



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
9 July 2013
Chinese
Original: English

2013 年第二届常会

2013 年 9 月 9 日至 13 日，纽约

临时议程项目 7

人口基金——2014-2017 年战略计划

联合国人口基金

人口基金 2014-2017 年战略计划

执行主任的报告

摘要

本文件载有人口基金 2014-2017 年战略计划。该计划重申了 2008-2013 年战略计划中期审查（以牛眼为代表）列明的战略方向，并介绍了支持实现战略方向的一整套组织变革。这些变革包括加强成果框架、推出新的业务模式以及改善供资安排。本文件还包括所需资源（包括资源分配制度）和执行战略计划的方法。这些要素共同构成了提高人口基金效能和效率的一揽子要素，使本组织能够对全世界妇女、少年和青年的生活产生更的影响。

决定的若干要点载于第六部分。



目录

	页次
联合国人口基金	1
人口基金 2014-2017 年战略计划	1
执行主任的报告	1
一. 导言	3
二. 战略方向	4
成果 1: 提高促进性别平等和满足护理质量和公平获取人权标准的性健康和生殖健康综合服务（包括计划生育、孕产妇保健和艾滋病毒）的可获得性和使用	6
成果 2: 在国家发展政策和方案中，增加对少年，特别是非常年幼的少女的优先重视，尤其是提高综合性教育、性健康和生殖健康的可获得性	7
成果 3: 增进两性平等、妇女和女童权利以及生殖权利，包括最弱势和边缘化妇女、少年和青年的这些权利	8
成果 4: 通过整合人口动态的循证分析及其与可持续发展、性健康和生殖健康以及生殖权利、艾滋病毒和性别平等的联系，加强国家政策和国际发展议程	8
三. 实现战略方向	9
A. 成果	9
B. 业务模式	11
C. 供资安排	15
D. 组织实效和效率	15
四. 资源和成果	17
A. 资源需求和资金流	17
B. 将资源与成果挂钩	17
C. 方案资源的分配	19
五. 实施战略计划	22
A. 在全球、区域和国家各级保持一致	22
B. 监测、审查和评价	22
六. 决定的各项要点	23

一. 引言

1. 2014 年将庆祝在埃及开罗举行的国际人口与发展会议（人发会议）二十周年。此后几年在一些领域取得了显著进步，另一些领域则不尽人意。2014-2017 年战略计划侧重于解决开罗会议未完成的议程，尤其重视性健康和生殖健康及生殖权利。

2. 过去 20 年孕产妇死亡下降了近一半，但每天仍有约 800 名妇女死于分娩和妊娠并发症，超过 2.2 亿妇女的现代避孕需求仍无法得到满足。结果，关于孕产妇健康的千年发展目标 5 目前远未实现，并且不太可能实现。经济增长让数百万人脱贫，但并未减少不平等现象，两极分化依然严重。性别不平等仍是最显著的不平等形式之一，占世界人口一半的女性仅拥有世界财富的 1%。1994 年以来人发会议的一些核心宗旨遭到强烈反对，受到资金雄厚且正在无情挑战生殖权利和性别平等的反对者的威胁。

3. 不过，最新发展也创造了重要的契机。现在全球增长的一半来自发展中国家，预计到 2030 年将在世界国内生产总值中占近 60%。南北贸易流正变得日益重要，而南南交流则是创新和增长的源泉。这些转变还影响到发展蓝图：官方发展援助陷于停滞，但新兴力量成为发展筹资的新的重要来源。与此同时，公共筹资因私营筹资通过投资、移徙者汇款抑或慈善流向发展中国家而受阻。互联网和移动电话的普及成就非凡，现在使用移动电话的人超过使用盥洗室的人。这些新技术为以创新方式惠及和改善人们的生活创造了机会。

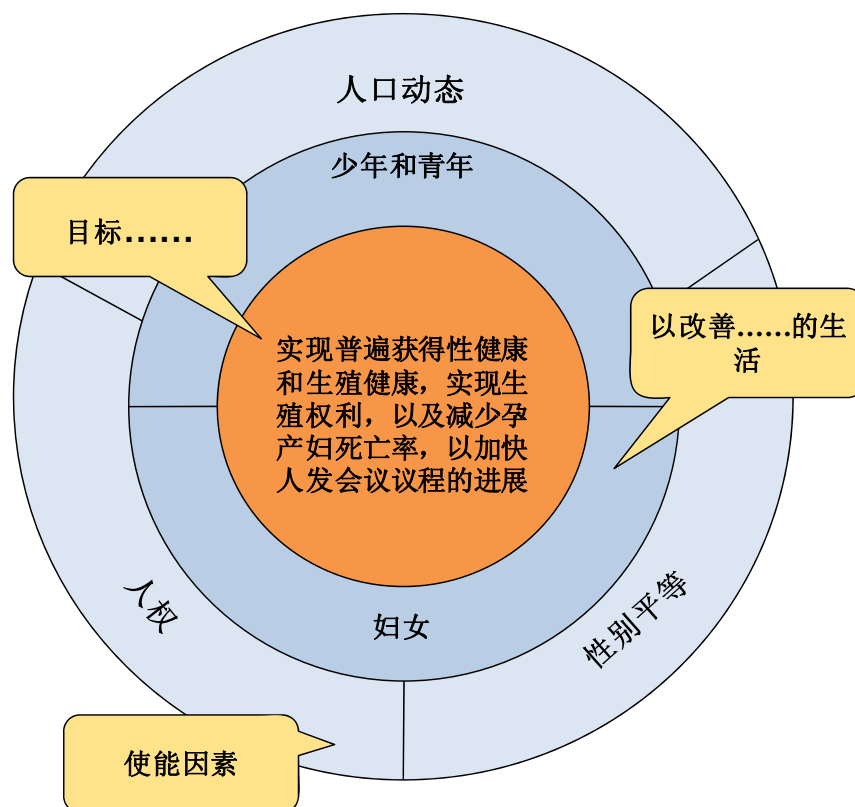
4. 上述发展是在世界人口前所未有增长的背景下发生的：到本世纪中叶，世界人口可能再增加 20 亿，达到 90 亿关口。人口猛增给资源带来压力，加上消费模式的压力，使可持续问题成为国际议程的核心。在面临创造就业机会挑战的国家“青年人口暴增”，而在努力加强社会保护系统的其他国家，老龄人口迅速壮大，这使得前者雪上加霜。移徙和城市化的有效管理将是提高生活水平和为弱势及边缘化人群寻找出路的关键。

