些关键转变时面临挑战。一些国家办事处，特别是中等收入国家或低生育率和人口老龄化国家的国家办事处，在将变革性成果定位为国家一级成果方面面临挑战。此外，一些国家办事处报告说，在面对《人发会议行动纲领》某些内容的敏感性或反对意见时，人口基金在发挥规范作用方面面临挑战。国家办事处还需要更可靠的指标来衡量其规范工作的进展情况。

100. 特别是，国家办事处报告说，在实施与以下方面有关的关键转变时面临挑战：(a) 从供资到筹资；(b) 将大趋势纳入人口基金的方案编制。

101. 中期审查确定，人口基金的知识管理需要改进，以更好地支持对关键转变的应用。必须改进分析方法的使用以及内部和外部证据的记录和共享。此外，还应升级知识管理平台，以跟上快速变化的信息技术。

V. 2024 年至 2025 年的优先事项

102. 为了应对在实施战略计划中概述的关键转变方面的挑战和差距，并确保人口基金有能力加快进展，人口基金将在 2024 年和 2025 年优先采取以下六项行动：

- (a) 突出人口基金对三项变革性成果的叙述，使其与不同的社会、经济和人口背景更紧密地联系起来，包括在低生育率、高收入和中等收入国家。人口基金将构建有力证据，强调生殖权利和选择对于在各种情况下实现可持续发展的关键意义；
- (b) 通过投资于数据分析、宣传和沟通，进一步加强人口基金的规范作用。人口基金将加强其数据分析能力，为三项变革性成果制作国家投资案例等重要产品。人口基金还将提高工作人员在宣传和沟通方面的能力，更多地关注思想领导力，并确定衡量标准以跟踪规范工作的进展情况；
- (c) 设计和部署创新的、有效的干预措施，包括改造社会性别关系的干预措施，通过以下方式改变歧视性的性别和社会规范：(i) 关注根本原因（文化、法律、经济和社会）；(ii) 与地方和青年组织、社会运动和智囊团合作；(iii) 建设行为改变沟通方面的组织能力；(iv) 定义更好的指标来评估该领域的进展情况和影响。
- (d) 进一步发展分析、创新和远见能力，具体做法是：(i) 消除关键领域的数据和证据差距，如性别暴力、气候变化与性健康和生殖健康的相互关系；(ii) 利用新的数据来源和技术，包括生成式人工智能；(iii) 将战略情报和远见制度化，包括制定一项远见战略；(iv) 培养工作人员收集、分析和使用数据和证据的能力。推进这一关键领域的工作将有助于实现秘书长关于联合国 2.0 的愿景，即成为一个更加灵活、多样化、反应迅速和有影响力的联合国；
- (e) 加大利用发展筹资（特别是国内公共和私人筹资）的力度，促进实施《人发会议行动纲领》，加快实现三项变革性成果。人口基金将通过以下方式努力增强其发展筹资能力 (i) 实施人口基金人发会议筹资战略，(ii) 加强工作人员和合作伙伴在发展筹资方面的能力，(iii) 加强与包括国际金融机构在内的金融机构的伙伴关系和协作，(iv) 协助地方机构编制预算和筹资以及调动国内和国际资源，以及(v) 制定衡量指标，以跟踪和确认为三项变革性成果和人发会议议程筹集资金的努力所取得的进展和成功情况。
- (f) 通过以下方式优化创新和知识管理并使其系统化，以改进创新和成功解决方案的创建、获取、记录和共享：(i) 根据人口基金 2024-2030 年知识管理战略，培养工作人

员创造和传播知识的能力；(ii) 通过妇女创新、为妇女创新和与妇女一起创新，利用创新和技术的力量，为妇女和女童创造平等的机会，确保所有人的权利和选择；(iii) 利用创新应对未来的挑战并扩大其影响，特别是在解决落在最后面的群体问题方面，并通过以下方式利用机会、社会资本、资金和技术：加强企业创新架构和能力，推广已证明有效和有影响的创新成果；建立新的伙伴关系并与相关创新生态系统建立联系；扩大创新社区和创新文化；以及如正在制定的人口基金创新战略所述，加强和利用创新融资；以及 (iv) 利用信息技术的进步，包括人工智能、机器学习和大数据。

