



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  
17 April 2020  
Chinese  
Original: English

2020 年年度会议

纽约，2020 年 6 月 1 日至 5 日

临时议程项目 13

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 2018-2021 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

本报告详细说明人口基金在执行其 2018-2021 年战略计划方面取得的累积进展；报告还载有对该计划的中期审查。本报告应与 2019 年统计和财务审查（DP/FPA/2020/4（第一部分）/Add.1）和 2018-2021 年人口基金综合预算中期审查（DP/FPA/2020/5）一并阅读。

本报告还包括人口基金全球和区域干预措施对实现其战略计划成果的贡献。

人口基金在实现其战略计划成果方面取得了良好进展。本报告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本报告附件，附件提供了关于所取得进展的详细分析和信息。

决策的要素

执行局可能希望：

（a）赞赏地注意到人口基金在实现其 2018-2021 年战略计划成果方面所取得的进展；

（b）根据 DP/FPA/2020/4（第一部分）和附件 1 所载的中期审查结果，核准对人口基金 2018-2021 年战略计划的拟议调整。

## 目录

章节	页码
一. 概述 .....	3
二. 2019 年的背景和人口基金的回应 .....	4
三. 截至 2019 年取得的成果 .....	6
A. 三项变革成果的现状 .....	6
B. 实现 2018-2021 年人口基金战略计划成果的进展 .....	12
四. 人口基金 2018-2021 年战略计划中期审查 .....	26
五. 下一个战略计划 .....	29

## 附件

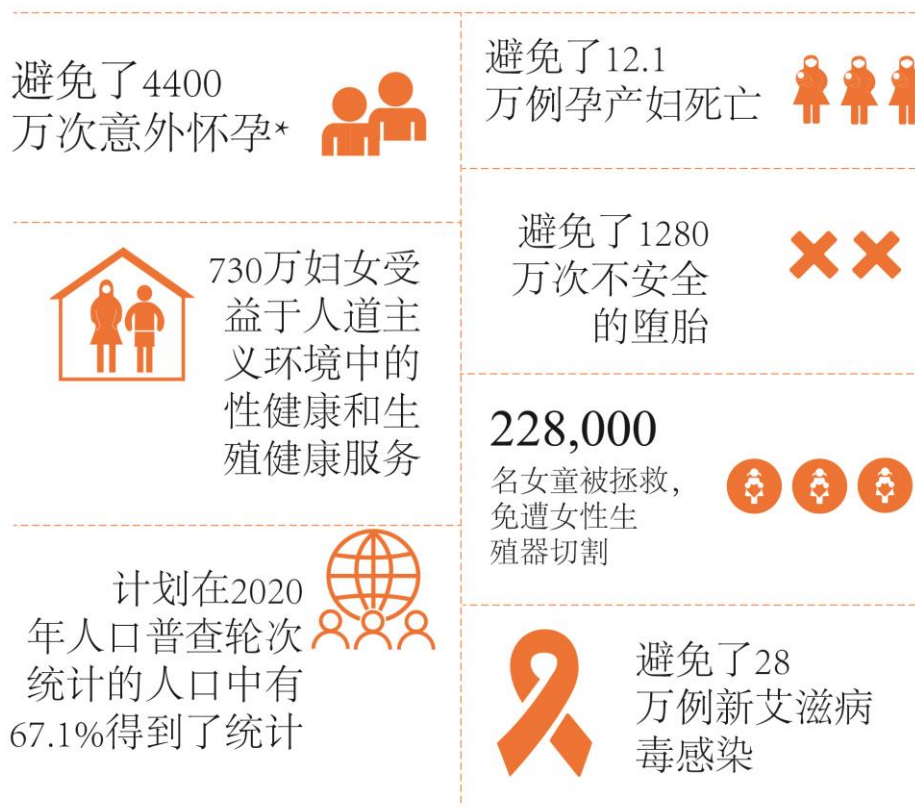
- 附件 1: 产出记分卡和最新综合成果和资源框架
- 附件 2: 在国家层面实现的成果, 2019 年 (可在 [e-annex](#) 获得)
- 附件 3: 人道主义和脆弱环境下取得的成果, 2019 年
- 附件 4: 全球和区域干预措施的实施情况, 2019 年
- 附件 5: 人口基金对性剥削和性虐待及性骚扰的最新响应, 2019 年
- 附件 6: 大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议的实施情况, 2019 年
- 附件 7: 战略计划共同章节的实施情况, 2019 年

附件载于 [人口基金执行局网站](#)。

## 一. 概述

1. 本报告详细说明了人口基金在实现其 2018-2021 年战略计划成果方面取得的累积进展；报告还载有该计划的中期审查报告。人口基金战略计划目标是实现人人享有性健康和生殖健康权及生育权。该战略计划包括人口基金承诺到 2030 年实现的三项变革性成果：(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) 制止性别暴力和一切有害做法，包括女性生殖器切割和童婚、早婚及强迫婚姻。这三项成果代表了人口基金对《2030 年可持续发展议程》的贡献。
2. 2019 年期间，人口基金通过以下方式加强了使其能够加速实现变革性成果的基础：
  - (a) 在实现其战略计划成果方面取得良好进展，并确保人口基金具备“交付能力”；
  - (b) 动员 1250 多个自愿承诺来支持加速实现变革性成果及国际人口与发展会议（ICPD，人发会议）《行动纲领》；
  - (c) 估计到 2030 年实现变革性成果所需的财政总需求：实现变革性成果的费用为 2640 亿美元，全球新增投资为 2220 亿美元；
  - (d) 开展战略计划中期审查，以进行组织调整和主题调整。
3. 战略计划中期审查发现，该计划的战略重点仍然息息相关。为了应对执行方面的挑战并利用新出现的机会，例如“行动十年”和人发会议《行动纲领》通过二十五周年所产生的势头，人口基金进行了一些调整。这些调整基于中期审查的结果，目的是加速实现变革性成果的进展。人口基金：
  - (a) 加强以下主题重点：(1) 人道主义环境中的心理健康；(2) 气候变化；(3) 老龄化和低生育率；
  - (b) 应对以下挑战：(1) “不让任何人掉队”；(2) 人口数据；(3) 性健康和生殖健康质量；
  - (c) 跟踪为实现三项变革性成果和人发会议《行动纲领》所作承诺实施情况的制度性机制；
  - (d) 作为核心战略的制度性创新；
  - (e) 通过以下方式加强组织准备：(1) 进一步使人口基金与联合国改革保持一致；(2) 转向适应性管理；(3) 加强变革领导；(4) 推进变革管理举措的实施。
4. 人口基金更新了综合成果和资源框架、综合预算以及全球和区域干预措施，以反映中期调整。本报告将这些调整纳入主流，并在第四节中加以强调。
5. 对 2018-2019 年成果的分析显示，人口基金在争取实现的战略计划成果方面取得了良好进展。有 18 项战略计划产出。在其中 8 项产出中，人口基金实现目标的进展率达 90% 以上。对于其中 10 项产出，实现目标的进展率介于 60% 和 90% 之间。没有低于目标 60% 的产出业绩（附件 1）图 1 突出显示了 2018-2019 年实现的关键成果。
6. 2018-2019 年，人口基金完全实现了 89% 的区域方案目标和 91% 的全球方案目标（附件 4）。

图 1：2018-2019 年实现的关键成果



\*人口基金计划生育商品分配的估计结果  
\*\*仅2019年

可在以下网址找到更多结果：  
[unfpa.org/data/results](http://unfpa.org/data/results)

7. 2018-2019 年期间，人口基金优先考虑“不让任何人掉队”和“最先接触落在最后面的人”。人口基金加强了组织实现成果的准备，并实施了匹配其结构的变革管理进程，以使人口基金“符合其目的”。人口基金通过管理认证制度对 35% 的管理人员进行了认证，保持了总体性别均等（人口基金工作人员中妇女占 50.3%），并对所有形式的性骚扰保持零容忍政策（附件 5）。

## 二. 2019 年的背景和人口基金的回应

8. 2019 年标志着妇女和青年权利的三个历史性的里程碑：（1）人发会议召开二十五周年；（2）人口基金成立五十周年；（3）《消除对妇女一切形式歧视公约》通过四十周年。

9. 2019 年是实施《2030 年可持续发展议程》的第四年。与十年前相比，人们的生活有所改善。全球极端贫困继续减少，不过速度已经放缓。

10. 2019 年，世界经济增长率为 3.0%，新兴市场、发展中经济体和发达经济体的增速较 2017-2018 年大幅下降。尽管最不发达国家的经济增长呈上升势头，但到 2030 年仍无法实现 7% 的目标。在低收入和中等收入国家，对性健康和生殖健康的发展援助减少。

