



联合国促进性别平等和 增强妇女权能署执行局

Distr.: General
13 July 2021
Chinese
Original: English

2021 年第二届常会

2021 年 9 月 14 日至 15 日

临时议程项目 4

筹资问题结构性对话

关于《妇女署 2018-2021 年战略计划》各项成果筹资情况的 结构性对话

摘要

根据妇女署执行局关于筹资问题结构性对话的决定(最近的是第 2020/7 号决定),本报告支持就《妇女署 2018-2021 年战略计划》各项成果筹资问题进行持续对话,总体目标是执行局核准的综合预算获得全额资金,以支持全面执行《2018-2021 年战略计划》。

本报告考虑到先前关于提高结构性对话质量的建议,反映了开发署、人口基金、儿基会和妇女署开展对话和报告供资契约的统一办法,包括 COVID-19 对发展筹资的潜在影响。

2020 年,妇女署各种来源的收入总额增加了 7%,达到 5.639 亿美元。经常资源增加 15.9%,达到 1.658 亿美元,其他资源增加 4.4%,达到 3.732 亿美元。收到的其余资金为分摊会费和其他收入。2020 年的经常资源和其他资源捐助是妇女署有记录以来最高的。2020 年综合预算的经常资源缺口缩小至 3 420 万美元,而 2019 年为 5 700 万美元,其他资源连续第二年超过综合预算预测数。

供执行局审议的决定草案的要点载于本报告第六节。



一. 引言

1. 妇女署存在的理由是推动旨在实现性别平等和增强所有妇女和女童权能的行动。这一任务是通过《2018-2021 年战略计划》付诸执行的。“副秘书长兼联合国促进性别平等和增强妇女权能署执行主任关于《2018-2021 年战略计划》进展情况的报告”概述了妇女署在 2020 年为切实改变妇女和女童的生活而作出的贡献，在 95 个国家和地区记录和报告的规模提高，影响加大，成果有所改善，《战略计划》所有可评估的指标中有 83%取得了良好业绩。

2. 没有坚定的伙伴关系和注重成果的投资，就不可能在任务的驱动下取得成就。为此，妇女署及其执行局根据大会第 71/243 号决议，举行结构性对话，审议《妇女署战略计划》的筹资问题。这一互动平台有助于就妇女署的筹资情况，包括面临的挑战，进行专门和透明的对话，以改善获得足够数额的灵活、可预测资源所需的条件和行为。

3. 执行局第 2016/4、2017/7、2018/5、2019/11 和 2020/7 号决定是结构性对话的基础，其中认识到必须：(a) 使资源与《战略计划》的各项成果保持一致(以支持可持续发展目标，并在联合国可持续发展合作框架的范畴内这么做)；(b) 继续努力提高效率、效力和透明度并改善问责制；(c) 通过多年捐助等途径提高经常资源和其他资源的可预测性和灵活性。

4. 2020 年，171 个合作伙伴提供了 5.486 亿美元的捐助收入，高于 2019 年的 5.11 亿美元，是有记录以来的最高水平。妇女署的捐助收入连续第二年超过 5 亿美元大关。2019 年至 2020 年，收入总额增长了 7%；此前的 2018 年至 2019 年增长了 30%，原因是其他资源资金大幅增加，特别是欧洲联盟委员会为制止暴力侵害妇女行为的聚光灯倡议提供的此类资金。2020 年收入增长的原因是其他资源增加 1 580 万美元，以及经常资源增加 2 280 万美元。

COVID-19

5. 结构性供资对话在当期尤为重要，因为由于 COVID-19 全球大流行，联合国发展系统实体和会员国在不太确定的财务环境中前行。COVID-19 造成的社会经济影响是毁灭性的，使发展进展倒退，全球经济经历了 90 年来最严重的衰退，社会最脆弱群体，特别是妇女和女童，受到了极大的影响。¹ 有证据表明，报告的暴力侵害妇女和女童行为有所增加，经济活动收缩，影响妇女的照护负担加重，妇女在决策空间的话语权减少、可见度下降，这令人严重关切。

6. 妇女署在 2020 年为应对 COVID-19 对 1.05 亿美元作出了重新规划，其中 1 400 万美元为经常资源。利用灵活的资源是妇女署应对工作的关键推动因素，妇女署利用其在通过 88 个外地办事处提供战略支持方面的专门知识和专长，迅速把应对工作的重点放在知情、即时的救济和长期解决方案上。随着大流行病继续影响发展筹资环境和全球实现可持续发展成果的努力，至关重要是，

¹ 联合国，发展筹资问题机构间工作队，《2021 年可持续发展筹资报告》(纽约：联合国(2021 年))，可查阅：https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf。

会员国和联合国系统应扩大伙伴关系，促进包容性全球复苏，有针对性地投资于性别平等和增强妇女权能。

供资契约

7. 会员国和联合国发展系统之间的供资契约(A/74/73/Add.1)的愿景是，将筹资行为引至到 2030 年实现可持续发展目标所需的方向上，联合国在全球应对全球挑战方面发挥核心作用。为了使联合国的发展工作建立在更安全的财政基础上，该契约认识到需要改进供资的数量和质量。根据该契约，会员国和联合国发展系统共同承担责任，承诺将资金数量和质量与联合国实体的需求相匹配，通过合作加快成果，提高透明度，更好地宣传各项成果并使成果便于查阅。

8. 这些承诺推动妇女署及其执行局举行结构性筹资对话。性别平等和增强妇女权能成果筹资是实现可持续发展目标的核心。妇女署执行局核准的 2020-2021 两年期预算为 9.70 亿美元，支持全球努力在 2030 年之前实现这些目标，并为全球数十亿妇女和女童取得具体进展。

9. 在执行供资契约两年后，妇女署正在实现本报告附件 A 概述的需要针对具体实体提出报告的八项承诺的所有可评估指标目标。

机构间统一

10. 开发署、人口基金、儿基会和妇女署继续密切合作，统一供资对话办法，包括为此采用互补形式和一致方法提高可比性和分析资金缺口，²并在供资契约报告中采用这样的形式和方法。2020 年和 2021 年，与这四个机构的执行局成员举行了联合结构性对话。这包括于 2020 年 1 月举行联合简报会，讨论改进供资对话的形式、内容和频率的备选方案；并于 2021 年 5 月举行了一次联合对话，讨论如何减轻全球官方发展援助可能减少造成的影响以及对《战略计划》执行情况造成的影响。

取得进展、造福妇女和女童

11. 2020 年标志着若干变革性的里程碑，包括《北京宣言和行动纲要》25 周年、联合国安理会第 1325 号决议通过 20 周年和妇女署成立 10 周年。自北京大会召开以来的 25 年里，在一些重大领域取得了进展。越来越多的国家在教育方面实现了性别均等，死于分娩的妇女人数减少了，社会保障得到了加强，在妇女署成立以来的 10 年里，有 131 个国家进行了法律改革，使法律在性别方面更加平等。

12. 但在许多领域，进展停滞不前，冲突、不安全和不平等、气候变化和环境退化等普遍存在的挑战使性别平等目标岌岌可危，而 COVID-19 的出现有可能使重要成果发生逆转。女性从事的无酬照护工作是男性的三倍，只占全球议会席位的四分之一，而且在过去 30 年里，妇女在劳动力中所占比例没有增加。童婚比例仅从四分之一下降到五分之一，估计有 7.36 亿妇女，即几乎三分之一妇女，在其生活中至少经历过一次亲密伴侣的暴力和(或)非伴侣的性暴力。

² 资金缺口(被认为是计划资源与收到的捐款以及计划资源与实际预算支出之间的差额)有助于衡量各自的综合成果和资源框架/两年期综合预算的遵守情况，也可根据联合国系统业务活动四年度全面政策审查，被视为供资契约承诺目标与迄今已取得的进展之间的差异。

13. 在此背景下，鉴于为妇女和女童取得的来之不易的成果岌岌可危，妇女署力求加强其影响力、参与度、伙伴关系和财务稳定，以此作为首要的机构优先事项。至关重要的是，我们的资源合作伙伴应通过经常资源和多年基金提供灵活、可预测的资金。

二. 支持《妇女署 2018-2021 年战略计划》的资源

14. 根据《2018-2021 年战略计划》的以下五项成果，对妇女署的投资为取得进展、造福世界各地妇女和女童提供资金：(1) 加强执行一套全面和动态的关于性别平等和增强妇女权能的全球规范、政策和标准；(2) 妇女主导、参与并平等受益于治理制度；(3) 妇女有收入保障、体面的工作和经济自主权；(4) 所有妇女和女童都过上不受任何形式暴力侵害的生活；(5) 妇女和女童在建设可持续和平和复原力方面做出贡献并具有更大影响力，同时也平等受益于自然灾害和冲突的预防以及人道主义行动。

《战略计划》收入预测和收到的捐助

15. 为使妇女署能够执行其任务，执行局核准了通过 2018-2019 年和 2020-2021 年两个两年期综合预算实现 18.5 亿美元的自愿捐助收入的目标，分为 8 亿美元的经常资源，占 3%(每年 2 亿美元)，以及 10.5 亿美元的其他资源，占 57%(2018-2019 年期间每年 2.40 亿美元，2020-2021 年期间每年 2.85 亿美元)。