103. 除了这六项行动外，人口基金还将继续：(a) 加强人道主义应急和准备能力；(b) 通过部署有影响力的干预措施并注重学习和适应，改进方案编制以取得成果；以及 (c) 加强伙伴关系，并利用现有的联合国机构间机制和结构。

104. 人口基金还将努力优化其结构，使外地办事处能够更及时地获得更加相关、更加一致及更高质量的技术和方案支助。

VI. 经验教训

105. 应制定一个重点突出的战略计划，如人口基金目前的战略计划，可以使执行工作更易于管理，包括在获得合作伙伴的承诺，确保责任承担者的问责制，以及为实现战略计划的成果而调动资源方面。由于重点突出，将人口基金战略计划的愿望和目标纳入地方发展框架和计划变得更加容易。人口基金将继续利用这些机会，进一步支持在实现三项变革性成果和《人发会议行动纲领》方面加快取得进展。

106. 要加快取得变革性成果，就必须采取多部门方法。所有利益攸关方都必须从根本上解决计划生育需求得不到满足、可预防的孕产妇死亡、性别暴力和有害习俗等问题，同时确保人道主义、发展和促进和平工作之间的互补性。

107. 议员和民间社会组织（包括妇女和青年领导的组织）等倡导者，对于确保将变革性成果纳入国家优先事项并落实这些优先事项至关重要。

108. 保持人口基金的规范作用并将其作为优先事项，对于加快进展至关重要。此外，评估社会、经济和政治动态的能力对于设计和实施有效的干预措施至关重要。要确保将《2030 年议程》的承诺转化为实际行动，就必须全面了解目标人群和地理区域。

109. 关于变革性成果及其与社会、经济和环境因素的联系的分析性和预测性数据和证据，对于调动和争取国内承诺和支持以加快进展至关重要。例如，变革性成果投资案例中提出的成本计算和影响数据，都有助于加快进展。

110. 联合国改革增强了人口基金推进妇女和女童生殖权利、将三项变革性成果和人发会议议程纳入可持续发展框架和战略的能力。

111. 中期审查强调了灵活和可预测供资的重要性，特别是对经常资源的重要性，借此才能加快实施三项变革性成果和《人发会议行动纲领》。核心资源使人口基金能够有效发挥其规范作用，并向国家、社区和个人（尤其是最需要帮助的人群）提供基本服务。

112. 对这三项变革性成果的投资具有强大的倍增效应，可带来显著的财务和人力资本回报。例如，人口基金发现，在发展中国家，每投资 1 美元用于计划生育和孕产妇保健，家庭和社会估计将获得 8.4 美元的收益。

VII. 资源的中期调整

113. 人口基金的订正收入估计数表明，与 2022-2025 年初步预算相比，收入有所增长。战略计划周期的预期经常资源收入估计为 17 亿美元（原为 16.5 亿美元），其他资源估计为 49 亿美元（原为 41 亿美元）。然而，经常资源占总收入的比例预计将下降，这表明资金来源不平衡。

114. 鉴于这些估计数，并为了实现其战略优先事项，人口基金提议调整其综合预算。占资源使用总额 88.3% 的发展活动将增加 20%，从 45 亿美元增至 54 亿美元。人口基金还提议将其机构预算的拨款增加到 8.723 亿美元，增幅为 3.9%。2022-2025 年期间，虽然机构预算的名义拨款增加，但其在资源使用总额中的相对份额将从 16.2% 降至 14.3%。

115. 人口基金将保持人口基金《2022-2025 年战略计划》初步预算中所示的、按成果和产出分配资源的方式。在战略计划期间的中点，成果和产出之间的相对优先次序保持不变。

VIII. 下一个战略计划

116. 人口基金的下一个战略计划（2026-2029 年）将继续侧重于加快实现三项变革性成果、《人发会议行动纲领》和其他相关政府间框架。下一个战略计划将包括 (a) 面向未来的业务模式；(b) 利用伙伴关系和联合国系统的协调；(c) 利用国内和发展筹资；(d) 在一个不确定性和危机增加的世界中有效应对大趋势、机遇和挑战。

117. 中期审查的结果将反映在下一个战略计划中。人口基金将在执行局 2024 年第二届常会上提出制定下一个战略计划的路线图。