



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
8 May 2014
Chinese
Original: English

2014 年年度会议

2014 年 6 月 23 日至 27 日，日内瓦

临时议程项目 10

2014-2017 年人口基金战略计划

联合国人口基金

2014-2017 年人口基金全球和区域干预措施战略框架

摘要

本文件载有 2014-2017 年人口基金全球和区域干预措施战略框架，是根据执行局第 2013/31 号决定编写的。战略框架介绍了 2014-2017 年人口基金全球和区域干预措施的问责机制、治理结构和战略愿景。该框架还概述了与 2014-2017 年人口基金战略计划综合成果框架之间的联系，载列有按全球和区域两级分列的各项成果预计资源。为遵守执行局正式文件的字数限制，以下信息作为本文件的增编(DP/FPA/2014/8/Add.1)提供：(a) 2014-2017 年人口基金全球干预措施成果与资源框架；(b) 2014-2017 年人口基金区域干预措施成果与资源框架。

决定要点

决定要点载于本文件第三节。



目录

	页次
一. 背景	3
二. 宗旨、愿景和治理.....	4
A. 宗旨	4
B. 愿景	5
C. 治理	6
D. 措施甄选和质量保证	7
E. 资源分配	8
F. 成果和资源的联系	11
G. 监测、报告和评价	15
三. 决定要点	17
表	
表 1. 按 2014-2017 年战略计划所列成果及业务实效和效率产出分列的 2014-2017 年全球和区域干预措施分配资金(指示性).....	10
表 2. 2014-2017 年战略计划中按区域分列的 2014-2017 年全球和区域干预措施分配资金....	11

一. 背景

1. 在 2013 年第二届常会作出的第 2013/31 号决定中, 执行局核可了指导本组织 2014-2017 年工作的一项新战略计划。在同一决定中, 执行局认识到全球和区域干预措施在实现人口基金战略计划成果方面的关键作用。¹ 执行局还注意到 2014-2017 年战略计划所述的全球和区域干预措施供资办法以及会议室文件 (DP/FPA/2013/CRP.1),² 并核准用于 2014-2017 年全球和区域干预措施的资源。³

2. 此外, 执行局请人口基金“向[执行局]提交 2014-2017 年期间全球和区域干预措施战略框架, 供 2014 年第一届常会讨论, 2014 年年会批准。战略框架基于全组织范围综合成果框架, 包括按全球和区域两级分列的各项成果的预测资源”。⁴ 本文件是应这一要求提交的, 着重说明了人口基金对先前 2008-2013 年全球和区域方案引入的重大变化, 介绍了新的 2014-2017 年全球和区域干预措施的主要特点, 重点关注其中所体现的模式转变。

3. 2014-2017 年全球和区域干预措施取代了全球和区域方案, 制定干预措施所依据的信息是: (a) 从全球和区域方案中汲取的经验教训, 包括在方案生命周期中引入的管理改进措施; (b) 全球和区域方案执行情况审计的结果。⁵

4. 管理部门利用 2008-2013 年人口基金战略计划中期审查(DP/FPA/2011/11)的机会, 引入了一些改进措施。⁶ 这些措施包括更严格地审查 2012-2013 年全球和区域方案行动计划, 所处理的问题包括: (a) 注重成果, 使全球和区域方案行动

¹ 见执行局第 2013/31 号决定, 第 16 段: “认识到全球和区域干预措施在实现战略计划成果方面的作用, 并注意到战略计划附件 4 和 DP/FPA/2013/CRP.1 中所详述的全球和区域干预措施供资办法”。

² 会议室文件(DP/FPA/2013/CRP.1)的目的是, 澄清和阐述有关全球和区域干预措施的问题和事项, 特别是其 2014-2017 年宗旨和计划活动及其与 2014-2017 年战略计划和综合成果框架之间的联系。它还包括: (a) 所需资源估计数; (b) 治理安排, 包括监测、报告和执行局的作用; (c) 说明全球和区域干预措施中引入的变化如何与统一供资结构议程保持一致。

³ 见执行局第 2013/31 号决定, 第 17 段: “授权 2.75 亿美元预计经常资源, 作为 2014-2017 年期间为全球和区域干预措施的最高限额, 未经执行局批准不得超过”。

⁴ 执行局第 2013/31 号决定, 第 18 段。

⁵ 2013 年 2 月 8 日公布的 2008-2011 年全球和区域方案执行情况审计见人口基金公开网站: 《人口基金全球和区域方案审计报告》。应当指出, 该执行情况审计只包括 2008-2011 年全球和区域方案原来设定的期间, 并没有审查 2011 年以来或通过中期审查为处理审计中突出的一些关键问题而制定引入的变化。

⁶ 2008-2011 年全球和区域方案执行情况审计第 9 段指出: “2011 年 10 月以来, 人口基金已经开始实施一系列举措, 虽然不是因审计而起, 但同样是为了解决本报告所载意见反映的问题。然而, 由于审计所涉期间和实地审计的时间安排, 在编写本报告时, 无法审议这些举措以及举措给全球和区域方案带来的变化和和改进”。