16. 妇女署从三个来源获得缴款收入：(1) 分摊会费，也称为分摊资源；(2) 经常资源，也称为核心资源或非专用自愿捐助；(3) 其他资源，也称为非核心资源或专用自愿捐助。此外，妇女署从投资收入、外汇交易和其他来源获得“其他收入”。

17. 2020 年，各来源的收入总额为 5.639 亿美元，与 2019 年相比增加了 7%，自 2016 年以来增加了 68.5%。由于资源合作伙伴的慷慨，在史无前例的 COVID-19 全球大流行期间实现了收入增长。收入总额包括分摊资源 970 万美元；经常资源 1.658 亿美元；其他资源 3.732 亿美元和其他收入 1 550 万美元。妇女署认为，这反映出人们更加信任妇女署有能力在特别困难的这一年里为取得成果作出贡献。

表一

2016-2020 年妇女署收入

(百万美元)

	2016	2017	2018	2019	2020
分摊资源	7.6	8.3	8.0	10.2	9.7
经常资源	141.7	146.4	149.0	143.0	165.8
其他资源	178.1	214.2	235.3	357.5	373.2
其他收入	7.2	9.3	12.4	16.9	15.3
收入共计	334.6	378.3	404.7	527.4	563.9
年增长率(百分比)		+13%	+7%	+30%	+7%

注：由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

18. 分摊会费通过会员国批款产生，经大会核批，从联合国经常预算中分配给妇女署。2012 至 2019 年，妇女署收到的分摊会费是所有收取分摊会费的实体中最低的；2019 年，分摊会费相当于全系统分摊会费的 0.07%。2020 年，收到 970 万美元，相当于该实体收入总额的 1.7%。

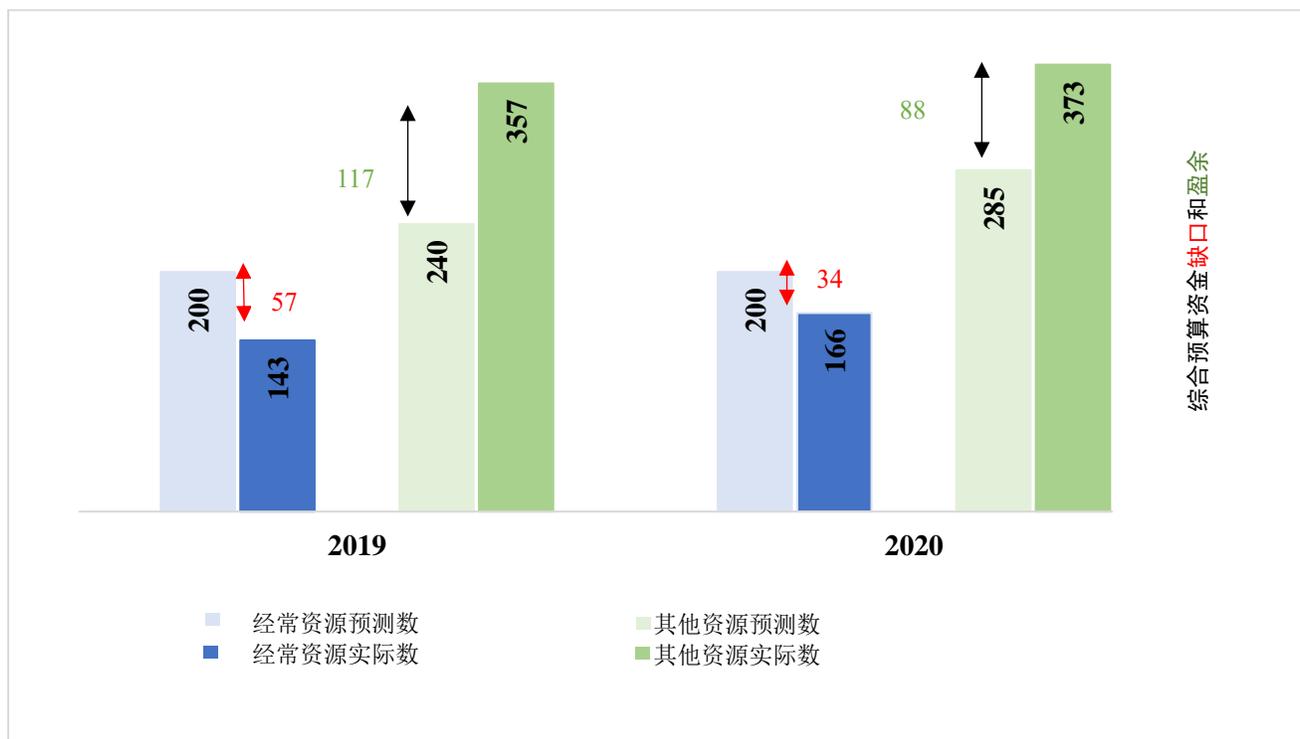
19. 经常资源(可灵活使用的非专用自愿捐助)是一系列基本机构职能的基础，包括领导和代表、独立保证、战略和方案方向制定和执行、业务和受托责任、机构宣传、资源调动、对外关系和机构安全。它们是妇女署在全世界开展性别平等和增强妇女权能工作的基石。它们对妇女署的规范和协调职能尤为重要，这些职能依赖灵活的资源，并不总是由个别捐助方或少数捐助方提供适当资金。虽然经常资源比综合预算预测数 2 亿美元少 3 420 万美元，但调集的 1.658 亿美元是妇女署迄今记录的最高数额，因此是一个重要的里程碑。这与 2019 年相比增加了 2 280 万，主要是丹麦、芬兰、德国、挪威和瑞典政府提供的捐助大幅增加的结果。值得一提的是，德国、意大利、卢森堡和瑞典政府特别参考对妇女署任务的承诺和 COVID-19 应对情况，增加了其提供的经常资源。

20. 其他资源(专用的自愿捐助)通过支持实现方案成果、允许利用经常资源扩大各基金会的方案干预以及在各国扩大和推广最佳方案做法和能力发展来补充经常资源。调集的 3.732 亿美元其他资源比综合预算预测数 2.85 亿美元超出 8 820 万美元，欧盟委员会(包括针对聚光灯倡议收到的资金)是 2020 年最大的捐助方。

图一

2019-2020 两年期经常资源和其他资源资金缺口和盈余

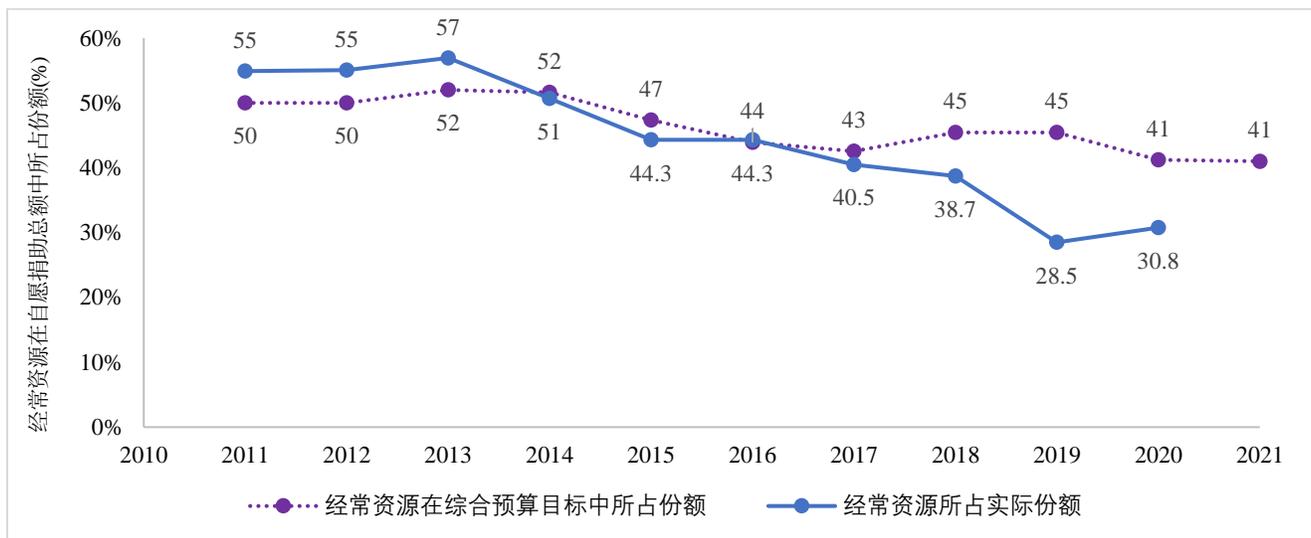
(百万美元)



21. 2020 年，作为经常资源收到的收入在综合预算目标中所占份额为 41%，其余 59% 将作为其他资源收到。收到的经常资源所占实际份额为 30.8%，达到了供资契约规定的 30% 的门槛，高于 2019 年的 28.5%，但低于 10 年前，即 2011 年妇女署成立时的 55%。

图二

2011-2021 年目标和实际经常资源收入占自愿捐助总额的比例



22. 联合国发展系统现有供资模式的特点是，核心资源与总体供资相比有所减少、供资不可预测以及严格指定用于特定活动的的资金所占份额不断增加。按实际价值计算，自 2002 年以来，联合国发展系统的经常资源增加了 23%，而其他资源增加了 150%。³ 秘书长 2020 年 4 月关于第 71/243 号决议执行情况的报告指出，不包括分摊会费，用于联合国实体发展活动的资金中只有 21% 是作为经常资源收到的。⁴ 供资契约力求纠正这一趋势。