11. 世界人口继续增长，尽管增长速度比 1950 年以来任何时候都慢，原因是生育率下降。预计 2030 年世界人口将增至约 85 亿，2050 年将增至 97 亿，2100 年将增至 109 亿。
12. 全球生育率从 1990 年的每名妇女生育 3.2 胎降至 2019 年的 2.5 胎，预计 2050 年将降至 2.2 胎。65 岁及以上人口是增长最快的人口群体。到 2050 年，全世界六分之一的人口将超过 65 岁。
13. 2019 年，全世界国际移民人数接近 2.72 亿。全世界一半以上人口生活在城市；预计到 2030 年，这一比例将上升到 60%。
14. 在普遍享有性健康和生殖健康权及生育权方面的进展遇到了挑战：
  - (a) 需要人道主义援助的人数超过了预期。截至 2019 年底，需要此类援助的人数达 1.36 亿，包括约 3500 万育龄妇女，其中 500 万为孕妇。需要人道主义援助的 5600 万人生活在 12 个面临债务危机或处于债务危机之中的国家，全球这样的国家共有 33 个；
  - (b) 气候变化继续对可持续发展构成挑战，过重地影响了穷人和弱势群体以及缺乏资源的人群。在有记录的任意一个同等时期中，2015-2019 年的全球平均温度是最高的；
  - (c) 2019 年也出现了反对性健康和生殖健康的声音；
  - (d) 国家内部和国家之间的不平等现象持续存在，阻碍了实现包容性可持续发展的进展。
15. 2020 年初发生的新冠肺炎（COVID-19）疫情对妇女健康产生了巨大影响。新冠肺炎疫情干扰了性健康和生殖健康服务的获得以及打击性别暴力的服务，还可能使数百万妇女无法获得计划生育服务，并且也会加剧男女之间的经济不平等。
16. 2019 年为促进《人发会议行动纲领》和寻求普遍享有性健康和生殖健康权及生育权提供了宝贵机会。人口与发展委员会第五十二届会议（E/2019/25-E/CN.9/2019/6）通过了各成员国纪念人发会议二十五周年宣言。
17. 丹麦和肯尼亚政府与人口基金一道于 2019 年 11 月在肯尼亚内罗毕召开了一次峰会（ICPD25）。来自 170 个国家的 8000 多名代表出席了这次峰会。全球协商通过了《内罗毕声明》，该声明为政府和伙伴加速执行《人发会议行动纲领》和推动实现变革性成果的承诺提供了框架。
18. 联合国大会第七十三届会议召开了纪念人发会议二十五周年的高级别全体会议。联合国秘书长在大会第七十四届会议上呼吁社会各界为“行动十年”动员起来，共同为可持续发展目标而努力。大会还通过了关于全民健康覆盖的高级别会议政治宣言的第 74/2 号决议。此外，12 个多边组织于 2019 年 9 月发起联合计划，支持各国加速实现与健康有关的可持续发展目标。
19. 2019 年 5 月，各国、联合国各组织、红十字国际委员会、民间团体组织、区域和国际组织以及性别暴力幸存者首次举行会议，探讨消除人道主义危机中的性暴力和性别暴力。伊拉克、挪威、索马里和阿拉伯联合酋长国政府以及人口基金、人道主义事务协调厅和红十字国际委员会主办了主题为“消除人道主义危机中的性暴力和性别暴力”的会议。会议通过了一项成果声明，各国在声明中承诺提供 3.63 亿美元，用于预防和应对性暴力和性别暴力。
20. 在 2019 年 9 月举行的联合国气候行动峰会上，10 个区域承诺到 2050 年将温室气体排放量降至零。2019 年 4 月，大会通过了关于第二次联合国南南合作高级别会议布宜诺斯艾利斯成果文件的第 73/291 号决议。
21. 2019 年，人口基金在组织范围内进行了几项改革，以应对新出现的需求，其中包括：

- (a) 在韩国设立联络处，以支持人口与发展相关领域的合作；
- (b) 在瑞士日内瓦设立人道主义办事处；
- (c) 将多边职能和机构间职能更好地纳入政策、战略发展和执行职能；
- (d) 扩大对人口数据的投资以促进发展。

#### 方框 1：实施人口基金变革管理举措的进展，2019 年

截至 2019 年，人口基金已完成五项变革管理举措，包括：（1）重新定位政府间和多边事务；（2）重组方案司；（3）在东部和南部非洲区域启动区域业务共享服务中心；（4）提供侧重于外地的技术服务；（5）审查人道主义应急架构。其他 10 项变革举措正在进行中。

### 三. 截至 2019 年取得的成果

#### A. 三项变革成果的现状

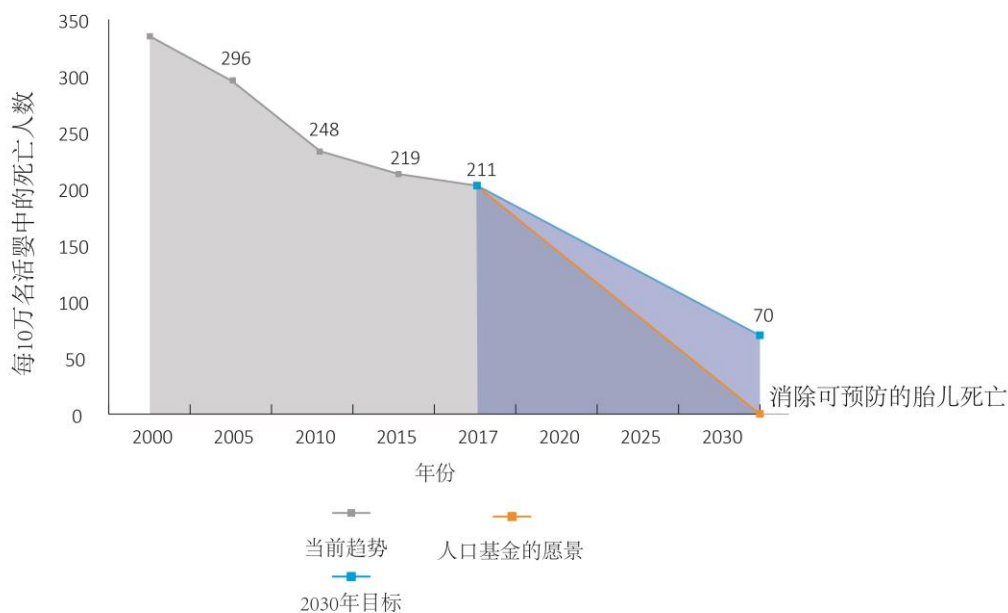
22. 2019 年，人口基金加强了使其能够加速实现变革性成果的基础。人口基金的所有新国家方案都致力于实现三个变革性成果中的至少一个。几乎所有 2019 年制定的联合国可持续发展合作框架都将变革性成果纳入合作框架。

23. 2019 年，人口基金与约翰霍普金斯大学、华盛顿大学、维多利亚大学和 Avenir Health 一起估计了到 2030 年实现这三项变革性成果所需的全球资源。在 2019 年 7 月举行的联合国大会高级别政治论坛期间宣布了初步结果。人口基金在内罗毕峰会上分发了最终结果。这些成果将能使人口基金及其伙伴确定实现变革性成果所需的投资。作为中期审查的一部分，人口基金将加强宣传，以调动资源填补资源缺口。人口基金还将支持发展中国家投资案例中的各国调动国内资金，以实现变革性成果。

#### *消除可预防的孕产妇死亡*

24. 孕产妇死亡人数从 2000 年的 45.1 万人下降到 2017 年的 29.5 万人，比 2000 年下降了 38%。2017 年，全球 15 岁女童一生中面临妊娠和分娩死亡风险的机率几乎是 2000 年的一半。2017 年，妊娠和分娩导致的育龄妇女（15 至 49 岁）死亡比例估计为 9.2%，比 2000 年下降了 26.3%。

图 2：孕产妇死亡趋势



注：假设所有孕产妇死亡都可预防

25. 最不发达国家（人口基金优先国家）的孕产妇死亡率下降了 46%。安哥拉、白俄罗斯、爱沙尼亚、哈萨克斯坦、蒙古、卢旺达、东帝汶、土库曼斯坦的年度孕产妇死亡率下降幅度最大。