计划与战略计划优先事项保持一致；(b) 符合以外地为重点的愿景，这是人口基金区域化的核心内容。

5. 全球和区域方案执行情况审计的调查结果以及所设想的统一供资安排改革(作为 2014-2017 年战略计划分析工作的部分内容启动)，进一步加强了管理层全面改革全球和区域方案的决心。在执行局直接参与下和为拟订 2014-2017 年新战略计划开展的广泛协商中，方案的制定工作也取得了进展，最终成为全球和区域干预措施。

6. 依据执行局 2013 年 9 月以来的各项决定，人口基金根据执行局要求在 [DP/FPA/2014/CRP.1](#) 号文件中提交了有关 2014-2017 年人口基金全球和区域干预措施战略框架的提案，供 2014 年第一届常会讨论。人口基金组织了与执行局成员的若干次非正式协商(包括 2014 年 1 月和 3 月的两次非正式协商等等)，以讨论该提案。执行局还在索要后收到并审查了 2008-2011 年全球和区域方案供资的活动的细节。因此，本文件从与会员国的协商，包括执行局成员提出的书面意见中获益。

7. 总体而言，本文件：(a) 介绍了经改进的全球和区域新干预措施机制的宗旨和战略愿景；(b) 介绍了相关行动计划的拟订和审查；(c) 解释了全球和区域干预措施资源分配的原则和要素，其中着重介绍了费用调整方面取得的进展；(d) 介绍了计划干预措施的内容；(e) 提供了有关全球和区域干预措施执行情况的资料，其中包括监测、报告和跟踪支出、供资调整和评价；(f) 最后，在增编 ([DP/FPA/2014/8/Add.1](#)) 中分别介绍了全球干预措施和区域干预措施的成果与资源框架，两者都与 2014-2017 年战略计划的综合成果框架相一致。

二. 宗旨、愿景和治理

8. 如上文所述，2014-2017 年人口基金全球和区域干预措施战略框架与 2008-2013 年全球和区域方案之间存在多方面差异，包括从治理到报告等各方面：(a) 制定；(b) 执行；(c) 监测。

A. 宗旨

9. 全球和区域干预措施推动并补充了国内干预措施，对于各级方案的融合起到重要作用。上述干预措施特别有助于：(a) 推广国际规范和标准；(b) 为政府和政府间进程提供最先进的政策咨询和技术咨询服务；(c) 确保综合、创新而且常常是跨区域的方案拟订解决办法，其中包括应对人道主义局势和其他跨国界事项；(d) 促进方案支助的成本效益。

10. 全球和区域干预措施的内容包括，推进 2014-2017 年人口基金战略计划各项规定的行动和向执行局作出的其他承诺。

11. 作为有影响力的总体方案拟订议程的一部分，全球干预措施支持并补充区域干预措施。例如，两个层面的干预措施都包括向国家办事处进行宣传和为其提供支持，但各层面的干预措施发挥不同作用，所涉行为体不同，伙伴组织不同。

12. 全球干预措施通常包括：(a) 全球宣传；(b) 政府间政策对话；(c) 全球伙伴关系管理；(d) 辅助性的外地支持；(e) 通过各种途径，以最新办法生成、推广和利用知识。例如，虽然人口基金区域办事处为国家办事处提供一线援助，但是高度专业化的支助是在全球一级提供的。能力发展方面的全球干预措施通常由区域办事处实施，但作为例外情况，也可由国家办事处开展。总部还在关键领域向区域办事处提供直接支助。例如，这种情况包括：由于规模限制，人口基金无法为各区域办事处配备专门能力；与分散各地的组织部门相比，在总部一级履行某项职能可发挥很高价值。

13. 另一方面，区域措施通常包括：(a) 与区域和次区域实体在各国环境下进行宣传和政策对话；(b) 为国家办事处/方案提供技术、业务和方案支助，包括为获得国家、区域和区域间资源提供中介服务或提供直接支持；(c) 能力建设和知识共享。

14. 因此，全球干预措施和区域干预措施发挥各不相同但相互补充的作用。在执行 2014-2017 年人口基金战略计划期间，这种互补性促进了创新举措和开创性举措，例如电子卫生和移动健康⁷ 方面的进展，或者在执行被称为“自主选择不要偶然”的人口基金计划生育战略的过程中使用“全面市场办法”。

B. 愿景

15. 在 2014-2017 年人口基金战略计划中，作为国家方案驱动力的愿景和重点也同样推动着全球和区域干预措施，成为总体方案拟订工作实现协调一致的起因和先决条件。因此，全球和区域干预措施的愿景和战略重点与 2014-2017 年战略计划的规定是分不开的；战略计划将性健康和生殖健康以及生殖权利放在人口基金工作的核心。

16. 全球和区域两级的干预措施对有效和高效地执行战略计划至关重要，该计划只有在强有力的全球和区域领导下才能实现。由经常资源供资的全球和区域干预措施战略框架更详细地描述了全球和区域两级干预措施的情况，具体说明了干预措施与综合成果框架的一致性——该方法与全球和区域方案中采用的办法不同，因为方案与战略计划之间的联系较不明确。全球和区域干预措施的目标是，使用同样的成果架构和变革理论，但将其应用于具体的全球和区域干预措施，以实现

