



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL
DP/FPA/1996/20
5 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996 年年会

1996 年 5 月 6 日至 17 日，日内瓦

临时议程项目 3

人口基金

联合国人口基金

定期评价报告

执行主任的报告

1. 本报告是关于 1994 年和 1995 年人口基金评价活动，按照理事会第 82/20 和 90/35A 号决定编写，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。本报告还提供了有关为加强监测人口基金的方案所采取的主动行动的资料。未请执行局作出任何决定。

一、项目和方案评价

2. 1994—1995年期间已进行的项目评价数目比上两年期间有明显增加，310比220。其中大部分为人口基金驻地办事处着手进行的项目终结评价。此外，本组织文化看来已经认识到评价在方案拟订进程中的重要性，因为1994和1995年核准的新项目，包括国别项目和多国项目，几乎毫无例外地包括了评价部分。

3. 然而，评价计划仍然是一个需要继续努力的方面。对项目 and 项目评价报告的审查表明，应当在项目拟订阶段进一步关注为富有意义的评价工作奠定基础的问题。一些关键性的组成部分，例如拟议中评价的目的和方法、基线数据，以及可衡量的指标等，经常在项目设计中忽略或表达不当。因此，需要从两个方面加以强调。一方面，在简化项目申请表和项目文件的格式过程中，重要的是应当确保进行合理监测和评价的先决条件，特别是获取实质性成绩的先决条件应得到适当关注。另一方面，应当向各方，特别是各国当局提供与项目拟订有关的适当指导和培训，以便它们能够在项目设计阶段概念化、明确表达和提出其评价需求。

4. 鉴于方案审查和战略制定活动是制定国别方案的主要工具，因此理想的办法是在准备该项活动时应当分析一下以前的人口基金方案的执行情况究竟如何。由于这一原因，自采取方案审查和战略制定办法以来很少进行国别方案评价。然而，对方案审查和战略制定报告的审查情况表明，方案执行情况的分析趋于软弱无力。鉴于认识到这一问题，进行国别方案评价的想法已经愈来愈受到关注。1994年，对贝宁、拜摩罗、毛里塔尼亚和莫桑比克的国别方案进行了评价。随后，1995年对玻利维亚、佛得角、乍得、加纳、印度和巴拿马也进行了国别方案评价。

5. 这些国别方案评价通常与作为方案审查和战略制定进程组成部分的部门性审查结合进行，或者在部门性审查之后立即进行。在大多数情况下，方案评价由有关驻地办事处着手进行和管理，并且通过不同方式完成。在非洲地区，由国别支助组顾问和本国专家一起进行方案评价；在其他地区，由国别支助组顾问、本国和国际专家

和/或人口基金工作人员共同进行。

6. 在多国一级，在审查期间进行了两项主要的评价工作：1994 年对技术支助服务系统单独进行了评价；1995 年对第二期全球人口与发展培训方案单独进行了评价。技术支助服务系统的评价结果、结论和建议，以及人口基金对它们的反应已载入 DP/1995/40 号文件，并在其 1995 年年度会议上提交执行局。

7. 全球方案的评价目的在于确定其直接目标可达到的程度，以及该项评价第一阶段的建议是否得以实施，以便为其今后的战略提出建议。参与该方案第二阶段的机构的各训练方案均由顾问小组进行评价，其中包括智利圣地亚哥的拉丁美洲人口中心；埃及开罗的开罗人口中心；印度特里凡得琅的发展研究中心；比利时卢万的与联合国合办的人口与发展训练和研究国际中心；以及荷兰海牙的社会研究所。在所有案例中，除了审查详细的文献，包括课程大纲、教科书、参加人员的报告等，还与全体教员和参加人员，以及东道机构官员一起进行了讨论。在某些案例中，评价小组旁听了参加人员的讲课和演示。在适当承认各个东道机构的不同特点的情况之下，该项评价还对各项组成方案就其课程内容、教学方法和方案管理等提出了具体建议。与此同时，它还提出了一系列有关方案设计、战略以及整个全球方案实施情况的问题。

8. 该项评价认为，全球方案所面临的主要挑战是如何在当代情况下处理人口与发展一体化。目前，各项组成方案都执行着截然不同的战略，这部分反映出东道机构的实力，部分反映出对人口与发展一体化构架尚未充分理解。该项评价认为，各项组成方案已作出积极努力，将发展政策和人口与发展规划领域中最近和目前发生的变革纳入其设计和战略。然而，几乎没有什么迹象表明组成方案之间出现实质性相互影响。此外，还强调人口基金应关注某些实施和监测问题。

