



联合国开发计划署
和联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1999/7 (Part II)
14 May 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1999 年年度会议

1999 年 6 月 14 日至 23 日, 纽约

临时议程项目 11

人口基金

联合国人口基金

执行主任关于 1998 年的报告: 方案效力

目录

	<u>页次</u>
一、 避孕需要和后勤管理需要.....	2
二、 培训.....	5
三、 协调与合作.....	7
四、 监测和评价.....	11

导言

1. 无数的活动都有助于增进方案效力。本年度报告章节审查了其中四项活动。第一是人口基金的《避孕需要和后勤管理需要全球倡议》。《全球倡议》致力于建立国家能力,以管理和分发生育保健商品,满足当前和今后的需要。倡议还帮助协调捐助者的支持,以便加强各国后勤系统并改进向发展中国家运入生育保健商品的工作。第二项活动是人口基金工作人员的培训方案。培训工作优先注意外地工作人员后勤框架技术的培训以及人口基金各项方案财务管理的培训。第三项活动是协调和合作,这项活动在这一年内继续扩展。第四是监测与评价。1998年是从以项目为重点的审查系统向强调次级方案和方案一级审查过渡的一年。这一年还增加了对人口基金所支持项目进行外部评价的拨款。

一、避孕需要和后勤管理需要

2. 《避孕需要和后勤管理需要全球倡议》是人口基金在若干捐助者和国际机构支持下于1992年成立的一个项目,在解决各国具体需要和全球广泛的避孕需要和后勤管理需要问题上,成功地进行着工作。在1998年,《全球倡议》的重点仍然集中在以下优先领域中:(a) 在后勤管理和分发生育保健商品领域中国家能力的建设,以便满足当前和今后的需要;(b) 捐助者协调以及对改进生育保健商品供应工作的倡导;(c) 避孕和生育保健商品供应的可持续性,包括通过与营利部门协作,使发展中国家中的用户得以较易获得商营产品和服务。

3. 《全球倡议》和人口基金的国别办事处与国别支助组一道,参与了国家能力建设,并为深入研究避孕的需要和后勤管理需要、后勤管理培训以及战略发展讲习班提供技术支助。1998年在土耳其、越南和津巴布韦进行了关于避孕需要和后勤管理需要的深入研究。这些深入研究的报告对提出关于避孕需要和国家满足这些需要的能力等关键问题十分有用。在越南,由于这项报告,捐助者提供了更多的资源以满足迫在眉睫的避孕需要,在土耳其,报告提出了关于成本回收机制的建议。在津

巴布韦,报告引起了对长期避孕需要的注意。在智利圣地亚哥和乌干达坎帕拉举行的后勤管理培训和战略发展讲习班,为来自两区域 5、6 个国家的参加者提供了讨论发展后勤管理战略的讲坛,重点是有关保健部门改革对生育保健商品的分发及其可持续性所产生的影响。在使用 1998 年为监测后续工作所提出的各种建议方案时,以上讲习班和其他讲习班提出的战略,以及深入研究中所提出的建议都将得到有系统的后续工作。

4. 协调捐助者的支助是加强国家后勤系统、帮助改善向发展中国家运入生育保健商品工作的重要方面。监督《全球倡议》的工作组中有主要避孕商品捐助者的代表。工作组 1998 年内的定期会议为讨论和思考关于当前及未来商品供应的问题提供了机会,并有助于各捐助者更好地规划和协调商品供应。人口基金根据捐助者提供的资料编撰的题为《避孕商品的捐助者支助》的年度报告详细列出了向发展中国家和经济转型国家提供避孕用品的数量、类别和费用。报告还分析了捐助者为加强各国内后勤系统所从事的活动。这一报告得到广泛的利用,可以从人口基金的网址上获得。

5. 为帮助方案维持其可持续性,人口基金于 1997 年开始的民营部门倡议正在研制一个使营利部门和非政府组织参与的示范方法,使商营产品价格更廉宜、发展中国家中的用户更容易取得服务。这样作,可以将公共部门的资源释放出来,为无力支付这类产品和服务全价的人们服务。有关方面的代表于 1998 年 11 月 16 日至 20 日在意大利贝拉焦的洛克菲勒研究和会议中心举行了会议,对《倡议》的进展情况进行了审议。与会者一致认为,除其他外,应该提高需求、加强公共政策和捐助者的协调工作。他们建议,人口基金应该继续支持在选定的国家中进一步推动《倡议》。1998 年共派出了 6 个特派团前往埃及、加纳、印度、印度尼西亚、泰国和津巴布韦。鉴于这些国家,特别是埃及、加纳和印度,至今所取得的进展和表现的兴趣,可以预期,通过政府和民营部门的伙伴关系,这些国家的男男女女将会更广泛地获得价格廉宜的避孕产品。

