



联合国开发计划署和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.: General  
20 July 2009  
Chinese  
Original: English

2009 年第二届常会

2009 年 9 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 7

联合国妇女发展基金

联合国妇女发展基金经常资源分配标准和方法

摘要

本文件提供了关于联合国妇女发展基金(妇发基金)目前使用的经常资源分配标准的资料，提出了今后方案拟订资源分配的各种选择。文件附有 2009 年 5 月 27 日联合国妇女发展基金协商委员会主席给开发署署长的信，本文件即是应协商委员会的要求起草的。



## 目录

| 章次                                | 页次 |
|-----------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                       | 3  |
| 二. 经常资源分配的指导原则和标准 .....           | 3  |
| A. 法律背景 .....                     | 3  |
| B. 妇发基金战略规划 .....                 | 4  |
| 三. 经常资源分配现行方法 .....               | 4  |
| A. 战略考虑 .....                     | 4  |
| B. 按方案类别编列的份额百分数 .....            | 5  |
| C. 决定在特定国家参与的标准 .....             | 6  |
| 四. 今后的方向 .....                    | 7  |
| A. 指导原则 .....                     | 7  |
| B. 两种基本选择 .....                   | 8  |
| 五. 针对性别问题作出调整和经修订的资源分配的适用办法 ..... | 12 |
| A. 为实现两性平等调整开发署的区域资源分配 .....      | 12 |
| B. 方法 .....                       | 15 |
| 六. 供委员会审议的结论 .....                | 18 |
| 附件                                |    |
| 协商委员会主席的信 .....                   | 20 |

## 一. 引言

1. 妇发基金协商委员会在其 2009 年 3 月 17 至 18 日第 49 届会议上要求：“妇发基金提交资源分配标准报告，供协商委员会闭会期间会议审查，并作为附件，列入提交开发署/人口基金年度会议的战略计划执行情况报告中。”文件载入了有关资料，说明目前经常资源分配的标准，以及今后方案拟订资源分配的选择，涉及下列主题：经常资源分配标准的指导原则；目前经常资源分配的方法；今后的方向；修正资源分配的方法的办法和问题。

2. 涉及前两个主题的章节大体上反映了就这一主题编写的说明，作为协商委员会第 49 届会议讨论的投入。另一方面，涉及后三个主题的章节有关妇发基金咨询和管理机构在审议妇发基金经常资源现行分配标准时不妨予以考虑的问题。

## 二. 经常资源分配的指导原则和标准

### A. 法律背景

3. 大会关于妇发基金任务的第 39/125(1984) 号决议<sup>1</sup> 申明应主要在两个优先领域使用基金的资源：发挥催化作用，目的是确保尽可能在投资前阶段使妇女适当参与各项主流发展活动；应按照全国性和区域性的优先次序来支助有利于妇女的各项创新和实验活动。决议强调，“按照大会 1976 年第 31/133 号决议通过的标准所规定的各项要求或根据协商委员会所表示的顾问意见设立的”现行程序“均仍然有效”。大会第 31/133 号决议通过了下列标准：

(a) “基金的资源应该用来补助旨在实现‘联合国妇女十年’的目标的下列领域的活动：

- (一) 技术合作活动；
- (二) 研讨和(或)加强区域性与国际性方案；
- (三) 研讨和执行组织间的联合方案；
- (四) 有关上面(一)、(二)、(三)各项的研究以及资料的收集和分析；
- (五) 支援交流活动或旨在促进妇女十年目标的新闻活动，特别是在上面第(一)、(二)、(三)各项下进行的活动；
- (六) 在选定计划项目和方案时，应特别考虑到有利于农村妇女、城市地区贫穷妇女和其他在生活边缘上挣扎，特别是生活条件最差的妇女的计划项目和方案。”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A/RES/39/125 号决议附件第 9 段(1984 年 12 月)，关于基金业务和管制的第二章。

<sup>2</sup> 大会第 31/133 号决议(1976 年 12 月)，关于标准的第 1(a)段。

4. 此后，这些领域得到了大会一系列决议的加强和/或扩展，包括强调下列问题的决议：妇发基金对各国妇女机构的支持、赋予妇女经济权力、妇女参政、民主治理、消除危害妇女的暴力、人权、《消除对妇女一切形式歧视公约》、土著妇女、驻地协调员制度中的两性问题小组、和平建设和安全问题中的两性方面；艾滋病毒/艾滋病两性问题视角和将两性平等观点纳入预算编制，以及联合国系统的两性问题技术资源。

5. 管理妇发基金业务的开发署/人口基金执行局，就妇发基金作出了一系列决定，加强了大会决议，申明妇发基金方案拟订的优先考虑。这些包括在中东欧和独立国家联合体开展工作的一项授权，将两性平等问题纳入共同国家评估和联合国发展援助框架主流，确保将所有千年发展目标的两性方面纳入联合国系统的业务活动，支持驻地协调员制度，减少妇女贫穷，消除危害妇女的暴力，遏制和扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延，民主治理和冲突后国家中的性别公正，妇女的经济安全和权利，以及减少危害妇女的暴力发生率。

6. 妇发基金根据其任务，向各国提供了创新性的，起催化作用的方案拟订和财政支持，以根据各国的优先考虑实现两性平等，加强联合国系统发展合作方面的两性平等行动。因此，妇发基金的方案和活动推动了实现《北京行动纲领》或其他国际发展目标和承诺。

## **B. 妇发基金战略规划**

7. 2008-2011 年战略计划是建立在妇发基金任务基础上，指引了妇发基金支持方案国家实现其在两性平等和赋予妇女权力问题上的发展优先考虑的大方向。妇发基金的总体目标，如战略计划中所阐明的，是在方案国家“落实关于促进两性平等和赋予妇女权力的国家承诺”。为支持这一目标，妇发基金在其管理结构所体现的专题领域开展了工作，包括加强妇女的经济安全和权利，减少危害妇女的暴力和艾滋病毒/艾滋病发生率，增进民主治理中的性别公正。该一目标还将重点放在国家一级的执行上，同时促进国家自主权和发展伙伴关系，以推动履行国家的两性平等承诺。战略计划规定了国家、次区域、区域和全球方案的框架，以产出层面的管理成果支持其发展成果。执行局在第 2007/35 号决定中批准了目前的战略计划。

