

**2020 年年度会议**

纽约，2020 年 6 月 1 日至 5 日

临时议程项目 14

人口基金-财务、预算和管理事项

联合国人口基金**人口基金 2018-2021 年综合预算中期审查****摘要**

本报告载有人口基金 2018-2021 年综合预算中期审查。本报告审查了《2030 年可持续发展议程》下的战略和财务背景及其对资源估计、分配和结果的影响。本报告应与人口基金 2018-2021 年战略计划中期审查（DP/FPA/2020/4[第 1 部分]）及其附件一起阅读。

在中期审查的背景下，人口基金考虑了业务环境的变化，其中包括增加收入预测。预计在四年期间，预测收入将从 35 亿美元增加到 38 亿美元，即增加 8.5%。鉴于预测收入增加，人口基金提议对综合预算进行调整。占可用资源总额 81.6% 的方案活动将从 30 亿美元增至 32 亿美元，即增加 6.9%。

人口基金还提议将其机构预算的拨款增加 7.386 亿美元，相比于最初核准的 7.082 亿美元，增加 4.2%。尽管名义上有所增加，但在修订后的 2018-2021 年综合预算中，用于机构预算的资源总额比例却有所下降（从 18.8% 降至 18.4%）。

人口基金将向行政和预算问题咨询委员会（ACABQ）提交综合预算中期审查，委员会的报告将出现在 DP/FPA/2020/8 文件中。

决定的要素载于第四节。

目录

一、 范围	3
二、 综合预算：战略和财务背景	3
A. 战略背景	3
B. 财务背景	4
三、 2018-2021 年综合预算	5
A. 综合资源计划	5
B. 综合预算的组成部分	8
C. 综合成果与资源框架	10
D. 机构预算增减摘要	15
E. 成本回收	17
F. 联合国改革	17
四、 决策的要素	18

表格

表 1. 综合资源计划，2018-2021 年，修订后	6
表 2. 方案资源（按构成部分划分），2018-2021 年，修订后	8
表 3. 机构预算，2018-2021 年，修订后	10
表 4. 综合成果和资源框架，2018-2021 年（指示性），修订后	12
表 5. 资源分配（按象限划分）	14
表 6. 增减摘要	18
表 7. 员额变化摘要	18

图

图 1. 捐款（按资金类别划分），2010-2021 年，修订后	4
图 2. 可用资源的分配，2018-2021 年，修订后	7
图 3. 按照成果和产出进行的指示性分配，2018-2021 年，修订后	13

附件

（本文件的附件载于[人口基金执行局网站](#)）

附件 1. 与 2018 至 2021 年人口基金综合预算中期审查有关的财务和员额附加信息
附件 2. 成本回收 - 基于当前成本回收方法的详细信息
附件 3. 对行政和预算问题咨询委员会关于修订后的人口基金 2018-2020 年综合预算建议的回应

一、 范围

1. 人口基金 2018-2021 年综合预算中期审查与人口基金战略规划中期审查 (DP/FPA/2020/4[第 1 部分]) 一并提交。综合预算将本组织的全部费用类别和成果纳入一个整体综合框架。因此, 审查的范围包括基金的全部资源。
2. 综合预算的中期审查侧重于影响人口基金的战略、业务和财务背景, 以及在核准 2018-2021 年综合预算后确定的相关执行局任务的变化。这些变化是本次审查和本文所载建议的基础, 并与 2018-2021 年战略规划保持一致。
3. 除非另有说明, 否则作为本中期审查一部分提出的修改将于 2020 年 1 月 1 日起生效。

二、 综合预算: 战略和财务背景

A. 战略背景

4. 除了微小调整, 战略规划中期审查保持基金的战略方向不变, 因为它仍然很重要, 并直接促进《2030 年议程》的实施。战略规划的目标仍然是性健康和生殖健康的普及, 人口基金将继续努力实现三项变革成果: (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。
5. 人口基金 2018-2021 年战略规划中期审查中介绍的人口基金在战略规划目标、挑战和经验教训方面的表现证实, 现有的战略规划发展成果和产出与组织效能和效率产出仍然十分重要, 并符合战略规划变革理论。
6. 但是, 如果不加快发展, 那么到 2030 年, 世界将无法取得变革成果。人口基金正在加入 2020-2030 年 [可持续发展目标](#)“行动十年”, 以加速实现 2018-2021 年战略规划目标并增加实现的可能性, 将通过以下方式实现战略规划目标:
 - (a) 加强以下主题重点: (1) 加速将性健康和生殖健康及权利 (SRHR) 纳入全球发展议程; (2) 扩大性健康和生殖健康服务的覆盖面, 提升服务质量; (3) 利用 2020 年人口普查和新数据技术优先考虑人口基金为填补国家和地方各级数据空白提供支助;
 - (b) 扩大人口基金在组织各级的支助: (1) 将心理健康和社会心理支助纳入人道主义环境; (2) 防止和减轻气候变化对妇女、女童和青年的威胁和具体的不利影响; (3) 采用生命历程办法, 根据各国老龄化和低生育率的情况向其提供支助。
 - (c) 推出性健康和生殖健康综合成套服务, 以便更好地与中期审查过程中的全民健康覆盖保持一致。
7. 综合成果和资源框架 (2018-2021 年战略规划之附件 1) 仍将包括人口基金的四个发展成果和四个组织效能和效率产出。综合预算与 2018-2021 年战略规划中期审查完全一致, 使人口基金能够加速实现其战略成果。综合预算包括用于发展成果和组织效能和效率产出的资源的估计使用情况, 包括经常资源和其他资源。
8. 四个发展成果如下:
 - (a) 成果 1. 每个地方的每一名妇女、青少年, 尤其是那些落在最后面的人群, 已使用了性健康和生殖健康综合服务, 并行使了生育权, 不受胁迫、歧视和暴力;
 - (b) 成果 2. 为每一名青少年 (尤其是少女) 增权赋能, 使其能在所有环境中获得性健康、生殖健康和生育权;
 - (c) 成果 3. 在发展和人道主义环境中促进性别平等、促进为所有妇女和女童增权赋能、促进生育权;
 - (d) 成果 4. 在追求可持续发展的过程中, 每个人、每个地方都被计算在内, 并对他们负责。

