



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1994/46
7 April 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1994年年会

1994年6月6日至17日,日内瓦

临时议程项目6

人口基金

定期评价报告

执行主任的报告

目 录

	<u>页 次</u>
A. 项目评价	2
B. 专题评价	3
C. 方案审查和战略制定活动	3
D. 评价结果的回馈和利用	4
E. 今后的计划	6
附件 - 审查方案审查和战略制定的经验	9

1. 关于1992年和1993年人口基金评价活动的本报告是按照理事会第82/20 I和90/35 A号决定编写的,供执行局参考,该决定请执行主任就评价问题继续每两年向理事会提出报告。本报告附件所载审查基金的方案审查和战略制定活动是按照理事会第92/32 A号决定编写的。未请执行局作出任何决定。

A. 项目评价

2. 除了日常监测项目的执行情况 and 编写年度项目报告之外,评价是经常在项目执行过程中以及在项目活动结束时进行的。本报告所述期间已进行的项目评价的数目与在上两年期的约略保持同一数目--220比230。这清楚显示基金的项目制定和评价的指导方针正取得预期的结果,指导方针要求将监测和评价组成部分纳入所有项目,并强调在以后的项目周期采用评价的结果。

3. 与方案职责日益分权下放的同时,大部分国别项目的评价是在现场开始进行和执行的。其优点在于与项目的制定和评价最直接有关者能立即和马上取得评价的结果,而这种结果将用于改进项目的执行。可是,同时由于项目评价报告并不总是提交总部,往往丧失了将所吸取的教训加以综合和传播的机会。将继续努力正视这种情况,特别是在建立一个重新设计的评价数据基方面,下面将详细讨论这一点。

4. 审查总部现有的项目评价报告显示评价的素质虽然并不一致,但一般十分良好。同时值得注意的是,各国专家和机构日益以评价者的身份参与。也请人口基金国别支助组(国别支助组)成员进行项目评价,虽然它们日益投入项目设计和技术支援,在需要独立评价的情况下,会产生利益冲突。

5. 在项目评价方面非常普通的一项发现是,尽管每个项目都列入了一个评价部分,但大多数项目的设计都使得相当难于进行有意义的评价,尤其是对实质性成就的评价。往往,即使项目为评价活动编列了一项单独的预算项目,其战略和工作计划却没有列入便于进行这种活动的要素。为了解决这种缺陷,1993年8月,基金制定了一个核对清单以确保在项目设计方面适当正视某一项目的评价需要。核对清单的主

要目的是供项目评价时使用,清单系列已纳入评价部分的项目应该考虑的一系列事项。所提出的问题涉及一般的评价需要,应该适用任何方案领域的项目。这些问题是指除其他外,必须对拟议的评价的目的确立明确的定义,设计可衡量的指标,以及指明将采用的方法和数据。在这方面,以及为了便利建立项目设计和评价的基线数据,1993年11月,执行主任指示所有人口基金外地办事处对其各自国家的一整套人口问题指标保持最新的资料。

B. 专题评价

6. 按照专题评价的两年期工作方案,人口基金在各实质领域对方案进行一系列评价。这些领域包括支援计划生育方案的人口基金援助的项目中的信息、教育和交流战略;在妇女、人口和发展活动范围内妇女赚取收入的活动;以及计划生育方案的服务质量。这些专题评价的主要结果、结论和建议载于人口基金出版的报告。此外,关于当地生产避孕剂的另一专题评价正在进行中,1994年春季应该完成。

7. 在筹备另两项专题评价--一个关于社区参与计划生育方案的执行;另一个关于青少年的信息和服务方案,对人口基金援助的方案进行了桌上审查。这些桌上审查提供了人口基金在这些方案领域的经验的初步分析,并突出在设计最后专题评价时应考虑的问题。

8. 人口基金专题评价的一套程序已经拟定好了,将以英文、法文和西班牙文分发。这些程序澄清了所有参与这种评价者所起的作用及预期的投入。

C. 方案审查和战略制定活动

9. 方案审查和战略制定活动继续作为国别方案制定的主要方案制定工具。同前一两年期比较,所进行的方案审查和战略制定活动少很多。1992年,总共派遣了14个方案审查和战略制定特派团--非洲9个(布隆迪、中非共和国、赤道几内亚、埃塞俄比亚、几内亚比绍、马里、马达加斯加、圣多美和普林西比以及乌干达);亚洲及