## **三. 经常资源分配现行方法**

### **A. 战略考虑**

8. 战略计划，包括其多年期综合财务框架，构成了四年期间内拟订经常资源和“其他”资源计划和方案的依据，以确保有效利用资源，推动妇发基金的政策、

目标或活动。根据该战略计划，适用了部分供资公式，<sup>3</sup> 确定妇发基金每年用于方案的经常资源总额。在对两年期支助预算(方案支助和管理)作出安排后，所有妇发基金资源，都可酌情最大限度地用于方案国家的方案活动。可列入方案的年度经常资源水平是暂定性质的，因为它们是基于对当年可用经常资源的预测。资源指标可能实现，也可能无法实现，取决于捐助者捐款的实际水平。

9. 为节约其有限的经常资源，妇发基金试图将其方案建立在支持国家、区域和全球举措的次区域方案办事处基础上，以实现最优化存在。妇发基金没有广泛的国家办事处网络，它在国家、区域和全球各级建立了战略性存在或覆盖，以执行其战略计划。妇发基金除了在 15 个国家的次区域方案办事处外，针对方案国家的需要并利用灵活的组织安排，在 60 多个国家建立了具有成本效益的方案实地存在。

10. 目前的资源分配方法规定了区域和全球各级的方案筹资基准，用于开展发展活动，推动建立在增进两性平等方面的国家优先考虑和承诺基础上的发展成果。

## B. 按方案类别编列的份额百分数

11. 按区域和主题分配经常资源的现行办法，是以协商委员会为每一方案类别明确指定的百分数为依据。这一百分数与妇发基金资源有限以及基金任务的创新和催化性质相适应，保持了简单明了的特点。为分配用于方案活动的经常资源，指定了每一方案类别——地理区域、主题/跨区域、外联和业务发展、特殊方案需要，以及新出现问题——可编入方案的经常资源份额百分数。协商委员会根据妇发基金呈件显示的新的方案拟订情况，定期审查和确定份额百分数。协商委员会 2001 年第 41 届会议核准的份额百分数，以及该委员会 2004 年第 44 届会议<sup>4</sup> 通过的修订，见表 1。

表 1

### 经常方案资源分配份额百分数

| 方案类别          | 委员会第 41 届会议通过的<br>份额百分数 (2001 年) | 委员会第 44 届会议通过的<br>份额百分数 (2004 年) | 份额百分数<br>的变化 |
|---------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 非洲            | 30%                              | 30%                              | 0%           |
| 亚洲和太平洋        | 15%                              | 20%                              | +5%          |
| 拉丁美洲和加勒比      | 15%                              | 16%                              | +1%          |
| 中东欧和独立国家联合体   | 15%                              | 14%                              | -1%          |
| <b>地理区域合计</b> | <b>75%</b>                       | <b>80%</b>                       | <b>+5%</b>   |

<sup>3</sup> 执行局第 97/4 号决定(1997 年 1 月)批准的部分供资公式，允许妇发基金将当年估计收入的 100%，次年估计收入的 50%和第三年估计收入的 25%编入方案。

<sup>4</sup> 协商委员会第 44 届会议报告(2004 年 3 月)，政策问题(第 3-4 页)。

| 方案类别             | 委员会第 41 届会议通过的<br>份额百分数 (2001 年) | 委员会第 44 届会议通过的<br>份额百分数 (2004 年) | 份额百分数<br>的变化 |
|------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------|
| 主题/跨区域           | 15%                              | 10%                              | -5%          |
| 外联和业务发展          | 5%                               | 5%                               | 0%           |
| 特殊方案需要和新出现<br>问题 | 5%                               | 5%                               | 0%           |
| <b>其他合计</b>      | <b>25%</b>                       | <b>20%</b>                       | <b>-5%</b>   |
| <b>总计</b>        | <b>100%</b>                      | <b>100%</b>                      | <b>0%</b>    |

### C. 决定在特定国家参与的标准

12. 拟定方案时资金的供应情况是最重要的，规定了妇发基金在其责任领域可在何时哪些特定国家进行何种程度的参与，以促进两性平等和赋予妇女权力。对特定国家发展方案的战略参与需要有可预测的多年期方案经常资源的支持，以确保妇发基金催化和创新活动的规模和可持续性。根据分配给每一区域的资源，以及其任务或战略计划中说明的专长领域，帮助妇发基金确定如何在特定国家参与的标准如下：

(a) 发展指标：

- (一) 贫穷程度，人均国民总收入；
- (二) 最不发达国家状况；
- (三) 开发署人类发展报告发布的性别发展指数；
- (四) 开发署人类发展报告发布的妇女权力指数；

(b) 方案国家和发展伙伴提出的需要：

- (一) 政府提出的需要；
- (二) 对两性平等的国家承诺程度(例如准备执行的国家计划，通过的法律等等)；
- (三) 方案的连续性和巩固机会；
- (四) 联合国国家小组和驻地协调员提出的需要；
- (五) 非政府组织和妇女网络提出的需要。

(c) 其他：

- (一) 冲突或冲突后局势；

(二) 可列入方案的经常资源供应情况；

(三) 关于就新出现问题制定专门方案的其他必要理由。

13. 这些标准在方案周期一开始和战略计划启动时，已在全基金范围内，特别是与区域方案主任作了交流。

## 四. 今后的方向

14. 本文件其余部分审查了如果妇发基金准备修订其分配核心资源的现行方法，应予考虑的指导原则、基本选择和可能方法。

### A. 指导原则

15. 如果需要修订妇发基金分配经常资源的标准和方法，需要提及指导本组织的一些基本原则。

16. **指导原则 1.** 遵循妇发基金任务规定和战略计划——如本文件第二章所述，妇发基金受其政府间任务规定和战略计划指导。妇发基金的总目标是支持方案国家实现其在两性平等和赋予妇女权力方面的国家发展优先考虑。