6. 《全球倡议》于 1998 年在以往的题为“发展中国家中避孕的使用及商品的价格,1994-2005 年”的报告基础上,编写了一份关于生育保健商品需要的报告草案。目前正在同若干专家讨论该报告草案,据草案分析了为满足至 2005 年生育保健商品需要的所涉财务问题,估计在 2000 年的年度财务需要是 84 亿美元,由于需求不断增长,到 2015 年将增加至 96 亿美元。在总预计数中,避孕费用将占 10%;产前护理和正常产后护理费用占 40%;治疗孕期并发症的商品占 25%;其余 25%部分用于治疗产道感染的商品。

7. 根据其加强方案国家后勤管理能力的目的,《全球倡议》为后勤管理人员制定了订正的准则。该文件为商品的采购和补充提供了一个对方案国家供应管理人员有用的基本行动的清单,帮助他们为选择合适的时间、合适的价格、正确的产品,采取必要的具体行动。此外,人口基金的采购股也编写了一份准则,协助世界银行及其他使用人口基金采购服务的机构的采购工作。《全球倡议》的工作人员和人口基金各地域司的工作人员合作,在编写国别方案中,预估生育保健商品的资源调拨。《全球倡议》和人口基金的全球避孕商品方案紧密合作,加强机制,对那些由于各种后勤问题引起库存枯竭的国家提供后续技术支助。

8. 《全球倡议》以多种方式对建设各国能力和加强各国后勤系统作出了贡献。例如,在圣地亚哥举行的后勤管理和战略发展讲习班的参加者制定了一项计划,建立互动电子计算机网络,传播该地区的后勤专家之间所学的良好经验和教训。预期该网络将提高该区域管理生育保健商品的专门知识从而加强各国能力。在印度,《全球倡议》最近协助使政府、捐助者和避孕用品生产厂商共同讨论加强公共部门和民营部门之间关于如何推广口服避孕药问题上的合作。根据《全球倡议》派往哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和越南等国的紧急避孕用品短缺特派团的结论,有关的各国政府决定建立和(或)加强本国后勤系统,以便减少将来发生意外短缺的可能性。

9. 在 1998 年,方案国家继续利用全球避孕商品方案的服务,该方案是根据执行局第 96/3 号决定于 1997 年设立的。1998 年,全球避孕商品方案扩大了存货种类,不

仅包括避孕套,还包括口服避孕药及宫内避孕器(避孕环)。增加口服避孕药的原因是某些产品从订货到交货的时间十分长,增加避孕环的原因是为了取得一家停止生产的厂商的剩余存货。在这一年中,人口基金在全球避孕商品方案下,共向 13 个国家供应了二百万只避孕套。

10. 根据人发会议的目标在一切情况下应强调生育保健方案的重要性,人口基金与机构间难民生育保健问题工作组合作,准备了一套药具包,其中包括必要的药物、基本用具和避孕用品,以便解决尚未满足的需要,并对紧急情况立即反应。紧急生育保健药具包是全球避孕商品方案在 1998 年年初最初配制的,由人口基金建立初期库存约 50 万美元。预计足以使基金有效并敏捷地满足要求。然而,在这一年中,世界各地发生了一系列的自然灾害,结果人口基金共向 15 个国家提供了约 2 000 个药具包(价值约 170 万美元),这 15 个国家是:阿富汗、孟加拉国、科摩罗群岛、刚果共和国、厄立特里亚、几内亚、几内亚比绍、洪都拉斯、莱索托、马达加斯加、尼加拉瓜、巴布亚新几内亚、卢旺达、塞内加尔和乌干达。为满足下一时期对工具包的大量需求,人口基金正在将设在中欧(即荷兰)的工具包存货增加至共值 150 万美元。

二、培训

11. 1998 年人口基金工作人员培训方案的设计,是根据对一些关键部门各级工作人员的培训需要所进行的审查,并考虑了组织的优先需要。和上一年一样,优先注意外地工作人员的培训需要。1997 年开始实行的关于逻辑框架(逻辑框架)分析方法的培训,仍然其势不衰,而且培训处和人口基金的国别支助组在 1998 年都继续使用逻辑框架主持区域讲习班。