26. 孕产妇死亡率的下降并未达到到 2030 年消除可预防的孕产妇死亡所需的水平。2015 年以来的下降速度有所减缓。为了到 2030 年消除可预防的孕产妇死亡，各国在 2020 年至 2030 年期间需要 1036 亿美元投资（图 3）。

图 3：消除可预防的孕产妇死亡所需的投资

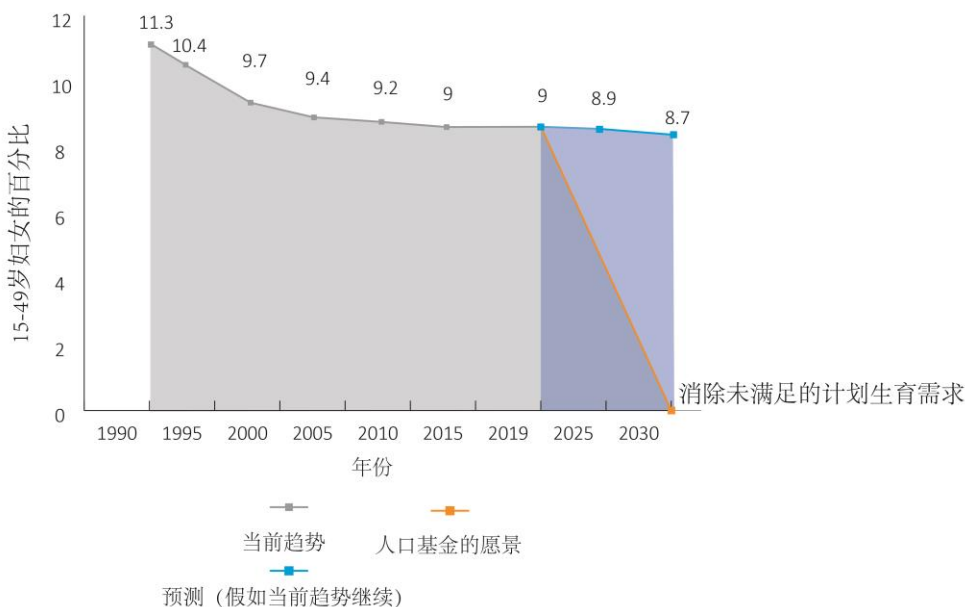


资料来源：人口基金，估算三项变革性成果的费用，2019年

消除未满足的计划生育需求

27. 全球范围内，未满足的计划生育需求比例从1990年的11.3%下降到2019年的9%。

图4：未满足的计划生育需求趋势



28. 在希望避免或推迟怀孕的11亿育龄妇女中，有1.3亿人对计划生育的需求未得到满足。为了到2030年消除未满足的计划生育需求，全世界将需要599亿美元新投资（图5）。

图5：消除未满足的计划生育需求所需的投资



资料来源：人口基金，估算三项变革性成果的费用，2019年

制止性别暴力和所有有害做法，包括女性生殖器切割和童婚、早婚和强迫婚姻



29. 在全球 15 至 49 岁的有过伴侣的妇女和女童中，有 18% 在过去 12 个月内经历过现任或前任亲密伴侣施加的身体暴力和/或性暴力。到 2030 年制止性别暴力需要 325 亿美元新投资（图 6）。

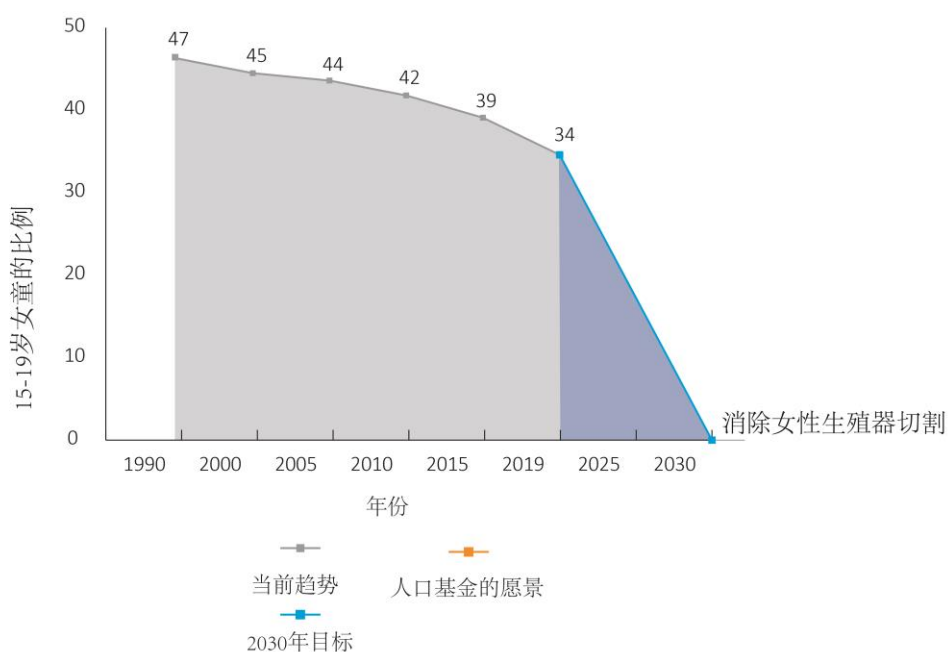
图 6：制止性别暴力需要的投资



资料来源：人口基金，估算三项变革性成果的费用，2019年

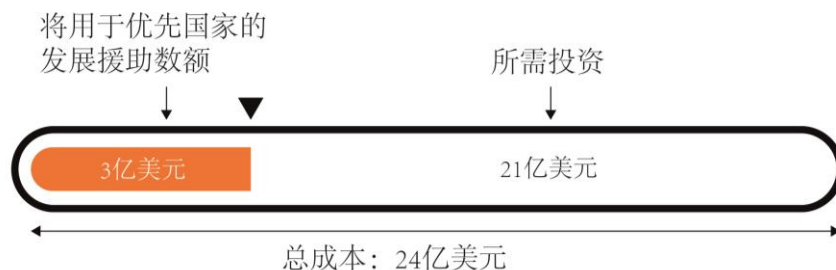
30. 2000 年以来，女性生殖器切割率下降了 25%。在有国家代表性发生率数据的 30 个国家，目前年龄在 15 至 19 岁的女童中约有 1/3 遭受过这种做法，而这一比率在 2000 年时接近 50%。为实现到 2030 年消除女性生殖器切割的目标，减少的速度必须加快 10 倍。

图 7：女性生殖器切割的趋势



31. 今天，有超过 2 亿妇女和女童遭受过生殖器切割。如果不加速采取协调行动，到 2030 年，将另有 6800 万女童遭受这种做法。女性生殖器切割减少的速度始终不均衡。2000 年以来，15 至 19 岁女童中女性生殖器切割减少速度最快的是布基纳法索、埃及、肯尼亚、利比里亚、多哥等国。

图 8：消除女性生殖器切割所需的投资



资料来源：人口基金，估算三项变革性成果的费用，2019年

32. 童婚发生率持续下降。过去十年，结婚时还是女童的年轻女性比例下降了 15%，从 25% 降至 20% 左右。

33. 南亚的童婚率在过去 10 年降幅最大；在南非，女童在 18 岁之前结婚的风险下降了三分之一以上。

34. 目前的童婚下降率不足以实现 2030 年目标。如果不进一步加速减少童婚的速度，那么到 2030 年，将另有超过 1.5 亿 18 岁以下的女童结婚。为了实现 2030 年目标，年减少率必须达到 23%。