17. **指导原则 2.** 年度经常资源分配周期——每年可动用经常资源的年度方案编制基数，或资金总量是基于部分供资公式。依照根据该公式计算的可规划资源的水平，经常资源分配周期始终是一年。年度可规划经常资源水平每年都有不同，取决于预计捐助者对经常资源的捐款情况。

18. **指导原则 3.** 保留主要方案类别——目前的方案类别和地理区域是经协商委员会批准，在修正有关方法时应予保留。它们与妇发基金的功能性和体制性组合相适应。这些类别主要包括两组：(a) 地理区域——非洲、亚洲和太平洋区域、拉丁美洲和加勒比、中东欧/独立国家联合体和阿拉伯国家；(b) 专题谘商/和区域外联和业务发展，以及特殊方案和新出现问题。

19. **指导原则 4.** 保持对妇发基金方案类别、地理区域和其他方案类别的现行分配——现有对地理区域 80%，对其他方案类别 20%的份额百分数应保持下去，因为后者的维持提供了最低限度的必要资金。因此，本文件中关于资源分配方法和标准的讨论涉及在各地理区域之间分配的 80%的份额百分数。

20. **指导原则 5.** 保持在区域不是国家一级分配资源——鉴于妇发基金的任务和有限的资源规模，经常资源应继续按区域，而不是具体国家分配。

21. **指导原则 6.** 次区域方案最低限度的方案筹资要求——妇发基金获得最小份额经常方案资源的每个次区域方案都应达到最低限度的方案筹资水平。这将有助于确保及时和有效地支持方案国家，调动捐助者在妇发基金工作领域追加资源。这一最低数额将从可动用方案资源总额中提前扣除，妇发基金在分配标准和方法



中，可将之计入次区域存在。这一方法与开发署就小份额百分数地理区域的区域方案使用的分配方法是一致的。

22. **指导原则 7。**成本效益方法——不管最终建议使用哪种方法，在制定和使用时，都应是简单的，具有成本效益的。使用时应避免给妇发基金的有限能力带来沉重负担，同时不会要求增加人员。

23. **指导原则 8。**逐步过渡——有效编制方案，需要简化和完善经常资源分配标准和方法，同样重要的是，方法的改变应是逐步的，递进性的。这将使妇发基金和次区域方案有足够的时间适应拟议的改变，避免实质性的财务承诺突然中止。建议任何改变都应在 2012–2016 年战略计划周期逐步实施。

24. **指导原则 9。**经常预算基数的规模——在选择资源分配的标准和方法时，应考虑到妇发基金经常资源规模有限。妇发基金在制定和适用新的标准和方法时的投资规模，小于较大组织可以负担的规模。

## B. 两种基本选择

25. 如果妇发基金一类规模的基金要修正其目前的核心资源分配标准和方法，需要考虑两种基本选择。一种选择是专门针对妇发基金制定有关标准和方法。另一种选择是采纳其他组织目前使用的标准和方法。鉴于妇发基金核心资源目前和预期的有限规模，二者之间的选择必须遵守已经申明的原则，尤其是成本效益原则。

### 选择 1：专门针对妇发基金的核心资源分配标准和方法

26. 第一种选择是根据妇发基金的任务规定(指导原则 1)，专门针对妇发基金制定标准和方法。鉴于妇发基金侧重于两性平等和赋予妇女权力问题，专门标准的制定将基于有关的统计指数。

27. 衡量妇女状况的大多数统计数字注重三个因素：卫生(和生殖健康)、教育和就业。收录这些统计数字的最著名的全球数据库<sup>5</sup>包括千年发展目标框架纳入的数据库和用于估计性别发展指数和妇女权力指数的《人类发展报告》采用的变数。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 应当注意到，会员国之间正在就使用全球数据库，而不是国家编制的数据库展开讨论。全球数据库使用的是各专门组织的校正值，以确保各国之间方法的一致性，但就一些据认为其估计数字很不精确的国家而言，这可能产生大为不同的估计值。为本文件目的，侧重点仅在于全球数据库，因为妇发基金没有能力搜集国家编制的数据库。

<sup>6</sup> 这些数据库非常有用，因为它们可以在会员国认为正当的框架内，收集各专门组织，例如国际劳工组织，联合国科学、教育及文化组织，联合国儿童基金会，联合国人口基金和世界银行的资料。这并不意味着有关资料和指数不受质疑，但人们比较了解其存在、价值和方法上的局限性。



28. 千年发展目标框架监测了八个目标的一系列商定变数。这些不是全球一级的全球指数，也不存在任何一种综合尺度(包括两性问题)。收录了与妇女状况有关的下列变数：<sup>7</sup>

(a) 作为千年发展目标 3(促进两性平等和赋予妇女权力)的衡量尺度：在初等、中等和高等教育中女孩与男孩之比；妇女在挣工资的非农业就业中所占比例；妇女在国家议会中的席位比例；

(b) 作为千年发展目标 5(改善产妇死亡率)的衡量尺度：产妇死亡率；有熟练保健人员助产的分娩比例。

29. 《人类发展报告》性别发展指数是一个基于人类发展指数的综合衡量尺度，但作了调整，以根据报告中载明的公式反映男女之间的不平等。下列按性别分类的变数是用来衡量有关能力的代用标准：

(a) 作为健康衡量尺度的出生时预期寿命；

(b) 作为知识衡量尺度的成人识字率和初等、中等或高等教育总入学率；

(c) 作为达到体面生活标准的衡量尺度的薪酬收入估计数(美元购买力平价)。

30. 《人类发展报告》妇女权力指数也是一个综合衡量尺度，侧重于妇女的机会，而不是能力，反映三个领域中的两性不平等：

(a) 作为政治参与和决策权衡量尺度的议会席位比例；

(b) 作为经济参与和决策权衡量尺度的议员、高级官员和管理人员所占比例；专业和技术人员所占比例；

(c) 作为对经济资源的权力的衡量尺度的薪酬收入估计数(美元购买力平价)。

---

<sup>7</sup> 千年发展目标框架中还载列了以下变数，虽然并不强制报告按性别分列的数据，但当数据涉及以下方面时，有关资料大都存在：

- 就业与人口比率(千年发展目标 1)
- 自营工作者和贡献收入的家庭劳力在就业总人数中的比例(千年发展目标 1)
- 初等教育净入学率(千年发展目标 2)
- 15 至 24 岁男女识字率(千年发展目标 2)
- 五岁以下儿童死亡率(千年发展目标 4)
- 婴儿死亡率(千年发展目标 4)
- 15 至 24 岁人口艾滋病毒感染率(千年发展目标 6)。