23. 虽然联合国发展系统的所有实体都重视经常资源，因为经常资源是机构行动和成果的基础，可以增强中立性和财政灵活性，降低交易成本和分散程度，但妇女署的立场是，实体特有的、由任务驱动的职能应当对供资做法产生影响。妇女署的具体任务要求它履行特别依赖经常资源的规范支助和联合国系统协调职能。鉴于“像联合国发展系统的规范、杠杆和召集作用这样的职能最好通过核心捐助供资”，应该预计“……联合国发展系统的核心资金将需要相应增加”。⁵

24. 仅在 2020 年，妇女署就根据其协调作用，向 120 个联合国实体和部厅提供了性别均等咨询和(或)技术援助，而且，为了支持促进性别平等的全球规范和政

³ 联合国，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 2019 年执行情况：供资契约-秘书长的报告，A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1，2019 年 4 月 2 日。

⁴ 联合国，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 号决议执行情况，A/75/79-E/2020/55，2020 年 4 月。

⁵ 联合国，经社理事会主席团独立顾问小组的文件。《我们想要的未来，我们需要的联合国系统》。经社理事会关于联合国发展系统的更长期定位问题对话。

策框架，妇女署与 118 个国家合作，对《北京行动纲要》进行了 25 周年审查和评价，并支持 83% 的联合国国家工作队提交《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况报告。这些仅仅是几个通过经常资源捐助开展工作的例子。

25. 妇女署的任务决定了经常资源与其他资源之间的适当平衡，这与其他基金和方案不同，因为妇女署的很大一部分任务依赖经常资源，主要使用经常资源得以执行。有鉴于此，妇女署估计，要使妇女署的筹资符合其任务，经常资源所占份额至少要达到 40%，并进一步认为 50% 的份额是最理想的。经常资源和其他资源之间的适当平衡将是妇女署能否以均衡和相辅相成的方式执行其规范、协调和业务任务的关键决定因素。

26. 如果经常资源与其他资源所占份额不平衡，就会：

(a) 加大对由其他资源供资的方案进行交叉补贴的风险。方案成果依赖为专家人员和办事处提供稳健的经常资源，这些人员和办事处使妇女署成为有能力交付成果的全球组织，包括在国家一级交付成果，而在国家一级，妇女署对促进性别平等的成果的影响能力可能受到提供由经常资源供资的持续性高级政策咨询的能力的限制；

(b) 越来越依赖为零敲碎打的干预工作供资的其他资源，这限制了妇女署为促进执行其任务而进行必要的多部门、全面和综合干预的能力，并妨碍了可持续方案编制的长期规划；

(c) 降低投资于研究和证据以编制高质量方案的能力，此种方案可提供证据，帮助改变政策和舆论；

(d) 限制妇女署的灵活性，使其无法迅速应对 COVID-19 等不断变化的环境，并限制为新兴工作领域的方案活动提供种子资金的能力，在资金不足和有紧急需要的情况下尤其如此，这使其难以接触到最边缘化和落在最后面的群体；

(e) 使妇女署难以支持机构预算职能，无法履行领导、代表、独立保证、战略和方案指导、业务和财务控制以及管理监督、机构宣传、资源调动、对外关系和机构安全等职能，而这些职能是建设一个有能力促进变革性努力以改善妇女和女童生活的强大组织所必需的。

27. 妇女署请执行局继续在与主要政府伙伴合作时提供支持，合作旨在获得均衡份额的经常资源，使妇女署的规范支助职能、联合国系统协调和业务活动得以运作。

资源支出和分配

28. 2020 年，方案支出总额达到创纪录的 3.414 亿美元，与 2019 年相比增加了 5%，与 2016 年相比增加了 34%。2018 年至 2020 年，在资源中所占比例最大的是促进《战略计划》成果 5(妇女、和平与安全和人道主义应急)的资源，其后依次是促进成果 4(制止暴力侵害妇女和女童行为)、成果 2(领导和治理)、成果 3(增强经济权能)和成果 1(全球规范和标准)的资源。

表二

2016-2020 年按支出成果领域分列的其他资源和可规划的经常资源增长情况

(百万美元)

成果领域	2016	2017	2018	2019	2020
全球规范和标准	6.0	2.6	16.3	24.7	26.8
领导和治理	39.4	31.5	60.4	60.5	60.3
增强经济权能	53.7	50.4	42.0	54.0	47.0
制止暴力侵害妇女行为	73.6	78.4	77.5	76.4	101.8
国家规划和预算编制 ⁶	16.9	10.8			
和平、安全和人道主义	64.4	75.7	89.4	110.5	105.5
跨领域					
共计	254.0	249.42	285.7	326.1	341.4

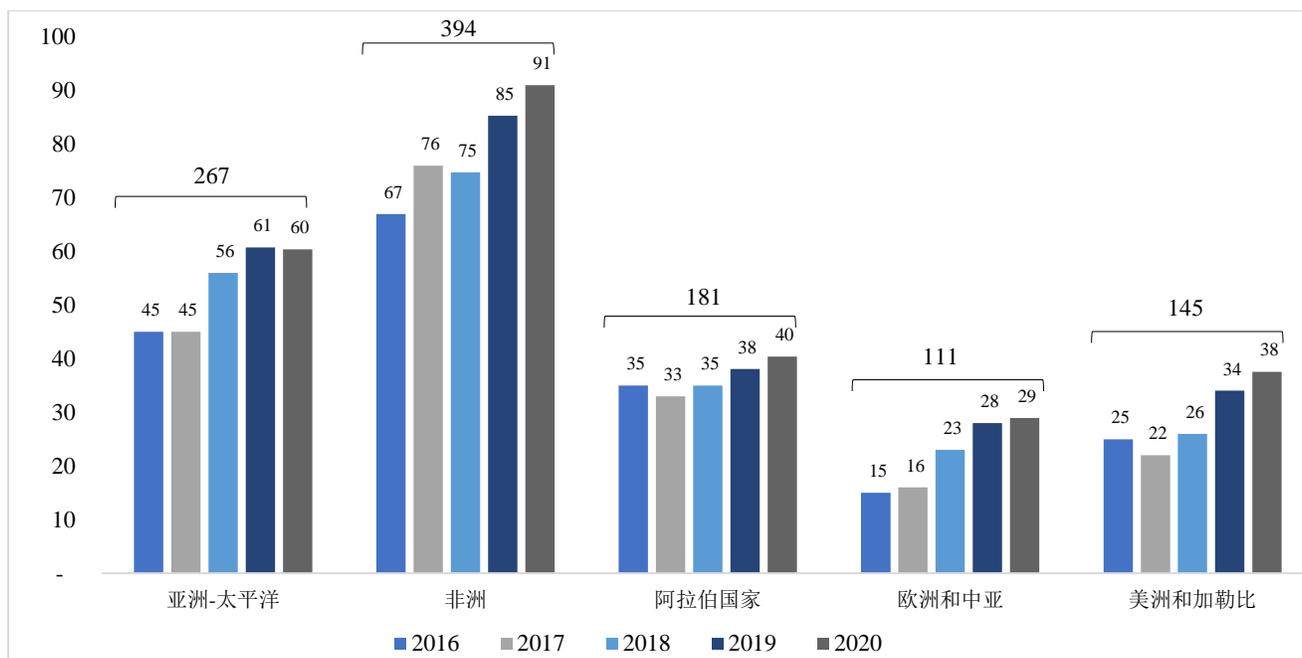
注：由于四舍五入，各金额相加可能与总额不符。

29. 2020 年，几乎所有区域的方案支出(其他资源和可规划的经常资源)都有所增加。2020 年，区域方案支出总额达到创纪录的 2.58 亿美元，与 2019 年相比增加了 5%，自 2016 年以来增加了 38%，占方案支出总额的 75.5%。

图三

2016-2020 年按区域分列的方案费用

(百万美元)



⁶ 促进性别平等的预算编制和规划已纳入《妇女署 2018-2021 年战略计划》的领导和治理成果领域。

表三
2020 年按成果领域分列的方案费用区域分布情况

(百万美元)

	亚洲-太平洋	东部和南部非洲	西部和中部非洲	阿拉伯国家	欧洲和中亚	美洲和加勒比
和平、安全和人道主义	18.9	11.0	12.3	22.3	6.4	8.1
制止暴力侵害妇女行为	16.4	14.8	10.6	6.9	10.5	11.9
增强经济权能	13.2	7.6	6.1	5.2	3.8	9.6
领导和治理	9.2	16.3	7.4	2.1	8.0	5.8
全球规范和标准	2.8	4.5	0.5	3.9	0.4	2.3