⁷ 手机等电子通信手段的普及，催生了以“电子”或“移动”为前缀的新的研究和开发领域，例如电子卫生和移动健康。电子和移动系统推动了以下工作：(a) 人口细目；(b) 怀孕、出生和死亡登记；(c) 安排孕产妇保健相关访问；(d) 提供基本保健记录。这些系统还使工作人员在需要时获得同行和上级指导。

2014-2017 年战略计划的发展成果。现有机制明确规定，干预措施获得批准的条件是实施成果管理制，并根据以往全球和区域方案的证据和经验教训进行调整。

17. 全球和区域干预措施的战略方向是实现符合人口基金总体方向的成果，但是全球和区域干预措施实现上述成果的手段是符合具体情况要求的。全球和区域干预措施优先安排以下方案战略：根据新业务模式的规定，最适合特定情况的战略；由于范围经济和规模经济因素而具备资金效益的战略。

18. 简而言之，全球和区域干预措施是 2014-2017 年人口基金新战略计划的主要部分。这些干预措施是综合成果框架的组成部分，而非附属于该框架；提出干预措施的方式显示，各级干预措施之间有强有力的协调一致关系，以期实现统一的综合成果框架。

19. 联合国发展援助框架进程指导人口基金国家方案的拟订，而全球和区域干预措施机制则指导与全球和区域实体之间的战略伙伴关系，以便在全球范围内保障国际人口与发展会议(人发会议)议程。例如，关于移徙问题的协商，包括消除侵害移徙女工的性别暴力行为，要求与广泛的发展行为体进行商洽和建立伙伴关系，其中包括来自以下各方的行为体：从移徙事务部到关注妇女或性别平等问题的政府机构；从非洲联盟和南方共同市场等区域组织到国际移徙组织等全球行为体。全球和区域干预措施推进了这种跨界多国协商。

C. 治理

20. 人口基金领导层承诺对人口基金的全球和区域参与作出重大改进。根据 2014-2017 年战略计划的优先事项，全球和区域干预措施已经吸收了出自全球和区域方案的有些战略措施，并可发挥如下益处：(a) 更明确地分配职责和责任；(b) 更紧密地联系综合成果框架；(c) 依照具体的原则、参数和标准对相关行动计划进行有力的审查；(d) 更加经常性、结构性和系统性的进行监测和报告；(e) 提高透明度；(f) 加强质量保证、监督和问责。

21. 与上期计划不同的是，本期的全球和区域干预措施被明确为一项动态机制，要定期审查和系统报告进展情况，从而能够做出调整以反映发展领域的变化。本期措施还更加明确地规定了主要行为体在各方面的职能，包括从业务单位制定提案到执行主任向执行局报告年度进展情况以及由执行局确定全球和区域干预措施的上限等等。这项机制明确规定了人口基金执行委员会和方案审查委员会在审查提案、核准经费数量和定期监测方面的职能。对全球和区域干预措施的健全治理机制意味着，人口基金执行主任对核准全球和区域干预措施的计划 and 成果最终直接承担问责，而由执行主任领导的执行委员会被明确为最终决策机构。执行委员会对资源做出决策，只有在全球和区域干预措施经过方案审查委员会的审查之后，才能为其拨发资源。

22. 新的全球和区域干预措施通过人口基金有关组织单位拟定的四年期行动计划予以落实。全球和区域两级的各项行动计划以 2014-2017 年战略计划为指导，与整个组织的综合成果框架挂钩。每项行动计划均定有指标、基线和年度目标；阐明将开展的活动；确定执行伙伴和所需资源及其成果；将资源框架与对应拨款挂起钩来。这些继而将直接或间接地推动改进国家一级的指标。

D. 措施甄选和质量保证

23. 人口基金在上述方案审查委员会机制下，根据与审查国家方案文件所用的相同标准，对 2014-2017 年全球和区域干预措施的拟议行动计划进行了深入审查。方案审查委员会是人口基金根据 2008-2013 年战略计划中期审查设立的，作为质量保证机制，用以提高人口基金方案拟订的质量。具体办法是利用本组织的共同智慧，在整个执行委员会的领导和指导下，促进国家层面措施甄选的连贯性、透明度和客观性。

24. 人口基金非常重视在国家层面(前线)工作的同事的视角，正在加大力度奖赏好的业绩，鼓励优秀表现。例如，方案审查委员会的成员不仅包括执行委员会的成员，还包括从前一年届会编写最优秀国家方案文件提交给执行局的各个国家办事处选取的三名成员。人口基金在制定 2012-2013 年全球和区域方案时首次采用这种办法，带来了显著改进。通过将方案审查委员会的范围扩大到包括全球和区域干预措施，管理层进一步促进了方案拟订工具的统一，并推进了打破本组织内部隔离的工作，包括其用“一个声音”说话的努力和提高效益的承诺。