31. 理想的情况是，有一个衡量尺度，综合了所有千年发展目标的两性平等相关变数，或妇女的能力和机会(性别发展指数和妇女权力指数)，它最有助于评估妇女地位。尽管宣传和研究机构有许多两性不平等指数，但并不存在综合了这两方面因素的完全可靠的指数。为此，妇发基金如果要想使用反映了能力和机会各个方面的衡量尺度，就必须作出具体调整，这就涉及各种技术因素，例如：(a) 衡量妇女地位的一整套变数，有可用、可靠和一致的数据；(b) 详细的编列指数方法，包括进行国家一级估测的选定变数加权(应包括各种备选模式)；(c) 一整套处理缺失数据的规则和原则(包括在可用预测值来替代时)；(d) 国家一级估计值的区域汇总方法，<sup>8</sup> 很有可能使用人口作为加权系数。为此将需要进行平等协商，这就势必拖长技术讨论。

32. 面对这些挑战，又考虑到妇发基金的规模或工作人员能力，以及妇发基金是在区域和次区域一级，而不是国家一级组织的，没有理由为资源分配的目的编制新的衡量标准。基于国家一级数据的计分分配制也不适当，因为妇发基金是在区域一级开展业务。出于这些理由，建议不使用千年发展目标变数作为综合衡量尺度。

#### 选择 2——采用现行方法

33. 第二个选择是采用其他多边发展组织目前使用的方法。这些组织在分配资源时，有各种标准和方法。为本文件目的，审查了开发署和人口基金使用的经常资源分配方法。

34. **开发署经常资源分配方法**——开发署和核心预算资源调拨目标(TRAC)-1 国家一级分配模式很复杂，确保了将重点放在低收入和最不发达国家上。该模式首先使用世界银行关于人口或人均国民总收入的数据作为基本标准，产生一个基准国家批款额，然后使用逐渐向较低收入国家倾斜的各种系数进行调整；人口较多国家对整体分配情况有一定，但不是主要影响。这一模式随之决定各国获得的基金水平，并修正基本批款额，如果前者高于后者。根据这些修正，对国家的最终批款额作出估计。TRAC-1 仅覆盖低收入和中等收入国家(该分配制度对前者有额外照顾)，排除净捐助国。在开发署 2007 年方案拟订安排文件中，用于国家分类的人均国民总收入门槛值，对低收入国家为 1 050 美元<sup>9</sup> 或更低，中等收入国家最高达 5 500 美元；<sup>10</sup> 高于此一人均国民总收入水平者被视为净捐助国。在这一

<sup>8</sup> 根据指导原则 5，将需要区域汇总方法。妇发基金规模有限，不适于在国家一级大规模分散。

<sup>9</sup> 国家收入门槛值分别由 900 和 4 700 美元增加到 1 050 和 5 500 美元。执行局第 2007/33 号决定批准了署长的建议，以加强 2008-2011 年方案财政框架，并在每一方案拟订周期开始时，全面调整国家分类门槛值。

<sup>10</sup> 同上。

模式基础上，开发署根据各地区国家一级批款额总计，估计了区域批款额，用来确定方案资源的分配。

35. **人口基金经常资源分配方法**——人口基金的方法是基于在实现国际人口与发展会议(人发会议)的生殖健康和两性平等目标方面进展最慢的国家得到优先援助的原则，将各国分为三类。这一制度是根据八项指数及其门槛值为各国分配点数，包括：有熟练卫生人员助产的分娩比例；现代方法的避孕普及率；15-24岁人口的艾滋病毒/艾滋病感染率；青少年生育率；5岁以下婴幼儿死亡率和产妇死亡率和15-24岁妇女识字率和女性受抚养人年龄比率。根据各国已达到的八项指标的情况，将国家分别列入A、B和C三个类别。还有一个O组国家，包括尚未提供详细数据的其他国家和/或获取了有限或者临时援助的国家。虽然估计了这些国家的每一类的资源分配份额，但并不存在国家一级的明确方法。<sup>11</sup>

36. **两种基本选择的可行性分析：妇发基金方法相对于目前采用的方法**——究竟是重新制定一种方法，还是采用现行方法，权衡二者的利弊时，有一个很重要的理由倾向于后者。妇发基金的核心业务不包括编制数据，因此，妇发基金难以以具有成本效益的方式来开展此项活动。此外，编制和搜集数据很复杂，费用很高，为顺利开展这项工作，需要一个人员配备整齐的数据分析单位。此外，与其他基金和方案相比，妇发基金资源有限，方案拟订批款相对较少，没有理由制定和适用专门的方法。出于这些理由，采用现有方法更有吸引力，虽然必须评估和确认何种方法最适合妇发基金。

37. 在分析各种方法及其适用于妇发基金的技术可行性时，应考虑下列因素：

- (a) 由于妇发基金(与人口基金不同)不是数据编制者，为估测资源分配搜集数据相对而言费用较低，不需要大量人力；
- (b) 由于出口基金没有数据分析单位，分配模式应相对简单，最好借助现有的模式；
- (c) 由于妇发基金不设立国家办事处，分配方法应适用于区域和次区域一级；
- (d) 该方法必须纳入两性平等标准；
- (e) 该方法应优先考虑收入较低国家，因为这往往与妇女地位较低相关。