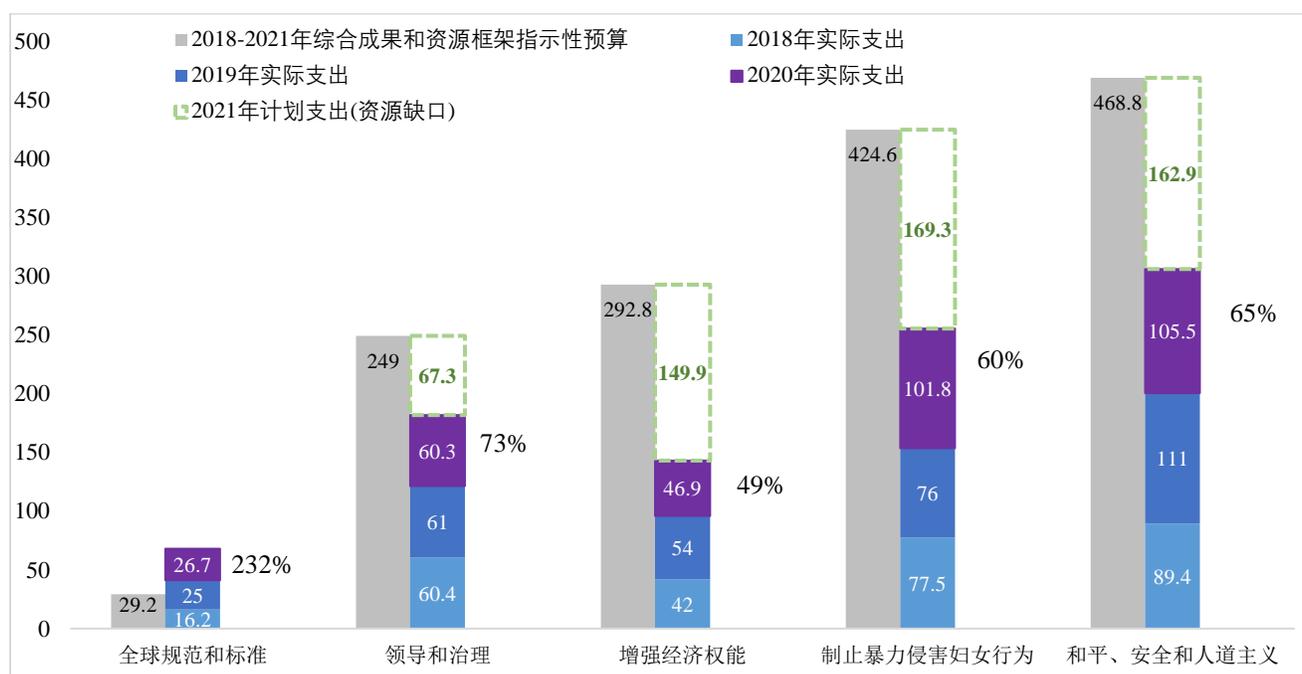
注：数字已四舍五入。

30. 《战略计划》综合成果和资源框架估计了《2018-2021 年战略计划》四年期间每个成果领域的资源分配额。下图列出了按成果领域分列的 2018-2020 年实际支出与四年指示性拨款，以及 2021 年的计划支出(或资源缺口)。

图四

2018-2021 年计划资源分配情况⁷ 和 2018-2020 年每项战略计划成果的支出情况

(百万美元)



31. 截至 2020 年底，由于对妇女署在全球规范和标准(成果 1)领域进行干预的需求旺盛以及这项工作具有跨领域性质，在这一领域的支出 6 790 万美元已大大超

⁷ 2018-2021 年综合成果和资源框架是执行局 2017 年核准的四年资源预测。执行局核准的两年期综合预算(2018-2019 年和 2020-2021 年)是两年资源预测。综合成果和资源框架与综合预算之间存在差异，因为这些文件的规划期间和记账时间考虑到了不同时间点的收入动态和趋势。

过四年支出估计数 2 920 万美元。为此，对即将出台的《2022-2025 年战略计划》进行了细化，全球规范和标准工作不再是一个独立的成果领域，而是妇女署所有专题影响领域的跨领域优先事项。

32. 支持领导和治理(成果 2)以及和平、安全和人道主义应急(成果 5)的支出更符合资源分配计划，而在制止暴力侵害妇女行为(成果 4)和增强妇女经济权能(成果 3)领域的投资低于预期投资水平。截至 2020 年 12 月 31 日，2021 年计划支出(或资源缺口)为 5.494 亿美元。这项支出分析突显了注资最多和注资最少的方案领域，是妇女署与供资伙伴就执行《2018-2021 年战略计划》综合成果和资源框架所需投资开展合作的有益切入点。

成果资源

33. 2020 年，妇女署的领导和治理工作确保：15 项国家发展战略可促进性别平等；12 个负责应对艾滋病毒的政府机构增进了促进性别平等的知识；制定了 25 项新倡议，包括法律和政策改革，并开发了监测和减少暴力侵害参政妇女行为的创新工具；51 485 名妇女受益于法律援助。

34. 虽然妇女领导了 COVID-19 应对工作，而且这场大流行病突显了促进性别平等的政策和预算的重要性，但妇女署和开发署在 2021 年收集的数据显示，在 137 个国家中，在决定 COVID-19 对策的工作队成员中，妇女仅占 27%；在 24 个国家，工作队中根本没有女性成员。⁸ 妇女署可支持各国重建得更好和进行平等的重建。例如，如果再有 800 万美元，妇女署本可以将土著妇女和少数族裔妇女的需要纳入方案编制；协助另外 20 个国家政府执行促进性别平等的计划和预算，包括查明 COVID-19 对策中的性别差距；支持感染艾滋病毒的妇女在国家应对工作中发挥领导作用；再为 20 万名妇女提供法律援助。

35. 妇女署关于和平、安全和人道主义行动的工作在人道主义、发展与和平之间关系的各个层面提供全面支持。2020 年，与联合国建设和平支助办公室的伙伴关系带来了重大红利，妇女署在 28 个国家实施了 51 个由建设和平基金资助的项目，多年预算总额为 4 300 万美元。妇女署编写了“机构间常设委员会 COVID-19 性别预警”，以指导全球从人道主义角度应对这一大流行病；在 30 个危机情况下监测了对性别平等承诺的遵守情况，并发布了关于在人道主义方案编制中为性别平等供资的研究报告。“机构间常设委员会人道主义行动中的性别平等评价”确认，妇女署领导的性别平等问责框架是一个成功因素，呼吁在该委员会内部更好地利用妇女署的任务授权。妇女署与 50 个联合国实体合作，促成了《联合国减少灾害风险行动计划》进度审查。妇女署在整个联合国系统开展工作，将性别平等视角适用于联合国 COVID-19 应对和恢复基金，为通过性别平等标码追踪的注重性别问题的资源设定了 30% 的财政目标。该基金的利益攸关方认为，它为其他供资机制提供了一个可复制的模式，从而推动了系统性变革。

36. 如果有 1 500 万美元，妇女署就可将持续的性别问题咨询能力扩展到联合国在世界各地 5 到 30 多个危机环境中领导的人道主义工作中。如果每年再有 1 500

⁸ 更多细节见妇女署-开发署全球性别平等应对措施跟踪系统：<https://data.undp.org/gendertracker/>。

万美元，妇女署就可将其妇女抗灾能力方案部署到另外 5 个高风险国家。如果追加 2 000 万美元，将使妇女署能够推广保护萨赫勒地区妇女人权维护者的创新方案，并扩大促进性别平等的冲突分析联合倡议，从而得以提供技术支持和进行部署、与实地妇女进行协商以及提供联合国能力建设，以便为联合国过渡、和平建设基金拨款和联合国-世界银行资助的复苏战略提供信息。

37. 2020 年，尽管面临 COVID-19 带来的挑战，妇女署仍促进在妇女收入保障、体面工作和经济自主权方面取得了主要成就。在 64 个国家开展能力建设、综合技术援助、与合作伙伴的联合研究和政策执行工作，导致通过了 25 个关于照护经济的法律、法规和政策框架、30 个关于妇女土地权和土地保有权保障的框架、18 个关于体面工作的框架以及 14 个促进性别平等的宏观经济框架。妇女署支持 114 243 名妇女加强以企业家等身份参与经济的能力和技能，并通过帮助 16 个国家的 171 个政府实体、公司和国际组织制定促进性别平等的采购政策和办法，为妇女打开了市场。妇女署通过其关于气候适应型农业的旗舰方案以及与粮农组织、农发基金和粮食计划署的联合方案，加强了 10 万多名妇女及其社区的经济权能和复原力及其环境复原力。妇女署和劳工组织为 COVID-19 应对和复苏工作作出了贡献，开发和应用了从性别平等角度评估一揽子财政刺激方案的政策工具，从性别角度评估了 COVID-19 对就业的影响，以开展促进性别平等的复苏工作，并支持了 22 项促进性别平等的国家影响评估，这些评估为 COVID-19 应对计划提供了信息，并在十几个国家加强了政府执行增强妇女经济权能政策的能力。

38. 如果追加 2 000 万美元，妇女署本可将为 COVID-19 危机应对和恢复工作提供的政策、咨询和方案编制支持扩大到 66 个国家，特别是应对妇女和女童无酬照护和家务劳动加重、有酬照护部门压力增加以及妇女因失业及社会和劳工保护不足而总体上没有经济保障的情况。妇女署本可在 75 个国家进行更多研究和政策宣传，以支持对照护经济的投资，并利用宏观经济政策杠杆加强促进体面工作的法律和政策框架。妇女署本可扩大获得金融服务的机会，为创业和促进性别平等的采购创造更多机会，支持促进性别平等的移民政策和服务，特别是针对非正规经济中的照护和家政工人这么做，并扩大气候适应型农业方案编制，使面临大流行病和气候变化双重挑战的 10 万多名农妇受益。