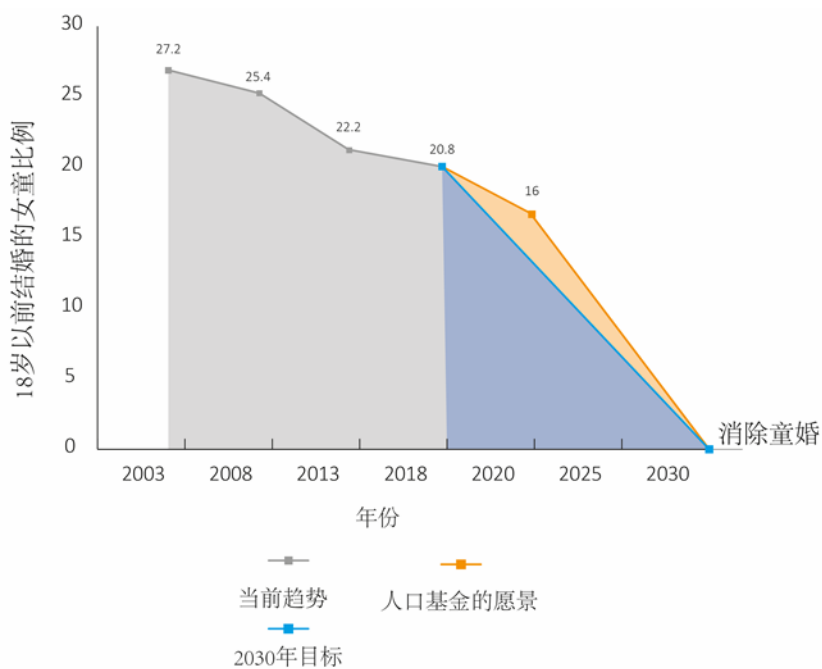
35. 要到 2030 年消除童婚，童婚负担沉重的优先国家将面临 241 亿美元的资源缺口（图 9）。避免一起童婚需要花费 600 美元。

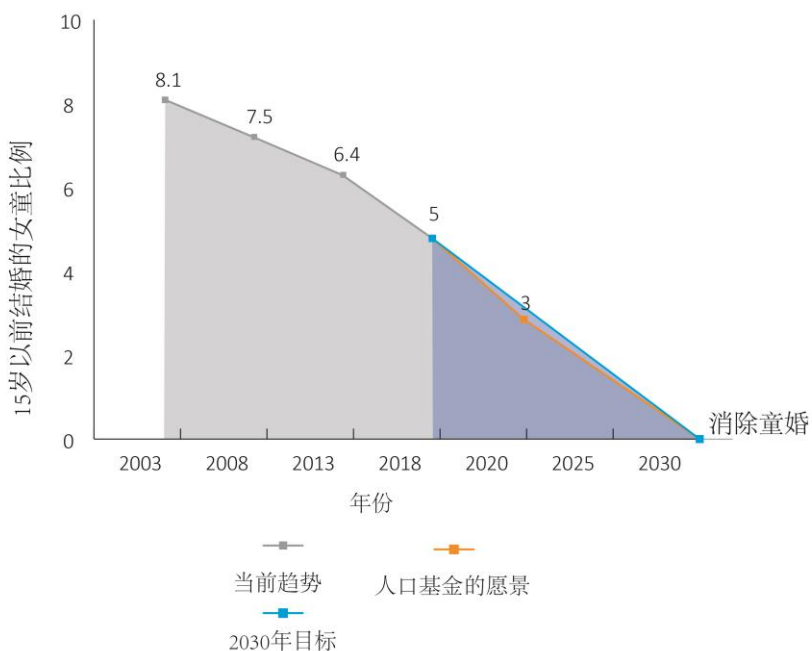
图 9：消除童婚、早婚和强迫婚姻所需的投资



资料来源：人口基金，估算三项变革性成果的费用，20

图 10：童婚趋势





36. 据估计，每年有 1200 万女童在童年时期结婚。据估计，目前全球的童养媳人数为 6.5 亿。在撒哈拉以南非洲，童婚水平仅略有下降。在童婚率最高的西部非洲和中部非洲，进展最为缓慢。未来几年，撒哈拉以南非洲地区的人口增长可能导致童养媳人数的增加。

## B. 实现 2018-2021 年人口基金战略规划成果的进展

**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，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。**

成果 1 有助于实现以下可持续发展目标：



37. 全球趋势表明，在提高综合性健康和生殖健康服务的利用方面取得了显著进展。2019年，人口基金优先国家的 6200 万妇女和青年利用了这些服务。其中包括 33000 名妇女和残疾青年。

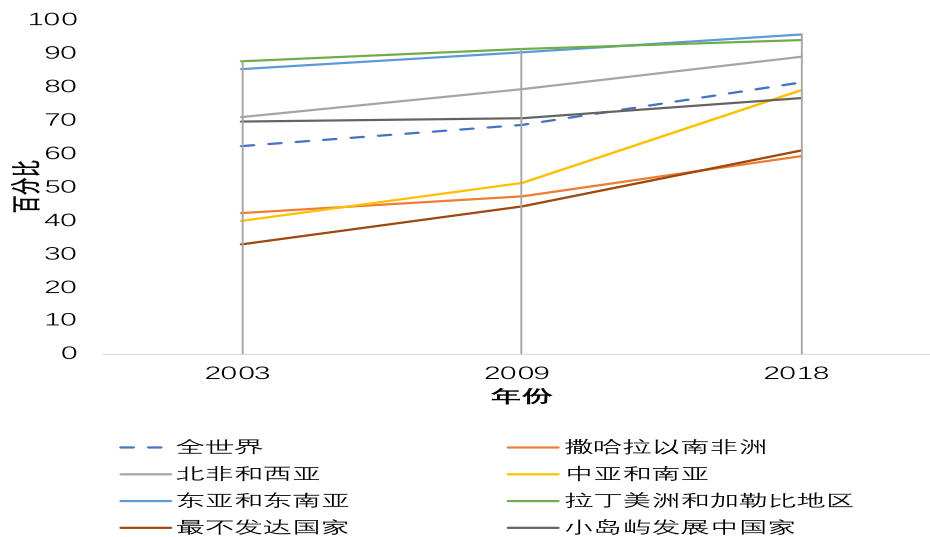
38. 通过现代避孕方法满足的计划生育服务需求从 2017 年的 76.5% 小幅增长到 2019 年的 76.7%。在最不发达国家，计划生育需求通过现代避孕方法得到满足的育龄妇女比例从 2017 年的 56.6% 增加到 2019 年的 58.0%。2019 年，91% 采用某种避孕方法的育龄妇女采用了现代避孕方法。

39. 避孕药具的使用在各国大幅增加：

- (a) 1975 年至 2017 年，孟加拉国已婚妇女的避孕率从 8% 上升到 62%；
- (b) 在埃塞俄比亚，已婚妇女避孕率从 2016 年的 36% 增加到 2019 年的 41%；
- (c) 在巴布亚新几内亚，已婚妇女使用避孕药具的比率从 2006 年的 32% 增加到 2016-2018 年的 37%；
- (d) 萨赫勒妇女赋权和人口红利项目国家的现代避孕普及率从 2015 年的 9% 上升到 2019 年的 17.5%。

40. 2009-2018 年期间，全世界由熟练助产士接生的比例增加了 18%，而在 2003-2009 年期间这一比例为 10%（图 11）。2009-2018 年，中亚和南亚的改进率最高（54%），而 2003-2009 年的改进率为 29%。

图 11：2003-2018 年由熟练助产士接生的趋势



资料来源：2019 年，联合国儿童基金会和世界卫生组织关于熟练助产的全球联合数据库

41. 人口基金在实现成果 1 下的产出方面取得了良好进展。然而，人口基金在实现优先考虑落在最后面的人群的政策和方案产出目标方面所面临挑战。为实现这些目标，人口基金将：（1）提高国家和地方的信息和服务覆盖；（2）增加基于权利的敏化作用和行为改变方案编制，以减少污名化和歧视。

42. 人口基金仅实现了关于加强卫生人力的产出指标的 61%。这是由于：（1）在建立监管机构以确保助产士学校的认证方面存在障碍；（2）助产士部署计划中的挑战和助产士毕业后注册的变化。图 12 显示了成果 1 的某些主要成就。

43. 作为中期审查的一部分，人口基金将制定优先考虑落在最后面的人群的战略。人口基金还将制定一项孕产妇保健战略，以应对加强卫生人力能力方面的挑战。

44. 以下例子说明了性健康及生殖健康和生育权在国家层面取得的进展：

- (a) 孟加拉国和肯尼亚作出了到 2030 年消除产科瘘的政治承诺；
- (b) 刚果共和国为包括土著人民在内的弱势群体提供免费医疗保健；
- (c) 2019 年，人口基金在约旦扎塔利难民营（世界上最大的叙利亚难民营）为 1607 次安全分娩提供了支助。自 2013 年以来，熟练助产士在难民营帮助进行了 12000 多次分娩，未出现产妇死亡；
- (d) 摩尔多瓦共和国起草了一项国家条例，以确保弱势群体能够获得现代避孕药具；
- (e) 斯里兰卡消除了艾滋病毒的母婴传播；
- (f) 在也门，22 个省中 19 个省近 80 万被归类为高度脆弱的人口接受了生殖健康服务。