12. 1997 年对逻辑框架培训讲习班进行的内部评价已经完成。评价的主要结果是:(a) 参与者赞扬:培训的重点在解释在新的方案规划准则中如何使用逻辑框架描述全过程——从问题分析至采取措施的系统规划、决定衡量成果的指标,以及监测和评价——,如何说明以矩阵为工具,便利整个过程;(b) 参与者注意到,为区分人

口基金在一项国别方案完成(即产出)时所能提供的产出以及基金对总目标成果的贡献和其他发展伙伴所能提供的产出和贡献,使用逻辑框架矩阵是有价值的;(c) 会议建议,用于解释逻辑框架词汇的培训教材,应该力求方便用户;(d) 参加者指出,逻辑框架的矩阵着重以指数来衡量成果,这在某些基本数据不足的国家中可能有些困难。在进行评价之后,讲习班使用的课程和教材都参考了评价的结果作了修改和补充。

13. 在区域一级,还举办了财务管理的讲习班,包括关于人口基金综合外地办事处系统的使用。各外地办事处还进行了几次区域内各外地办事处国别工作人员的交流。据报道,人员的交流在能力建设、分享经验、帮助新来的人员熟悉基金的业务活动以及外地办事处的日常工作等方面都提供了十分良好的机会。此外,人员交流还提供了机会,去吸取较高级人员的经验,请他们担任培训者。人口基金还继续支持工作人员参加联合国职员学院在意大利都灵举办的机构间讲习班。

14. 总部所有的工作人员都参加了基金关于方案拟订新程序的简报会。还举行了介绍基金核心方案领域的简报会,若干工作人员还参加了关于逻辑框架以及着重成果的监测和评价的讲习班。总部所有工作人员还有机会参加关于办公室自动化新软件(即微软办公室 97)的课程。此外,有些工作人员还参加了由外部机构主办的关于监督技巧、通讯技巧、写作技巧和精神调控的短期课程。

15. 根据 1992-1996 年对基金职工培训方案外部评价的建议,人口基金开展了一项建立基础设施的过程,提高组织内的学习文化。主管和督导人员通过正常在职辅导而一种学习环境的作用已经增强。工作人员培训与发展的新准则要求主管和督导人员负责培养学习环境、提供经常性的指导,并对结构性培训对其工作人员绩效的影响进行评价,作为考绩审查中不可少的一部分。

16. 还开展了几项倡议,促进自学。已经完成了一项以电子计算机为基础的示范性培训,课程是关于项目的财务规章与程序,并在两个区域性财务管理/联合国综合外地办事处系统分别在马来西亚和秘鲁合办的讲习班中予以实地检验。关于该主题

及方案拟订程序的光盘不久将可在全基金内获得。已经通知工作人员关于远距离学习的机会。联合王国开放大学开办了一项关于精干主管的远距离学习课程,为期九个月,已有四名工作人员完成了这一课程。为培养自学环境提供机会,作为工作人员发展的不断过程,将继续是人口基金的一个优先事项。

三、协调与合作

17. 在这一年中,人口基金相当注重扩大与联合国内外所有各方和民间团体的伙伴关系。例如,基金与艾滋病方案特别密切协作,通过艾滋病方案各专题组协调爱滋病毒/滋病预防活动,并主持 13 个家的专题组。人口基金还加强与人权事务高级专员办事处的合作,两个组织签署了一份谅解备忘录。基金并扩大了与其他一些伙伴的合作,包括如联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)、国际移徙组织(移徙组织)、国际计划生育联合会(计生联)、英联邦秘书处和扶轮国际。基金还与欧洲联盟作出特别努力,以扩大在进一步实施人发会议《行动纲领》方面的合作和支助。

18. 人口基金并采取措施以加强与伊斯兰会议组织的合作,与其签署了一份谅解备忘录。人口基金和伊斯兰会议组织通过该谅解备忘录,同意在两个组织间开展合作活动;探讨召开相关高级别会议的可能性,以便确定在诸如生育保健、包括家庭生活教育以及人口普查和调查等与人口有关的领域内进行技术合作的具体领域;并在人口基金国别支助组的技术支助下进行合作,以期加强伊斯兰会议组织总秘书处制订有关人口的政策以及进行相关的数据编制、处理和分析的能力。