39. 2020 年，妇女署通过制止暴力侵害妇女和女童行为的机构间和多部门办法，继续支持会员国加强全球规范性标准，并领导全系统的应对和预防进程。妇女署提请全球关注 COVID-19 期间暴力侵害妇女和女童这种“影子大流行病”日益加剧的情况。妇女署利用全球平台，如秘书长关于消除暴力侵害妇女和女童行为的报告，强调 COVID-19 造成的后果，并编写政策简报，以加快政府和非政府团体的应对工作。

40. 然而，有限的资金限制了妇女署在以下方面的能力：成为新出现的暴力侵害妇女和女童行为领域的思想领导者，⁹ 对获得授权的优先领域进行更深入的分析，并改进政策和方案编制行动(即解决在 COVID-19 期间遭受暴力侵害的残疾妇女的需

⁹ 比如，与人道主义环境中的各种日常形式的暴力侵害妇女和女童行为有关联的人道主义、发展与和平之间的关系；利用信息和通信技术促进和制止暴力侵害妇女和女童行为。

求；与私营部门合作，防止暴力侵害妇女和女童行为；改善城市和农村社区的妇女和女童的安全，包括在农业价值链中这么做)。如果追加 1 200 万美元，妇女署就可解决安全城市和安全公共空间方案中存在的缺口，并为三个区域的安全农村社区倡议提供种子支持。如果另外再有 1 200 万美元，便可在至少三个区域推出“尊重妇女：防止暴力侵害妇女行为”框架和预防指南。今后，有必要为 COVID-19 可能带来的社会经济影响做好准备，包括丧失收入，以及政府在支助服务和预防方案上的支出有限。如果追加 1 000 万美元，妇女署就可深化和扩大在 20 个国家开展的工作，以改善获得高质量的基本保健、警务和司法以及社会服务的机会。

三. 灵活和可预测的性别平等投资

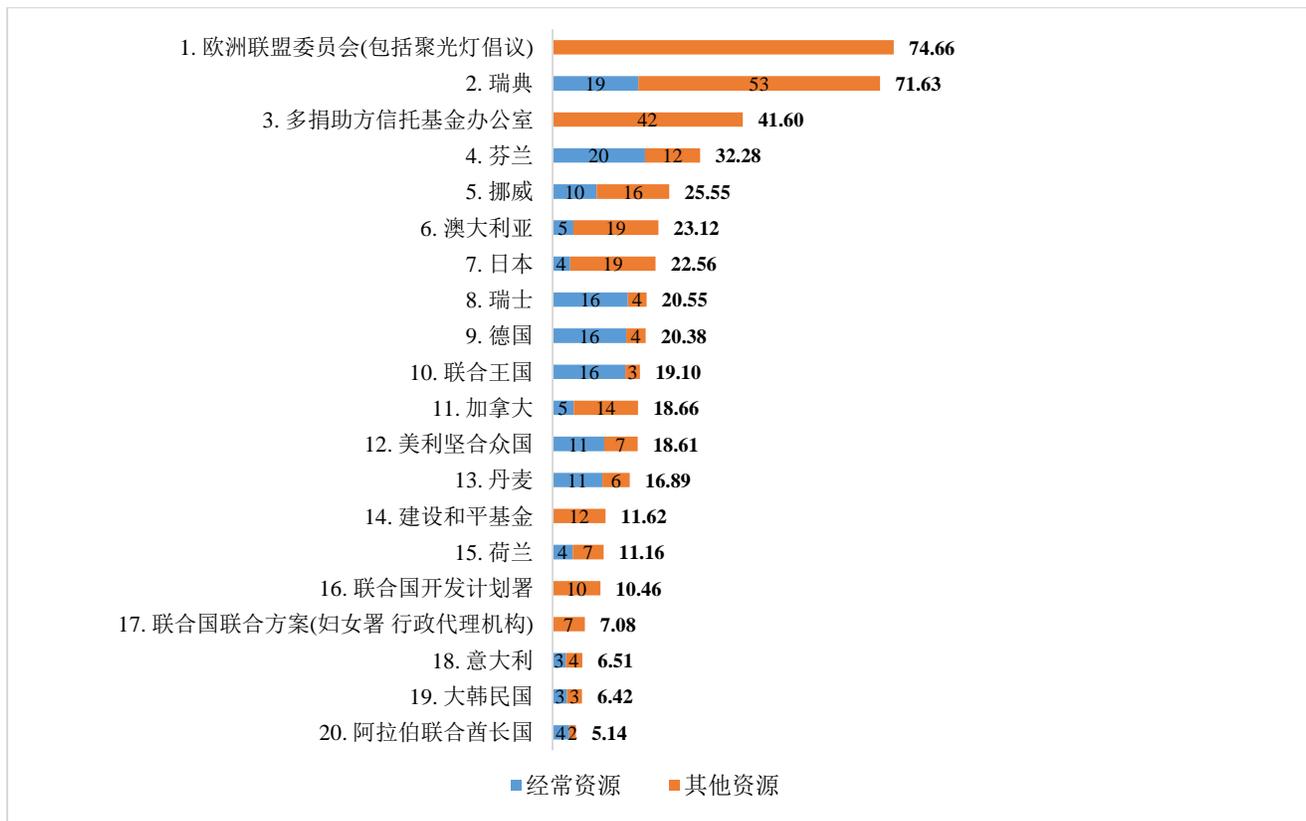
41. 灵活和可预测地供资是合作伙伴为共同完成妇女署的任务，可作出的最佳投资。

42. 妇女署排名前 20 的资源伙伴捐助 4.639 亿美元，占自愿捐助总额的 84%。与 2019 年一样，2020 年欧洲联盟委员会仍是最大的单一捐助方，它的其他资源捐助总额达 7 460 万美元。虽然妇女署排名前 20 的捐助方中有 16 个是会员国及欧洲联盟委员会，但捐助方还包括多伙伴信托基金办公室及建设和平基金等机构间伙伴。

图五

2020 年排名前 20 的资源合作伙伴

(百万美元)



43. 2020 年，171 个伙伴向妇女署提供捐助。捐助伙伴数量低于 2019 年的 218 个，主要原因是受 COVID-19 影响。然而，会员国、私营部门、联合国机构和国

家委员会等的捐助使妇女署收入超过了 2019 年的水平，体现了它们对妇女署及其任务更深层的承诺和支持。

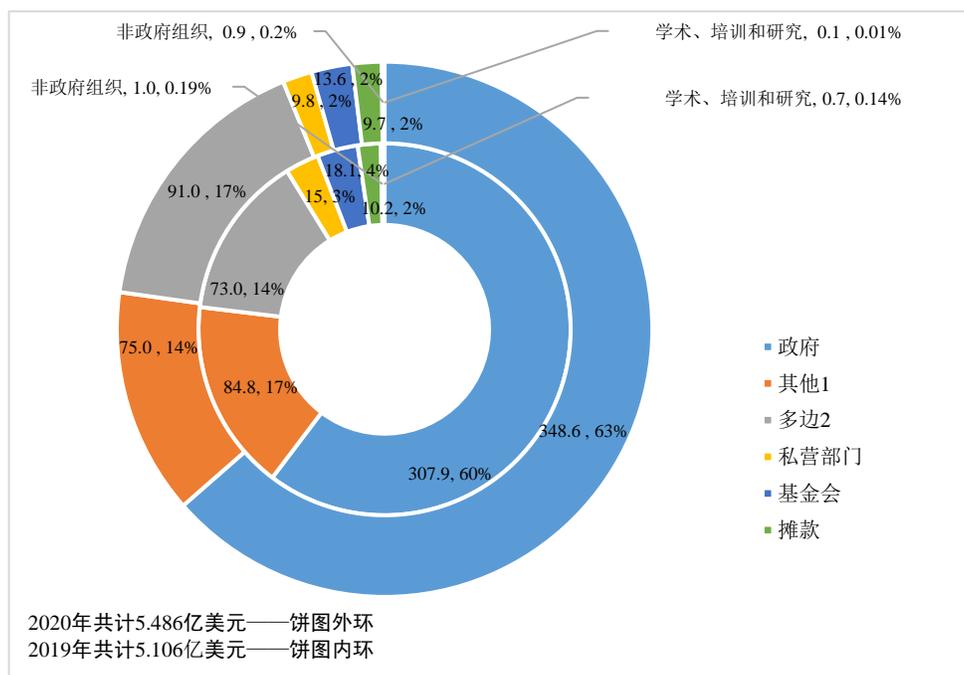
44. 超过一半(171 个中的 90 个)的捐助伙伴是会员国，其中 83 个会员国为经常资源提供捐助。¹⁰ 会员国仍是妇女署伙伴关系中最可靠和最有价值的部分；会员国 2020 年的捐助占经常资源的 98%，其余 2%，即 260 万美元，由 12 个国家委员会捐助。¹¹