太平洋3个(老挝人民民主共和国、巴基斯坦和泰国);和拉丁美洲及加勒比2个(危地马拉和尼加拉瓜)。1993年,派遣了5个方案审查和战略制定特派团--非洲2个(乍得和赞比亚)和亚洲及太平洋3个(伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫和菲律宾)。

10. 进行的方案审查和战略制定活动的数目急剧减少,主要是由于有人口基金援助的方案的大多数国家已经进行了一项这种活动。基于这个原因,及由于方案审查和战略制定准则有一段充分执行的期间,人口基金于1993年对方案审查和战略制定办法的不同方面进行了两次审查--一个是评价方案审查和战略制定报告的质量及方案审查和战略制定活动的结果与随后的人口基金援助的国别方案是否密切相关;另一个是审查人口基金在方案审查和战略制定过程的经验,以确认措施来改进今后这种活动。这两项审查的结果概述于本报告的附件。

D. 评价结果的回馈和利用

11. 就评价活动向理事会提出的以前几份报告指出,人口基金方案委员会和项目审查委员会规定人口基金支助的新方案和项目提案在其编制方面以文件证明如何使用评价的结果。具体而言,新的国别方案的每项提议应该伴随相关的方案审查和战略制定报告。因此,每个提议的方案是否妥善和前后一致将在方案审查和战略制定活动的结果和建议范畴内加以评价。此外,国别方案和专题审查的所有中期审查的结果及建议也将提交方案委员会供其就后续活动进行审查和作出决定。

12. 如上所述,由于几乎所有项目评价是通过外地办事处开始进行及执行的,随后的项目周期内实际保证了评价结果的回馈和利用。在总部方面,项目提交由项目审查委员会就其经费筹措或监测目的进行审查,项目审查委员会经常借重在相关部门过去对项目评价所获得的认识。

13. 专题评价的相关结果通过各种手段,其中包括广泛分发报告及在上述委员会讨论而纳入方案制定程序。在具体提及最近的活动时,在赞比亚关于支援计划生育的信息、教育和交流战略的专题评价所进行的个案研究结果构成后来前往该国的

方案审查和战略制定特派团的背景文件的一项重要投入。这种专题评价的结果也帮助澄清了在信息、教育和交流部门不同办法的优缺点,特别注意的是每一种办法的机构条件。

14. 对妇女赚取收入活动的专题评价突出在这领域可行的有效的项目的先决条件,特别陈明对具有信贷部分的项目进行评价时的具体考虑。评价的结论是,当项目投入使妇女受益和当可利用的妇幼保健计划生育服务存在时,项目看来既有助于增加收入也改变了生育行为。针对评价的结果和建议,人口基金在其人口基金支助的妇女、人口和发展领域的方案准则内列入了关于经济活动的特别一节。

15. 对计划生育服务质量的专题评价结果指出必须更有重点地注意在项目设计和监测的质量问题,其中包括避孕方法的选择、保健提供者的技术能力、服务提供者和病人之间的相互作用、鼓励继续使用避孕剂的机制、以及服务是否适当和可以接受等方面。结果,人口基金将与支助和(或)提供计划生育服务的有关组织磋商,以便就评价计划生育服务质量将使用的关键指标达成协议,并对今后介入方案的制定及监测其效能设计一套共同的办法。

16. 今后的挑战是继续扩大回馈的基础以促进项目之间的相互交流,并对所吸取的教训建立一个综合的机构性记忆。人口基金长久以来已把所吸取的教训列入了电脑数据基,数据基是当这种技术仍然处于孕育阶段以非常少的资源设立的。随着可以获得的数据的数量日益增加,因为内在的评价成为人口基金援助的项目的一个经常特色以及随着人口基金办公室自动化方面的发展,需要一套更先进、更容易使用以及对使用者更友善的数据基系统。

17. 借重其内部管理资讯专家的专长,人口基金指明了一套软件可以适应基金对重新设计的评价数据基的日益需要。这个数据基的主要目标是建立一个评价结果的机构性记忆;促进评价结果的分发和利用;以及使人口基金能够定期地进行在项目设计以及项目执行方面的各种问题和课题的趋势分析。