19. 人口基金充分参与了联合国发展集团(发展集团)及其执行委员会的努力,在国家、区域和全球各级帮助实施联合国改革。基金不但决心致力于改革进程,而且决心确保进行协调,为此制订更有效方案并更好、更及时地执行这些方案。人口基金支助并参与了发展集团的努力,执行联合国发展援助框架(联发援框架)《行动计划》,除其他外,为共同国家评价和联发援框架制订了准则。而且,基金参与了对联发

援框架实验阶段进行评价的机构间小组的工作(见下文第四(F)节)。人口基金并简化了本身的拟订方案程序,制订了新的方案准则,以确保此类程序不会与按照秘书长改革倡议所采行的程序相重。

20. 7月,人口基金参加了卫生组织/儿童基金会/人口基金卫生问题协调委员会在日内瓦卫生组织总部召开的第一个此类会议。委员会深入审查了诸如降低产妇死亡率、维他命A缺乏和青少年生育保健等领域的方案拟订情况,并就为加快这些领域的方案拟订而应采取的关键行动达成一致意见。具体而言,三个组织同意,以最近定稿的卫生组织/儿童基金会/人口基金/世界银行关于产妇死亡率的一份联合声明为基础,开展合作,以期在生育保健方法内降低产妇死亡率。它们还同意,鉴于有关青少年生育保健问题的多重性质,多重机构在国家一级参与这一领域尤其重要,而在区域一级则迫切需要机构间的更好合作和技术资源的汇集。卫生组织、儿童基金会和人口基金所通过的共同议程将成为该领域行动的基础。委员会还建议,在相关问题上应与世界银行密切合作,并欢迎世界银行非正式参加委员会今后会议具体议程项目的讨论。

21. 1998年,人口基金与世界银行在总部和外地两级的合作均有所增加。两机构的高级官员年度会议审查了迄今的合作情况,并确定了今后开展更广泛合作的领域。世界银行负责人力开发网络的副总裁和人口基金负责方案的副执行主任发言论述了业务和部门合作以及今后将开展的倡导行动。

22. 人口基金各地区司与世界银行各区域部门定期进行协商。每当人口基金国别代表来到总部,总要安排他们去世界银行讨论国家一级的方案问题。在外地,人口基金代表定期与其世界银行代表协商,特别注意世行国别援助战略与基金国别人口评估间的合作机会。

23. 1998年11月,人口基金非洲司与世界银行非洲区域在世界银行总部进行协商,交流关于近期或即将开展的活动的信息,并确定人口基金与世界银行开展具体合作活动的国家。与会者选择了科特迪瓦、几内亚和乌干达作为两机构间进行协调合

作的优先国家。他们还确定了合作的三个优先问题:降低产妇死亡率、青少年生育保健和爱滋病毒/艾滋病。两机构同意通过以下途径加强在这些领域的合作:改善通信技术的利用;增强和分享数据库,包括指标;在人口普查的经费筹措方面进行合作;分享关于专题问题的信息;派出扩大特派团以分享技术能力;保持世界银行与人口基金国别支助组间的联系;增加总部一级的技术讨论,包括关于采购方面的讨论;探讨诸如保健基础设施的筹资等领域的外地一级合作;以及重点关注能力建设、可持续性和卫生部门改革。

24. 在这一年中,基金非洲司和亚太司还与其各该区域内地内的区域开发银行开展协商。此外,各布雷顿森林机构和区域开发银行参加了人发会议五周年进程。世界银行参加了一些技术会议和海牙论坛,美洲开发银行参加了在意大利贝拉焦召开的人口变化与经济发展专题讨论会。

25. 在共同倡议方面,人口基金与世界银行在一些倡议中密切协作(如避孕需要和后勤管理全球倡议;人口与发展伙伴)。例如,在这一年中,这两个机构加强了后勤和采购领域的合作。世界银行请基金为一些国家采购避孕药具和医疗用品,人口基金则参加了世界银行负责后勤和用品的部门特派团。