<sup>11</sup> 人口基金国家拨款额指南概述如下：“各个国家的实际需要和优先事项通过联合国发展援助框架(联发援框架)来确定，它们对于界定对其国家的资源分配极为重要。所要考虑的其他因素，还包括该国的人口规模和收入；可获得的其他捐助者对人发会议事项的重大援助；国内的不平等和国家间的差距；预期寿命；实现人发会议目标和千年发展目标的程度；国内紧急情况、过渡和复苏的态势；以及其他相关的定性方面。”然而，并没有制定适用这一指南的明确方法。

38. 开发署和人口基金的方法各有利弊。开发署的方法依赖很容易获取的数据，可确保逐步向收入较低国家倾斜。它还提供了区域一级相对便捷的汇总方法。虽然开发署的模式较为复杂，其国家批款额和相应的区域批款额可供公开检索。出于这些理由，开发署的区域资源分配方法可供作为一个稳妥的出发点，但需要加以调整，涵盖两性平等问题。使用开发署的区域分配方法也适应妇发基金与开发署之间的联系。

39. 人发基金的方法有利于妇女地位较低的国家，纳入了衡量两性平等的尺度，因为该组织使用的变数对两性平等问题尤其敏感。然而，很难根据人口基金的方法估测区域一级的批款额，而这本是伴随妇发基金的区域和次区域业务结构而来的一项要求(指导原则 5)。专门针对妇发基金制定汇总方法，将使采用人口基金模式变得很复杂，很艰巨。

40. 开发署的方法，针对两性平等问题作出调整后，似乎更为适宜。

## 五. 针对性别问题作出调整和经修订的资源分配的适用办法

41. 如果最终采取开发署的方法，将需要针对两性差距进行调整。A 节说明了如何使用这一方法，B 节则阐述了如何计算妇发基金经常资源在各区域之间的分配。

### A. 为实现两性平等调整开发署的区域资源分配

42. 调整开发署的资源分配，以涵盖两性不平等，要求选择用于进行调整的指标和方法。性别发展指数和妇女权力指数可备用于进行调整。将这两项指数综合在一起，有技术上的困难，难度之大，不下于建立新的尺度。为开展这项工作，评估了每项指数的技术可行性。关于妇女权力指数，一个重大障碍是国家数目及其人口涵盖范围不足，难以得出妇女权力指数，非洲区域尤其如此，但亚洲和太平洋区域也在此列。

43. 因此，可用于估测开发署 TRAC-1 资源总额平均份额的性别调整系数的主要变数，将是性别发展指数。见表 2。

表 2

### 按区域分列的性别发展指数和妇女权力指数

| 区域          | 国家总数 | 性别发展指数  |          | 妇女权力指数  |          |
|-------------|------|---------|----------|---------|----------|
|             |      | N<br>国家 | 人口<br>比例 | N<br>国家 | 人口<br>比例 |
| 非洲          | 48   | 43      | 95%      | 9       | 24%      |
| 亚洲和太平洋区域    | 37   | 26      | 98%      | 16      | 61%      |
| 阿拉伯国家*      | 17   | 13      | 51%      | 10      | 78%      |
| 拉丁美洲和加勒比    | 33   | 24      | 96%      | 25      | 95%      |
| 中东欧和独立国家联合体 | 30   | 27      | 97%      | 24      | 88%      |

\* 应当注意，阿拉伯国家性别发展指数人口覆盖偏低是与缺少埃及的资料有关。

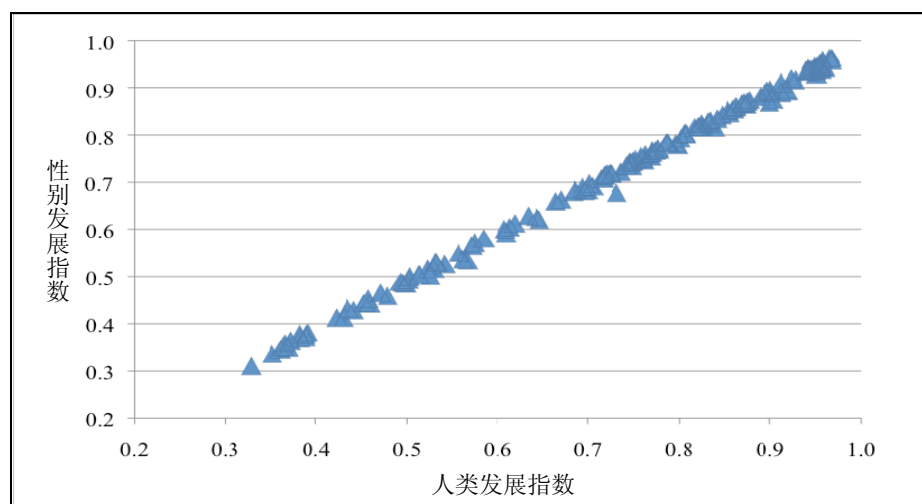
44. 决定如何估测“性别发展指数”要求确定资源分配的主要优先考虑——提高妇女地位，还是两性平等？虽然两个因素都需要纳入最终的资源分配，但需要决定性别调整系数应对哪些方面作出校正。

45. 由于妇发基金的资源分配将以开发署的估计数字为出发点，并考虑到图 1 和图 3 的高度相关性，可以认为，需要作出的调整应侧重于两性平等，而不是妇女地位，后者贯穿在开发署的方法中。

46. 性别发展指数本身即是妇女地位的衡量标准，显示了妇女可在多大程度上获得基本的发展能力：教育、卫生和享有经济权。因此，如图 1 所示，这一标准与人类发展指数密切相关就不足为奇了。