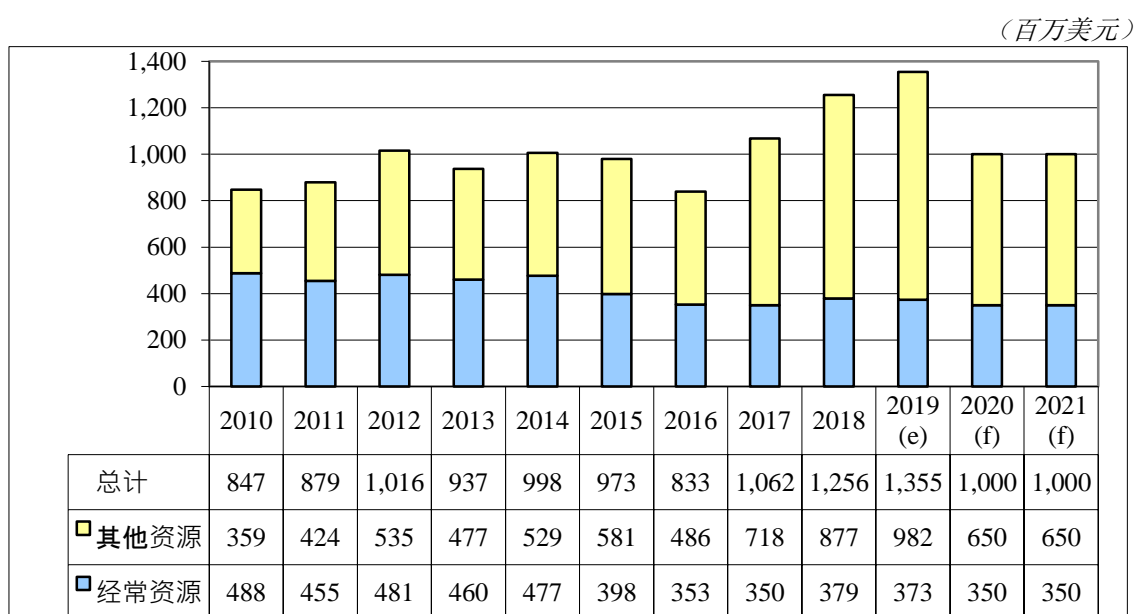
9. 组织效能和效率的四个产出如下：

- (a) 产出 1. 改善的成果规划；
- (b) 产出 2. 优化的资源管理；
- (c) 产出 3. 对联合国全系统的成果、协调和一致性的更多贡献；
- (d) 产出 4. 更好的交流与传播，以促进影响力、资源动员和伙伴关系。

B. 财务背景

10. 综合预算中期审查包含有助于实现人口基金综合成果框架的资源，是战略计划的组成部分。在 2018-2021 年战略计划的头两年，人口基金的核心和共同融资资源都超过了既定的战略计划捐款目标。与当前战略计划周期前两年的目标（17.5 亿美元）相比，2018 年和 2019 年的捐款总收入大幅超过目标，超出 8.61 亿美元（49%）。

图 1. 捐款（按资金类别划分），2010-2021 年，修订后



资料来源：2010-2018 年，年度财务报表；2019 年，估算；2020-2021 年，预测。

注：经常资源的捐款数额不含利息收入；对于 2010-2013 年，此项反映了成员国对工作人员征收的所得税的退税调整。

11. 在拟议的 2020 年和 2021 年战略计划捐款目标（从每年 8.75 亿美元提高到每年 10 亿美元）中，战略计划核心资源目标没有变化，仍为每年 3.5 亿美元。修订的重点是把非核心资源目标从每年 5.25 亿美元增至每年 6.5 亿美元。修订后的水平仍然反映了保守的做法——在当前的动荡环境中也是谨慎的做法——过去的收入证明了这一点，因为在联合国改革的背景下，这一趋势预计将有所增长，方案国将为自己的国家方案捐款，包括从多边开发银行拨款，表明人口基金在国家实现可持续发展目标方面的合作更加优先。

12. 随着人口基金继续与广泛的联合国实体为从机构间协同作用中获益的结果领域建立强有力的联合方案和融资组合，预计今后两年（2020-2021 年）将继续保持这一势头。预计以下来源的共同融资捐款将增加：全球专题基金（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、人口数据专题基金）、联合国集合基金和其他联合国机构间转移，包括欧盟-联合国聚光灯倡议。这些模式提供了更大的灵活性，减少了不稳定的供资承诺。预计为本国方案和私营部门捐款的方案国也会增加其他捐款。

13. 在当前战略计划和综合预算周期的头两年（2018-2019 年），核心资源超过了目标水平。然而，核心资金占资源总额比例在过去五年的下降趋势不仅是人口基金的关切，也是其他联合国实体的关切。在此背景下，考虑到汇率波动不确定，核心资源的捐款收入目标将维持在 2018-2021 年初步综合预算水平，即每年 3.5 亿美元。

14. 人口基金始终强调首选的捐助方式仍然是不受限制的经常资源捐助——这构成了人口基金任务的可持续性和有效执行的基石，并在执行《人发会议行动纲领》和《2030 年议程》的过程中发挥着日益重要的作用。核心资源是投资，能使人口基金实现全球覆盖并侧重于方案影响，并能利用额外资源取得更大成果。核心资源对实现人口基金有力的战略计划成果至关重要，对保持人口基金能够出现在所有环境（特别是脆弱的人道主义环境）中的能力必不可少。值得注意的是，人口基金已发起了振兴核心供资捐助者活动，以使其捐助者基础进一步多样化和增加供资。

15. 人口基金根据其整体资源动员战略，继续确保有足够的财政资源来实现预期成果、增加灵活性以及资金流动的可预测性。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，以支持方案国家。人口基金将继续探索激励措施、机制和筹资窗口，以扩大捐助者基础，改善与捐助者的交流，并继续就将提高发展成果融资捐助质量的方案进行对话。

16. 在考虑了估计的期初结余、利息和杂项收入以及税款补偿调整后，人口基金项目的 2018-2021 年可用资源总额将为 43.149 亿美元，比上一个周期增加了 7.8%，即增加了 3.115 亿美元。这一数字包括预测的 15.061 亿美元的经常资源和 28.088 亿美元的其他资源。

三、 2018-2021 年综合预算

A. 综合资源计划

17. 下面的表 1 显示了 2018-2021 年综合资源计划全部成本类别的中期审查，包括经常资源和其他资源。当前的 2018-2021 年综合预算的基础是执行局在第 2018/9 号决定中核准的经修订的综合预算（载于文件 DP/FPA/2018/8 和 DP/FPA/2018/8/Corr.1）。表 1 和所有其他表格中所列的数字均四舍五入至最近的小数位数，因此它们之和可能不等于小数点。

表 1.综合资源计划，2018-2021 年，修订后

(百万美元)

	2018-2021年综合预算 - DP/FPA/2018/8/Corr. 1					2018-2021年综合预算 (中期战略审查)				
	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比
		方案	成本回收				方案	成本回收		
1. 可用资源										
期初结余 ^{a/}	48,5	458,8		507,3		48,5	458,8		507,3	
收入										
捐款-毛额	1 400,0	2 100,0	-	3 500,0		1 451,8	2 350,0	-	3 801,8	
其他 ^{b/}	19,9	-	-	19,9		29,4	-	-	29,4	
总收入	1 419,9	2 100,0	-	3 519,9		1 481,2	2 350,0	-	3 831,2	
减去税款补偿 ^{c/}	(23,8)	-	-	(23,8)		(23,6)	-	-	(23,6)	
可用总额	1 444,6	2 558,8		4 003,4		1 506,1	2 808,8		4 314,9	
2. 资源使用										
A. 发展活动										
A.1 方案 ^{d/}	891,4	2 325,1	(155,6)	3 061,0	81,2%	915,6	2 526,4	(169,2)	3 272,8	81,6%
A.2 发展实效	139,4			139,4	3,7%	148,9			148,9	3,7%
总发展	1 030,8	2 325,1	(155,6)	3 200,3	84,9%	1 064,5	2 526,4	(169,2)	3 421,7	85,3%
B. 联合国发展协调	16,6			16,6	0,4%	16,3			16,3	0,4%
C. 管理活动										
C.1 经常成本	372,6	0,0	152,5	525,1	13,9%	380,3	-	165,9	546,3	13,6%
C.2 临时成本	4,1		3,1	7,2	0,2%	3,9		3,3	7,2	0,2%
总管理	376,7	-	155,6	532,3	14,1%	384,3	-	169,2	553,5	13,8%
D. 特殊用途										
D.1 房地资本计划	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	0,0%
D.2 ICT改造	20,0			20,0	0,5%	20,0			20,0	0,5%
特殊用途总额	20,0			20,0	0,5%	20,0			20,0	0,5%
资源使用总额 (A+B+C+D)	1 444,1	2 325,1	-	3 769,2	100,0%	1 485,1	2 526,4	(0,0)	4 011,5	100,0%
3. 来自/(去)准备金的净数额 ^{e/}	0,5	-	-	0,5		(3,2)	-	-	(3,2)	
4. 资源余额 (1-2+3)	1,1	233,7	-	234,7		17,9	282,4	0,0	300,3	