45. 2020 年，有 120 个捐助方向其他资源提供捐助。38 个会员国和欧洲联盟/欧洲联盟委员会的捐助占其他资源捐助的 70%(2.6 亿美元)，82 个其他伙伴捐助了其余的 30%(1.13 亿美元)，这 82 个伙伴代表了广泛的捐助方部门。其中，除其他外，多边伙伴¹² 在 2020 年捐助 9 100 万美元，高于 2019 年的 7 300 万美元。虽然妇女署在 2020 年保持了多样化的其他资源伙伴关系，但很可能是由于 COVID-19 危机造成的财政紧张和不确定性，这些伙伴关系在一些部门有所减少。来自基金会(2020 年为 1 360 万美元，低于 2019 年的 1 800 万美元)和私营部门伙伴(2020 年为 980 万美元，低于 2019 年的 1 500 万美元)的收入下降，包括来自妇女署各国家委员会(2020 年为 120 万美元，低于 2019 年的 500 万美元)的收入也出现下降。

图六

2019-2020 年按供资渠道分列的捐助情况¹³

(百万美元)



¹⁰ 包括在 2020 年向妇女署提供实物捐助的 10 个会员国。

¹¹ 其中包括“其他”零散捐助方捐助的 38 821 美元收入。

¹² 其中包括国际金融机构、联合国各组织和联合国机构间集合基金。

¹³ 根据联合国发展集团数据标准，“其他 1”包括欧洲联盟委员会和非洲联盟等其他组织的捐助。“多边 2”包括国际金融机构、联合国各组织和来自联合国机构间集合基金的转账。

作为经常资源来源之一的个人捐赠

46. 妇女署正在寻求与不同来源的捐助方接触，以减少供资的集中程度，包括个人捐赠，但因资源拮据限制了投资，进而影响到这一努力。个人捐赠是联合国系统内获得经常性资源的一个可行来源，一些姐妹实体，特别是儿基会和难民署的经验都证明了这一点。然而，赢得捐助方需要进行大量和长期的投资，投资仍然是获得回报的主要驱动因素。妇女署继续寻求办法为此类投资供资。

47. 事实证明，一旦赢得个人捐助者，他们会成为忠实的倡导者，提供稳定的经常资源捐助。个人捐助者通常每月提供捐赠，不少人捐赠超过十年，即使是在经济衰退期间也不间断。妇女署看到了这一巨大潜力，并根据与联合国系统其他合作伙伴的基准，自 2017 年以来，在国家委员会试行小规模投资，以期通过电话筹款和面对面筹款的方式赢得个人捐助者。

表四

个人捐赠投资和收益

国家委员会的宣传活动	投资	第 1 年收入	第 1 年的投资回报率	第 3 年的预计投资回报率
冰岛筹款电视节目	妇女署：200 000 美元	240 822 美元	1.2%	3.1%
瑞典数字筹款和电话筹款	妇女署：39 000 美元	26 278 美元	(0.67%)	2.32%
荷兰面对面筹款和电话筹款	妇女署：30 000 美元	24 687 美元	(0.82%)	2.7%

48. 妇女署感谢会员国支持妇女署在个人捐赠方面进一步投资，并敦促执行局成员考虑提供财政捐助，以投资于私营部门的筹资活动和获得新的月度捐赠者。

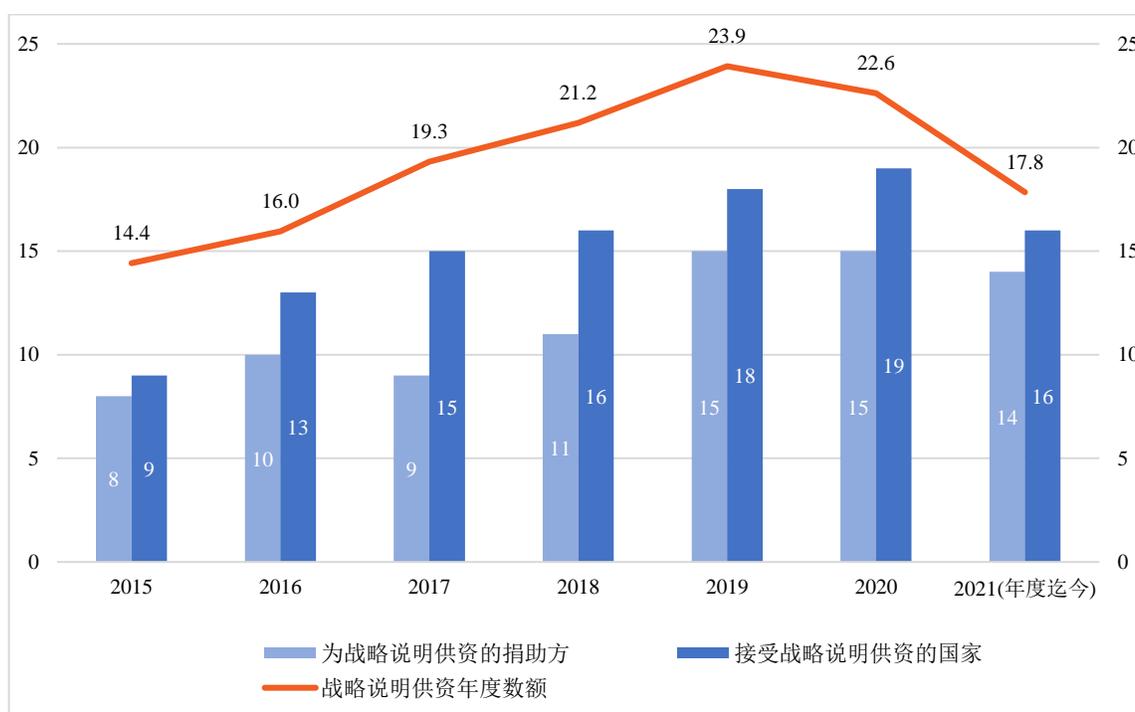
支持《战略计划》成果的灵活供资

49. 作为对经常资源的补充，非严格指定用途的高质量其他资源更灵活，能让资金用到最需要的地方，且更可预测，可使各种应对措施更高效、更有效；有利于长期规划和可持续性；还节省了交易、管理和报告费用。

50. 获得高质量其他资源的一个行之有效的办法是为妇女署国家一级战略说明供资。该办法在支持妇女署国家一级方案时，通过软性指定资金用途，让资金有了灵活性，与联合国可持续发展合作框架和国家优先事项保持一致。虽然自 2015 年以来，战略说明供资总体增加，但妇女署认为这一工具仍未得到充分利用。

图七
2015-2021 年(年度迄今)的战略说明供资趋势

(百万美元)



51. 妇女署的旗舰项目倡议是另一个更灵活的供资工具。2020 年对旗舰项目倡议进行了整体评估，这有助于为设立专题基金和确定未来方案拟订模式提供信息。评估发现，旗舰办法成功地推动了向合并的、可扩展方案办法的整体转变，但也面临挑战，包括在资源调集方面。

52. 专题基金是高质量、灵活的其他资源之一，可支持实现国家、区域和全球各级的高级别成果。妇女署通过设立专题基金，可以更好地使会员国履行它们在《供资契约》中提高灵活和可预测捐助比例的承诺。妇女署正在根据《2022-2025 年战略计划》草案设立专题基金，该计划提出了四个专题影响领域¹⁴：(1) 领导和治理；(2) 增强经济权能；(3) 制止暴力侵害妇女和女童行为；(4) 妇女、和平与安全及人道主义行动。该做法借鉴了联合国其他基金和方案的经验教训，并将确保与其他妇女署机制，如旗舰项目倡议和国家一级战略说明，保持一致、同步。

多年供资协议

53. 多年承付款让收入流更可预测，并有助于长期的方案规划和执行工作。多年承付款使方案规划得以实现战略性、敏捷性和高效性。2020 年，经常资源多年承付款在年度总额中的比例为 50%，略低于 2019 年的 54%，但高于 2016 年的 21%。2020 年，来自多年协议的其他资源占比为 56%，低于 2019 年的 68%。截至 2020 年底，根据已签署的捐助方协议和书面认捐，妇女署拥有约 3 800 万美元的经常