图 1

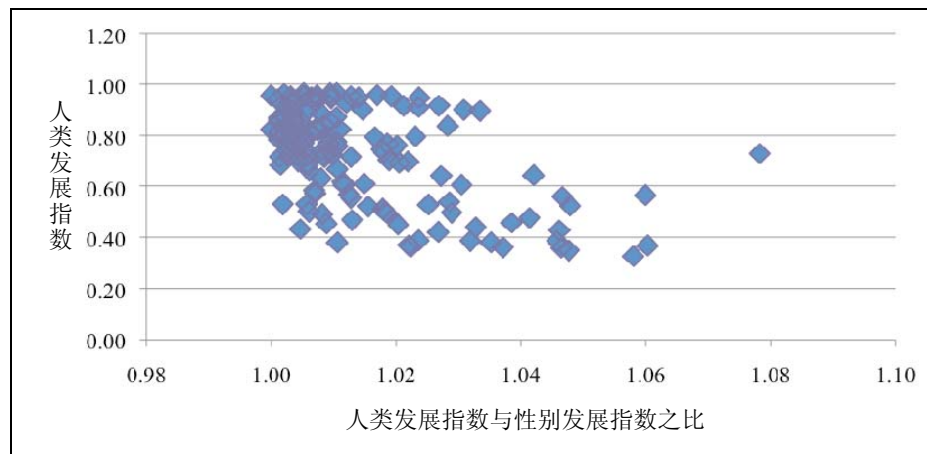
### 性别发展指数与人类发展指数之间的相关性



资料来源：开发署 2007 和 2008 年《人类发展报告》。妇发基金制作。

47. 两性不平等指数可通过计算性别发展指数与人类发展指数之比来估测。如图 2 所示，在估测人类发展指数与性别发展指数之比时，这一相关性消失了，显示这是估测两性不平等指数的稳妥标准。包括

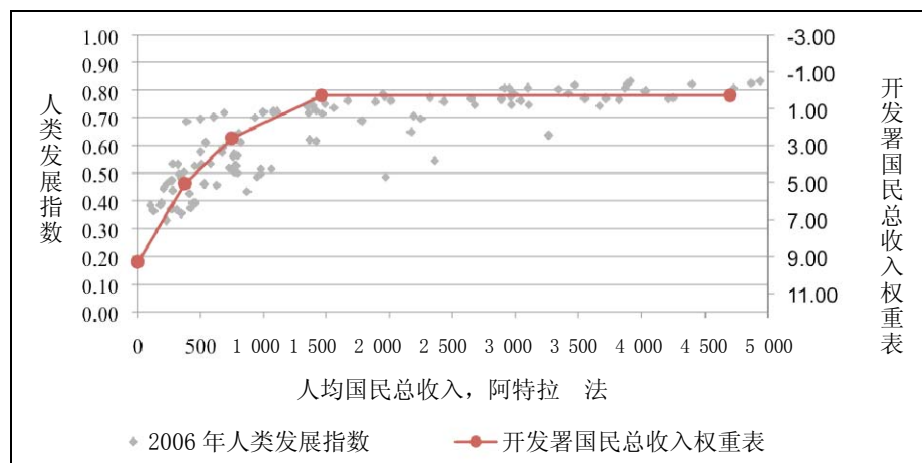
图 2  
人类发展指数同人类发展指数与性别发展指数之比之间的相关性



资料来源：开发署 2007 和 2008 年《人类发展报告》。妇发基金制作。

48. 需要估测的性别调整系数将校正开发署的区域拨款额，这一拨款额是根据人均国民总收入计算，并使用确保逐步向收入较低国家倾斜的有关系数调整的。因此，必须 讨人类发展(与性别发展高度相关，也是贫穷率的一个代用估计数字)与人均国民总收入之间的关系——这是开发署分配时使用的一个主要变数。如图 3 所示，这些变数之间存在明显的关系，但不是 性的。该图还显示了开发署确保注重低收入国家的权重系数，它与人类发展指数同人均国民总收入之间的关系非常 。

图 3  
人均国民总收入、人类发展指数和开发署国民总收入权重



资料来源：世界银行和开发署。妇发基金制作。

本图显示国民总收入水平低于 5 500 美元的国家(高于此数的国家被视为净捐助者)的资料。



49. 考虑到妇发基金在区域一级的分配资源，将需要对区域比率作出计算(人类发展指数与性别发展指数之比)。<sup>12</sup> 这就要求对人类发展指数和性别发展指数作出区域估测，因此需要选择计算平均数的加权方法。最简单的办法是使用人口规模作为加权系数(方法 1)。然而，根据开发署的方法，可适用人口规模权重系数，确保人口规模较大对估计数字产生一定，但并非主要影响(方法 2)。如B节所示，两种方法之间的区域估值变 可以 略不计。

50. 最后，人类发展指数和性别发展指数之比将用作衡量标准，以估计准备适用于开发署区域资源分配的两性调整系数。

## B. 办法

51. 如表 1 所示，妇发基金的核心方案资源分为两个主要方案类别：地理区域和其他(专题、跨区域、外联和特殊方案需要)。地理区域占核心方案资源的 80%，其他方案类别占这些资源的 20%。

52. 如指导原则 4 所示，建议保持在区域和其他方案类别之间核心资源的分配比例。

53. 下文关于方法和标准的讨论仅适用于分配给地理部分的 80%的资源。

54. 根据上述讨论，审议了分配资源的两种方法。第一种方法使用人口的整体规模，作简单的加权计算，第二种方法适用了以人口的整体规模 以权重系数得出的人口权重数。在这两种情况下，都使用上一节 述的性别调整系数对两性差距作了调整。

55. 下文按步 解 方法的适用。

56. **第 1 步：估计方案拟订资源总额**——用于方案拟订的总额根据开发署区域拨款方针分为两个部分：

(a) 80%按照开发署的 TRAC-1 资源的比例份额分配，并略作修正，除贫穷外考虑到两性平等因素；

(b) 20%在获得(a)项份额最小的三个区域之间分配，并根据每一地区次区域办事处的数目进一步分配。

57. 2009 年用于方案分配的总额估计为 3 120 美元，其中 2 500 美元按照(a)项分配，余下的 620 美元按照(b)分配。

58. **第 2 步：确定开发署 TRAC-1 资源的比例份额**——开发署 TRAC-1 的分配模式使用世界银行关于人口和人均国民总收入的数据作为基本标准，并以有关系数作出调整，以确保逐步向收入较低国家倾斜，人口较多国家则对整体分配情况有一定但并非主要影响。国家一级的估测很复杂，目的是确保侧重于低收入和最不发达国家。