9. 四年期（1992—1995 年）人口基金/人口中心区域项目于 1995 年春季由 3 位独立顾问和 1 位人口基金高级技术官员组成的专家小组进行了评价。该项评价评估了方案设计和业绩，以便确定在实现规划目标方面已取得的进展的程度，其中特别

关注为向该地区国家进行知识和技术转让所作出的努力。此外,考虑到在国际人口与发展会议之后拉丁美洲和加勒比经济委员会/拉丁美洲人口中心以及人口基金各自的任务和工作方案,还对该中心与该经济委员会在潜在合作领域的实质性能力进行了评估。

10. 该项评价认为,即使项目产出的质量尚未因方案期间严重的预算削减而受到损害,各国在知识传播、意识建立和现场试验方法手段等方面的覆盖范围也会蒙受不利影响。此外,资源限制因素可能严重地限制人口中心在研究和训练方面的作用,从而危及它作为拉丁美洲地区一个“窗口”在解决该地区的人口问题上所起的作用。该项评价还得出结论:如果没有外来援助,制定支持人发会议目标的方法和技术工作将最终受到妨碍。

11. 该项评价注意到,人口中心的工作重点进展得很适当,这反映了该地区这一时期的变革。它还认为,在技术援助方面,人口中心通过向它提供必要的人口统计数据库和多年来开发的研究技术补充了设立在智利圣地亚哥的国别支助组的多科性服务。

二、专题评价

12. 在这一两年期,有关人口基金支助当地生产避孕剂的评价已经完成。该项评价还研究了中国、印度和越南的支助当地生产各种避孕用品的项目。该项评价认为,人口基金的支助能够有助于在这些国家提供和获得现代有效避孕剂方面带来重大进展。与此同时,在技术监测和支助以及确保避孕剂生产项目持续性方面所遇到的困难表明,该基金今后为该领域提供支助时应当谨慎而且周到。该项评价特别强调了一些活动的重要教训,其中包括可行性研究,选择生产方法、技术选择和转让,项目可持续性、先进的制造技术、培训、管理系统和产品推广,以及有关的信息、教育和交流活动。该项评价的主要结果、结论和建议载于人口基金出版的报告。

13. 有关支助传统的助产士方案的专题评价的案例研究已经结束。该项评价的目的在于确定人口基金支助传统的助产士作为一项改善生殖健康和降低孕妇死亡率和发病率战略的有效性。案例研究选定的国家包括玻利维亚、加纳、伊朗、马拉维、尼泊尔、阿拉伯叙利亚共和国和乌干达，因为它们提供了广泛的国家情况和不同发展阶段的传统的助产士方案。

14. 初步结果表明，传统的助产士方案总的看来有助于提高生殖健康服务的质量。可是在许多实例中，这类训练的内容需要对当地的信仰和习俗反映出更大的敏感性，特别是对某些避孕方法以及有关 HIV/艾滋病的问题。还注意到，在设备和供应、监测和监督方面可向传统的助产士提供的支助系统很薄弱。导致这种状况的部分原因是决策者和方案管理机构对于传统的助产士可能长期降低孕妇死亡率方面发挥的作用缺乏信心，因此他们不愿意为其分配资源。另外，一级资料查询水平的服务质量也是决定传统的助产士作为生殖健康促进者的有效性的一个关键性因素。

15. 对该案例研究的结果正在进行分析。这些结果将综合纳入一份全球报告，该报告将确定影响传统的助产士方案有效性的因素，并且对今后支助该领域提出建议。该报告可望在 1996 年年中出版。

16. 进行中的另一项专题评价是评估青少年生殖健康信息、教育和交流及服务方案执行情况的经验。该项评价第一次超出了对人口基金支助的项目进行的评估范围，不但努力强调这类援助的实力和缺点，而且还努力鉴定引起该领域取得进展或缺乏进展的政策、政治和纲领性因素。选定作为案例研究的国家包括安提瓜和巴布达、智利、哥伦比亚、印度尼西亚、牙买加、肯尼亚、塞内加尔、斯里兰卡和泰国。迄今为止，其中六个国家的实地工作已经完成。

17. 在比较基础上，该项评价正在对下述两方面进行审查：政府认为可将青少年作为具有特别需求的特定群组的观点以及，政府就青少年生殖健康信息、教育和交流及服务的规定所通过的——如果有的话——官方政策。此外，还将评估强调青少年

生殖健康需求的政府战略,包括行动计划和方案的适当性和有效性。再者,还将分析政府实体、非政府组织、青年团体等在需求确定、政策和方案拟订及实施方面的作用和比较优势。最后,该项评价还将审查已实施的政策和方案有助于全面提高妇女地位、授予妇女权力和提高男子责任心可达到的程度。预期实地工作可在1996年年中完成,并且全球综合性报告将在1996年第三季度完成。