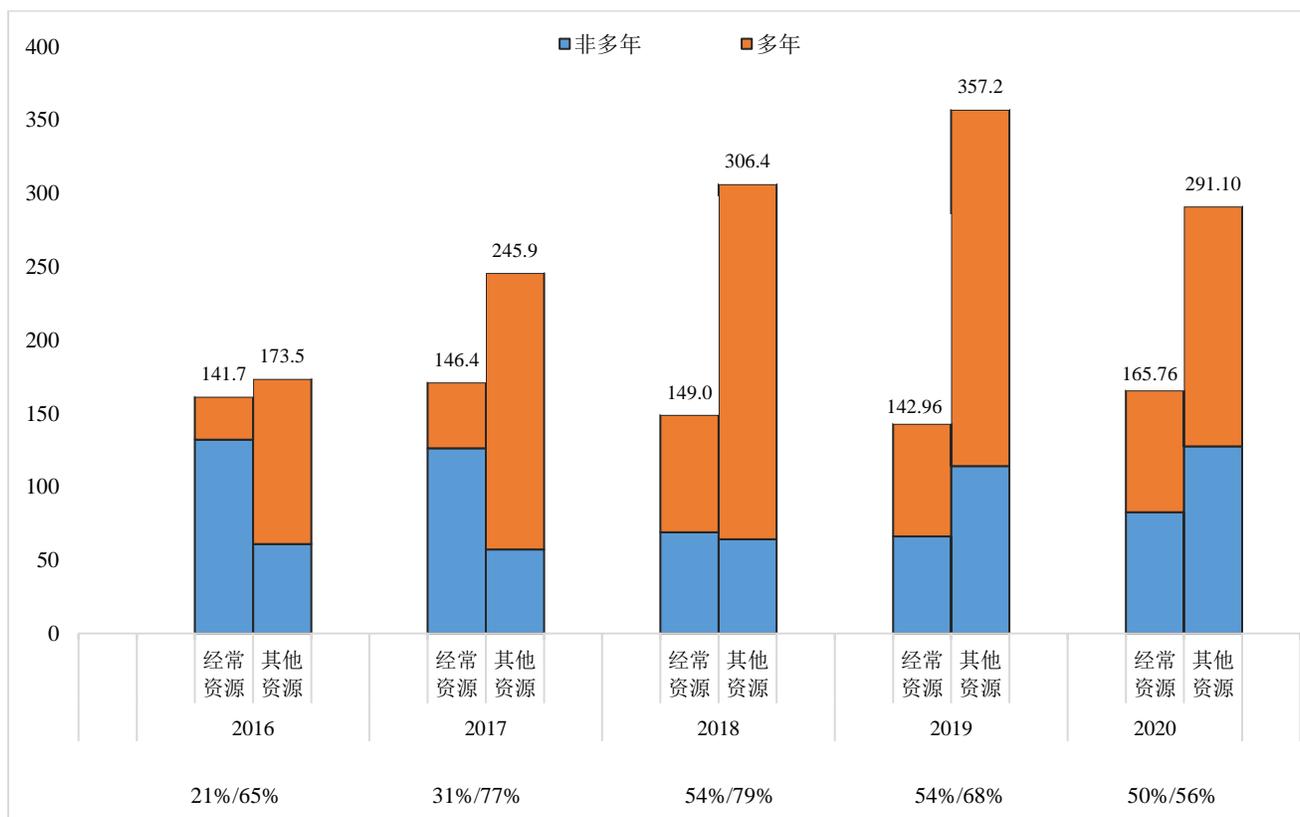
¹⁴ 促进性别平等的气候缓解和适应办法以及技术和创新办法将纳入整个《战略计划》。

资源未来收入和 2.45 亿美元的其他资源未来收入。在 2020 年签署的 319 份捐助方协议中，121 份(38%)是多年协议。

图八

2016-2020 年按资源类型分列的多年承付款/协议比例¹⁵

(百万美元)



资金投资的规模

54. 虽然 2016 年至 2019 年期间，经常资源每笔承付款平均金额相对稳定，但 2020 年每笔承付款平均金额从 2019 年的 120 万美元增至 170 万美元，这可能与 2020 年因 COVID-19 而使供资伙伴的经常资源承付笔数减少有关(2020 年为 96 笔，而 2019 年为 119 笔)。其他资源每份协议平均金额自 2016 年以来首次降至 100 万美元以下，2020 年降至 90 万美元，低于 2019 年的 140 万美元，但达成的协议份数更多(2020 年为 319 份，而 2019 年为 261 份)。考虑到管理更多低价值协议导致的效率和效益成本问题，这一趋势令人担忧。根据供资契约的精神，妇女署的优先事项是扩大协议供资规模和增加多年捐助数额。

¹⁵ 经常资源承付总额包括与会员国签署的多年协议以及认捐，是某一年收到的捐助总额。对于其他资源而言，总金额是协议(包括认捐协议、框架协议、意向书和正式协议)签署当年的协议金额。以美元以外货币缔结的协议，其未来收入按照订立协议的日历年 12 月的联合国业务汇率计算。

表五

2016-2019 年经常资源承付款和其他资源协议的平均金额

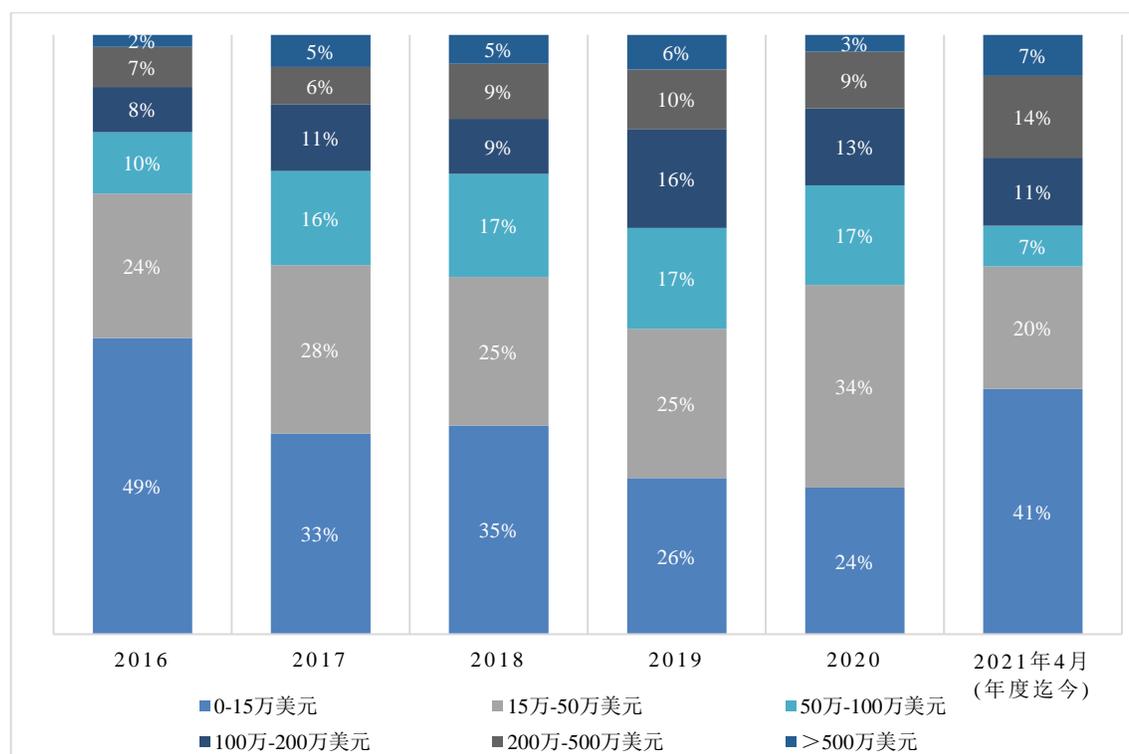
(百万美元)

	2016	2017	2018	2019	2020
经常资源 承付总额	141.6	146.4	149.0	142.9	166
承付笔数	115 笔	119 笔	115 笔	119 笔	96 笔
每笔承付款平均金额	1.2	1.2	1.3	1.2	1.7
其他资源 协议总额	173.5	245.9	306.4	357.2	291
协议份数	248 份	235 份	250 份	261 份	319 份
每份协议平均金额	0.7	1.0	1.23	1.4	0.9

55. 自 2016 年以来，低价值协议份数一直在下降，从 2016 年占有所有协议 49% 的高点下降到 2020 年的 24%。2019 年 100 万美元及以上的高价值协议数量总体上升，但 2020 年出现下降，2020 年仅签署了 9 份 500 万美元及以上的协议，而 2019 年为 15 份。据了解，这与 COVID-19 有关，原因是为应对这一大流行而重新调整了方案行动和资源调动的优先次序。妇女署将继续鼓励供资伙伴扩大方案投资规模，以提高协议服务和项目管理的效率，更大规模的投资让妇女署和供资伙伴能够利用规模效应，例如在更大的方案编制基础上分配固定费用，以支持实现更高层次的战略成果。

图九

2016 年至 2021 年 4 月按金额分列的其他资源协议占比



机构间集合供资

56. 联合国机构间集合基金模式涵盖“联合国一体化基金”、信托基金和联合方案，是一种更优质的其他资源供资形式。通过供资契约，会员国承诺增加通过与发展有关的机构间集合基金提供的资金数额，以提供更灵活和可预测的资源，并满足会员国对联合国机构的要求，即实现商定方案优先事项的共同成果。¹⁶

57. 妇女署从联合国机构获得的机构间安排收入在五年内增长超过 200%，从 2016 年的 2 980 万美元增至 2020 年的 9 100 万美元。性别平等仍是联合国联合方案中最常见的重点领域。2020 年，方案总支出的 26%(3.414 亿美元中的 8 880 万美元)用于联合方案，高于 2019 年的 14%，超出《战略计划》20%的目标。通过机构间安排获得的收入增加，是因为妇女署更多地参与和制定联合方案，而且在联合国系统协调中拥有思想领导地位并发挥作用。

58. 例如，2020 年，在妇女署的技术支持下，一些关键的全系统筹资工具加强了对性别平等的关注，如 COVID-19 多伙伴信托基金，在第二轮募集中 65%的资金用于以性别平等为主要目标的提案。这符合秘书长 2019 年关于将性别平等观点纳入联合国系统所有政策和方案的主流报告(E/2019/54)，该报告建议通过集合供资促进为性别平等筹措资金。妇女署继续在联合国系统内开展工作，以确保未来的联合供资机制始终纳入性别平等视角。

表六

2016-2020 年机构间供资占捐助总收入的百分比

(百万美元)

	机构间供资	捐助总额	机构间供资占捐助总额的份额
2016	29.8	327.4	9%
2017	42.1	369.0	11%
2018	50.5	392.3	13%
2019	73	510.6	14%
2020	91	548.6	17%