<sup>12</sup> 性别发展指数和人类发展指数的区域估计数字是采用妇发基金题为“2008/09 年世界妇女的进步”的报告中的各区域国家划分计算得出的。



TRAC-1 仅覆盖低收入和中等收入国家(该分配制度对前者有额外照顾)，排除净捐助国。如本文件前面所述，在开发署 2007 年方案拟订安排文件中用于国家分类的人均国民总收入门槛值，对低收入国家为 1 050 美元或更低，中等收入国家最高达 5 500 美元；高于此一人均国民总收入水平者被视为净捐助国。

59. 按照这一方法，TRAC-1 资源的估计区域分配在 /2007/44 号文件中提交执行局，并转载于表 3。表 3 还表明，这一分配确保了 86%的资金分配给低收入国家。

表 3

**按区域分列的按性别调整的开发署 TRAC-1 资源比例份额**

| 区域          | 开发署 TRAC-1<br>资源比例份额 | 方法 1       |                                  | 方法 2       |                                  |
|-------------|----------------------|------------|----------------------------------|------------|----------------------------------|
|             |                      | 性别调整<br>系数 | 性别调整系数-开发署 TRAC-1<br>资源比例份额调整百分比 | 性别调整<br>系数 | 性别调整系数-开发署 TRAC-1<br>资源比例份额调整百分比 |
| 非洲          | 53.0%                | 1.0245     | 53.2%                            | 1.0253     | 53.3%                            |
| 亚洲和太平洋      | 28.0%                | 1.0129     | 27.8%                            | 1.0132     | 27.5%                            |
| 阿拉伯国家       | 7.0%                 | 1.0598     | 7.3%                             | 1.0670     | 7.6%                             |
| 拉丁美洲和加勒比    | 5.0%                 | 1.0014     | 4.9%                             | 1.0040     | 4.8%                             |
| 中东欧和独立国家联合体 | 7.0%                 | 1.0073     | 6.9%                             | 1.0092     | 6.8%                             |

60. **第 3 步：将性别调整因素适用于开发署比例份额**——应用开发署 TRAC-1 资源比例份额分配方案拟订资源，确保优先考虑低收入国家。但是，这些份额不一定涵盖区域一级的两性不平等，需要使用性别调整系数进行调整。

61. 性别调整系数的计算是基于对性别发展指数和人类发展指数区域值的估计。

62. 性别发展指数和人类发展指数的区域估计数为一个区域内所有国家的这些数值，按人口规模加权后的平均数。提交了这些数值的两个估计数，结果非常相似。第一个估计数使用整体人口规模，作简单的加权计算。第二个估计数适用以人口的整体规模 以权重系数(依人口规模不同而有所不同)得出的人口权数，<sup>13</sup> 确保了人口较多国家对整体分配情况有一定但并非主要影响。这两个估计数见表 3。

<sup>13</sup> 2004-2007 年开发署方案 安排的人口权重系数如下：

| 人口(百万) |    | 权重系数  |       |
|--------|----|-------|-------|
| 自      | 至  | 自     | 至     |
| 0      | 1  | 0.050 | 0.525 |
| 1      | 10 | 0.525 | 1.425 |

63. 性别调整系数为每个区域人类发展指数与性别发展指数之比，比率 高，两性不平等的程度 大。两个估计数显示了 乎等同的性别调整系数数值。

64. 按性别调整的开发署 TRAC-1 资源人均份额的计算，是以性别调整系数 每一区域开发署 TRAC-1 资源比例份额，然后除以所有区域的总值。所得出的份额与最初的开发署 TRAC-1 资源比例份额非常相似。

65. **第 4 步：80%的方案拟订资源总额的分配（“a”部分）**——为每一区域拨 的数额是以“a”部分的各区域份额，也即按性别调整的开发署TRAC-1 资源比例份额，以划拨给这部分的总额，即 2 500 美元计算得出的。这一部分相当于 2009 年地理区域可用经常方案资源总额，即 3 120 美元的 80%。<sup>14</sup>

66. **第 5 步：20%的方案拟订资源总额的分配（“b”部分）**——必须指出，开发署在区域资金的分配中使用了 90-10，而不是 80-20 的公式。将用于分配的资金总额留出 20%，而不是 10%，其理由在于妇发基金不 开发署一样，通过国家办事处开展业务。次区域方案拟订的最低成本高于国家一级，妇发基金需要确保所有次区域方案办事处在当地最低限度的适当方案拟订资源和存在。

67. 在分配“a”部分时，获得最小份额的三个区域是：阿拉伯国家，占 5%，拉丁美洲和加勒比，占 7%，以及中东欧和独立国家联合体，占 7%。

68. “b”部分的区域份额是根据在所有三个区域的总共八个次区域方案办事处中，各自的次区域方案办事处的数目计算得出的。得出的份额为：阿拉伯国家 2 个次区域方案办事处(25%)；拉丁美洲和加勒比 4 个次区域方案办事处(50%)；中东欧和独立国家联合体 2 个次区域方案办事处(25%)。

69. 对每一区域的批款额是以“b”部分的各区域份额，以划拨给这部分的总额，即 620 美元计算得出的。

70. **第 6 步：方案拟订资源总额的区域分配（“a”部分加“b”部分）**——对每一区域的批款总额为每一区域的“a”部分加“b”部分之和。见表 4。

表 4

**按照方法 1 和方法 2 对每一区域的批款额**

| 区域          | 方法 1<br>(百万美元) |       |      | 方法 2<br>(百万美元) |       |      |
|-------------|----------------|-------|------|----------------|-------|------|
|             | 总计 1           | ‘a’   | ‘b’  | 总计 2           | ‘a’   | ‘b’  |
| 非洲          | 13.27          | 13.27 | 0.00 | 13.26          | 13.26 | 0.00 |
| 亚洲和太平洋区域    | 6.93           | 6.93  | 0.00 | 6.92           | 6.92  | 0.00 |
| 阿拉伯国家       | 3.37           | 1.81  | 1.56 | 3.38           | 1.82  | 1.56 |
| 拉丁美洲和加勒比    | 4.34           | 1.22  | 3.12 | 4.35           | 1.23  | 3.12 |
| 中东欧和独立国家联合体 | 3.28           | 1.72  | 1.56 | 3.28           | 1.72  | 1.56 |