25. 从所有区域、次区域和总部单位的人口基金工作人员名册随机抽调的两名同侪审查员，对全球和区域干预措施的每项行动计划进行了审查。审查员根据为确保对提交的文件进行系统的公正评级而专门制定的附加说明的格式和审查指导准则，对各项提案的方案和财政问题进行了评估。为保护这项工作的公正，审查员不参与对自己单位提交的文件的评估。方案审查委员会秘书处设于方案司，确保在整个工作进程中对这些个人的身份保密。

26. 方案审查委员会的评估标准如下：

审查项目	标准
符合战略	<ul style="list-style-type: none"> • 符合人口基金战略方向 • 将优先产出作为优先事项和工作重点 • 遵守基于人权的办法 • 联系/促进综合成果框架
成果管理制	<ul style="list-style-type: none"> • 产出和成果之间有明确的促进作用/联系 • 可以衡量的精确产出指标，并定有基线和目标

审查项目	标准
利用证据和经验教训	<ul style="list-style-type: none"> 循证说明缺陷和需要 重视从全球和区域方案以往的执行情况汲取的经验教训 确定监测机制
财政资源/预算	<ul style="list-style-type: none"> 保障成果的充足资源 合理的费用 资金发挥最大价值

27. 对于审查的全球和区域干预措施 15 项行动计划，每一项都比照这些标准作出了“很好”到“很差”各等评级。这些评级与审查员的具体评论相结合，构成对提案作出进一步修订的基础。继此再进行审查，以确保经费严格符合适当的费用类别。

28. 系统地应用方案审查委员会审查标准，对解决在全球和区域方案下找出的主要不足(特别是就 2008-2011 年期间找出的不足)起到至关重要的作用。这些不足之处包括：(a) 全球和区域方案行动计划与战略计划直接的联系不足；(b) 质量指标不佳；(c) 没有或未及时设定基线和目标。全球和区域干预措施现在已经提供了必要的详细信息，可衡量进展情况并显示计划措施的成果。这将加强问责，并支持当前为提高人口基金评价工作的质量而开展的努力。

29. 执行局和公众均可查阅关于全球和区域干预措施行动计划的所有材料。

E. 资源分配

原则、参数和标准

30. 对全球和区域方案的执行情况审计突出显示，从许多角度来讲，全球和区域方案的资源分配机制不够严格，对分配资源所做的调整有时存在问题。而全球和区域干预措施的资源分配机制可发挥如下益处：方案审查委员会的质量保证职能；执行委员会的决策和监督；执行主任的直接问责以及执行局更有力的监测和报告机制。因此，管理层相信其已经确保了更加严格和明显地遵守战略计划，在稳健分配资源的支持下，为 2014-2017 年期间建立了透明的支出模式。全球和区域干预措施机制还受到新的人口基金业务模式的影响，使整体方案拟订议程比在全球和区域方案下更加综合性和系统性。此外，由于建立了更加严格的机制，人口基金将可避免意外开支，核准的支出模式与本组织的实地工作重点产生出入，或者对资源的调整不够稳健。

31. 与全球和区域方案相比，全球和区域干预措施的稳健资源分配机制遵循了更加明确的原则、参数和标准。这包括：(a) 遵守与执行局商定的供资参数；(b) 切

合并具体推动 2014-2017 年战略计划的产出/成果；(c) 在方案审查委员会保障下透明的决策标准和过程；(d) 在方案审查委员会质量保证机制下稳健和独立的同侪审查；(e) 明确界定的机构职能和责任。全球和区域干预措施还在实现 2014-2017 年战略计划提出的统一供资机制方面迈出了重大一步。

32. 人口基金对区域干预措施的初步资源分配是以权重因素为基础，⁸ 其中考虑到各区域的优先事项和需要，根据解决这些事项和需要所要开展的工作类型，并顾及业务模式，包括对国家提供支持的需要。对全球干预措施的初步资源分配是以促进综合成果框架所定产出的需要和机会为基础。

33. 人口基金在综合预算过程中提交对全球和区域干预措施的初步供资请求，并在行动计划中进一步详细阐述。而以前在全球和区域方案下，这些程序是平行进行的，彼此相互分离。在对行动计划进行同侪审查、纳入财政和预算问题的基础上，方案审查委员会和执行委员会根据同侪审查的评级和建议，在来自预期收入的一揽子可用资源总额(概列于 2014-2017 年综合预算估计)下，作出了关于资金分配的最后决定。

34. 管理层通过决策采取了保障措施，以确保充分遵守以下两个方面：(a) 执行局第 2013/31 号决定授权 2.75 亿美元人口基金预计经常资源，作为用于 2014-2017 年全球和区域干预措施的最高限额；(b) 议定全球措施和区域干预措施之间的分成分别为 40% 和 60%。在此基础上，人口基金制定了四年期分配计划，对整个 2014-2017 年战略计划期间作出明确的资金分配安排。

35. 为确保能够灵活地应对发展方面不断变化的情况，根据在执行局核准的一揽子项下可用资源，人口基金将每年对全球和区域干预措施的资金分配作出调整。本组织将在 2014-2017 年战略计划中期审查时进行更加详细的审查，如有追加的调整，对其审查过程的力度将与初步分配一样严格。