5. 人口基金 2014-2017 年战略计划植根于不断变化的环境和人口基金承续的地位。该计划列出了人口基金谋求以广泛的分析和咨询进程为基础为妇女、少年和青年的生活带来的变革前景。若干更广泛的关键进程同样影响战略计划的制定。大会关于联合国系统发展方面业务活动四年期全面政策审查的第 67/226 号决议影响重大，但为审议 2014 年后人发会议和 2015 年后发展议程、里约+20、联合国秘书长的《全球妇幼健康战略》、更广泛的联合国改革议程以及《减少灾害风险兵库行动框架》的准备工作也被纳入进程。此外，援助实效原则，包括《援助实效问题巴黎宣言》中所述的国家自主权核心构成了重要依据。

二. 战略方向

6. 2011年，2008-2013年战略计划中期审查（DP/FPA/2011/11）促使人口基金对重点再次做出重大调整，将性健康和生殖健康与生殖权利共同作为本组织工作的核心。已根据不断变化的外部环境对这个战略方向——俗称为“牛眼”——进行评估，如图1所示，再次将该战略方向作为2014-2017年的重点。

图1：牛眼



7. “牛眼”是人口基金的目标：实现普遍获得性健康和生殖健康，实现生殖权利，以及减少孕产妇死亡率。本组织的工作核心是实现这一目标，尤其是通过更加重视计划生育、产妇保健和艾滋病毒/艾滋病。实现这一目标将通过加快人发会议议程的进程为全世界人民带来巨大惠益，并为千年发展目标做出重大贡献。关于孕产妇死亡率和生殖健康的千年发展目标 5a 和 5b 是人口基金工作的核心，但认识到改进产妇健康对其他千年发展目标具有许多更广泛的发展影响同样重要，例如：

- 千年发展目标 1（贫穷）

减少妊娠和分娩并发症——及相关费用——和计划生育的巨大经济效益均为减少贫穷做出了贡献。

- 千年发展目标 2（初等教育）

通过确保减少妇女死于分娩来减少孤儿并支持更好地控制家庭规模，这两者均促进初等教育，尤其是女孩的教育。

- 千年发展目标 3（性别平等）

除了女孩受教育的惠益外，实现普遍获得性健康和生殖健康以及实现生殖权利是实现男女充分平等的根本。

- 千年发展目标 4（儿童死亡率）

婴儿的健康同其母亲的健康直接相关，因此减少孕产妇死亡率和分娩并发症将对降低儿童死亡率产生重大益处。

- 千年发展目标 6（艾滋病毒/艾滋病和其他疾病）

应对艾滋病毒及其影响已被纳入人口基金工作所有方面的主流。

- 千年发展目标 7（环境可持续性）

确保普遍获得计划生育是实现可持续发展之路的重要组成部分。

- 千年发展目标 8（伙伴关系）

支持获得性健康和生殖健康产品有助于实现这一目标的一个方面，而人口基金在援助实效方面的努力有助于实现该目标的另一方面。

8. 妇女、少年和青年是人口基金工作的主要受益人。本组织将最弱势和边缘化人群，尤其是少女以及土著人、少数族裔、移徙者、性工作者、艾滋病毒感染者和残疾人放在优先地位。人口基金将努力改善他们的健康，并在影响其生活的问题上提高他们参与决策进程的能力，不论这些决策是在个人、家庭、社区还是国家一级做出。

9. “牛眼”最外一圈包括有助于实现该目标的主要因素。尊重人权是支撑人口基金所有工作的原则。立足人权的办法可在人口基金如何运行中看到，例如强调确保计划生育服务不受胁迫或艾滋病毒/艾滋病干预办法不带侮辱。

10. 促进性别平等是人口基金工作的另一项核心原则。此项原则既是人口基金的一个主要方案领域——有一项成果具体针对该领域，也是影响所有干预措施的一

种跨领域办法。例如，重视性别平等体现在强调确保以促进性别平等的方式提供性健康和生殖健康服务以及促进收集和使用按性别分列数据以促进查明妇女和女孩的特殊需求上。

11. 外面一圈的第三个要素——人口动态——是人口基金的一个重点工作领域。为编制和分析人口普查和其他人口调查成果提供支持，这是确保妇女、少年和青年是可持续发展政策的核心以及确保各项方案具有改善性健康和生殖健康所需证据的主要途径。帮助国家利益有关方了解新增的人口问题，例如移徙、城市化和老龄化对妇女、少年和青年性健康和生殖健康需求的影响并进行规划是人口基金的一个主要领域。

12. 已编制了完整的结果链，以列明实现“牛眼”目标所需要的成果和产出。人口基金将着重实现四项成果，这将是 15 项产出的工作成果。整套影响、成果和产出指标载于附件 1 中所列的综合成果框架。

成果 1: 提高促进性别平等和满足护理质量和公平获取人权标准的性健康和生殖健康综合服务（包括计划生育、孕产妇保健和艾滋病毒）的可获得性和使用

13. 人口基金在性健康和生殖健康开展工作的基础是《人发会议行动纲领》，其中会员国和各组织商定所有夫妇和个人都有权自由且负责地决定生育孩子的数目、生育间隔和生育时间，以及有权获得这么做的信息和工具，有关生殖的决定应在不受歧视、胁迫和暴力的情况下决定。成果 1 通过五项产出做到这一点。

14. 第一项产出侧重于贯穿剩余产出的两个关键要素：将性健康和生殖健康服务纳入并强调确保各项服务促进性别平等且符合人权标准。两个要素反映了全世界许多国家保健系统面临的主要挑战：性健康和生殖健康服务常常未被充分纳入，例如未向感染艾滋病毒的妇女提供避孕选择，或者未让接供产前服务的妇女选择艾滋病毒测试。同样，妇女——尤其是最弱势和边缘化妇女——常常面临胁迫或歧视做法，尤其是在计划生育和艾滋病毒服务方面。以立足于人权的办法为基础的对策——尤其是促进性别平等的对策——是解决这些做法的关键。

15. 在国家一级，人口基金主要通过宣传、政策对话/建议以及能力发展应对这些挑战，例如通过支持国家政府制定指导方针、协议、标准以及护理机制质量。所有这些工作均在加强国家保健系统的更广泛背景中开展，以期实现全面普及保健，并且这项工作是与一系列国家和国际合作伙伴联合开展的。人口基金将更加重视确保满足少年和青年特有的健康和生殖健康需求。

16. 接下来的三项产出代表了性健康和生殖健康方面工作的三大支柱：计划生育、孕产妇保健和艾滋病毒。在三项产出的每一项中，人口基金将在确保护理质

量所必需的各种干预措施中发挥积极作用：更多地提供服务、产生需求以及改善有利环境。这三个领域之间的相对平衡将因当地环境而有所不同，方案战略也是如此。在许多国家，重点将放在上游宣传和政策对话上，以转变国家法律和政策的重点，例如转变各项努力的重点，确保各国利用产科急诊和新生儿急诊需求评估的结果来制定计算了费用的国家行动计划，以逐步扩大产妇保健和新生儿保健服务。人口基金不经常直接参与服务提供，如采购商品，本组织将继续开展此项工作，尽管此项工作将与能力发展共同推进，以便各国能够承担此项工作的直接责任。