18. 进行了一项案头研究以便审查社区参与生殖健康,包括计划生育和性健康项目的办法,这些项目得到了人口基金的支助。对65个项目进行了初步审查,其中有17个选定进行深入研究。后者包括非洲地区的3个项目,亚洲和太平洋的7个项目,拉丁美洲及加勒比的6个项目以及1个区域间项目。认为由于社区参与办法的概念化不充分,导致了后来的设计和实施问题。该项案头审查确定了有关社区参与办法的一系列促进和抑制因素。它还强调了一些应当吸取的教训以便改进未来的方案拟订。该项审查原打算作为专题评价的第一阶段。其结果与该议题现有文献的一项比较表明,在人口基金援助项目中进一步深入评估这种办法不可能给该议题的知识体系增加太多内容。因此,决定不进行该项评价。该项案头审查的结果已经以通报形式公布。

三、评价结果的回馈和利用

19. 人口基金方案委员会和项目审查委员会制定的办法继续监测在人口基金支助的新方案和项目的提案中使用评价结果。外地办事处通过分散批准授权所核准的项目通常在项目审查委员会进行审查,该委员会强调需要并使用评价结果。

20. 对国别方案评价重新表现出的兴趣证明,人们已经认识到需要对方案业绩和成就进行系统评估。这些评价的结果将直接纳入方案审查和战略制定进程,特别是制定新方案的过程。一方面,国际及本国专家的参与充实了这些活动,另一方面,又促进了相互合作影响和能力建设。

21. 正如 DP/1995/40 号文件所讨论的，对技术支助服务系统的评价结果已在编制支助第二阶段过程中进行了极其慎重的审查。其中大部分建议已获接受并加以实施，而那些对该系统的结构具有较长期影响的建议已在该系统发展过程中加以考虑。对当地生产避孕剂的评价结果已促使人口基金更加谨慎地在该领域开展活动。该项评价强调了一些技术和方案方面的考虑，从而使人口基金目前能够更加系统地评估关于支助当地生产的要求。对人口中心项目的评价确定了人口中心的一些享有比较优势的实质性领域，并且它们将作为确定人口基金和人口中心之间下一阶段合作重点的依据。

22. 经过与人口基金内部管理资讯专家共同努力，现已安装了一套适应基金评价数据库需要的软件。这个数据库的主要目标是建立一个评价结果的机构性记忆；促进这些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及项目执行方面的各种问题和课题的趋势分析。

23. 与建立数据库的一套软件有关的编码问题已经得到解决，目前大部分评价报告已经过审查，并且在收到两个星期之内进行编码。预期到 1996 年底，大约 200 多份评价报告将存入数据库。这将为着手进行统计分析提供相当充足的数据。为促进这一进程，人口基金的管理资讯系统专家已编制了一套软件，该软件可按区域、工作计划类别以及以前确定的问题存入数据库提供资讯。随着基金在管理决定方向的权力日益下放，这一挑战必须确保外地办事处进行和管理的评价报告定期传送给总部以便存入该系统。

24. 目前正在探讨将其他资讯存入这一数据库的可能性。例如，已着手努力将有关人口基金支助的区域间方案研究结果的简要报告存入该数据库。一旦对这项努力的可行性和实用性评估得以完成，就可以考虑将其他方案“结果”存入这一数据库。

四、方案监测

25. 人口基金现有的监测和评价系统是以1990年8月发布的一套准则为基础的。这些准则是在人口基金内部和外部长期进行协商和审查的结果。现已作出努力以便使这些准则与开发计划署的作法协调一致。

26. 由于种种原因,现在正是回顾一下应如何监测人口基金援助方案的适当时机。第一,人口基金继续承诺增加权力下放的作法强调了采取确保应负责任的措施的重要性和调整分工以反映权力下放的必要性。第二,简化核准人口基金援助的程序和文件的意图需要确保监测和评价要求符合新的程序。第三,执行局批准的核心方案领域:生殖健康、包括计划生育和性健康,人口和发展战略,以及辩护,要求将这些专题范围纳入监测程序。最后,通过一项方案时应强调一种比较整体的分析方案成绩的办法。