18. 在设计新的数据基时,特别审慎同系统的最终使用者,即技术以及方案人员

进行磋商。数据基将按照与项目设计、执行和业绩方面有关的问题来安排评价报告的结果,并突出妇女关切的问题、项目成果是否可持续以及所汲取的教训。在系统设立的初步阶段,人口基金将着重把已经进行的评价报告所得的数据存入。可是为了兑现系统的目标,就必须确保将评价报告经常地递交总部以便存入系统里。

19. 为促进利用人口基金协助的项目和方案的评价结果所采取的另一项倡议是出版题为《评价结果》的一份新通报。这份出版物自1993年中期以来定期出版,登载的是从专题评价和项目/方案评价的结果及所汲取的教训的汇编。其目的是突出并简略说明评价所确认的关键问题,以期加强并加快回馈过程。迄今,已将四期通报发给人口基金外地人员和总部人员,以及发给人口基金国别支助组的成员及基金的合作机构。其中,有三期综述最近专题评价的结果,一期突显对项目评价报告的桌上审查所得出的培训项目共有的问题。

E. 今后的计划

20. 不久未来主要的工作无疑是独立评价人口基金关于提供技术支助服务的安排。理事会,在其第91/37号决定,核可执行主任关于机构支助费用后续安排的提议,请人口基金安排对上述安排的效能进行独立评价,并将其结果于1995年向理事会提出报告。

21. 评价的目的是评价基金在执行技术支助服务安排方面的经验。鉴于这些安排于1992年才开始实施,评价因此应该视为对一种演变中的系统所作的暂定评价。其重点将是使技术支助服务系统运作所建立的机制和程序的效能进行分析,以期提出改善的建议。人口基金将如第91/37号决定第14段所要求的,把评价的结果和建议于1995年提交执行局。

22. 1994-1995两年期内,将继续进行两项专题评价,目前正对其进行桌上审查。头一项是向青少年提供的资讯和服务方案。已经查明有70多个项目,完全以青少年为对象或有以他们为对象的组成部分。根据桌上审查,将选出一些项目作更深

入分析,对有严重青少年怀孕问题的国家进行个案研究。

23. 另一项桌上审查--关于社区参与计划生育方案--所着重的是推广和提供服务。从60多个项目的初步抽样中,已选出15个进行较深入审查。在所有上述这些项目中,设想社区参与是个执行战略,而不是目标本身;在大多数情况下,其目的是扩大服务提供的范围。初步审查结果已查明妨碍或促进以社区为主的办法的效能的一些因素。

24. 将通过比较分析审查的一个相关课题是在提供计划生育服务时使用传统的助产士。人口基金多年来帮助各国政府在推广计划生育方面使用传统的助产士。虽然一般理解传统的助产士对扩大计划生育,特别是通过克服文化和种族隔阂方面可以作出的独特贡献,不过必须估量目前向传统的助产士所提供的支助如何可使它们能够发挥预定的作用以及其业绩如何加以监测。预期这项评价将提供所吸取的教训,以指导今后涉及传统的助产士的方案,并适当确认更加强调计划生育服务的素质。

25. 当人口基金继续努力通过方案审查和战略制定程序来加强方案制定时,它将特别注意这个过程的评价组成部分。注意的重点一向是项目一级的评价--在这一级也进行评价结果的回馈和使用。可是,所吸取的教训在方案一级并没有进行定期分析,因此不一定对方案执行情况提供全面评价。为了解决这个问题,就必须加强国别方案中期审查机制。更重要的是,由于大多数国家已经进行方案审查和战略制定活动,许多国家正要开始第二个后方案审查和战略制定方案周期,因此立即需要证实所采取的战略是否切合需要,以及评价执行战略所采取的措施的绩效。总之,有必要更加注意在方案制定过程中突出方案评价方面。

26. 必须经常进行国别方案评价,作为方案制定过程的一个组成部分,以期从实质上以及从管理/业务角度评价其业绩。这种评价对改进方案的素质并在日益分权下放的情况下确保应负责任方面的努力是很重要的。评价的过程和方法必须加以更妥善地界定,以便最佳地利用方案、技术和评价人员以及国别支助组成员们的投

入。作为起步,1993年11月,执行主任指示所有人口基金代表和国别主任确保对所有进行中以及新的国别方案拟订可以数量表示的目标。

27. 虽然国别方案评价提供了机会及时就具体方面进行估量,但对维持执行的势头和完整性而言,持续监测进程是不可或缺的。为了加强对方案执行情况的监测,人口基金计划确定并拟订一套管理资料系统,将作为每一个国别方案的组成部分。这一系统将使有关国家政府和人口基金都能够对方案执行进程经常得到回馈。这也将填补在项目一级以及方案一级进行审查和评价所需的定量数据方面现有的空白。