17. 最后一项产出侧重于尤为严峻的情形：在人道主义局势中提供性健康和生殖健康服务。核心关注点将放在各国为在危机中提供新健康和生殖健康服务做好准备上，包括通过建设能力，以提供生殖健康最低初步成套服务，以及协助各国拟定和定期更新满足危机中妇女、少年和青年，包括性暴力幸存者特殊需要的应急计划。

成果 2：在国家发展政策和方案中，增加对少年，特别是非常年幼的少女的优先重视，尤其是提高综合性教育、性健康和生殖健康的可获得性

18. 安全、健康和成功地由少年长成大人是每位儿童的权利。然而，生命的第二阶段往往充斥着虐待和挑战，阻碍少年接受教育、健康、技能和权能成为完美而积极的公民的权利。性健康和生殖健康是长大成人的基石，塑造了青年未来几年的生活轨迹。成果 2 通过三项产出解决少年，尤其是非常年幼的少女的这些需求。

19. 第一项产出涵盖了人口基金在以下方面的工作，即就少年和青年问题召集伙伴，加强各机构进行少年和青年相关数据分析的能力，以便将少年和青年具体的性健康和生殖健康需求纳入国家法律、政策和方案中。

20. 第二项产出关注综合性教育。人口基金努力确保课程符合国际标准并对提供综合性教育的教育工作者进行培训，以促进尊重性别平等和推动少年和青年自由、负责地控制和决定与其性生活相关的事项。在这些领域里人口基金与教科文组织和儿基会等伙伴密切合作。

21. 最后一项产出涉及人口基金就童婚发起的、旨在触及 12 国处于危险的女孩的创新型少女举措，这项举措已进行方案编制，试图从整体上努力改进这些女孩的健康、社会和经济地位。

22. 这些产出是对成果 1 下各项产出的密切补充，涉及向包括少年在内的所有人口提供性健康和生殖健康服务。

成果 3: 增进两性平等、妇女和女童权利以及生殖权利, 包括最弱势和边缘化妇女、少年和青年的这些权利

23. 生殖权利由一整套公民、政治、经济、社会和文化权利组成, 保护个人和夫妇就性行为和生殖行为做出自主、知情决定, 并在不受歧视、胁迫和暴力的情况下享受性健康和生殖健康。多管齐下的办法, 包括地方社区、国家政府和国际组织的参与, 对于清除妨碍推进性别平等和妇女赋权方面的进步的阻碍很有必要。与妇女署合作在该领域尤为关键。

24. 正如在产出中所反映的, 人口基金侧重于三个要素。第一项产出与监测人权义务和建议履行情况的制度有关。本领域的工作主要是宣传和政策对话/建议以及能力发展, 旨在推动建立和利用这些制度, 并协助国家当局监测侵犯生殖权利行为。第二个主要重点领域是性别暴力和残割/切割女性生殖器官等有害做法。具体重点是将性别暴力方案编制纳入更广泛的性健康和生殖健康服务, 包括在人道主义方案编制背景下。切割女性生殖器官方面的工作是通过与儿基会的一个联合方案进行的, 旨在利用立足人权的办法让社区参与进来, 采取集体行动杜绝这种做法。

26. 最后一项产出源于民间社会和信仰组织在促进生殖权利和性别平等方面发挥的核心作用。人口基金将为民间社会提供支持, 以便人口基金能够促进在这些问题上的责任, 同时确保男子和男孩参与促进性别平等和满足其特殊的性健康和生殖健康需求。

成果 4: 通过整合人口动态的循证分析及其与可持续发展、性健康和生殖健康以及生殖权利、艾滋病毒和性别平等的联系, 加强国家政策和国际发展议程

27. 最后一项成果涵盖促进以证据为基础的国家政策和国际发展议程。其中的一个关键要素涉及本组织在人口动态方面的工作, 包括人口由于生育力高低、年龄结构变化、城市化和迁徙而增减。这些因素影响了许多发展目标, 包括减贫、就业、妇女在社会中的地位和作用、不平等、粮食、水和能源安全, 以及可持续发展、环境影响和气候变化, 又受到这些目标的影响。

28. 这个成果的产出代表了国家方案拟定周期的不同阶段, 即从数据到证据、政策和方案制定及实施, 再到监测和评价, 最后回到数据上。

29. 人口基金围绕这些产出所采用的战略高度侧重于宣传和政策对话/建议以及某些能力发展所支持的知识管理。实例包括努力鼓励将与性健康和生殖健康以及少年和青年特殊需求有关的问题纳入家庭调查, 开发工具来分析人口普查数据, 为分析主要人口趋势提供支持, 以及对国家统计局的工作人员进行培训。

30. 战略计划尤为重视的一个领域是编制 2015 年后发展议程。人口基金将在国家、区域和全球各级开展工作，通过深入细致地了解人口动态确保充分循证和知情，还支持将性健康和生殖健康、生殖权利、性别平等、少年和青年的需求以及人口动态纳入下一个发展框架。

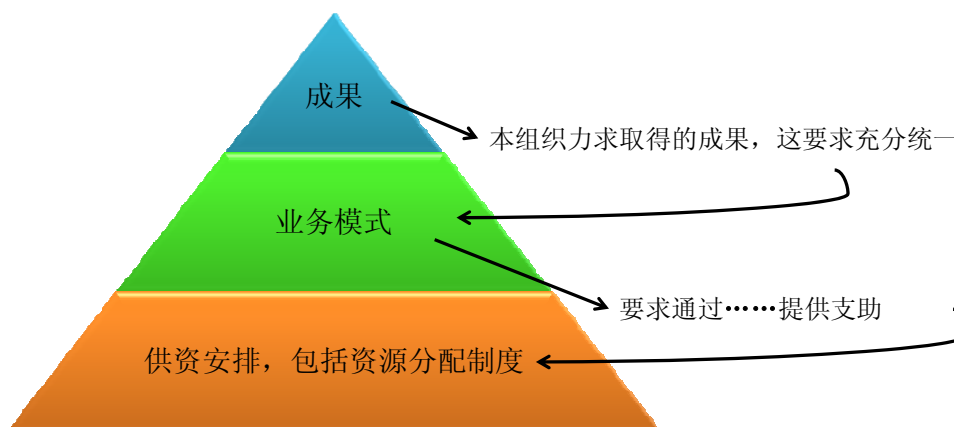
31. 另一个重点将放在人道主义局势中的数据上，以利用人口基金在数据分析方面的相对优势，确保制定计划时依据最新的分类数据，以便能够在危机发生前查明脆弱的领域和人口。