27. 人口基金在制定总体监测和评价准则过程中继续与政策问题联合协商组的伙伴合作。1996年1月,就这些准则的初步草案作了详细的评论。按照该草案中的建议,即专门机构指导方针标题可为“程序”,并应附有作为“准则”的总体多机构文件,1990年监测和评价准则正在修订,并且将于1996年作为人口基金监测和评价程序公布。采取了一种合作办法,通过国际和本国驻地工作人员以及总部工作人员组成的一个工作小组来制定这些程序。该小组商定了一套修订的程序,从而可保持许多基本的监测和评价活动,同时又提出了专题范围从而为人口基金各个核心方案领域中成组项目年度审查提供了机会。除了解决项目一级的问题,这类审查还应当在每个专题领域之内最大限度地进行相互影响和协调。

28. 目前,评价国别方案的方法仍然在审查之中。其意图是确保在每个方案周期结束时提供有关刚刚完成的这一阶段的成绩(或其不足)以及所汲取教训的文献。与此同时,认识到这类评估可依据具体情况通过各种不同的方法来完成。

29. 执行主任在1995年6月执行局上一届年会上宣布,她打算着手进行方案

审计工作。为此目的，她于1995年10月宣布制定审查系统以便监测人口基金方案的政策适用性，其目的在于确保基金内部各级决策者应负责任，从而保证遵从其任务和政策。为了同其他审计活动加以区别，这些审查可称之为政策适用性审查。

30. 所有的方案，包括国别方案以及多国方案，均可进行政策适用性审查。最初，重点将集中于国别方案，以便确定当人口基金的权力完全下放时有保证应负责任和方案质量的适当办法。为实现这一目的，已完全下放核准权力的国家将得到优先关注。

31. 政策适用性审查将作为基金高级官员的内部活动进行。各项审查将集中于评估人口基金的政策、准则和程序在方案制订和执行中的使用情况，包括权力下放的使用情况；方案执行的支助安排，包括技术性和纲领性安排；以及监测和评价的安排，特别是对这些安排的执行情况以及结果的使用情况进行的实质性质量监测。此外，还将利用机会对可以贴切和容易理解的人口基金的政策和程序进行评估。

32. 每一份政策适用性审查报告均直接提交执行主任。首次审查已于1995年12月完成，而且已经为政策适用性审查起草了一项将于1996年着手进行的工作计划。

五、今后的计划

33. 上述第13—17段提及的进行中的两项专题评价将于1996年完成。目前正在计划的一项主要任务是执行局于1994年要求的执行机构的评价。该项评价将对涉及提供人口基金援助的联合国系统内外部组织的能力和效率进行一次比较性分析。作为第一步，已经在人口基金国别主任中进行了一项调查，以便征求他们对有效执行机构的必要条件的看法。他们的答复将作为确定可用于评价的指示数字的关键性输入。

34. 在修订监测和评价程序方面，将继续充分考虑政策问题联合协商组成员组

织中为协调监测和评价程序和结果正在进行的努力。特别是,国别方案中期审查的进程将得到进一步阐明,并适当考虑这一情况,即这些审查可作为政策协商组成员之间的联合活动逐步进行。国别方案的评价方法需要精心制订和精益求精。可以探讨采用不同的方式来进行这些活动,并应充分认识到确保客观评估的必要性,同时要提高各国政府对这类评价结果的所有权意识,以及建立评价领域的国家能力。基金已经认识到并且将全力与其伙伴组织合作,以便对经社理事会有关联合国促进国际发展合作的业务活动部分的第 1995/50 号决议以及大会有关联合国系统发展业务活动三年期政策审查的第 50/120 号决议的有关条款作出响应。

35. 为了精心提出改进方案质量的技术和手段,已对一些主动行动作了规划。特别是,将努力制定方案业绩的指示数字,以便促进监测人发会议目标的成果。关于这一点,将要审查影响人口方案评价的问题,其目的在于为这类活动制定指示数字、数据和信息需求、手段和方法。在这方面,将按照经社理事会第 1995/50 号决议和大会第 50/120 号决议的精神,认真考虑合并机构和能力建设的问题。

36. 1995 年 12 月,人口基金召开了有关快速评价程序及其对人口方案的适用范围进行咨询专家会议。该会议特别对以下方面进行了评估:快速评价程序在方案和项目周期不同阶段使用的适当性;定量和质量快速评价程序应用的实际意义;以及快速评价程序用于评估人口方案努力的前景。此外,还要进行案例研究方面的后续行动、制订指导准则以及培训。

37. 还将继续努力进行政策适用性审查。这类活动的范围和方法将在其实际开展后获得一定经验之时再做进一步改进。

38. 人口基金将作为机构间评价工作问题组的一名积极成员,通过参与,继续与联合国系统各个组织进行全面合作,以便加强评价活动的技术工作。在这方面,将特别关注制订方案办法方面的监测和评价原则及程序,以及发展业务活动的业绩评估。