附件

审查方案审查和战略制定的经验

1. 1993年,人口基金对其在方案审查和战略制定活动方面的经验进行了两次审查。一次审查分析方案审查和战略制定报告的素质并审查人口基金协助的方案反映方案审查和战略制定活动的结果及建议的程度。另一项审查着重整个方案审查和战略制定过程,从筹备阶段至后续阶段。这两项审查的目的是确定缺点领域,以便可以采取步骤,加强作为方案制定工具以及作为改进人口基金援助的素质的手段方面这一活动的效能。

2. 审查29个方案审查和战略制定报告(所涉期间1989-1992年)显示,在这段时间这些报告的质量有所改进。1992年编写的报告在分析方面一般说来较为全面,比早几年编写的报告提供更加明确的战略指导。可是,若干报告没有界定明确的国家 and 部门战略,或者没有在国家人口方案内将建议的战略安排在适当的顺序或适当的范畴内。其他的将部门战略与目标及活动混淆了,造成其建议太详细和针对具体项目。

3. 审查发现,相应的人口基金国别方案的目标及战略显然根据方案审查和战略制定的建议。可是,这些建议往往阐述得太广泛,以致于在人口基金的主要方案领域的大多数补救措施都可以加以合理的说明。此外,建议一般是具体针对所审查国家的需要,但往往并未列入优先。使得难于精确指出在5或10年期间可以合理地达成的目标。部分的问题可以归因于没有精炼地分析在不同部门的国家能力、没有仔细评价在执行人口方案方面的关键问题、以及没有将方案审查和战略制定的结果纳入总的国家发展范畴之内。

4. 审查整个方案审查和战略制定过程发现,这些活动产生了丰富的数据,增加了对受审查的国家的人口动态的了解,以及便利国家人口方案今后的规划、设计和执行。可是,往往难于将拟议的补救办法和按部门划拨资源同方案审查和战略制定

特派团的建议相互关连起来。

5. 整个说来,发现对方案审查和战略制定活动的态度,一般说来,过于由特派团所推动。大部分精力和注意力集中于安排和进行方案审查和战略制定特派团的活动,但对重要的准备和后续活动却注意得不够。结果,在背景数据和文件方面的空白往往妨碍了方案分析和战略制定。此外,特派团往往看来是由总部强加的,因为对政府和人口基金外地办事处的作用没有加以澄清。

6. 由于大多数发展中国家已经进行一次方案审查和战略制定活动和第一轮后方案审查和战略制定国别方案已经结束,因此有必要评价所通过的战略是否切合需要,同时也评价方案的业绩。在一些情况下,可能需要增补方案审查和战略制订,因为新资料已经存在或一个或更多方案部门的情况大为改变了。在较为罕见的情况下,原先的方案审查和战略制定活动由于情况的重大改变,看来不再适用,人口基金不妨考虑进行第二次完整的方案审查和战略制定活动。

7. 下一阶段方案制定过程应该从国别方案中期审查开始,届时将审查执行问题。在这方面必须在按其性质属于战略和实质性问题与属于业务和管理的问题之间作明确的区分。周全进行的中期审查,因此,应该显示应该如何评价方案执行情况,以及必须采取何种行动来制定下一个方案。

8. 人口基金进行的两次审查显示,方案审查和战略制定活动是处理人口方案制定的强有力办法。人口基金对这种办法的组织以及实质方面吸取了若干教训。已经有一些迹象显示,吸取的教训正在加以运用。可是,基金确认,这种办法的潜力尚未全部兑现。在这方面的一个案例是方案审查和战略制定报告,其中许多提供了高素质的国别分析,但仍然主要和在大多数情况下,专门用于人口基金方案的制定。这可能部分由于报告没有列出执行方案审查和战略制定建议的经费估计。

9. 方案战略的审查和评价及方案执行情况的评价是提高方案影响和效能的连续过程的一部分。它们也是方案审查和战略制定概念的核心,必须将它理解为经常实质性监测的这种不断进行的进程。为加强这一进程所必须采取的措施包括按个别

国家制作和维持人口方案数据；明确界定有关各方的作用和责任；明确划分方案制定过程的各个阶段；以及改善方案制定和评价所使用的工具。