a/ 2018年的经常资源期初结余已按2017年财务报表订正：已根据收到的

和可用于方案拟定的资金修订了其他资源。

b/ 包括利息和杂项收入。

c/ 已对具有会员国国民身份的工作人员的税款补偿进行了调整

d/ “其他资源 - 方案”根据财务报表反映了方案费用总额；抵消了成本回收，以便能与预算文件中的估计数进行比较。

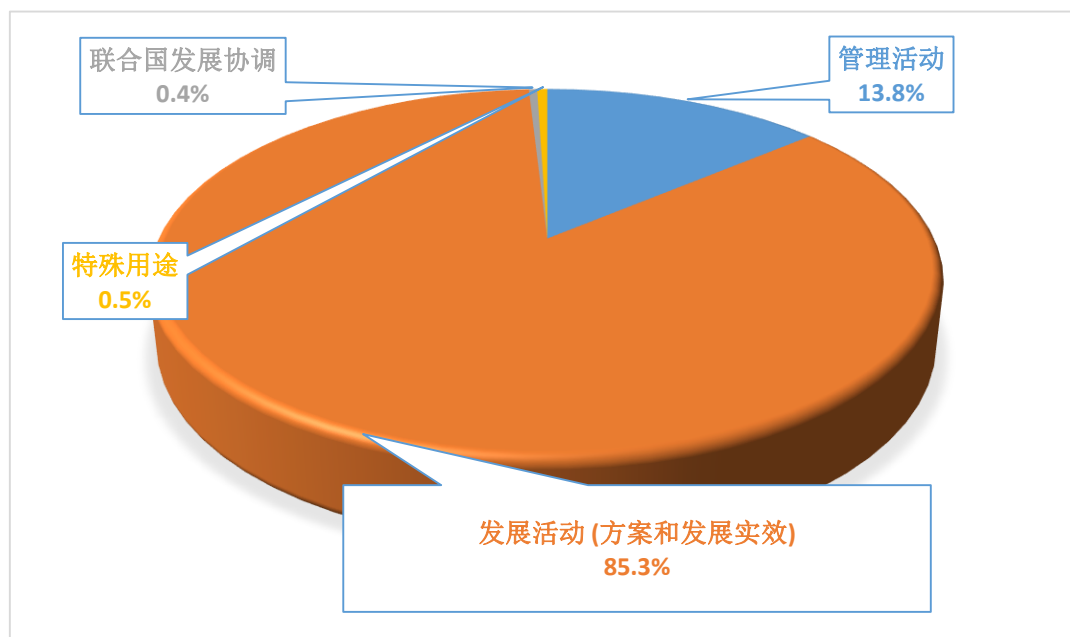
e/ 包括按照财务条例和细则对业务准备金进行的调整 和以前各期的转帐。

注：核准的2018-2021年数字是根据第2018/19号决定提出的，该决定反映了根据DP/FPA/2018/8/Corr. 1调整后的预算

注：本文中此表和其他表中的数字均四舍五入至最接近的小数位数，因此它们之和可能与总额有出入。

18. 拟议的资源使用情况如图 2 所示，其中显示了执行局核准的分配给费用分类类别的资源比例：(a) 发展活动；(b) 管理活动；(c) 特殊用途活动；(d) 联合国发展协调活动。

图 2. 可用资源的分配, 2018-2021 年, 修订后



19. 人口基金继续将其大部分资源投入发展活动。2018-2021 年中期审查预测显示, 人口基金将把可用资源总额的 85.3% 用于发展活动; 这一比例高于 2018-2021 年修订后预算预测的 84.9%。

20. 建议联合国发展协调活动在修订后的 2018-2021 年预算中保持不变, 占可用资源总额的 0.4%。预测反映根据核准的基金对新驻地协调员系统双倍捐款份额重新计算的估计数, 与联合国发展协调办公室 (DCO) 和人口基金签署的谅解备忘录一致。

21. 在 2018-2021 年综合预算中期审查期间, 管理活动将从占可用资源总额的 14.1% 累计减少至 13.8%。

22. 根据核定的修订后综合资源计划, 特殊用途活动包括用于信息和通信技术改造的预算经费, 该经费保持不变, 占修订后预算资源总额的 0.5%。

23. 向第三方提供的采购服务和经常资源分开管理。第三方采购产生的收入被和采购服务相关的直接成本和业务费用抵消。其结果是它们没有包括在综合预算介绍之中。

24. 对 2018-2021 年综合预算中期审查的总可用资源进行了 2360 万美元的调整, 用于对具有成员国国民身份的工作人员的税款补偿。

25. 以上数字反映了 2018 年和 2019 年¹的收入以及修订后 2020 年和 2021 年的预测总和。资源分配既反映核定预算 (2018-2019 年), 也反映拟议预算 (2020 年和 2021 年), 其中包括费用增加和人口基金在综合成果和资源框架一节中提议的投资。

26. 虽然以往的核准水平和预测结合是中期预算审查的影响, 但这一列报不一定反映四年滚动预算的资源, 因为拟议的变动和计算成本的生效日期是 2020 年 1 月 1 日。为了透明地说明此次审查在四年期间的的影响, 本文件所附的附件 1 包括 2018-2021 年综合资源计划的重述数字加和表 ([可在线查阅](#))。加和表列出了重述的四年期预算, 并将作为人口基金提交 2022-2025 年综合概算时进行比较的依据。

¹2018 年和 2019 年经常资源按实际情况, 其他资源按目标。提交本报告时, 2019 年财务报表尚未定稿。根据截至 2020 年 3 月中旬的暂定数字提供 2019 年的收入信息。

B. 综合预算的组成部分

27. 综合预算包括 2018-2021 年发展成果和组织效能和效率产出的全部规划资源。方案设计与战略计划的所有资金来源一致。然而，分配机制不同：对于其他资源，分配通常是与各自的捐助者和利益攸关方密切合作进行的；对于经常资源，分配机制各不相同；下文将对此进行解释。