费用调配

36. 2014-2017 年全球和区域干预措施机制在比照人口基金机构预算和专题信托基金来调整全球和区域干预措施的费用方面取得了真正进展。“管理”职能和“方案”职能之间的区分往往含糊不清，而采用费用分类有助于将某些职能组合在一起，从而让上述两种职能之间的区分更加明晰。从 2012-2013 两年期预算流程开始，人口基金逐步审查由全球和区域方案供资的各类职能和活动，并在全球和区域干预措施中作出重新调整，以便与其适当的成本分类相匹配，以此方式应对全球和区域方案事实上的混合性质。

37. 作为实现上述目标的第一步，所有部门都提交了一整套所需经费，包括其机构预算以及全球和区域干预措施所需经费，作为综合预算流程的组成部分。随后，

⁸ 见 2014-2017 年战略计划附件 4(供资安排)，第 7 页，第 22 段。

人口基金进行了审查，以便根据需要将更适合放在“管理”或“发展实效”费用类别之下的费用重新调配并转到机构预算项下，反之亦然。与全球和区域方案相比，因全球和区域干预措施引起的主要转变包括，例如：(a) 职能转移，如将政策顾问的职能转移到“发展实效”类别；(b) 将“资源调动”有关员额转移到“管理”类别下。同样，人口基金将一些更适合“方案”类别的费用，主要是技术顾问有关费用，从“发展实效”类别下转出。

表 1

按 2014-2017 年战略计划所列成果及业务实效和效率产出分列的 2014-2017 年全球和区域干预措施分配资金(指示性)

全球	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	共计 (单位: 百万美元)
成果 1:	4.2	4.5	4.9	5	18.5
成果 2	1.5	1.6	1.6	1.6	6.2
成果 3	4.5	4.4	4.1	4.2	17.2
成果 4	7.2	6.3	4.7	4.2	22.4
实效和效率 1	4.7	4.6	4.7	4.8	18.9*
实效和效率 2	—	—	—	—	0
实效和效率 3	7.0	7.1	6.5	6.3	26.9
小计					110
区域	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	共计 (单位: 百万美元)
成果 1	14.8	16.9	17.3	17.2	66.1
成果 2	5.8	6.4	6.3	6.3	24.9
成果 3	4.1	4.7	4.8	4.7	18.3
成果 4	13.9	10.4	10	10.1	44.4
实效和效率 1	0.5	0.7	0.7	0.7	2.6*
实效和效率 2	—	—	—	—	0
实效和效率 3	2.2	2.3	2.3	2.3	9.1
小计					165
总计					275

* 2014-2017 年综合预算所列指示性分配款项。“实效和效率”是业务实效和效率的简称。

表 2
2014-2017 年战略计划中按区域分列的 2014-2017 年全球和区域干预措施分配
资金*

区域	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	共计 (单位: 百万美元)
亚太办事处	8.7	8.7	8.7	8.7	34.7
阿拉伯办事处	5.8	5.8	5.8	5.8	23.3
东欧中亚办事处	7.5	7.5	7.5	7.5	30.1
东南非办事处	5.8	5.8	5.8	5.8	23.1
拉加办事处	6.6	6.6	6.6	6.6	26.4
西中非办事处	6.8	6.8	6.8	6.8	27.4
共计					165.0

* 系指示性最高上限；核准的上限可能略有不同。上表中所用简称如下：(a) 亚太办事处，即亚洲及太平洋区域办事处；(b) 阿拉伯办事处，即阿拉伯国家区域办事处；(c) 东欧中亚办事处，即东欧和中亚区域办事处；(d) 东南非办事处，即东部和南部非洲区域办事处；(e) 拉加办事处，即拉丁美洲和加勒比区域办事处；(f) 西中非办事处，即西部和中部非洲区域办事处。

38. 根据人口基金 2014-2017 年综合预算的规定，在全球和区域干预措施预算中，为具体的“组织实效和效率”干预措施提供的资金仅限于满足最低的业务所需经费。这笔资金主要对应的是全球层面负责方案活动的人力资源，并不与四项发展成果中的任何成果直接相关。⁹ 这其中包括一些全球宣传职能和资源调动职能，特别是通过人口基金联络处开展的职能。

39. 根据执行局第 2013/31 号决定，人口基金正在按计划于 2017 年年底之前最终确定统一的供资结构。考虑到总体供资架构内过渡费用涉及的复杂问题，并且考虑到需要避免发生有损外地行动的业务中断，人口基金正在采取分阶段办法来实现这一目标。通过 2014-2017 年战略计划中期审查的机会，将可取得更多进展；人口基金预计将在下一个预算周期完成整个进程。

F. 成果和资源的联系

40. 全球和区域干预措施的整体目标是为实现 2014-2017 年人口基金战略计划提供支持，因此干预措施的优先事项须与人口基金的战略重点保持一致。

⁹ 人口基金 2014-2017 年综合预算估计数(DP/FPA/2013/14)，第 63 段。

战略重点以及与综合成果框架的联系

41. 所有干预措施都是为推动实现综合成果框架载列的成果和产出，并且符合“变革理论”。¹⁰ 全球和区域干预措施成果和资源框架的所有产出均来自其行动计划。只要 2014-2017 年战略计划综合成果框架中载列的产出适当反映了全球和区域干预措施的成果并且符合战略计划综合成果框架和变革理论，则均已列入。事实上，引入更多、更细致的指标会加强成果链的稳健性，因为这些指标能进一步详细说明促进作用如何发生并且没有影响到遵守联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查成果文件所制订的指引(大会第 67/226 号决议)。人口基金按照产出分列费用明细，这也加强了各个领域财政投入与预期交付水平之间的联系。