三. 实现战略方向

32. 将战略计划编制作为对人口基金工作进行综合审查的机遇，将有助于带来一系列相辅相成的变化，使得强化人口基金的努力取得一致性。

33. 这方面的起点是“牛眼”。本组织必须有完善的制度，将这一愿景转化为其寻求实现的具体成果，并使这些成果能够得到衡量并因此确保问责制。人口基金的业务模式必须调整，以便人口基金能够得到最佳定位，在不断变化的世界中取得这些成果。仅转变业务模式还不够，因为还必须将人口基金的资源引导到同样的战略优先事项上。这三项要素之间的关系的协同性质如图 2 所示。

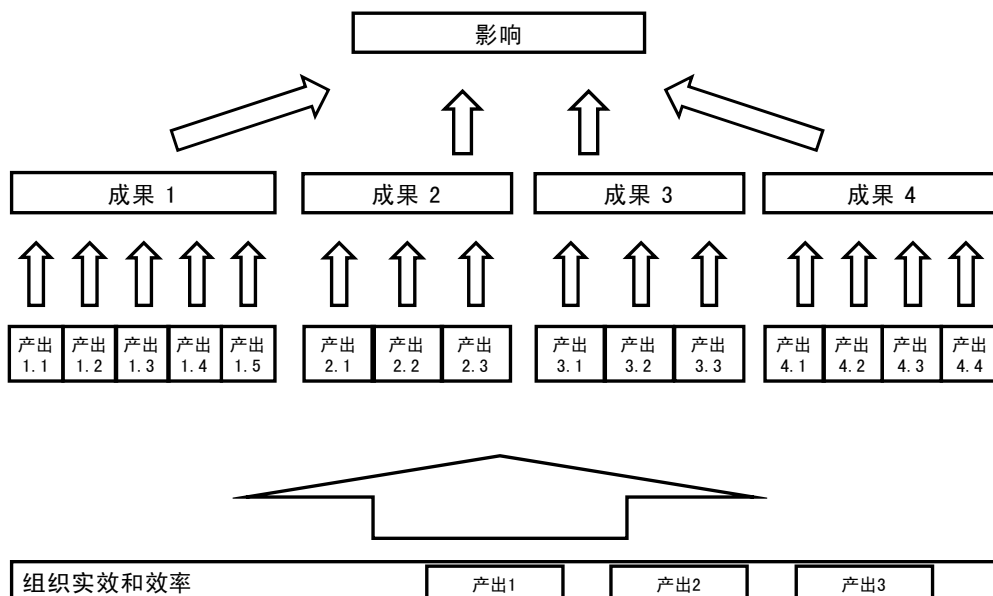
图 2：战略计划核心要素之间的概念关系



A. 成果

34. 正在对人口基金的成果衡量办法进行诸多调整，以加强问责制并更好地掌握人口基金为提高妇女、少年和青年的生活水平所做的贡献，包括采取新的概念框架：虽然历史上本组织将发展和管理成果分为两个框架，不过，如图 3 所示，现在将成为一个包括发展和组织实效及效率相关成果的单一综合成果框架。

图 3：综合成果框架的结构



35. 综合成果框架的结构以四年度全面政策审查指南为依据，包括将其中呼吁的三个级别的成果纳入其中：影响、成果和产出。人口基金设立了所有各级的成果问责制，尽管归属在影响一级和产出一级之间差别很大，在影响一级要求许多利益攸关方采取集体行动，在产出一级人口基金的直接控制最强。虽然产出是根据国家能力变化拟定的（反映了能力发展在四年度全面政策审查中的重要性），但在这一级看到的变化是人口基金工作的直接结果。每个成果的变化理论揭示了人口基金正在做出的贡献（见附件 2）。

36. 成果框架是与其他基金和方案，尤其是开发署、儿基会、妇女署和粮食署密切协作制定的。各组织依据立足人权的合作办法、性别平等、环境可持续性、成果管理制和能力发展行事，一切行动都符合联合国发展集团（发展集团）方案编制原则，并正依据《发展集团成果管理手册》利用综合成果框架中的术语。各机构还承诺在多个机构开展活动的专题领域里最大可能地分享成果。

37. 各组织通过如下行动采取步骤，制定趋于一致的战略规划，特别是在成果框架方面：

- 利用《性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的绩效指标，帮助监测性别平等主流化方面取得的进展，认识到性别平等主流化是取得成果的关键所在，也是通过采取行动完成机构授权任务来履行促进性别平等责任的关键所在；

- 利用艾滋病署统一预算、成果和问责制框架中的绩效指标，帮助监测应对艾滋病毒和艾滋病问题方面取得的进展，并实现联合国应对艾滋病毒和艾滋病更广范围内的一致性、协调性和影响力；
- 利用与通过机构间常设委员会就共同的人道主义应急监测框架持续开展的工作而商定的办法相一致的业绩指标，作为新拟定的人道主义方案周期的一部分；
- 在经济、效率和实效概念的基础上，协调统一资金效益原则的应用，包括衡量和报告的共同领域；
- 加强政府和合作伙伴的实时监测系统，尤其重视处境最为不利者面临的阻碍和瓶颈；
- 根据相关性、可行性和收集费用，以及要解决的不同问题的平衡，挑选一组共同指标来跟踪四年度全面政策审查的实施情况。

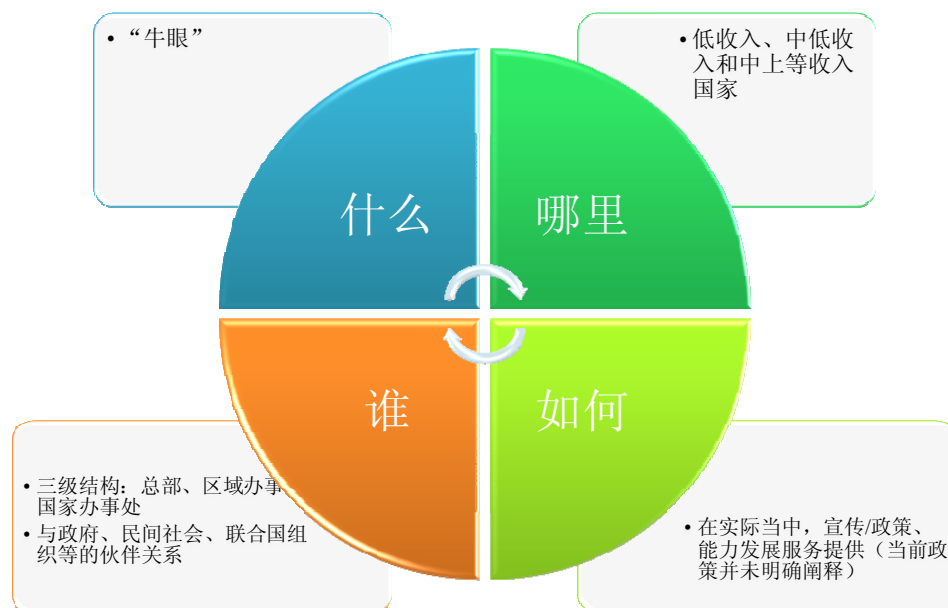
38. 这一机构间进程改善了成果框架的质量，更重要的是促进在国家一级作为一个联合国开展工作，从而确保系统开展的工作更好地服务于其受益人。