方案

28. 在国家以及全球和区域层面进行计划干预。此外，人口基金应急基金支持该组织对人道主义危机的快速反应。表 2 提供了方案构成部分的财务摘要，共计增加 2.118 亿美元。

表 2 方案资源（按构成部分划分），2018-2021 年，修订后

（百万美元）

	2018-2021年综合预算 - DP/FPA/2018/8/Corr. 1					2018-2021年综合预算（中期审查）				
	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比
		方案	成本回收				方案	成本回收		
摘要方案										
国家方案	716,5	2 325,1	(155,6)	2 886,0	76,6%	723,5	2 526,4	(169,2)	3 080,7	76,8%
全球和区域干预	152,5	-	-	152,5	4,0%	162,7	-	-	162,7	4,1%
应急资金	22,5	-	-	22,5	0,6%	29,5	-	-	29,5	0,7%
总方案	891,4	2 325,1	(155,6)	3 061,0	81,2%	915,6	2 526,4	(169,2)	3 272,8	81,6%

国家方案

29. 人口基金资源的最大份额将分配给国家方案，以实现战略计划的四个发展成果。人口基金设想增加 1.947 亿美元，用于加强国家方案，资金主要来自其他资源。任何超出此综合预算设定目标的额外收入将被用于国家方案。

30. 鉴于组织供资的自愿性质和国家方案在国家所有权方面的特点，本文件中分配给国家方案的总资源是指示性的。国家方案经常资源分配框架将继续提交执行局核准，在战略计划和综合预算的中期审查中保持不变。

31. 人口基金根据实现四项战略计划成果的需要和筹资能力（以扣除健康不平等后的人均国民总收入衡量，GNI），将其国家方案分为四个颜色的象限：红色、橙色、黄色和粉色。国家分类使人口基金能够采用五种参与方式的不同组合：宣传；政策对话和咨询；知识管理；能力发展；服务交付；伙伴关系和协调，包括南南合作和三角合作。由于战略计划在部署参与方式方面引入了很大的灵活性，战略计划中期审查将保持目前的国家分类。将经常资源和其他资源分配给国家方案时，将考虑从中低收入向高中收入过渡发生逆转时，对支助需求增加的国家。

32. 人口基金致力于在“行动十年”期间采取与联合国发展系统和所有其他主要利益攸关方大胆合作的新方式。战略计划中期审查发现，这五种参与方式仍符合目的。但是，如果如果不加快发展，那么到 2030 年，世界将无法取得三项变革成果。因此，在执行战略计划剩余的两年（2020-2021 年）时间里，人口基金将优先促进创新性干预，包括与合作伙伴共同创新，并在全部五种参与方式中和所有业务单位扩大成功的创新。人口基金还将加强和扩大与所有主要利益攸关方的集体努力，以便对妇女、女童和青年以及所有其他落在后面的人口产生变革性的持续影响。

全球和区域干预

33. 在中期审查期间，全球和区域干预调整与战略计划和综合预算同时审查，以确保对 2018-2021 年战略计划的成果的具体捐助和产出协调一致。为每个行动计划的优先事项量身定制的自下而上的方法是磋商预算审查过程的基础，以便成果和有关资源根据基金的优先事项修改。

34. 人口基金提出将全球和区域干预的经常资源最高限额从 1.525 亿美元改为 1.627 亿美元，增加 1020 万美元。其中 370 万美元反映了与最近薪金表调整、通货膨胀以及离职后医疗保险负债费用增加有关的工作人员费用变动。增加的其余 650 万美元是由于根据全球和区域方案计划和投资对资源进行了调整，以对人口基金进行重新定位，使其能够履行任务。

35. 这 650 万美元的投资包括加强对国家办事处的方案和技术支助，其中包括知识共享、方案监督和支助以及全球和区域一级的伙伴关系，还有区域资源动员和宣传工作（220 万美元）。进一步加强人口基金人道主义应急和人道主义办事处的协调作用，包括机构间协调和促进备灾和及早行动以减少人道主义危机影响的工作，需要追加投资（140 万美元）。人口基金还将加强对方案伙伴关系的投资，以利用内罗毕峰会后的势头（130 万美元）。此外，人口基金将继续发展和扩大全球计划生育可见性和分析网络，这是一个由供应链利益攸关方组成的联合体，它利用数据平台进行决策，在全球范围内共同跟踪订单和发货情况（120 万美元）。其他小额净投资共计 40 万美元，用于加强区域方案宣传和支助。

36. 未经执行局批准，不得超过全球和区域干预最高限额。

应急资金

37. 在目前的综合预算中，人口基金为 2018-2021 年应急基金拨款 2250 万美元——2018 年为 750 万美元，此后每年拨款 500 万美元。²

38. 中期审查反映 2019 年拨款 700 万美元，2020 年和 2021 年分别拨款 750 万美元。因此，修订后的应急基金总额将达 2900 万美元，比目前的综合预算增加 700 万美元（31.1%）。

39. 这些拨款的目的是促进和加强组织对人道主义危机进行快速反应的能力。应急基金无意成为人道主义应急融资的主要工具，但在提供催化资金方面发挥着重要作用，这往往能增强组织产生额外资源的能力。

机构预算

40. 机构预算中的要素包括发展实效、管理（经常和临时）、特殊用途和联合国发展协调。执行局将这些要素作为名义拨款予以批准，未经执行局批准不得超额。

41. 机构预算是组织的基础，反映了人口基金保持普遍存在的承诺。这确保了基金的任务和规范性议程，以及在全球、区域和国家各级所作的不让任何人掉队的宣传工作。超过一半的机构预算被分配给人口基金的国家 and 区域办事处。

表 3 机构预算，2018-2021 年 – 修订后

（百万美元）

	2018-2021年综合预算 - DP/FPA/2018/8/Corr.1					2018-2021年综合预算（中期审查）				
	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比	经常资源	其他资源		总资源	占总资源的百分比
		方案	成本回收				方案	成本回收		
机构预算摘要										
A.2 发展实效	139,4	-	-	139,4	3,7%	148,9	-	-	148,9	3,7%
B. 联合国发展协调	16,6	-	-	16,6	0,4%	16,3	-	-	16,3	0,4%
C.1 管理经常成本	372,6	-	152,5	525,1	13,9%	380,3	-	165,9	546,3	13,6%
C.2 管理临时成本	4,1	-	3,1	7,2	0,2%	3,9	-	3,3	7,2	0,2%
D.1 特殊用途 - 房地资本计划	-	-	-	-	0,0%	-	-	-	-	0,0%
D.2 特殊用途 - ICT改造	20,0	-	-	20,0	0,5%	20,0	-	-	20,0	0,5%
总计	552,6	-	155,6	708,2	18,8%	569,5	-	169,2	738,6	18,4%

42. 目前建议修订后的机构预算为 7.386 亿美元，比核准的修订后的 2018-2021 年预算（7.082 亿美元）多 3040 万美元。增加的原因是工作人员费用增加，包括提供离职后健康保险的信托责任（1500 万美元）和拟议的对组织效能和效率（OEE）各产出，但侧重于几个关键优先事项的投资（1540 万美元）。