图 12：2018-2019 年利用性健康和生殖健康服务方面的主要成就



45. 人口基金在支持国家层面实现进展的全球和区域干预中发挥了重要作用:

- (a) 人口基金采用生命周期方法, 引入综合性健康和生殖健康及权利干预措施一揽子计划;
- (b) 人口基金实施了全球助产战略;
- (c) 阿拉伯国家区域制定了生殖、孕产妇、新生儿、儿童和青少年健康战略, 并得到阿拉伯国家卫生部长理事会的核可;
- (d) 人口基金实施了生殖健康商品的“最后一英里保障”战略。

- (e) 在人口基金的支持下，各国实施了转诊卫生设施国家网络，以提供基本性健康和生殖健康服务，并确保提供车程两小时以内的紧急产科和新生儿护理。
46. 伙伴关系有助于增加对综合性健康和生殖健康服务的利用：
- (a) 人口基金作为核心召集人之一的“2020年计划生育”伙伴关系使在2018-2019年期间使用现代避孕药具的妇女和少女额外增加了900万；
  - (b) 2019年，人口基金开始担任“每个妇女、每个儿童、每个青少年”伙伴关系的秘书处；
  - (c) 人口基金参加的H6伙伴关系在40个发展中国家建立了多利益攸关方平台；
  - (d) 人口基金领导了全球消除产科瘘运动。全球运动中80%的国家制定了消除产科瘘的国家战略；
  - (e) 作为全球融资机制的成员，人口基金继续向各国提供技术援助，为其人口的健康成果提供资金。
  - (f) 人口基金支持实施《人人享有健康生活和福祉全球行动计划》。人口基金共同领导该计划的数据和数字健康加速器。
47. 战略规划前两年在提高综合性健康和生殖健康服务利用率方面的经验表明：
- (a) 和获得护理不足相比，护理质量差是降低死亡率的更大障碍；
  - (b) 非专业人员只需很少的培训就能迅速向资源贫乏的人道主义环境中的大量人口提供自助干预；
  - (c) 初级卫生保健，包括一级转诊，是最具成本效益和包容性的提供医疗卫生服务手段；
  - (d) 为缩小性健康和生殖健康及权利方面的差距，必须实施采用生命周期方法的基本综合性健康和生殖健康一揽子计划；
  - (e) 国内资源是性健康和生殖健康及权利投资的最可持续来源。
48. 人口基金及其伙伴在实现成果1方面遇到了下列挑战：（1）向性健康和生殖健康领域流动的国内和全球资金减少；及（2）卫生系统日益分散，削弱了影响国家政策和方案的能力。
49. 作为中期审查的一部分和对挑战和经验教训的回应，人口基金将：（1）加强性健康和生殖健康服务的护理质量；（2）加强风险分担和预付款计划；（3）通过伙伴关系支持卫生基础设施；（4）增加性健康和生殖健康资金。



**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。**

成果 2 有助于实现以下可持续发展目标：



50. 2018-2019 年，为每一名青少年，尤其是少女增权赋能，使其能获得性健康和生殖健康及权利。到 2019 年，在人口基金的一半方案国家，包括边缘化青少年和青年在内的青年人参与制定性健康和生殖健康政策和方案。

51. 关于艾滋病毒知识的现有数据是增强青年权能的一项代用措施。根据现有的最新全球数据，在人口基金方案国家中，具有预防艾滋病毒通过性传播这一正确知识的 15 至 24 岁男性和女性比例分别为 30.8% 和 21%。2019 年对人口基金在人道主义行动中的能力的评价结论认为，人口基金在其人道主义方案中增加了对青少年的关注。

52. 人口基金在增强青少年权能的战略计划产出方面取得了良好进展。图 13 突出显示了一些关键成果。然而，关于提高青少年和青年技能和能力的产出仅实现了目标的 66%。这是由于在向边缘化女童提供服务方面遇到的挑战，以及性教育获得的有限资源和政治支持。

53. 作为中期审查的一部分，人口基金将制定一项惠及落在最后面的人群，包括边缘化女童的战略，并发布关于全面性教育的机构间联合指南，以惠及失学青年。

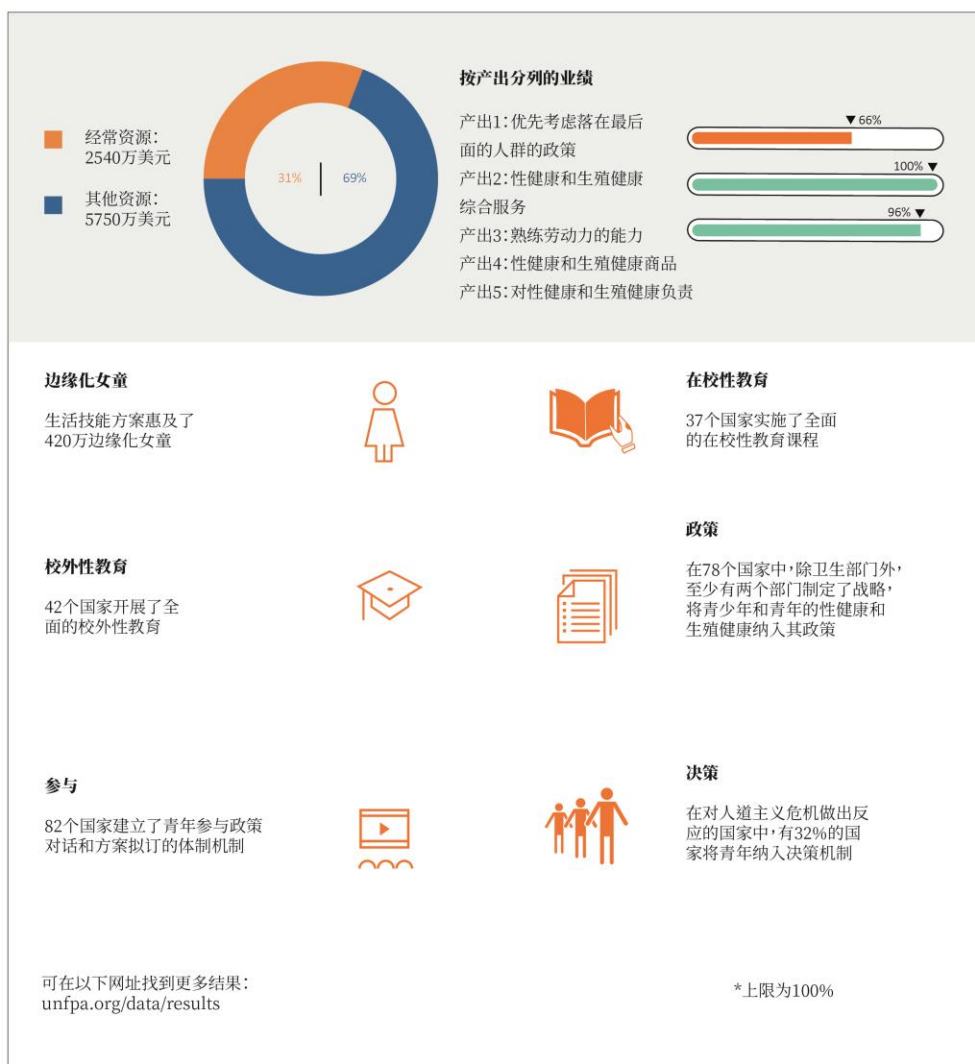
54. 2019 年，人口基金在将青少年列为政策和方案优先事项方面取得了进展。西非和中非的 15 个国家以及东非和南部非洲的几个国家将人口红利纳入其国家发展计划。

55. 2019 年由人口基金支助的全球和区域发展为在国家层面增强青少年权能提供了有利环境。例如，人口基金发起了一项名为“我的身体、我的生活、我的世界”的青少年战略，该战略证明了性健康和生殖健康权及生育权、性别平等、人口动态以及青年领导和参与之间的联系。

56. 根据联合国安理会授权，人口基金通过共同领导关于青年、和平与安全的独立进展研究报告的编写，在塑造青年、和平与安全议程方面发挥了关键作用。这项研究促进了联合国安理会通过关于加强青年在预防和解决冲突中的作用的第 2419 号决议。

57. 人口基金支持 2019 年通过旨在促进、保护和实现青年人权的《关于青年政策和方案的里斯本+21 宣言》。阿拉伯国家制定了关于青年、和平与安全的区域战略框架。迄今为止，已有 177 个国家批准了《残疾人权利公约》。