42. 与全球和区域干预措施的产出一样，干预措施的所有指标，包括成果和资源框架的基线和目标，都来自全球和区域干预措施行动计划，有自己更详细的成果和资源框架，是根据具体的全球和区域需求和能力量身定制的。因为不可能将所有指标载列在一份摘要文件中，所以人口基金有选择地从全球和区域干预措施总体成果和资源框架(见增编)中选择了部分指标。人口基金优先选择确实用于行动计划的综合成果框架指标。然而，与产出一样，列入一些全球和区域具体指标是为了补充综合成果框架指标，以反映全球和区域干预措施所作的贡献。

43. 未列入成果和资源框架的干预领域也在本说明中有所提及。这些领域是用于取得特定成果(产出)的活动组群，引入这些领域是为更好地解释变革理论如何得到贯彻。有些干预领域详细说明了 2014-2017 年新战略计划规定的参与模式(方案战略)，包括新业务模式和变革理论，如“宣传和政策对话/建议、知识管理、能力发展和服务提供”。还有些是贯穿各领域的参与方式，如“伙伴关系和质量保证”。虽然人口基金在单个行动计划的产出中按这些干预领域分列费用，但这些费用明细没有反映在人口基金 2014-2017 年全球和区域干预措施战略框架中。

全球干预措施和成果

44. 全球(和区域)干预措施的重点是实现战略计划各项成果，并大力注重：(a) 实现综合成果框架的成果，特别是关于性与生殖健康及生殖权利的成果 1 和 4；(b) 通过循证人口动态学以及保持与可持续发展的联系，加强国家能力和国际发展议程。¹¹ 全球干预措施将包含旨在将这些问题纳入各级发展议程的全球宣传和技术援助。

¹⁰ 见 2014-2017 年战略计划附件 1(综合成果框架)和附件 2(变革理论成果)，可查阅 UNFPA new strategic direction。

¹¹ 见上文表 1(按 2014-2017 年战略计划所列成果及业务实效和效率产出分列的 2014-2017 年全球和区域干预措施分配资金)和增编 DP/FPA/2014/8/Add.1(人口基金 2014-2017 年全球干预措施成果和资源框架)。

45. 例如，2014 年以后人发会议框架审查表明，在实现性与生殖健康最高可达标准方面取得的进展是不均衡和相互脱节的，并且自 1994 年以来还出现了新挑战。这要求人口基金在当代全球发展议程背景下，领导促进人发会议事项的工作。作为全球和区域干预措施的组成部分，为显示这种领导作用，人口基金将支持为实现性与生殖健康综合服务目标而制订、调整和推广全球指导、标准和工具。

46. 另一个主要领域是关于人道主义方案拟订工作的成果 1。在全球(和区域)层面，干预措施包括宣传、政治参与、能力发展、技术支持和质量保证，以应对妇女、青少年和青年的性与生殖健康需求，包括为危机中性暴力的幸存者提供服务。人口基金的人道主义战略确定将“备灾工作”作为将人道主义对策纳入方案主流的关键优先事项。因此，作为其全球参与工作的组成部分，人口基金将支持各国制定灾害应急和备灾计划。

47. 人口基金为支持成果 4 而对全球(和区域)干预措施提供的投入与其对成果 1 的投入几乎持平。这些干预措施旨在加强国家发展政策和国际发展议程，具体方式是将人口动态循证分析纳入其中并加强与可持续发展之间的关联，包括采取措施促进性与生殖健康及生殖权利、减少艾滋病毒和增进性别平等。成果 4 项下的干预措施还包括提供技术援助和知识管理，这是把城市化、环境/气候变化脆弱性、老龄化和移民问题纳入发展问题方案规划的组成部分。

48. 成果 4 的各项干预措施可以人发会议的议题被纳入 2015 年后发展框架并付诸执行共同发挥保障作用，并对其他相关政府间和机构间进程的成果发挥保障作用。此类干预措施包括动员民间社会和议员的支持，强调培养认同人发会议议程的全球(和区域)氛围，突出说明这项议程如何给全世界人民的生活带来显著变化。

49. 全球干预措施优先关注将青少年和青年纳入国家政策和方案(成果 2)以及促进性别平等、增强妇女和女孩权能并促进生殖权利，包括打击性别暴力(成果 3)，主要由能力发展和全球宣传措施构成。例如，这项工作将包括开展青少年和青年有关的数据分析，为年轻人建立参与平台，并促进多部门政策宣传。它还涉及与联合国负责妇女和青年人权问题的其他组织共同制定和执行联合方案，重点是性与生殖健康以及获得基本服务和信息，包括专门为处理基于性别的暴力设计相关服务。