²这些拨款在执行局第2015/3号决定所规定的经常资源年度最高拨款总额1000万美元的范围内。

43. 随着人口基金从一个较小的组织转变为每年管理超过 10 亿美元的中等规模组织，所有这些资金都旨在加强人口基金的宣传、资源动员和风险管理能力。此外，人口基金正在投资于最脆弱、最不发达国家的基本管理能力，这些国家在资源总额中所占比例最大。因此，710 万美元的最大投资强化了本组织管理风险的能力，使国家办事处能够继续将人口基金的任务置于可持续发展目标合作框架内。人口基金还计划投资 590 万美元，用于扩大伙伴关系和利用内罗毕峰会的势头。此外，基金的主要优先事项将是加强成果方案编制能力，进一步加强独立监督和保证职能，投资于外地业务支助，以及下文 C 和 D 节讨论的其他优先事项。

44. 虽然机构预算的供资有所增加，但其在资源使用总额中的相对份额将从 18.8% 降至 18.4%。经常性管理成本占总资源使用的份额将从 2018-2021 年原计划的 13.9% 降至 13.6%。

C. 综合成果与资源框架

45. 2018-2021 年综合成果和资源框架反映了 2018-2021 年人口基金战略计划的四个发展成果和四个组织效能和效率产出。战略计划所载的综合成果和资源框架仍是人口基金唯一的总体成果框架。

46. 和在任何概念框架中一样，成果和资源之间的联系是复杂现实的简化版本。综合成果和资源框架中的成果问责制并不完全取决于其资源与这些成果相关联的单位或者方案。例如，对于组织的效能和效率产出，组织的各单位或职能组群之间共享实现产出的问责制，因为产出反映了整体优先事项，多个单位必须为其做出贡献。同样，发展成果的实现也是协调努力的结果，它涉及不同的利益攸关方。

47. 在机构预算的统一的基于成果的预算编制框架（执行局 2011/10 号决定核准）和对方案资源的实际支出趋势的分析基础上，发展了成果和资源之间的联系。

48. 战略计划中期审查在四个总部设在纽约的机构的合作方面实现了前所未有的协调一致：（a）过程协调；（b）方法协调；（c）协调分析。每个机构对各自战略计划的中期审查和开发计划署、人口基金、儿基会和妇女署共同章节综合进展都包含共同章节中期审查的共同附件。在综合成果和分析监测资源框架中引入了新的指标，它们符合联合国改革，并在联合国可持续发展合作框架（可持续发展合作框架）的范围内。

49. 表 4 显示了对结果的高级别资源分配（分配是指示性的）。

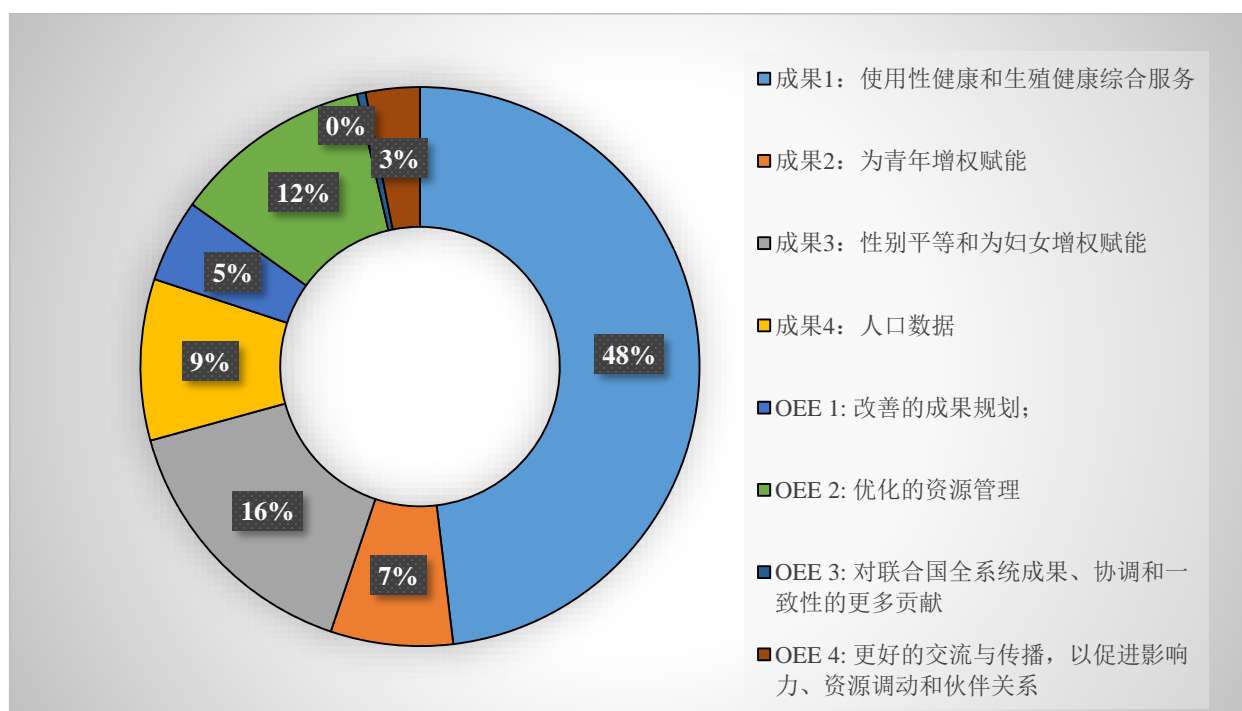
表 4 综合成果和资源框架，2018-2021 年（指示性）— 修订后

（百万美元）

成果 / 产出	成本重新分类	职能集群	2018-2021年综合预算（中期审查）			
			经常资源	其他资源	成本回收	总计
成果1: 每个地方的每一名妇女、青少年，尤其是那些落在最后面的人群，已使用了性健康和生殖健康综合服务，并行使了生育权，不受胁迫、歧视和暴力	方案		473,7	1 455,8	-	1 929,4
成果2: 为每一名青少年，尤其是少女增权赋能，使其能在所有环境中获得性健康和生殖健康和生育权	方案		106,4	177,2	-	283,7
成果3: 在发展和人道主义环境中促进性别平等、促进为所有妇女和女童增权赋能、促进生育权	方案		126,5	497,9	-	624,5
成果4: 在追求可持续发展的过程中，考虑到每个人、每个地方，并对他们负责	方案		175,7	198,4	-	374,2
	方案		16,2	13,4	-	29,5
OEE1: 改善的成果规划:	发展实效	有效应对发展挑战的技术专长	10,2	-	-	10,2
		方案规划、政策和管理支助	133,8	-	-	133,8
		采购和保证质量的生殖健康商品供应基地	5,0	-	-	5,0
		管理 整体评价	8,2	-	5,4	13,6
总计			173,3	13,4	5,4	192,1
	方案		5,8	4,7	-	10,4
		整体监督和保证（内部和外部审计和调查）	22,6	-	13,4	36,0
OEE2: 优化的资源管理:	管理(经常成本)	整体财务、信息和通信技术及行政管理	43,5	-	27,7	71,2
		外地办事处监督、管理和业务支助	213,8	-	77,8	291,5
		工作人员和房地安保	2,8	-	0,9	3,7
		整体人力资源管理	15,0	-	7,6	22,5
		管理(临时成本)	3,9	-	3,3	7,2
	特殊用途 - ICT改造	20,0	-	-	20,0	
	特殊用途 - 房地资本计划	-	-	-	-	
总计			327,3	4,7	130,6	462,6
OEE3:	方案		3,2	0,6	-	3,8
对联合国全系统成果、协调和一致性的更多贡献	联合国发展协调		16,3	-	-	16,3
总计			19,5	0,6	-	20,1
	方案		8,2	9,2	-	17,3
OEE4: 更好的交流与传播，以促进影响力、资源调动和伙伴关系	管理(经常成本)	领导力和整体方向	24,5	-	9,2	33,7
		整体对外关系和伙伴关系、沟通和资源调动	50,0	-	24,0	74,0
总计			82,7	9,2	33,2	125,0
总计			1 485,1	2 357,2	169,2	4 011,5