图 13：增强青少年权能的主要成就，2019 年



58. 伙伴关系对于增强青少年权能至关重要。例如：

(a) 去年标志着人口基金与世界银行合作协调的萨赫勒妇女赋权和人口红利项目第一阶段结束。在第一阶段结束时，该项目的所有国家（包括贝宁、布基纳法索、乍得、科特迪瓦、马里、毛里塔尼亚、尼日尔）将人口红利纳入其国家发展计划和部门计划；

(b) 人口基金共同领导了《人道主义行动青年契约》，这是一个在人道主义行动所有阶段优先考虑青年权利的机构间网络。

59. 人口基金及其伙伴从增强青年权能中汲取了以下经验：

(a) 与区域和次区域青年机构合作，支持在国家层面优先考虑青年的权利；

(b) 在性教育受到挑战的国家，将性教育界定为健康问题而非教育问题可能会增加接受性教育的机会；

(c) 发展青少年投资案例帮助各国优先考虑对青年投资。

60. 青年失业对增强青年的权能提出了挑战。根据现有最新数据，青年失业率为 12%，而成年人失业率为 4%。人口基金继续与国际劳工组织合作，支持为青年创造体面工作机会全球倡议。

61. 不存在标准化的、广泛采用的增强青年权能衡量标准。作为中期审查的一部分，人口基金将与其利害攸关方合作，制订这种衡量标准。人口基金还将在《战略计划》剩余的几年时间里制定关于青年、和平与安全的指导方针。

**成果 3：在发展和人道主义环境中促进性别平等、促进所有妇女和女童增权赋能、促进生育权。**

成果 3 有助于实现以下可持续发展目标：



62. 性别平等和增强妇女和女童权能继续取得进展。来自 51 个国家的最新数据显示，57% 的 15-49 岁妇女在性健康和生殖健康方面自己做出知情决定。在全球范围，童婚和女性生殖器切割继续减少。在过去十年，131 个国家颁布了支持性别平等的 274 项立法和监管改革。

63. 在赞比亚，在过去 12 个月里遭受过身体暴力的妇女比例从 2008 年的 32% 下降到 2018 年的 18%。在菲律宾，在 15-49 岁的已婚妇女中，报告遭受过丈夫或伴侣暴力的妇女比例从 2008 年的 29% 下降到 2017 年的 24%。在人口基金支持下，各国执行了人权理事会普遍定期审议在性健康和生殖健康及权利领域的建议。到 2019 年，90% 的国家对其中 50% 以上的建议采取了行动。

64. 如图 14 所示，人口基金在实现成果 3 下的产出方面取得了良好进展，但关于推进增强妇女和女童（包括边缘化和受排斥群体）权能的政策、法律和问责框架，以行使其生殖权利的产出除外。其原因是缺乏专门知识和资源。根据 69 个国家的数据，仅有 19% 的国家拥有跟踪用于性别平等的预算拨款的综合系统。

65. 作为中期审查的一部分，人口基金将为人口基金各办事处制定指导方针，以使其能够接触到落在最后面的人群。人口基金还将与联合国其他组织合作，发布业务指导，以改进性别平等和增强妇女权能方面的问责制。

66. 最近对人口基金对预防、应对和消除性别暴力和有害做法的支助的评价得出结论认为，人口基金在各级应对性别暴力和有害做法方面做出了重大贡献。

图 14：性别平等和增强妇女权能方面的主要成就，2018-2019 年



67. 在人口基金的支助下，各国在实现性别平等和增强妇女和女童权能方面取得了重大进展。

(a) 印度尼西亚修订了婚姻法，将妇女的最低结婚年龄改为 19 岁；

- (b) 马来西亚制定了解决童婚问题的五年计划，并将女童的最低结婚年龄从 16 岁提高到 18 岁；
- (c) 莫桑比克通过了解决性别暴力问题的法律；
- (d) 南非把性别暴力和杀害妇女宣布为国家紧急情况；
- (e) 坦桑尼亚联合共和国最高法院宣布童婚违宪；
- (f) 在东部和南部非洲地区，有六项关于放弃女性生殖器切割的跨国倡议开始运作。
68. 人口基金在促进性别平等和增强妇女和女童权能的全球和区域发展中发挥了重要作用。人权理事会第四十一届会议通过了下列决议：（1）消除对妇女和女童的一切形式歧视；（2）童婚、早婚和强迫婚姻的后果；（3）在工作领域中防止和应对针对妇女和女童的暴力行为；（4）防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家的任务；（5）青年权利和人权。
69. 伙伴关系在促进性别平等和增强妇女和女童权能方面至关重要。
- (a) 人口基金在 13 个非洲和拉丁美洲国家实施了“聚光灯倡议”，该倡议是联合国和欧洲联盟间的全球多年伙伴关系，旨在消除对妇女和女童的暴力行为；
- (b) 联合国向遭受暴力行为侵害的妇女和女童提供基本服务的联合全球方案（联合国开发计划署、人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）、联合国毒品和犯罪问题办公室和世界卫生组织间的伙伴关系）为经历过性别暴力的妇女和女童提供基本的多部门服务；
- (c) 人口基金和联合国儿童基金会（UNICEF）继续领导加速放弃女性生殖器切割的全球最大方案。在该方案的 17 个国家中，有 13 个国家颁布了禁止女性生殖器切割的国家法律，6 个国家有已计算费用的国家行动计划；
- (d) 人口基金和儿基会继续实施《加快行动消除童婚现象全球方案》。在方案的第一阶段，12 个方案国家中有 11 个国家制定了消除童婚的战略。
70. 但是，在促进性别平等和增强妇女和女童权能方面仍存在挑战。妇女在各级政治领导中的代表性不足。截至 2019 年 1 月，妇女在议会中的代表率为 24.2%。妇女仅占据全世界 27% 的管理职位。成年人劳动力参与中的性别差距停滞在 31%。资金缺口限制了关于性别平等的法律和政策的执行。
71. 人口基金及其伙伴获得了以下经验教训：
- (a) 人口基金的战略计划将有害的性别和社会文化规范视为性别不平等的根源，在促进性别平等和增强妇女权能方面发挥了重要作用；
- (b) 应将心理健康支助纳入人口基金对紧急情况下的性别暴力的响应，并纳入紧急情况下的性健康和生殖健康；
- (c) 离婚、分居或丧偶的妇女比目前已婚的妇女更有可能报告遭受过亲密伴侣施行的身体暴力、性暴力或情感暴力；
- (d) 阿拉伯国家区域的研究表明，心理暴力是老年人遭受的最常见暴力类型之一。

**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。**

成果 4 有助于实现以下可持续发展目标：



72. 人口基金及其伙伴在成果 4 下取得了显著进展。截至 2019 年：

- (a) 计划在 2020 年人口普查统计的人口中有 67.1% 得到了统计；
- (b) 在过去 10 年，89% 的国家至少进行了一次人口和住房普查；
- (c) 58.4% 的国家有出生登记数据，完整度至少达到 90%；
- (d) 60.4% 的国家有死亡登记数据，完整度至少达到 75%；
- (e) 在民政机构做了出生登记的 5 岁以下儿童的比例达到 73.1%（按年龄分列）。

73. 此外，188 个国家和欧洲联盟已批准或加入《巴黎气候变化协定》。大约 150 个国家制定了应对快速城镇化挑战的国家政策。根据最新数据，实施了国家统计计划的国家从 2017 年的 102 个增加到 129 个。

74. 图 15 显示了 2018-2019 年在追求可持续发展过程中，在各地把每个人考虑在内并对每个人负责的主要成就。

75. 人口基金在国家层面取得的成果 4 成就包括：

- (a) 巴巴多斯设立了国家人口委员会；
- (b) 波斯尼亚和黑塞哥维那建立了一个由 12 个健康老龄化中心组成的网络，并通过南南合作在其他国家实施了这一模式；
- (c) 危地马拉在 16 年以后开展了人口和住房普查，使政府能够加强决策和公共政策设计；
- (d) 肯尼亚签署了一项数据保护法案，使之成为法律。该法案设立了数据专员办公室，并规定了保护由公共和私人实体处理的个人数据的要求；
- (e) 越南首次将人口普查工作数字化。