50. 2014-2017 年全球干预措施继续安排费用，用于支持对“方案实效”的投入，具体途径包括：改善质量保证，监督和评价(业务实效和效率产出 1)，通过创新、伙伴关系和沟通提高适应能力(业务实效和效率产出 3)。这些工作的重点是：(a) 促进全系统一致性；(b) 与各种组织建立基于方案的伙伴关系；(c) 加大力度宣传人发会议《行动纲领》和 2014 年以后人发会议框架的执行工作；(d) 执行相关媒体和传播战略。这些都是有利于组织形象的重要干预措施，对于保持人发会议在发展议程上的重要地位以及利用传统和更加创新的传播方式来影响广泛民众也

至关重要。逐步转化业务实效和效率领域的这些干预措施，对顺利执行 2014-2017 年新战略计划至关重要。

51. 依照选择性原则，人口基金将主要通过改善质量保证、监督和评价来提高关于方案实效的产出 1。开发各种工具、数据库、系统和业务准则将成为占主导地位的参与模式。

区域干预措施和成果

52. 区域干预措施的主要重点是实现作为人口基金性与生殖健康综合服务总体战略重点关键部分的成果 1。这一优先事项反映了国家方案的需要。对国家方案来说，区域参与是进一步援助的第一线。

53. 这种对综合服务特别是为妇女和青少年服务的高度重视，对从非洲到拉丁美洲和加勒比的所有区域都是一样的。非洲主要区域干预措施将包括改进提供服务的国家能力建设，这反映了总的趋势(见本文件增编中成果 1 产出 1，[DP/FPA/2014/8/Add.1](#))。无论是在东部和南部非洲，还是在西非和中部非洲，干预措施都将支持加速降低孕产妇、新生儿和儿童死亡率运动等举措。这些干预措施还包括接触西非国家经济共同体、中部非洲国家经济共同体和联合国“H4+”伙伴关系。

54. 人口基金还将优先考虑在拉丁美洲和加勒比实现成果 1，这一有具体特点的区域在实现大多数千年发展目标、包括与健康有关的目标方面进展良好。然而，该区域的整体状况及其国家平均数掩盖了根深蒂固的不平等现象，包括某些群体高企的孕产妇死亡率。该区域的干预措施将侧重于通过支持确保普遍提供包括孕产妇保健和计划生育在内的性与生殖保健的战略，更广泛地减少不平等和减少贫困。这些干预措施将专门针对得不到充分服务的群体，例如妇女、青少年和年轻人、移民、土著和非裔人口以及性工作者。

55. 鉴于世界各地正在发生的重大人口变化，本组织通过其区域干预措施进行的第二大投资涉及人口动态的循证分析(成果 4)。人口基金将优先：(a) 进行更多尖端、深入的分析；(b) 加强拟订和执行以权利为基础的政策的能力；(c) 提供工具和指南，将人发会议议题纳入国家、区域和全球发展规划进程，包括 2015 年后发展议程及其执行工作。

56. 2014-2017 年新战略计划的一个关键原则是联合国系统，包括人口基金，从“交付成果”转向“交付思维”。在全球和区域两级，全球和区域干预措施目的在于推动人口基金进一步向上游移动，侧重于宣传和政策对话/建议而不是提供服务。然而，本组织能调整这一做法，使区域干预措施符合当地情况，更好地满足人民的具体需求。

57. 根据新的业务模式，发展干预措施筹资需求最高和能力最低的区域将获得人口基金所有的干预措施，包括：(a) 对提供服务的支助；(b) 能力建设；(c) 知识管理；(d) 宣传和政策对话/建议。世界其他地区的区域干预措施将更有选择性。例如，东欧和中亚以及拉丁美洲和加勒比的区域支助将走向全面的知识管理办法，标志着从提供知识逐步向知识中介过渡。建立国家办事处、区域机构和国家合作伙伴之间的区域知识转移机制对这两个区域的干预措施将至关重要。其他重要的区域干预措施将包括创新战略，以争取政府以及基金会和私营部门都参与实现人发会议目标，促进南南和三角合作。

58. 加强人道主义应急措施是易遭受自然灾害区域(如亚洲及太平洋)以及那些由于不安全和冲突、环境脆弱和(或)治理薄弱而经历冲击和人道主义危机的区域的干预措施的核心。在这些情况下，人口基金的重点是提高国家在人道主义局势中提供性与生殖健康服务的能力和加强国家和区域机构在这些局势中编制、传播和使用数据和其他证据的能力，提高效率并帮助处理性别暴力行为。人口基金在区域一级的参与将包括为最低初步成套服务、标准作业程序和快速通道程序、紧急情况下的有效沟通以及宣传拟订指导方针。

59. 区域领导作用对人口基金成果 2 的成功至关重要，成果 2 将青少年放在国家发展政策和方案的优先位置。虽然所有区域都将执行这一成果，但三个区域(阿拉伯国家、东欧和中亚以及西部和中部非洲)将作出更多投资。例如，鉴于阿拉伯之春，人口基金将与阿拉伯青年联盟合作，帮助促进有利于青少年和青年的环境。人口基金还将加强与东欧和中亚青年同伴教育网络的合作。支持非洲国家将“青年人口暴增”转化为“人口红利”的迫切需要正在推动区域干预措施，如倡导加速执行“非洲青年 2009-2018 十年行动计划”。总体而言，人口基金将优先倡导青少年和青年问题，并支持国家能力，以实施全面的性教育、帮助边缘化的少女并解决童婚和少女怀孕的问题。