50. 图 3 反映了人口基金把总资源的绝大多数（总数的 80%）投入发展成果的承诺。约 48% 的总资源被明确投入成果 1，反映出人口基金将继续把重点放在“靶心”，即 2018-2021 年战略计划重申的战略方向。

图 3.指示性分配（按成果和产出），2018-2021 年 – 修订后



对发展成果的资源分配

51. 四项发展成果和组织效能和效率产出的指示性资源分配符合 2018-2021 年战略计划的优先事项，并反映了人口基金力争在 2018-2021 年实现的结果。战略计划、变革理论，以及综合成果和资源框架附带的目标捕捉了细节，但要重点强调几个要素。

52. 资源估计在业务模式的基础上反映了基金开展工作的不同环境。处于红色象限的国家对性健康和生殖健康的需求最高，预计将把更多的方案资源用于成果 1（重点关注性健康和生殖健康）。相反，处于粉色象限的国家对性健康和生殖健康的需求相对较低，但仍将把相当一部分资源用于成果 1。然而，由于大多数国家是中等收入国家，它们在成果 3 和成果 4 上的支出可能会按比例增高，因为它们在新出现的人口问题等方面有更大的需求。

53. 根据这种方法，估计分配给综合成果和资源框架中的四个成果的资源将得到以下总方案资源的比例份额：

- (a) 成果 1（性健康和生殖健康综合服务）：60.1%；
- (b) 成果 2（青少年）：8.8%；
- (c) 成果 3（性别平等和妇女增权赋能）：19.4%；
- (d) 成果 4（人口和发展）：11.7%；

54. 几个重要因素影响对这些数字的解释。首先，综合成果和资源框架已被设计为提供靶心的综合方法；成果并不明显，但却相互关联。这尤其影响成果 2，因为指向青少年方案规划的资源并不仅仅包含在成果 2 中，而是包含在四个成果中的每一个当中。例如，人口基金为提供青少年的性健康和生殖健康服务所提供的支持包含在成果 1（反映了这些服务于更广泛的性健康和生殖健康的服务的融合）中，而不是在成果 2 中。

55. 其次，根据工作的环境和性质，不同成果的方案策略存在差异。例如，关于成果 3 的工作常常需要采用宣传和政策对话的形式，而关于成果 1 的工作则使用各种策略：从宣传和政策对话/咨询，到知识管理、能力建设，在某些情况下还会使用服务提供。

56. 第三，这些是全球性的估计，为估计提供依据的是正在进行的国家方案中的当前优先事项，而非期望每个国家在每个成果上支出的精确数额。每个国家在每个成果上支出的数额将由国家层面的对话决定，并由执行局通过国家方案文件单独批准。因此，为发展成果分配的资源必须仅被视为指示性的。

57. 最后，这些不是实现每个成果所需数额的完全计算成本的估算。除人口基金以外，在成果层面获得结果涉及许多其他行为者的参与，尤其是各国政府。表 4 中的数字代表人口基金为实现这些成果所做捐助的估算，而不是实现目标所需的总额。

58. 另一种查看资源分配的方法是使用来自业务模式的象限。红色象限中的国家资助自己反应的需求最大、能力最低，因此它们收到最大份额的资源。下面的表 5 按象限显示了各国将在 2018-2021 年获得的资源份额，这部分没有变化。人口基金 2018-2021 年战略计划附件 4 详细阐述了国家方案的参与模式和相关的经常资源分配制度。

表 5 资源分配（按象限）

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
56-60%	14-18%	7-11%	15-17%

对组织效能和效率产出的资源分配

59. 组织的效能和效率（OEE）产出被链接到七个管理职能组群资源（与开发署、儿基会和妇女署统一）和针对人口基金的发展效率组群。职能组群是组织单位的分组，它们开展活动提供预期的产出；在由执行局核准的基于成果的预算编制框架中，它们构成了成果和资源之间的概念联系。被列为“方案”的某些费用与组织效能和效率（OEE）成果联系起来，支持发展成果。

产出 1. 改善的成果规划；

60. 2018-2021 年中期审查分配给这个产出的资源为 1 亿 9210 万美元（方案 2950 万美元；发展实效 1 亿 4900 万美元；管理 1360 万美元）。2018-2021 年该产出下的主要投资领域包括以下方面。

加强基于风险的国家办事处（550 万美元）

61. 作为加强国家办事处整体工作的一部分，人口基金需要加强专门职能，涵盖整体方案管理、监督和综合所有组群工作的复杂方案干预，包括：性健康和生殖健康，青少年和健康，人口与发展，以及业务。这些职能由人口基金副代表或本国的相当人员履行，人口基金将根据国家情况增设这些职位（480 万美元）。此外，人口基金提出在没有高级国际工作人员的较小方案国家，加强对成果的领导和问责。这就需要将本国高级工作人员转变为“办公室主任”的角色，在新一代联合国国家工作队中领导人口基金，并直接与联合国驻地协调员制度接触（70 万美元）。

加强成果规划（200 万美元）

62. 人口基金将进一步加强成果管理制（RBM），以促进向适应性管理和联合国系统问责制的过渡，并加速加强成果管理系统、工具和要求。投资还将支持推出国家办事处“成果管理制印章”整体认证，更新和翻译人口基金的政策，以及发展用于确定成果管理制协调人的能力和技能（90 万美元）。此外，各区域办事处将加强其总体方案协调和支助（80 万美元）。其余投资包括增加的人道主义办公室业务费用，以及对现金转移统一办法（HACT）、整体风险管理协调

和联合国伙伴门户网站的小额投资，人口基金加入该网站与其他联合国机构一起促进对伙伴的联合审查和评估（30 万美元）。

独立监督和保证（70 万美元）

63. 作为对独立监督和保证职能继续投资的一部分，人口基金将根据执行局核准的修订后评价政策（2019/1），进一步加强评价办公室。这项投资将加强办公室综合分析和从评价中汲取经验教训的能力，并为整体评价制定方法指导和分析。它还将在区域和国家两级建立评价能力。拟议投资还回应了执行局核准的编入预算的 2018-2021 年四年期评价计划（DP/FPA/2018/1）以及拟议的编入预算的 2020-2023 年四年期过渡评价计划（DP/FPA/2020/3）。