图 15：在追求可持续发展过程中，在各地把每个人考虑在内并对每个人负责的主要成就，2018-2019 年



76. 人口基金的全球和区域干预措施对实现国家层面的成果至关重要：

(a) 在人口基金的领导下，联合国就衡量可持续发展目标指标 5.6.1（妇女在性健康和生殖健康及权利方面做出决定）向所有国家提供了指导；

- (b) 人口基金支持收集关于保障妇女获得性健康和生殖健康、信息和教育的法律和法规的可持续发展目标指标 5.6.2 的数据。根据数据收集的质量和规模，将指标从第三级提高到第二级；
  - (c) 人口基金制定了关于制作人口统计共同业务数据集的技术指导，以支持人道主义环境下的决策；
  - (d) 人口基金阿拉伯国家区域办事处引入一个综合指数，用以量化在执行《人发会议行动纲领》方面取得的进展。
77. 伙伴关系对于在各地把每个人考虑在内并对每个人负责发挥了重要作用。人口基金、英国国际发展部、比尔及梅琳达·盖茨基金会启动了地理参考基础设施和发展人口数据（GRID）倡议。这项被称为 GRID3 的多国举措促进高分辨率的人口、基础设施和其他地理参考数据的生产、收集、使用和传播。
78. 人口基金与国际发展研究中心及其民事登记和人口动态统计系统卓越中心合作，在西非和中非、阿拉伯国家和拉丁美洲的 10 个国家发起了“连接人口动态事件登记和性别平等倡议”。
79. 人口基金从把每个人考虑在内并对每个人负责的工作中吸取了重要教训。例如：
- (a) 对地理参考人口普查数据和其他人口数据的需求广泛，代表着 2020 年人口普查中国国家统计系统的转型发展；
  - (b) 把民事登记、人口数据和身份管理系统数字化能使处理身份信息更加高效，但这种系统会产生隐私和访问方面的问题；
  - (c) 全球对“数据民主化”的兴趣凸显了人口数据访问和隐私之间的紧张关系；
  - (d) 使用现代人口数据的重要性不亚于生成这些数据。各国政府和伙伴必须有利用数据指导方案投资的能力；
  - (e) 支持南南考察团和促进普查设备共享是实施 2020 年人口普查的有效而高效的途径。
80. 人口基金在实现成果 4 下的产出方面遇到了若干挑战，包括战争和内乱造成的状况。这种状况危害了人口和住房普查的覆盖面。人口普查费用是各国政府最常报告的挑战（67%）。发展中国家在整个普查生命周期经历了高流动率和合格技术人员留用率低的情况。
81. 为应对这些挑战，人口基金将在 2020 年启动人口数据专题基金。人口基金还将优先考虑执行人口基金 2020 年人口普查战略。

### *组织效能和效率*

82. 组织效能和效率的进展有助于实现人口基金战略计划下的发展成果。人口基金完全实现了组织效能和效率下的四个产出。方框 2 显示了人口基金在 2019 年取得的关键效率。



## 方框 2：人口基金截至 2019 年取得的关键效率

## 向执行伙伴转移现金

- 人口基金在收到付款请求后 15 个工作日内向 1250 个执行伙伴支付了 81% 的预付现金和费用报销，而这一比例在 2018 年为 79%。其原因是人口基金全球方案编制系统的全面运作。

## 过桥融资机制

- 人口基金在 36 个国家采用了过桥融资机制，避免了 56 种激素类避孕药缺货的情况。

## 通过“最后一英里保障”节约费用

- 由于 2019 年实施了“最后一英里保障”机制，人口基金收回了用于采购商品的 100 万美元。

## 激增部署

- 2017 年至 2019 年期间，在线索响应时间内实现了激增部署的一级和二级人道主义紧急状况的比例从 33% 提高到 80%。

## 仿制避孕药节省的费用

- 2018 年至 2019 年，因采购仿制避孕药而节省的费用增加了三倍，从 2018 年的 190 万美元增加到 2019 年的 870 多万美元。

83. 人口基金在全球、区域和国家层面的方案表现良好。2018 至 2019 年，88% 的国家方案被评为“良好”执行者。同一时期，人口基金完全实现了 89% 的区域方案目标和 91% 的全球方案目标。

84. 成功的原因可能是改进了成果规划。人口基金成果管理制发展评价的结论认为，人口基金已完全在各个级别使成果管理制成为主流。多边组织绩效评估网络开展的审查也发现，人口基金在组织和国家层面改进了成果管理制。

85. 人口基金超额实现了 2018 年和 2019 年的资源调动目标（图 16）。其原因是：（1）在各级大力开展有针对性的资源调动和宣传工作；（2）通过联合国全系统供资契约；（3）一系列捐助者为人口基金的任务进行政治动员并提供财政支助。南南合作倡议也使人口基金能够在 2019 年调动资源。

86. 2019 年人口基金获得了无保留的外部审计意见。人口基金的内部审计建议执行率达 73%。2019 年，人口基金的所有单位都完成了企业风险评估，制定了行动计划，并对所有重大风险和高风险做出了响应。

87. 人口基金加强了对性剥削、性虐待和性骚扰的组织响应，并在该领域认证了所有管理人员。

88. 2019 年，人口基金与私营部门伙伴签署了 85 项新协定。它还发起了有史以来首次个人捐赠战略和活动。

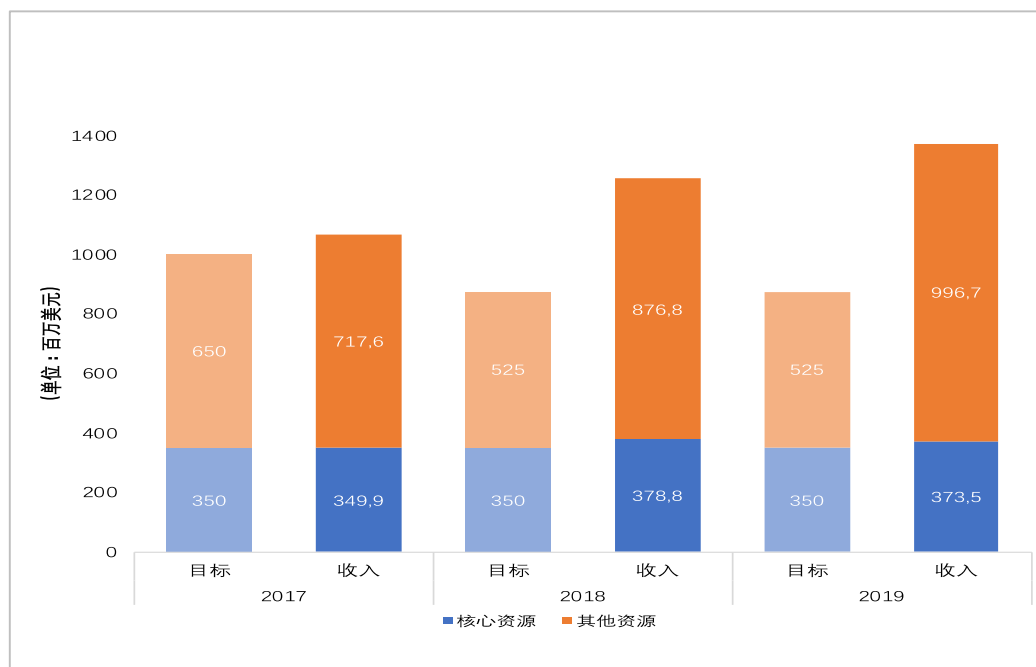
89. 到 2019 年，把南南合作作为实现成果的战略加以利用的人口基金方案国家比例比 2017 年增加 20%。

90. 2019 年，人口基金对联合国全系统的成果、协调和一致性做出了重要贡献：

- 人口基金把对驻地协调员制度的财政捐助翻了一番；

- (b) 93%的人口基金国家办事处参加了 219 个联合方案；  
 (c) 人口基金 72%的办事处与联合国其他组织共用房地。

图 16：2017-2019 年捐款收入



91. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署继续在各组织各自的战略计划共同章节确定的六个合作优势领域取得良好进展（附件 8）。作为共同章节可评价性评估的一部分，四个组织的独立评价办公室进行了一项调查，结果发现，100%的受访工作人员表示，共同章节或者是加强协作的关键驱动因素，或者对加强协作有积极影响。然而，联合国发展系统改革需要整个系统的协作。因此，应在此背景下审查共同章节作为单独倡议的效用。

#### 四. 人口基金 2018-2021 年战略计划中期审查

92. 中期审查对照战略计划目标评估了业绩；确定了业绩不佳的领域；承认了导致业绩不佳的因素；并推荐了补救措施，以便使业绩回到正轨。

93. 中期审查采取了小规模办法。最重视的部分是“如何”实现发展成果。审查是一个协商进程——一个有所有工作人员参与的内部进程，一个有执行局成员和观察员、民间团体和学术伙伴参与的外部进程。