60. 尽管所有区域的干预措施都促进性别平等及相关问题(成果 3)，但人口基金较为重视阿拉伯国家区域的性别平等。这一区域的参与需要合作，例如与阿拉伯议员人口与发展论坛、阿拉伯妇女联盟、阿拉伯青年联盟、通信和媒体网络、全国妇女理事会和其他倡导团体的合作。人口基金将重点关注加强民间社会参与性别平等和增强妇女权能工作，并重点处理性别暴力行为。

G. 监测、报告和评价

61. 与国家方案的情况(国家执行是首选的实施安排)相反，人口基金将直接执行大部分的全球和区域干预措施。与国家方案中全球和区域干预措施使用执行伙伴的情况相似，人口基金将根据既定标准，包括他们经证实的交付高质量方案的能力，慎重选择执行伙伴。人口基金将不断监测其伙伴全球和区域干预措施的执行情况，并在必要时对执行安排作出定期调整。

监测和报告

62. 在执行和监测 2008-2013 年全球和区域方案的经验教训基础上，人口基金加强了 2014-2017 年全球和区域干预措施的反馈系统。各业务单位有义务利用多年工作计划，每半年向执行委员会提交一份专门的进度报告，说明其行动计划进展如何并提出新问题。这一更加密切的监测将使执行委员会能够履行其责任，确保采取和有效实施矫正行动。

63. 同样，管理部门将根据本全球和区域干预措施战略框架及其成果和资源框架(见增编)，向执行局提供全球和区域干预措施进度报告，作为执行主任年度报告的组成部分。与全球和区域方案规定的报告工作不同，人口基金 2014-2017 年战略计划规定的监测和报告制度列入了专门涉及全球和区域层面的一节。人口基金将在执行主任提交执行局的年度报告中专门述及全球和区域干预措施的一节中宣传成果。这种做法将促使全球和区域干预措施的进展和成果纳入全组织的监测和报告制度，从而避免工作分散化和不必要的业务费用。

64. 全球和区域干预措施中期审查将是人口基金 2014-2017 年战略计划中期全面审查的一部分。此外，本组织将向执行委员会提交季度更新，这将作为一个预警和反应系统，以确保人口基金查明和解决新出现的执行问题。

跟踪支出和调整供资

65. 全球和区域干预措施的资源最初在整个战略计划期间进行分配，而人口基金每个执行单位将在执行委员会审查预期收入时规定的年度资源最高限额下编写年度工作计划。全球和区域干预措施的支出将通过人口基金企业资源规划系统 Atlas 进行跟踪。全组织范围的预算控制将涵盖全球和区域干预措施，并防止比核定的最高限额超支。在整个战略计划期间，全球和区域干预措施的分配可以调整，使其符合总体收入水平，如在必要时可以采取紧缩措施。审计监测委员会将监测全球和区域方案出现的审计问题，并在其提交执行主任的报告中审查所有人口基金方案的审计问题。

66. 方案审查委员会和执行委员会将进行监测和作出决定，在出现人道主义增援等紧急情况或新的执行局任务时调整和重新分配区域或总部各单位之间的全球和区域干预措施的资金。在全球和区域干预措施中期审查期间将进行更彻底的财务审查，并有可能调整资金以最大限度地利用资源。执行主任将在执行局的指导和监督下，对确保有效和透明地分配、调整和应用执行局核可参数内的全球和区域干预措施资源承担最终责任和问责。

评价

67. 人口基金最近通过设立一个直接向执行局报告的独立评价办公室，提高了本组织的评价职能。本组织还提出了一项新的评价政策(DP/FPA/2013/5)，执行局

2013年6月第2013/21号决定核准了该政策。全球和区域干预措施的评价将与其他方案干预措施的评价一同审议。在定于2015年进行的战略计划中期审查的成果基础上，人口基金提议在全球和区域干预措施周期的倒数第二年(2016年)对其进行评价。独立评价办公室将采取委托评价，前提是执行局核准2016-2017两年期编入预算的评价计划。人口基金提议这一评价侧重于确定在何种程度上：(a) 实现了全球和区域干预措施的目的；(b) 中期审查建议用于促进执行；(c) 有效和高效率地实施目标和行动计划，以提高人口基金干预措施的资金使用价值。评价结果将为全球和区域干预措施的审查及其后的战略计划供资安排提供信息。

三. 决定要点

68. 执行局不妨：

(a) 核准本文件(DP/FPA/2014/8)所述人口基金2014-2017年全球和区域干预措施战略框架；

(b) 认可：本文件增编(DP/FPA/2014/8/Add. 1)所载(a) 人口基金2014-2017年全球干预措施的成果和资源框架；(b) 人口基金2014-2017年区域干预措施的成果和资源框架。