产出 2. 优化的资源管理；

64. 中期审查中分配给这个产出的资源达 4.626 亿美元（方案 1040 万美元；管理 4.25 亿美元；非经常性管理 720 万美元以及特殊用途 2000 万美元）。2018-2021 年该产出下的主要投资领域包括以下方面。

加强基于风险的国家办事处（160 万美元）

65. 除了在上文 OEE 1 项下讨论的全面加强方案协调外，人口基金提议进一步加强代表和管理领导，以满足各国对高级别政治参与、战略沟通、捐助者、机构间关系和资源动员的关键需要。在许多人口基金国家办事处，方案干预是复杂和多层面的，这就要求对发展和人道主义问题都进行管理，并大力参与联合国国家工作队（30 万美元）。此外，人口基金将加强业务领导职能，包括开展风险评估、捐助者报告和行政管理等广泛职能。加强工作还将有助于人口基金处理高风险业务环境中普遍存在的审计观察（130 万美元）。

加强外地业务支助（140 万美元）

66. 人口基金提议加强国家办事处的能力，以提升成果导向、负责任和透明的业务。这包括财政、行政和安保支助（100 万美元）。此外，人口基金提议加强各区域办事处的业务支助和运行费用（40 万美元）。

独立监督和保证（110 万美元）

67. 人口基金将进一步投资于独立审计和调查职能，这属于对独立监督和保证职能的继续投资，也是对执行局第 2019/14 号决定的回应。人口基金正在对越来越多的调查多方面案件的要求做出回应，捐助者对这些案件提出了各种复杂要求。这些类型的调查需要专门技能和对人口基金供应链管理和财务系统的了解。此外，对人口基金外部监督咨询委员会运作的支助略有增加。

加强和分散人力资源管理（100 万美元）

68. 为支持 2018-2021 年战略计划的执行，人口基金制定了人力资源战略，其重点是吸引和开发世界一流的人力资源、建设领导和管理能力、利用多样性和推动包容，在外地这个最重要的领域表现出重视组织发展的谨慎责任。为实现这一战略，人口基金提议加强人力资源职能，重新调整资源重点，调整优先事项，并与工作人员、管理人员和工作队密切合作，以提高组织效能。

69. 该提议将通过增加分析和行政职能，加强对外地办事处的客户支助，以支持人口基金的外地工作人员（占人口基金总工作人员的 88%）。需要增加资金，以加强人力资源分析和对劳动力规划的见解，并实施统一的整体措施。加强人力资源管理至关重要，并将纳入政策和案件管理职能。基金还将制定统一的组织发展办法，并纳入变革举措。

产出 4. 影响、资源动员和合作伙伴关系的交流。

70. 中期审查为这项产出划拨的资源为 1.25 亿美元（方案 1730 万美元，管理 1.077 亿美元）。2018-2021 年该产出下的主要投资领域包括以下方面。

扩大伙伴关系和利用内罗毕峰会后的势头（590 万美元）

71. 人口基金必须保持内罗毕峰会的势头，监测对巩固这次会议遗产的承诺，以支持实现人发会议和可持续发展目标。这包括为伙伴关系机会和交流平台提供资金，其中包括一个网页设

计，用于记录承诺和介绍将监督承诺的新的高级别小组（320 万美元）。人口基金还需要对其品牌战略、旗舰出版物和活动进行额外投资，以便继续建立其品牌知名度和声誉，或支持联合国的大型活动（120 万美元）。

72. 内罗毕峰会和人发会议 25 周年（ICPD25）行动计划进程帮助人口基金在融资平台上创造了许多新的、更好的机会；预计这些机会将在 2020-2021 年期间显著扩大。许多国际和区域融资机构都有兴趣加强它们与人口基金的关系。这一进程将需要更多的投资，以便与合作伙伴接触并就新的法律和专题框架谈判。为了获得更多的可持续捐款和扩大捐助基础，人口基金正在对其资源动员能力进行投资，以便能和捐助者群体进行更多外联和接触（130 万美元），其余的小额增加总额为 20 万美元。

D. 机构预算增减摘要

73. 成本增加（非自由裁量项目和信托项目）、数额变化（包括整体倡议和投资）和效率和节约一起构成了机构预算组成部分中的名义数额变化。下表 6 总结了其中每个要素的影响。

74. 如上一节中详细介绍的，大部分实质性的数额增长与战略计划的组织效能和效率的产出有联系。其他的数额增长属于不能直接归因于战略投资的各个领域的结果。下面讨论了这些领域，以及数额的减少和成本的增加带来的影响。

成本增加

75. 预算包括 2020 年和 2021 年总共 1500 万美元（2.1%）的成本增加。其中，非自由裁量成本增加 830 万美元，而且包括薪级表修订时增加的员额成本，职等内加薪和其他国际公务员委员会确定的员额应享待遇。

76. 此外，人口基金必须履行其信托责任，并为其离职后医疗保险（ASHI）负债提供资金。为了逐步为负债提供资金，并履行其对 ASHI 的长期义务，人口基金正在将对 ASHI 的捐款从目前的 4% 增加到 8%（670 万美元）。这符合人口基金必须支付的年度服务费用。

对组织的投资 - 数额增加

77. 已在成果和资源框架范围内阐述和讨论过的主要战略投资被作为 (i) 至 (vi) 项列入了表 6。以下是 2018-2021 年综合预算中期审查的其他拟议投资。

78. 人口基金提议在扩大覆盖面，并为执行伙伴开发筛选工具时与联合国其他机构协调，进一步加强防止性剥削和性虐待活动（PSEA）的协调，加强培训、宣传和提高认识（50 万美元）。

79. 其他增加（140 万美元）包括加强最后一英里保障、增加外包和费用分摊服务费用以及一般业务费用（40 万美元）。需要进行投资，就大量采购活动和其他事项提供法律支持和咨询意见，以减轻风险。这些职能将在采购业务的所有阶段提供主流法律支助和咨询（50 万美元）。该提议还力求加强对财务数据管理和方案预算编制的监督（30 万美元，通过减少全额抵消，见下文）。此外，区域协调和沟通支助的增加部分被一个国家办事处的费用分类调整抵消，造成少量净增加（20 万美元）。

减少、节约和效率 - 数额减少

80. 人口基金已确定机构预算减少 580 万美元，反映为数额减少。主要领域是：

81. 在人口基金提议基于风险加强关键领导职位的国家办事处（第 60 和 64 段），投资被地方职位的变化部分抵消，这些职位的职能发生变化，变得更加侧重于方案直接执行。因此，它们不被视为机构预算的一部分，因此减少了 240 万美元。

82. 作为对优化后的办事处结构定期审查的一部分，人口基金确定了能够与各单位内部或各办事处之间的组群职能结合的职位，以便更密切地融合方案监督和业务管理。这导致减少约 190 万美元。

83. 为了不断努力查明节约和效率，人口基金审查了可以减少或削减的活动（130 万美元）。其中包括减少现有主流媒体和出版物活动，以及减少正式文件的翻译费用（90 万美元）。其余部分涉及一般业务效率（40 万美元）。