<sup>14</sup> 资料来源：妇发基金提交协商委员会第 49 届会议的财务报告，2009 年 3 月 17 至 18 日。

71. 表 5 纳了相对于现行方法，按照每一方法进行的有效区域分配的所占百分比和 对数额。为测试目的，使用了 2009 年各地理区域的批款额。

表 5

**相对于目前方法，方法 1 和方法 2 并考虑性别发展指数的分析汇总**

| 区域          | 考虑性别调整系数的方法 1 |             | 考虑性别调整系数的方法 2 |             | 目前方法         |                                  | 方法 1 与目前方法的差异 |          | 方法 2 与目前方法的差异 |          |
|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|--------------|----------------------------------|---------------|----------|---------------|----------|
|             | 份额<br>(百万美元)  | 百分比份额       | 份额<br>(百万美元)  | 百分比份额       | 美元(百万)       | 以百分比<br>表示的实际<br>比率 <sup>*</sup> | 百分比份额         | 美元(百万)   | 百分比份额         | 美元(百万)   |
| 非洲          | 13.27         | 42.53%      | 13.26         | 42.51%      | 11.70        | 37.50%                           | +5.03%        | +1.57    | +5.01%        | +1.56    |
| 亚洲和太平洋区域    | 6.93          | 22.21%      | 6.92          | 22.19%      | 7.80         | 25.00%                           | -2.79%        | -0.87    | -2.81%        | -0.88    |
| 阿拉伯国家       | 3.37          | 10.81%      | 3.38          | 10.84%      | 2.73         | 8.75%                            | +2.06%        | +0.64    | +2.09%        | +0.65    |
| 拉丁美洲和加勒比    | 4.34          | 13.92%      | 4.35          | 13.93%      | 6.24         | 20.00%                           | -6.08%        | -1.90    | -6.07%        | -1.89    |
| 中东欧和独立国家联合体 | 3.28          | 10.52%      | 3.28          | 10.53%      | 2.73         | 8.75%                            | +1.77%        | +0.55    | +1.78%        | +0.55    |
| <b>总计</b>   | <b>31.20</b>  | <b>100%</b> | <b>31.20</b>  | <b>100%</b> | <b>31.20</b> | <b>100%</b>                      | <b>0</b>      | <b>0</b> | <b>0</b>      | <b>0</b> |

\* 这些为实际比率。协商委员会核准的非洲、亚洲太平洋区域，阿拉伯国家、拉丁美洲和加勒比，以及中东欧和独立国家联合体的百分比份额分别为 30%、20%、7%、16%、7%。

\*\* 为妇发基金经常资源批款目的，阿拉伯国家以及中东欧和独立国家联合体划为一个类别。在上表中分列，是为了保持上述方法与开发署经常资源批款方法的一致性。

这些数字按小数点后一位数四 五入。

## 六. 供委员会审议的结论

72. 本文件是应协商委员会要求编写的，旨在分析资源分配标准，以作为战略规划执行情况的一部分，向开发署/人口基金执行局报告。妇发基金 委员会对如何继续着 给予指导。

73. 本文件分析了制定和适用资源分配标准和方法的两种基本选择。第一种选择是指定专门针对妇发基金的标准和方法。第二种选择是根据妇发基金的任务规定，采取 机构的现行标准和方法，并作出性别调整。为此目的审查了开发署和人口基金采用的标准和方法，本文件建议采纳开发署的方针，对其方法作出性别方面的调整。

74. 本文件在 述可能的性别调整方法的同时，展示了如何按步 适用这一方法。其结果在表 5 中作了说明。此一方法的适用，有两种备选办法，相对于目前

的办法而言，将对每一地理区域的经常资源批款水平产生影响。采取任何一种办法，非洲、阿拉伯国家以及中东欧和独立国家联合体获得的百分比份额和对数额都将增加，而亚洲和太平洋区域以及拉丁美洲和加勒比都将比在目前办法下所得要少。

75. 资源减少对任何区域的方案拟订和妇发基金充足方案国家需要的能力显然都会产生影响。对分配方法作任何改变都必须审慎评估，考虑到妇发基金的任务规定、其有限的资源基础以及与对发展伙伴的方案承诺相关的。在这一方面，在建议后续行动时，应本文件中载明的指导原则，包括逐步和递进实行的原则。

76. 就准备采纳的方法而言，一完成是改变资源分配方法的政策建议，即可予以审议。

## 附件

署长，

作为 利、 、大 民国、苏 和 亚组成的妇发基金协商委员会主席致 。大会分 协商委员会对妇发基金给予指导，并就该基金活动向开发署署长提供咨询意见。

协商委员会继其第 48 和 49 届会议就资源分配标准进行讨论之后，在 2009 年 3 月 17 至 18 日第 49 届年会上建议妇发基金提交一份报告，分析资源分配标准，供协商委员会闭会期间会议讨论，其结论则作为附件，列入提交开发署/人口基金年会的战略计划执行情况报告中。

因此，协商委员会在 2009 年 5 月 22 日闭会期间会议收到所要求的简要说明后进行了初步审查。

在这一方面， 转达，协商委员会在这次会议上表明非常 所收到的资料。委员会成员一致认为， 在面前的这一问题很复杂，很艰巨，需要更多的时间加以审议，而不仅仅 于一次会议。

会议期间，各位委员就基本选择或可能方法，以及委员会所要求的资料或收到的 复的相关性，表明了不同 法。会议还强调应在目前的两性平等改 讨论背景下审视这一问题。

作为 5 月 22 日审议的结果，协商委员会表示 在第 A/RES/39/125 号决议赋予它的任务范围内，在下一闭会期间会议上继续审议所提交的信 。

随 附上妇发基金根据委员会上述决定提交的简要说明。

大使

常驻代表

纳 因泰尔曼

2009 年 5 月 26 日