四. 我们需要的未来：用于性别平等和增强妇女权能的资源及《妇女署 2022-2025 年战略计划》

《妇女署 2022-2025 年战略计划》

59. 妇女署为履行在《2022-2025 年战略计划》头两年的承诺，提出了一份综合预算，2022-2023 年期间的自愿捐助总额估计为 10 亿美元，其中包括 4 亿美元(每年 2 亿美元)的经常资源目标和 6 亿美元(每年 3 亿美元)的其他资源目标。

¹⁶ 联合国，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 2019 年执行情况：供资契约——秘书长的报告，A/74/73/Add.1-E/2019/14/Add.1，2019 年 4 月 2 日。

60. 妇女署的估计数反映了与开发署、人口基金和儿基会商定的统一办法。两年期综合预算符合四年期《战略计划》，同时还有联合国经常预算中的分摊会费资金。作为确定资源目标的依据，妇女署对近期供资趋势进行了审查，并分析了可能的发展供资环境，包括与 COVID-19 大流行有关的不确定性。

61. 上一个四年期战略计划中，2018-2021 年期间经常资源预测为每年 2 亿美元，与之相比，该两年期经常资源目标零增长，机构预算也零增长。其他资源目标为每年 3 亿美元，该目标较为审慎，仅比 2020 年增长 5%，鉴于 2019 年和 2020 年的其他资源破了 3 亿美元大关(2019 年为 3.57 亿美元，2020 年为 3.73 亿美元)，该目标应该现实可行。

表七

2022-2023 年按《战略计划》专题影响领域分列的综合预算¹⁷

《战略计划》专题影响领域	占综合预算的份额
领域 1：治理和参与公共生活	16.6%
领域 2：增强经济权能和复原力	13.3%
领域 3：制止暴力侵害妇女和女童行为	22.4%
领域 4：和平、安全、人道主义行动和减少灾害风险	28.2%

COVID-19 对未来性别平等筹资的影响

62. 妇女署之所以有能力立即向有需要的妇女和女童提供支助，灵活的资源发挥了至关重要的作用，如《妇女署全球应对 COVID-19 报告》所述，在 2020 年重新规划了 1.05 亿美元(其中 1 400 万美元为经常资源)以应对 COVID-19。2020 年，签署了 4 400 万美元的新捐助方协议，用于 COVID-19 相关活动。

63. 这场大流行病使人们注意到当前挑战的复杂性和相互关联性，以及在全球复苏道路上需要有效的多边支助和应对措施。封锁措施以及全球贸易和供应链的断裂导致全球经济出现了自大萧条以来最严重的收缩(降幅约为 3.4%)。¹⁸ 除此之外，全球价值 16 万亿美元的刺激措施正导致公共债务攀升，而 16 万亿中只有 1% 针对发展中国家。¹⁹ 此外，在迄今采取的 2 280 项财政、社会保障和劳动力市场措施中，只有 13% 针对妇女的经济保障。²⁰ 虽然 2019-2020 年期间官方发展援助增加了 3.5%，但流向发展中国家的所有主要收入(贸易、汇款、外国直接投资)2020 年都在下降。

¹⁷ 组织效力和效率产出 1-5 占预算的其余 19.6%。

¹⁸ 国际货币基金组织，2021 年。《世界经济展望》更新，可查阅：<https://www.imf.org/-/media/Images/IMF/Publications/WEO/2021/January/English/weoupdate-jan21-eng.ashx>。

¹⁹ 经合组织。“COVID-19 支出将 2020 年的对外援助推至历史新高，但仍需更多努力”，可查阅：<https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>。

²⁰ 开发署和妇女署 COVID-19 全球性别平等应对措施跟踪系统，可查阅：<http://data.undp.org/gendetracker>。

64. 2021 年发展筹资的情况很难预测，但它将与高收入国家的经济前景和优先事项挂钩，并取决于公平获得疫苗的情况，以及放松大流行限制措施以支持全球贸易复苏的情况。贸发会议的《2020 年贸易和发展报告》指出，公平和有弹性的经济复苏需要世界发达经济体引领大胆的、有针对性的财政扩张。该报告呼吁增加官方发展援助承付款，并加强多边筹资机制，以建设复原力和促进复苏。²¹ 根据贸发会议的说法，“现在需要的不是顺从退回到紧缩状态，而是发出强有力的集体声音，支持全球范围内国家主导的持续和协调的财政扩张”。²² 这是因为过去的紧缩政策给人们，尤其是给女性造成了伤害。紧缩措施非但没有创造就业机会、提供收入支助和改善社会保障，反而加剧了贫困及收入和健康不平等，损害了人权，并引发了冲突。²³

65. 妇女署的主要供资伙伴已经宣布大幅削减 2021 年的捐助水平，包括对经常资源的捐助。因为妇女和女童的需求比以往任何时候都更强烈，所以此时对妇女署的需求比以往任何时候都更迫切，必须确保有充足的灵活且可预测的性别平等投资，以促进增强权能和具有性别包容性的复苏。

为性别平等筹资的倍增因素

66. 妇女署正努力在主要的筹资决策空间推进性别平等筹资。其中包括努力影响国际金融机构的办法、筹资和计划，如与世界银行合作进行 COVID-19 调查和收集按性别划分的全球贫困估计数，以及与多边开发银行合作，通过性别平等视角看待财政刺激。妇女署召集了一系列高级别活动，与政府和国际金融机构一道，将金融和性别平等议程结合起来。得益于此，妇女署通过与欧洲复兴开发银行和非洲开发银行签订谅解备忘录，加强了与国际金融机构的关系，而且目前正在与世界银行和美洲开发银行进行讨论，包括谈判标准模板协议。

67. 妇女署正积极参与发展筹资进程，以确保秘书长的“重建得更好”议程和多伙伴信托基金纳入性别平等优先事项。妇女署正在倡导国家一揽子财政刺激方案、恢复框架和战略在其设计中纳入性别平等视角，并倡导在全球范围内对促进性别平等的预算编制进行更多投资，以确保财政政策在短期和长期复苏中推动性别平等，并通过妇女署-开发署 COVID-19 全球性别平等应对措施跟踪系统收集和监测关键数据。

68. 妇女署还启动了创新筹资工作，以确定新的工具，如性别债券，并探索在绿色债券和可持续发展目标债券以及多边贷款中使用性别平等标码，这可以扩大和

²¹ 贸发会议，2020 年。《2020 年贸易和发展报告——从全球疫情到共同繁荣：避免又一个失去的十年》。日内瓦：联合国贸易和发展会议。

²² 贸发会议，2021 年。“大胆的公共开支是更好地从 COVID-19 中复苏的唯一途径”，可查阅：<https://unctad.org/news/bold-public-spending-only-way-recover-better-from-covid-19>。

²³ Ortiz, I. and Cummins, M. 2021. *Global Austerity Alert – Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways*. Working Paper for Initiative for Policy Dialogue, International Confederation of Trade Unions, Public Services International, Arab Watch Coalition, The Bretton Woods Project, Third World Network.

维持推动性别平等所需的投资。妇女署将参与制定必要的框架和标准，使性别平等筹资容易获得、透明且有影响力。

69. 通过行动联盟，妇女署正在为“平等的一代”进程作出贡献，支持与政府、民间社会和私营部门建立多利益攸关方伙伴关系，以促进集体行动；为妇女和女童创造具体成果，推动增加公共和私人投资，将筹资作为正在解决的关键交叉问题之一，以便取得切实成果。

五. 结论

70. 妇女署感谢供资伙伴在 2020 年作出的战略性和以影响为导向的贡献，使其能够取得成果，造福妇女和女童。妇女署确认，在整个 2020 年期间，供资伙伴克服重重困难，努力在年初提供捐助，倡导防止削减供资，并在某些情况下扩大经常资源数额，以支持妇女署完成任务。

71. 2020 年官方发展援助增加，表明了国际社会整体对多边主义的承诺。在这一积极的趋势下，面对发展供资局势的不确定性，在 2021 年及以后，妇女署计划与其主要供资伙伴密切合作，解决 COVID-19 对性别平等和增强妇女权能资源的当前和长期影响。特别是，妇女署寻求支助，希望能为妇女署的三重任务提供均衡的资源，考虑到经常资源与其他资源的有效比例，以使妇女署能够相辅相成地有效履行规范性支助职能、进行联合国系统协调和开展业务活动。

六. 决定要点

72. 执行局不妨：

(a) 注意到关于《妇女署 2018-2021 年战略计划》各项成果筹资情况的结构对话(UNW/2021/8)；

(b) 强调必须有足够的灵活和可预测的供资，包括通过多年承付款和年初付款，以使妇女署能够完成任务；

(c) 注意到会员国对供资契约承诺的重要性，特别是在定期、灵活和多年承付款方面，并鼓励会员国支持妇女署寻求捐助来源多样化，包括通过个人捐赠；

(d) 认识到 COVID-19 大流行对妇女和女童造成了不成比例的社会经济影响，并鼓励有能力的会员国通过向妇女署提供自愿捐助，对性别平等和增强妇女权能进行定向投资，增加妇女署的经常资源，并根据供资契约加强灵活机构间集合供资机制；

(e) 鼓励会员国增加自愿捐助，特别是对经常资源的捐助，谨记资金不足会对妇女署全面实施《2018-2021 年战略计划》的能力产生严重影响。