84. 人口基金为驻地协调员制度提供的资金份额减少了 30 万美元，这是一项技术性手段，目的是使预算拨款与和 DCO 签署的谅解备忘录中商定的加倍份额相符。人口基金仍然致力于履行其在驻地协调员制度费用中的全部份额。

表 6 增减摘要

(百万美元)

	合计	% 增加 / (减少)
I. 修订后的2018-2021年机构预算	708, 2	
二. 成本导致的增加和减少		
(i) 工作人员费用包括离职后健康保险	15, 0	2, 1%
成本导致的净增加	15, 0	2, 1%
三. a. 提议的投资		
(i) 加强基于风险的国家办事处	7, 1	1, 0%
(ii) 扩大伙伴关系和利用内罗毕首脑会议后的势头	5, 9	0, 8%
(iii) 改善的成果规划	2, 0	0, 3%
(iv) 独立监督和保证	1, 8	0, 3%
(v) 加强外地业务支助	1, 4	0, 2%
(vi) 加强和分散人力资源管理	1, 0	0, 1%
(vii) 加强预防性剥削和性虐待的协调	0, 5	0, 1%
(viii) 其他投资	1, 4	0, 2%
提议的总投资	21, 2	3, 0%
b. 提议的减少		
(i) 基于风险的国家办事处调整	(2, 4)	-0, 3%
(ii) 职位调整	(1, 9)	-0, 3%
(iii) 节约和效率	(1, 3)	-0, 2%
(iv) 驻地协调员费用分摊	(0, 3)	0, 0%
提议的总减少	(5, 8)	-0, 8%
四. 净数量增加/(减少) (III. a + III. b.)	15, 4	2, 2%
V. 2018-2021年机构总预算	738, 6	
六. 机构预算的估计收入	(169, 2)	
七. 2018-2021年净中期审查机构预算(V + VI)	569, 4	

员额变化摘要

85. 表 7 显示了拟议的员额变化概况。人口基金仍是一个主要侧重于外地的组织，75%以上的机构预算职位设在纽约以外。

表 7 员额变化摘要

	2018-2021年预算 (DP/FPA/2018/8)							变化: 增加和 (减少)					2018-2021年中期审查							
	USG / ASG	D2	D1	其他IP	所有其他	总计	占总资源的百分比	USG / ASG	D2	D1	其他IP	所有其他	总计	USG / ASG	D2	D1	其他IP	所有其他	总计	占总资源的百分比
外地		6,0	44,0	176,0	531,0	757,0	71,4%			4,0	2,0	(7,0)	(1,0)		6,0	48,0	178,0	524,0	756,0	70,5%
总部-其他地点		1,0	4,0	24,0	13,0	42,0	4,0%				(4,0)	14,0	10,0		1,0	4,0	20,0	27,0	52,0	4,8%
总部-纽约市	3,0	7,0	20,0	146,5	85,0	261,5	24,7%				9,5	(6,0)	3,5	3,0	7,0	20,0	156,0	79,0	265,0	24,7%
合计	3,0	14,0	68,0	346,5	629,0	#####	100,0%		4,0	7,5	1,0	12,5	3,0	14,0	72,0	354,0	630,0	#####	100,0%	

注: IP=国际专业人员

86. 人口基金提议对员额进行调整, 以符合前几节所述的优先事项。

87. 在外地加强国家办事处的战略定位, 以便国家办事处的指导和代表发挥杠杆作用, 与政府代表接触, 并与联合国驻地协调员制度内的其他发展实体开展协调活动。此外, 还需要一名高级别代表处理发展和人道主义的复杂关系。拟议的变化如下:

- (a) 国家办事处增加 4 个 D1 员额 (附件 1, 加和表 2 提供了详细情况);
- (b) 净增加 2 个方案监督和协调“其他国际”员额;
- (c) 净减少 7 个“所有其他”员额, 主要是由于地方职位的职能已发生变化, 变得更加侧重于直接执行方案。能够与组群职能结合以便更密切地融合方案监督和业务管理的职位发生变化也是一个原因。

88. 如第 67 段所强调的, 作为拟议加强的人力资源职能的一部分, 人口基金将把人力资源职位从纽约部署到其他外地地点, 从而使他们更接近他们所服务的客户 (净 9 个职位)。此外, 在日内瓦增加了 1 个人道主义职位。结果是在其他地点的总部员额净增加 10 个。

89. 人口基金提议在纽约总部地点净增加 3.5 个员额。它们是以下变动的结果:

- (a) 增加 2.5 个职位, 以进一步加强审计和调查处 (O AIS) 和评价办公室内部的独立监督和保证职能。此外, 到 2020 年以前, 继续通过为最初计划的两个职位提供资金来加强审计和调查处 (因此不增加员额数)。
- (b) 增加 2 个职位, 以加强资源动员职能;
- (c) 法律职能增加 1 个职位;
- (d) 净增加 1 个职位, 以加强人力资源职能;
- (e) 整体财务职能减少 1 个职位;
- (f) 整体技术职能减少 1 个职位;
- (g) 人道主义职能减少 1 个职位。

E. 成本回收

90. 执行局在第 2013/9 号决定中核准了人口基金目前的成本回收政策, 生效日期为 2014 年 1 月 1 日。执行局目前正在与共享统一成本回收模式的其他联合国基金和方案协调, 审查此成本回收政策。预计执行局将在 2020 年第二届常会上核准修订后的成本回收政策。人口基金将执行因修订 2022-2025 年综合预算而产生的任何变动。

F. 联合国改革

91. 人口基金仍然完全致力于联合国各方面的改革进程, 包括业务改革。人口基金是相互承认协定的早期签署者, 作为长期服务接受者, 它发挥了独特作用, 多年来率先将一些共同的后勤职能外包给其他联合国实体 (主要是开发计划署), 以实现效率。由于一些同时进行的联合

国通知举措正处于实施阶段，而且仍有待执行，因此在本预算周期内不可能产生显著效果。因此，人口基金目前未能将影响其机构或方案预算的预期变化（向上或向下）包括在内。

四、 决策的要素

92. 执行局可能希望：

- (a) 欢迎与人口基金 2018-2021 战略计划（DP/FPA/2020/4（Part 1）一致的人口基金 2018-2021 年综合预算中期审查（DP/FPA/2020/5）；
 - (b) 注意到修订后的人口基金 2018-2021 年综合概算的成果框架和资源要求，包括文件 DP/FPA/2020/5 所载的成果和资源间的联系；
 - (c) 核准在文件 DP/FPA/2020/5 中反映的活动和相关成本的表述；
 - (d) 核准修订后的 2018-2021 年机构预算估计数毛额 7.386 亿美元，注意到这些估计数包括来自其他资源的 1.692 亿美元间接成本回收；
 - (e) 核准修订后的 2018-2021 年全球和区域干预上限，数额为 1.627 亿美元的预测经常资源，注意到未经执行局核准，不得超过这一数额；
 - (f) 回顾执行局第 2015/3 号决定，核准修订后的人口基金应急基金的 2950 万美元经常资源，并确认如果紧急情况的数量和程度允许，人口基金执行主任把应急基金在上限的基础上最多增加 200 万美元的现有授权。
-