94. 中期审查靠证据推动，审视了全球发展格局，确定了加速实现变革性成果的机会。

## 加强主题重点

95. 如果不解决气候变化问题，世界将无法实现这三项变革性成果。中期审查发现，人口基金应更加重视气候变化对这些成果的影响。在 2020-2021 年期间，人口基金将制定一项气候变化战略。

96. 在受冲突影响的地区，20% 的人有某种形式的精神障碍。许多性别暴力幸存者由于污名化、获得的支持和服务不足以及缺乏权力和资源而经历长期的心理和社会影响。

97. 为回应这一需求，人口基金将把心理健康和社会心理支持融入性健康和生殖健康及权利领域的工作制度化。人口基金还将制定指导方针和工具，支持各国进行这种融合。

98. 人口老龄化是 21 世纪的主要人口趋势，它是寿命延长、生育率下降和大量人口逐渐老化的结果。由于低生育率对人口老龄化的影响以及对劳动力市场、医疗保健系统和社会保障系统的压力，它是一些政府的主要关切。

99. 针对人口老龄化，人口基金将：（1）继续支持生成和共享关于低生育率决定因素和相应政策选择的知识；（2）在基于人权、对年龄敏感和包容所有年龄的政策制定方面增加对各国的支助；（3）通过对青少年投资，提高劳动生产率，促进社会 and 经济发展，消除对低生育率的恐惧；（4）支持各国采用生命历程方法。

## 应对实现成果方面的挑战

100. 侧重于落在最后面的人群的战略计划产出进展有限。其原因包括：（1）在提供关于这些人群的数据和信息方面存在差距；（2）向这些人群提供的财政资源和技能不足；（3）在识别一些落在最后面的人群方面存在阻力。

101. 人口基金将加强其覆盖落在最后面的人群的方法。人口基金将：（1）支持各国投资于提供分类数据的数据系统，并在政策和方案中优先考虑落在最后面的人群；（2）使投资案例的使用制度化，以支持宣传和政策对话工作；（3）支持国家工作队建立国家联盟，这些联盟能确保国家对落在最后面的人群的性健康和生殖健康权及生育权作出承诺。

102. 虽然中期审查显示战略计划关于护理质量的产出表现良好，但护理质量差仍然是许多国家的主要关切和优先事项。

103. 人口基金将通过以下方式提高护理质量：（1）推出新的基本服务一揽子计划，并支持各国将其纳入全民健康覆盖计划；（2）支持各国制定侧重于大规模实施性健康和生殖健康干预措施的方案；（3）支持各国发展健全的健康管理信息系统；（4）使各国能够寻找和使用非卫生部门数据，如人口分布、公路网和地理信息系统；（5）在卫生部门以外建立伙伴关系。人口基金还将制定孕产妇和新生儿保健战略，以指导其方案编制。

104. 人口基金查明在支持方案编制的数据的提供、特别是优先考虑落在后面的人群和支持实现可持续发展目标方面存在差距。为解决这个差距，人口基金将：（1）通过使 2020 年人口普查现代化支持各国提高数据质量和范围；（2）改进人口普查工作；（3）提高民事登记的质量和覆盖面；（4）采用新的方法，如地理空间绘图。

105. 截至 2020 年 4 月，人口基金已对新冠肺炎疫情及其对实现战略计划成果的潜在影响进行了响应。人口基金已帮助：（1）加强医疗保健系统的能力，以保持性健康和生殖健康服务和干预措施的连续性；（2）解决性暴力和性别暴力问题；（3）确保不间断地提供现代避孕药具和其他生殖健康商品。人口基金还正在：（1）促进风险沟通和减少污名化；（2）帮助青年在应对新冠肺炎的工作中发挥领导作用；（3）支持各国政府跟踪新冠肺炎病例，并提供关于脆弱群体的分类数据；（4）确保“不让任何一个人掉队”的承诺被纳入人口基金的所有响应。

### 加强“如何开展业务”，应对中期审查

106. 人口基金的业务模式根据国家需求和国家为这些需求提供资金的能力部署具有不同参与模式的量身定制的解决方案。参与模式包括：（1）宣传、政策对话和咨询；（2）知识管理；（3）能力发展；（4）服务提供；（5）伙伴关系和协调，包括南南合作和三角合作。人口基金将保留其业务模式，但会根据中期审查结果调整其参与模式。

107. 人口基金将利用人发会议 25 周年（ICPD25）的势头，加强其宣传和政策对话。人口基金将在“行动十年”和第四次妇女问题世界会议二十五周年的背景下，在全球层面采用这一办法。在国家层面，人口基金将在联合国可持续发展合作框架内加强宣传和政策对话。

108. 人口基金将设立一个高级别委员会，以监测在内罗毕峰会上所作承诺的实施情况，并将与其伙伴合作建立一个跟踪实施情况的透明机制。人口基金将利用这一经验微调其宣传和政策对话。

109. 人口基金将采用创新，作为一项核心方案战略。它还将改变自己的创新方法，使之从内向型方法转变为扩大伙伴关系的外向型方法。人口基金将：（1）审视和利用创新生态系统行动者的观点；（2）与联合国其他组织合作，解决共同关心的领域；（3）与大学、研究机构、基金会和私营公司结成联盟，加速实现变革性成果。

110. 人口基金将通过以下方式向中等收入国家提供更多支助：（1）扩大伙伴关系以及南南合作和三角合作；（2）更加侧重于中等收入国家面临的问题，如低生育率、老龄化、移民和难民问题；（3）支持各国制定成本效益高、可复制的创新解决方案；（4）在联合国改革和行动十年的背景下探讨中等收入国家的战略。

111. 人口基金将优先考虑小岛屿发展中国家的方案编制。许多这样的国家容易受到气候变化和外部经济冲击的负面影响。作为中期审查的一部分，人口基金将增加对太平洋和加勒比地区多国方案的投资，以应对这些挑战。

### 加强组织效能和效率，应对中期审查

112. 作为中期审查的一部分，人口基金将优先考虑学习和适应性管理。人口基金将引入适应性管理框架，并加强业务做法，以实施该框架。人口基金将扩大“成果管理制印章”（RBM seal）的规模，这是一项基于表彰的倡议，目的是促进本组织的成果管理制。

113. 人口基金将通过侧重于不同环境（例如人道主义和脆弱环境）和业务环境中的实际应用，来加强风险管理。这将使风险指引型决策得到改进后的绩效管理流程的支持。人口基金将遵循管理问题高级别委员会授权的风险管理跨职能工作组制定的指导方针。人口基金还将扩大与联合国领导框架相一致的转型领导和扩大管理认证方案。

114. 人口基金将在其代表性与高级别政治参与、捐助者之间关系和资源调动所需的水平不相称的国家加强代表性。人口基金将在需要增设副代表员额或相当于副代表的国家员额时增设这些员额。在没有人口基金代表的较小方案国家，本国高级工作人员将转为“办事处主任”，使他们能够直接参与联合国驻地协调员制度。

115. 人口基金将在业务环境风险高的国家加强领导；加强独立监督职能；调整人力资源职能，以便执行人口基金的人力资源战略。

116. 人口基金将继续支持联合国改革。人口基金将：（1）使国家方案、全球和区域干预措施以及相关政策和程序与联合国可持续发展合作框架保持一致；（2）继续支持驻地协调员制度；（3）建立全球技术专门知识中心。

117. 人口基金将加强资源调动方面的宣传、交流和伙伴关系，并提高其利用基础广泛的伙伴关系支持变革性成果的能力。人口基金还将利用内罗毕峰会之后产生的势头。

118. 人口基金提议修订综合预算，以支持中期审查调整的实施。人口基金 2018-2021 年综合预算中期审查（DP/FPA/2020/5）提供了更多详细信息。

战略规划中期审查的实施情况

119. 2020-2021 年，为执行中期审查调整，人口基金将：

- (a) 在内部和外部交流中期审查调整，并制定执行调整的组织指导方针；
- (b) 继续实施变革管理举措，以适应开展业务的新方式；
- (c) 衡量和分析战略计划的实施情况，以便对组织政策、方案和结构作出调整。

## 五. 下一个战略规划

120. 2020 年，人口基金将开始准备下一个战略规划，即 2022-2025 年战略规划。该计划的重点将是加速实现与“行动十年”一致的三项变革性成果。