39. 成果框架首次载有反映上游工作的诸多重要指标，以确保适当反映基金在宣传和政策对话/建议方面所做的努力。现在综合成果框架还包括人口基金在国家一级乃至全球和区域两级的活动成果。本组织的全球和区域工作通过两种截然不同的途径——通过为国家方案提供支持和通过全球及区域两级的宣传、政策对话和知识管理——取得了成果，且综合成果框架覆盖这两方面。第一种途径是通过国家一级的进展指标来述及，第二种途径已被更详细地纳入综合成果框架而不是之前的成果框架。此外，还包括区域办事处提供支持的质量指标。

B. 业务模式

40. 实现战略方向的第二个主要要素涉及人口基金在哪里、如何及由谁负责开展工作。图 4 扼要描述了人口基金当前业务模式的这些部分。

图 4：当前业务模式的高度概括



41. 如附件 3 所示，重新审查业务模式有很多原因。为了解决这些问题，正进行若干项调整。如表 1 所示，其中许多原因的依据将更明确地阐明人口基金应在不同环境中使用的方案编制策略。

表 1：按环境分列的参与模式

融资能力	需求			
	最高	高	中等	低
低	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM
中下	A/P, KM, CD, SD	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P
中上	A/P, KM, CD	A/P, KM	A/P	A/P*
高	A/P*	A/P*	A/P*	A/P*

A/P = 宣传和政策对话/建议

CD = 能力发展

KM = 知识管理

SD = 服务提供

* 仅在选定国家有实际存在。

42. 表 1 是新业务模式的核心，因为它为人口基金在不同国情下应如何参与提供了指导。例如，在需求最高但为其本国干预措施供资的能力低的国家中（在上表中标为红色），人口基金应准备好提供完整的一揽子干预措施，从宣传和政策对话/建议，到知识管理和能力发展再到服务提供。但是，在需求低、为其本国方案供资能力高的国家中（在上表中标为粉色），人口基金应将重点放在宣传和政策对话/建议上。关于如何对各国进行分类的更多细节载于第四节。

43. 该办法以中期审查中推出的若干核心概念为基础，例如并不想在每个地方插手每件事以及更好地满足人口基金客户不断变化的需求。该办法还响应若干情形——包括四年度全面政策审查——中的呼吁，整个联合国系统从“交付成果”变为“交付思维”，或者更加向上游移动，侧重于宣传和政策对话/建议而不是服务提供。

44. 人口基金计划更多参与的上游工作的一个特殊领域是南南合作和三方合作。不断变化的全球环境为援助方案国提供了新的机遇，办法是将这些国家与那些可以分享汲取的相关经验教训的其他方案国建立联系。人口基金在帮助那些在推进人发会议议程方面可提供经验的国家与那些可从支助中受益的国家配对方面发挥着重要作用。根据联合国支持南南合作和三方合作的业务准则框架(SSC/17/3)，人口基金的主要作用是充当知识经纪人，通过将专业知识、经验和技术的供求相联系，弥补知识空白。

45. 表 1 中的矩阵旨在被用作严肃考虑人口基金应如何在不同环境中参与的起点而不是作为一种束缚。它无法取代国家一级关于国家优先事项和需求的对话。因此，人口基金将保持灵活性以应对遇到的不同挑战。例如，考虑到国家办事处将通过能力发展处置资源，如果黄带区域中的国家办事处（通常将侧重于宣传和政策对话/建议和知识管理）与国家伙伴合作决定取得影响力的最有效途径，那么它只需要以过硬的业务案例形式提出理由即可。

46. 要使新的业务模式带来预期收益，人口基金资源——人力和财力——部署必须与业务模式一致。例如，红象限中的国家的管理环境常常最复杂。这就需要大量的工作人员，包括拥有经证明在棘手环境中能够管理复杂方案的记录的领军人物。相反，在粉色象限的国家中，工作重点是上游接触，这通常需要较少的工作人员，但必须提供工作人员简历，他们能够通过伙伴关系、谈判、交流以及与宣传和政策对话/建议相关的其他技能推进人发会议议程。

47. 这种转变不会“突然”发生；而会在战略计划的头两年内按照业务模式逐步重新调整，其中新的国家方案有望从一开始就反映这些方案编制战略并逐步重整现有国家方案。这种办法使人口基金能够在组织的有限预算内维持广泛的国家存在。业务模式的转变不会改变这一点，设想国家存在也不会发生大的变化。正如下文第四节所讨论的，调整财政资源同样非常重要。

48. 业务模式的其他三个要素将是重大变革的焦点：区域化、伙伴关系和人道主义方案。

49. 对区域化进程进行的审查得出以下结论：区域办事处的建立尚未发挥其全部潜力。最重要的措施之一是阐明区域化目标和预期惠益，尤其是通过重新审视区

域办事处的作用和责任并阐明与总部的分工。广义上讲，国家办事处负责执行方案，区域办事处负责向国家办事处提供支助和质量保证，与区域实体和总部接触，提供规范性指南（包括制定工具、准则和标准），在关键领域（例如围绕着区域化）提供质量保证，以及参与全球宣传和政府间政策对话。

50. 各国向人口基金请求的支助的性质发生了变化，现在许多国家请求人口基金引进最新专业知识，以参与高级别技术辩论。这要求人口基金从直接提供支助变为发挥中介作用，办法是在区域一级与学术机构和民间社会伙伴建立联系以及参与南南合作和三方合作。虽然人口基金在与区域实体合作方面取得了显著成功，不过与这些实体的许多工作都是临时的，因此，在战略上更多地与区域机构合作将成为优先事项。区域办事处还将在提供质量保证和人力资源管理方面发挥更有力的作用。

51. 关于伙伴关系，本组织需要通过宣传人发会议议程，为人发会议培养更广泛的支持者，反过来帮助其他人把人发会议议程的相关方面内化，并全部接纳它们。

52. 这方面在区域和国家两级的关键要素是出台伙伴关系计划，介绍人口基金如何与主要伙伴，如政府、民间社会组织及其他联合国组织合作。这将包括与新出现的行为者，如新的地缘政治集团和私营部门建立伙伴关系。已与私营部门开始实施若干举措，且显得大有前途，例如与英特尔公司就助产士教育开展合作。人口基金将扩大已经取得成果的部分，并加强与私营部门的合作文化，以便探究能够促进人发会议议程的新主意和新办法的源泉，而不仅仅是融资来源。

53. 人口基金是“一体行动”的积极支持者，并将扩大联合方案编制努力。伙伴关系的另一个关键要素是与执行伙伴合作。人口基金在减少不成体系方面取得了长足进步，人口基金与执行伙伴合作的特点是不成体系，在这方面将继续按照更广泛地重视建设国家能力而不是取而代之的方式继续下去。这意味着本组织将再次强调把国家执行作为其优先模式。

54. 在继续将人道主义方案编制纳入整个组织的工作主流的更广泛背景下，将对人道主义方案编制进行一些具体调整，详情见附件 3。例如，鉴于重视机构间常设委员会变革议程和四年度全面政策审查的准备状态，人口基金将与选定的高风险国家的国家当局合作，确保在备灾和应急计划中充分考虑到妇女、少年和青年的性健康和生殖健康需求。正如里约+20 成果文件中所呼吁的，这项努力将为减少灾害风险提供重要支持。总之，这些举措将加强人口基金的人道主义方案编制，进而加强人口基金对人的安全议程的贡献。

C. 供资安排

55. 历史上人口基金的大部分供资来自经常资源，尽管近年来其他（非核心）资源的比例有所增加。如果将联合国其他机构的经验作为指导，那么这种转变可能继续，这样本组织有必要分析后果并做好应对准备。

56. 有若干不同机制决定资源的使用，目前每种机制都有单独的治理结构、单独的一整套分配标准、单独的内部程序所有人以及单独的预算编制和监测程序。

57. 这种不成体系现象有许多有害后果，因此人口基金将逐步建立更加统一的供资机构。原则上这一点简单明了，但还需要应对许多业务和治理上的复杂性，这样才不会中断现行方案。短期来看可采取若干步骤来改善这种状况，但其他任何更根本性的变革仅会在 2014-2017 年逐步推进。

58. 关于迫在眉睫的措施，将更新资源分配制度，以确保如第四节所讨论的那样，必须以战略优先事项为基础。如附件 4 所述，将把全球和区域方案编制充分纳入战略计划和综合预算中。最后，将出台允许以连贯方式分配各种供资渠道提供的资源的标准。

D. 组织实效和效率

59. 要使这种综合改革办法取得成功，人口基金必须继续加强其内部管理和运行。综合成果框架的组织实效和效率部分载有人口基金为便利取得发展成果所做的管理和发展成效工作的根本要素。如下文所示，已制定了一套三项产出：

- (a) 通过改进质量保证、监测和评价，加强方案成效；
- (b) 通过更加重视资金效益和系统性风险管理，改进资源调动、管理和调整；
- (c) 通过创新、伙伴关系和沟通，增强适应能力。

60. 近年来已做出巨大努力来提高人口基金方案编制的质量，例如通过出台质量保证机制。人口基金将继续重视确保高质量的国家方案，并将确保作为优先事项改进方案监测，如通过与开发署和儿基会合作来加强实时监测。随着独立的评价局的建立，今后评价将成为一个重要的关注领域。

61. 上文讨论过的其他组织的优先事项——如人道主义危机备灾规划和为国家办事处提供区域支助——也将在该产出下进行跟踪。该产出的最后一个方面是透明度，这一点同人口基金作为更广泛推动提高援助实效一部分的《国际援助透化倡议》的签署人所做的承诺有关。

62. 第二项产出尤为重视确保人口基金业务的资金效益，重视风险管理办法的系统化。在复杂的世界中风险管理越来越重要，人口基金在建立能够使本组织适当应对所有类型风险——情境、方案或机构风险——的制度和文化方面仍处在初级阶段。

63. 风险管理的一个关键要素是供资基础的多样化：人口基金经历了长足发展，但仍然严重依赖有限的一群捐助者，因此必须加倍努力从新的来源处获得资源。如同给予这一问题的优先注意所反映的，正在区域一级增加额外的人力资源，以建设新的伙伴关系并由非传统来源产生更多的资源。

64. 改进人力资源管理是另一个重要焦点。本组织的业绩继续因重要职位的空缺而受到不利影响，因此重点将放在能够解决这个问题的各项努力上。例如，将首次在区域办事处安排专门的人力资源人员，重要的国家办事处（例如红色象限中的国家办事处）将从增加业务人员中受益。

65. 关于财务管理，过去几年已取得重大进步，例如改进了审计绩效并减少了逾期基金账户。本组织设法控制管理费用，这是编制综合预算的指导原则。在国家办事处一级，重点仍将是确保一丝不苟地选择执行伙伴并对其进行监督。

66. 第二项产出的最后一个要素是调整资源。该战略计划列出了旨在改进人口基金的雄心勃勃的议程，而只有各组织在为此种变化配备了人力和财力，这方面才可能取得成功，因此将仔细跟踪在执行业务模式方面取得的进展。

67. 最后一项产出源于认识到人口基金如果希望在日益复杂且飞速变化的世界中产生影响就必须变得更具适应性、灵活性和敏捷性。迄今为止，灵活使用资源并不是本组织的标志，所以这方面将得到加强。这方面的一个关键要素是创新。虽然整个组织的创新型方案编制办法有很多实例，但没有试验新观点、经历失败、吸取教训、再尝试的浓厚文化气息。

68. 为了解决这一问题，正在一些具体领域进行探索。例如，本组织正通过无线电频率识别标签等技术创新来努力改进供应链管理，并利用“大数据”提供的契机生成快速决策信息（包括在人道主义环境中），人口基金正通过与一家私营部门大公司合作进行探索。如第四节所述，为了帮助打造创新文化，将设立“机会基金”。

69. 这一产出的另外两个关键要素是伙伴关系和沟通。这两点是人口基金如何推进人发会议议程的核心。如上所述，这两点也是本组织可以改进的两个领域，如通过帮助伙伴组织完全掌握人发会议议程。还将把重点放在确保明确划分与其他联合国组织的责任上。加强全球一级的合作将推动实现这一点，但首要重点将是确保国家一级明确分工。

70. 总之，这三项产出将使人口基金能够变得更加有效和高效，进而对妇女、少年和青年的生活产生更大的影响。此外，这三项产出将使本组织能够跟踪四年度全面政策审查的执行情况，因此已指定一些指标用以监测这方面的进展，包括来自发展集团四年度全面政策审查行动计划的一套 10 项指标以及与其他基金和方案共享的指标。

四. 资源和成果

A. 资源需求和资金流

71. 人口基金的工作是在人发会议议程全球努力的更广泛背景下开展的。用于这方面的资源近年来一直在增加，2011 年达到 116 亿美元，预计 2013 年将增至 123 亿美元。这主要是由于艾滋病毒/艾滋病和性传播感染的供资有所增加，现在占供资总额的 60%以上，尽管 2012 年伦敦计划生育峰会后用于计划生育的资源有望增加。

72. 估计用于人发会议议程的国内支出巨大，受特定年份的活动的限制。趋势似乎看好，2011 年支出达 547 亿美元。大部分来自消费者的付现支出，特别是在亚洲。预计今后几年支出还会增加，2013 年达 589 亿美元。增长有助于大幅缩小用于人发会议议程的资金缺口。

B. 将资源与成果挂钩

73. 根据历史趋势、捐助者提供的信息和情景模拟，人口基金预测在 2014-2017 年可获得共 45.6 亿美元。整体形势令人鼓舞，不过金额增加主要是由于非核心捐款增多，这表示从大部分资源为经常性资源的历史供资模式发生了重大转变。这种变化对人力资源和财政资源的管理具有重要影响。

74. 表 2 列出了来自综合成果框架的发展成果和组织实效及效率产出，以及按费用分类和统一职能组群细分的预计分配给每项成果和产出的资源。

表 2：2014-2017 年综合成果和资源框架（指示性）（百万美元）

成果/产出	费用分类	职能组群	2014-2017 年			
			经常资源	其他资源	费用回收	共计
提高促进性别平等和满足护理质量和公平获取人权标准的综合性健康和生殖健康服务（包括计划生育、产妇保健和艾滋病毒）的可获得性和使用	方案		895.7	1 415.1	-	2 310.9

在国家发展政策和方案中，增加对少年特别是非常年幼的少女的优先重视，尤其是提高综合性教育、性健康和生殖健康的可获得性	方案		104.1	171.5	-	275.6
促进性别平等、增强妇女和女孩的权能及生殖权利，包括最弱势和边缘化妇女、少年和青年	方案		151.0	235.9	-	386.9
通过整合人口动态循证分析及其与可持续发展、性健康和生殖健康及生殖权利、艾滋病毒和性别平等的联系，加强国家政策和国际发展议程	方案		219.8	321.6	-	541.4
	方案		18.0	-	-	18.0
通过改进质量保证、监测和评价，加强方案成效		有效应对发展挑战的技术专业知识	13.2	-	-	13.2
	发展成效	方案规划、政策和管理支助	128.2	-	-	128.2
		生殖保健商品的采购和质量有保证的供应基础	7.9	-	-	7.9
	管理	整体评价	5.5	-	3.6	9.1
共计			172.9	-	3.6	176.5
通过更加重视资金效益和系统性风险管理，改进资源的调动、管理和调整	管理（经常性开支）	整体监督和保障（内部审计和调查）	14.4	-	9.1	23.5
		企业财务、信息和通信技术及行政管理	41.6	-	30.1	71.7
		外地办事处监督、管理和业务支助	205.2	-	79.2	284.4
		工作人员和房舍安全	3.8	-	2.0	5.8
		企业人力资源管理	16.4	-	10.8	27.2

	管理（非经常性开支）		10.2	-	9.0	19.1
	特殊用途		-	-	-	-
共计			291.6	-	140.1	431.7
通过创新、伙伴关系和沟通，增强适应能力	方案		38.3	-	-	38.3
	管理（经常性开支）	领导力和企业方向	16.1	-	6.9	23.0
		企业对外关系和伙伴关系、沟通和资源调动	26.2	-	16.1	42.3
	联合国发展协调		8.6	-	-	8.6
共计		89.3	-	23.0	112.3	
总计			1 924.5	2 144.1	166.7	4 235.3

75. 根据“牛眼”的焦点，从表中可以看出，最重要的投资领域是性健康和生殖健康。综合预算更详细地讨论了优先投资。

C. 方案资源的分配

76. 战略计划的一个关键要素是修订向国家、区域和全球各级分配方案资源的机制。

77. 如附件 4 所述，现行资源分配制度的若干问题已经查明。改变该系统将确保系统与牛眼更密切地联系在一起，更加重视需求，并考虑到所使用的方案战略。

78. 修订后的资源分配制度将利用经过精简的整套 6 项指标，这些指标全都与本组织开展的工作直接相关*：

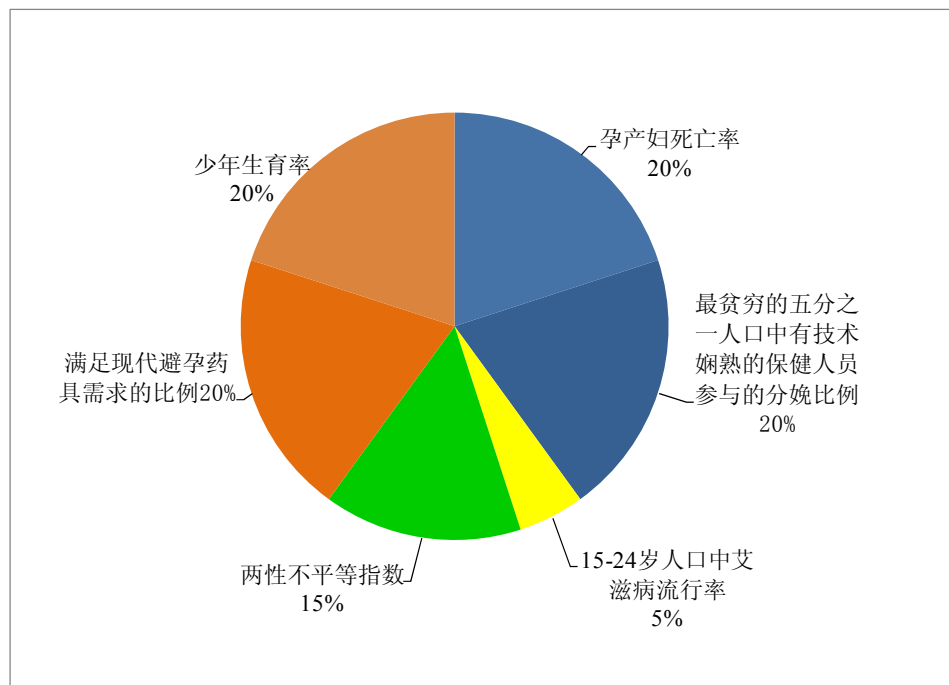
- (a) 最贫穷的五分之一人口中由熟练的保健人员接生的分娩比例；
- (b) 孕产妇死亡率；
- (c) 少女生育率；
- (d) 满足现代避孕药具需求的比例；
- (e) 15-24 岁人口中艾滋病毒流行率；
- (f) 性别不平等指数。

* 不存在人口动态指标不应解释为表明本组织并未将其视为重要工作领域。同人口基金运作的其他领域不一样，不存在规范定向性使其适合将之纳入进来的人口动态指标。因此，人口动态工作进行不同处置，其中设定了为本领域工作提供资源的最低额，而一国的人口规模则单独计入。

79. 另外两个领域将作为补充因素而非指标纳入：人道主义危机风险和收入不平等。

80. 要合并这些指标，简单的计分制首先将权重（点数）分配给每项指标（指标间加权），然后在一项指标内分配给不同水平的需求（指标内加权）。指标间加权见图 5。

图 5：指标间加权



81. 指标内加权与业务模式挂钩，尤其是认识到基金的参与模式将因环境不同而不同。这些不同的参与模式决定了分配的点数：因为人口基金必须准备好在需求最高的国家提供一揽子整套服务，针对具体指标为这个象限中的国家安排最大数量的点数。在需求低的环境中，人口基金通常仅关注宣传和政策建议/对话，因此分配给该国的点数也会减少。

82. 相应的点数计算用于将各国按业务模式讨论中早已列明的红色、橙色、黄色和粉色象限进行分组。附件 4 载有按象限分列的国家清单。每个国家的指示性数字是按照需求、资助其本国方案编制的的能力以及人口（按 10-24 岁女性总人口计算）合起来计算的。除这一点外，还为所有国家的方案编制留出最低金额的资金（少数几个国家除外，其特殊环境意味着将分配不同金额的资金）。这些资源构成“最低金额”，为便利各国家办事处开展宣传和政策对话/建议以及参与人口动态相关问题提供了基础。最低金额设定为每国每年 500 000 美元。

83. 设定最低金额提出了公平问题，因为人口基金开展行动的一些国家其自身在提供资源承担这些费用方面比其他国家能力更强。因此，要求被划分为高收入或中高收入的国家捐助最低金额的一半（或更多，如果它们能够这样做）为使高收入和中高收入国家能够适当地为该金额安排预算，将根据表 3 所载的附录逐步推行这一要求。

表 3：按来源和年份分列的最低额捐款

来源：	2014 年	2015 年	2016 和 2017 年
人口基金捐款	500 000 美元	400 000 美元	250 000 美元
来自高收入/中高收入国家的捐款	0 美元	100 000 美元	250 000 美元

84. 重要的是，一国将收到多少资金的最终决定并非由资源分配制度决定。相反，在国家方案文件中这些数字由执行局逐一核准。国家方案文件中的规划数字是根据灵活的资源分配制度编制的，该制度考虑到当地需求和优先事项，包括联合国发展援助框架中标明的需求和优先事项。

85. 如表 4 所示，资源分配制度的确设定了每个国家分组的范围。正如该表所指出的，将为 2014-2015 年和 2016-2017 年设定不同范围，以反映将逐步推出新的资源分配制度这一事实。对 2015 年起拥有新的国家方案文件的少数国家而言，过渡时间将从 2015 年开始，对于大多数国家而言，过渡时期在 2016 年才开始，以确保各国有充裕的时间进行调整。

表 4：按象限分列的资源分配、人口和国家¹

	2014-2015 年 份额	2016-2017 年 份额	人口比例	国家数量
红色	50-52%	59-61%	18%	40
橙色	21-23%	20-22%	30% ²	21
黄色	10-12%	6-8%	9%	16
粉色	15-17%	11-13%	44% ³	44

86. 上述变化涉及当前资源分配制度遇到的大多数挑战，但若干补充要素有必要涵盖其余问题。资源分配制度并未将优化整个组合中的资源的机制纳入，例如通

¹由于舍入数字加和不等 100%

²11%，不包括印度。

³26%，不包括中国。

过奖励良好业绩。这一点并未被纳入，因为人口基金必须先拟定客观方式评估国家办事处的绩效，然后才可将奖励良好业绩的机制纳入资源分配。

87. 第二，必须加强现行制度以推动对人道主义危机做出快速反应。因此，将把应急基金从 300 万美元增加到 500 万美元。应急基金不打算成为资助人道主义应急工作的主要工具，但在提供催化供资方面仍然发挥着重要作用，催化供资通常是为了提高生成额外资源的能力。

88. 最后一个补充领域是设立机会基金。这将成为新的工具，该工具有两个独特但彼此相关的目的：作为供资机制和作为强化整个人口基金创新文化的途径。更多信息载于附件 4。

89. 如附件 4 所述，还将对全球和区域方案编制的资源分配进程引进各种变化。

90. 新的资源分配办法将提高人口基金的整体实效和效率，使该组织能够对妇女、少年和青年的生活产生更大的影响。

五. 实施战略计划

A. 在全球、区域和国家各级保持一致

91. 该战略计划为人口基金方案编制提供了框架。在综合成果框架和业务模式参数内，人口基金支持的具体干预措施始终是根据当地需求和条件确定的。本组织对根据《巴黎宣言》、《阿克拉行动议程》和《有效发展合作釜山伙伴关系》做出的承诺响应其所在国家的需求感到自豪。将根据新的战略计划逐步重新调整国家方案文件，预计过渡时期将于 2015 年底结束。

92. 中期审查突出强调的总括原则仍将非常重要。例如，希望国家办事处将重点放在对其当地环境具有意义的综合成果框架成果和产出上而不是无处不在事事插手。

93. 为了确保以连贯方式采纳这些变化，本组织的每个办事处都将编制一份计划，介绍为使自身与战略方向保持一致正采取的措施。人口基金管理层将密切监测这些计划，以确保实现预期的一致。

B. 监测、审查和评价

94. 战略计划中列出的成果问责制非常重要，因此人口基金将以三种方式进行绩效评估。首先，如上所述，改进监测将成为本组织的重点。列入综合成果框架中的指标将成为这一点的起点，并且已根据可测量性对其进行严格评估。重视可测

量性将通过列入新的监测标准而流向国家一级，综合成果框架将跟进监测标准。年度报告将审查综合成果框架的进度。

95. 将进行中期审查。这还将为调整战略计划使其考虑到 2014 年人发会议审查并尽可能考虑到 2015 年后发展议程提供了机会。

96. 修订后的人口基金评价政策 (DP/FPA/2013//5) 在执行局 2013 年年度会议上获得批准，战略计划下——计划本身和具体方案——进行的评价将受此项政策制约。因此，本文件并未列出综合评价计划。不过，显然必须严格评估战略计划中采纳的重要变化，评价结论必须为 2018-2021 年战略计划提供依据。

六. 决定的各项要点

97. 执行局不妨：

- (a) 注意到关于人口基金 2014-2017 年战略计划的本报告 (DP/FPA/2013/12)；
- (b) 赞赏人口基金在制定战略计划中采取的透明和参与性磋商进程；
- (c) 核可 DP/FPA/2013/12 号文件所载的 2014-2017 年战略计划；
- (d) 核准 DP/FPA/2013/12 号文件列出的资源分配办法，包括本文件表 4 列示的国家分类程序和相关资源比例，并建议以灵活方式向单个国家分配资源；
- (e) 核准附件 4 所列的资助全球和区域活动的办法；
- (f) 请执行主任对 2014-2017 年战略计划进行中期审查。