26. 两机构高度重视安全孕产倡议,开展合作以期从政策方面使其更趋完善并使其得以更切实执行。1998年是安全孕产倡议十周年,基金与世行一起在回顾十年所得经验并指明新方向的会议上发挥了积极作用。安全孕产倡议是实现《人发会议行动纲领》所定孕产死亡率目标的关键。世界银行与人口基金还就政策事项定期协商。它们经常就卫生部门改革问题、尤其是就部门着手办法(部门办法)交换意见。人口基金借鉴世行在此类办法方面的经验,世行则为人口基金向1999年4月基金执行委员会第二届常会递交的关于该题的报告初稿提供了宝贵意见。

27. 两组织均以互为补充方式开展工作,以期加强人口和生育保健领域的国家一级能力。为此目的,人口基金是世界银行在该领域的培训方案的共同赞助者。世行经济发展研究所与其他捐助者一起,带头设计了一个培训方案,专为处理各国执行

生育保健办法中出现的关注问题。参加者包括方案官员和民间团体代表。讨论会将重点置于实际的、业务性关注的问题,并广泛借鉴国别经验。人口基金为培训课程的制订作出了积极贡献,并向这一领域的合作伙伴强调了将性别问题纳入培训方案的必要性。过去这一年中举行了两个学习讨论会——一个于4月在孟加拉国达卡举行,另一个于9月在肯尼亚的内罗毕举行。将于1999年5月在塞内加尔达喀尔为非洲法语国家举行一个学习讨论会。人口基金为一些来自发展中国家的参与者参加这些培训班提供支助,并对各国官员对培训的体验有肯定的反应感到高兴。

28. 人口基金积极参与世界银行人力开发周活动。这一活动为在外地和总部的世行工作人员以及积极活动于人口和发展领域的不同组织的代表提供了一个论坛,使他们能一起分享关于社会部门工作的经验和共同学习。人口基金参加了1998年人力开发周活动,并为1999年的活动内容提出建议,这将提供一个关于健康、营养与人口的学习单元:促进健康;公平和卫生部门改革;青少年健康;以及贫穷、公平和健康。

29. 1999年1月,基金参加了在泰国曼谷召开的一个关于由亚洲金融危及引起的社会问题的区域会议。200多名高级代表出席了这一由世界银行组织的会议。会议的目的是:(a) 尝试更深入地理解危机的社会影响;(b) 确定推动社会发展的新倡议;(c) 审议关于业务协调和伙伴关系的问题。人口基金参加了全体讨论以及维持基本社会服务问题工作组的讨论。工作组讨论了以下一些问题:基本社会服务内容;危机对社会服务的影响及其性质;切实的设定干预目标;维持并提高社会服务的经费;以及设计和执行社会服务中有效伙伴关系的重要性。

30. 倡导是1998年世界银行——人口基金高级官员会议讨论的领域之一。会议同意,世行将在其组织内部和该组织对外政策说明中广泛宣传人口问题以及人口关联问题。人口基金在会上即指出,在世界银行对经济和金融界发布的政策说明中加入人口信息将有效提高该界对人口领域问题的认识。作为对此补充,人口基金将编辑人口信息资料,使其突出经济学家的需要和兴趣。朝此方向迈出的重要一步便

是 1998 年 11 月在意大利贝拉焦召开的人口变化与经济发展专题讨论会。世界银行在此次会议中发挥了积极作用。会中除其他外,力图阐述生育率下降和其他人口变化对贫穷和不平等问题的影响,以及人口增长对可持续利用自然资源的影响。会议还试图了解此类趋势对政策和方案的影响。正向人口部门和经济发展团体广泛分发此次会议的报告。

31. 1998 年,世界银行继续积极参与普及基本社会服务工作队活动和人发会议五周年进程。由世界银行发挥带头作用,普及基本社会服务工作队发布了其最后一项产出,即题为《协调向社会部门提供的外援:孟加拉国、肯尼亚和秘鲁的经验教训》的专题。这一审查谋求总结教训和最佳做法,以期提高捐助者在社会部门活动中的合作,尤其以卫生和教育领域为重点。人口基金在联合国发展集团内参加了布雷顿森林机构工作队,该工作队旨在加强部门合作和业务合作,并扩大知识管理领域的合作。

四、监测和评价

32. 1998 年是实施人口基金的新的监测和评价准则的第一年。因此,该年是从旧的侧重审查项目的系统过渡至强调审查次级方案和方案这两级的一年。新的准则规定编制每个组成部分的项目年度报告,作为对次级方案审查会议的投入。一些人口基金代表仍选择召开项目审查会议,以便深入审查项目执行情形,同时强调在次级方案一级的协调和互辅互助问题。

33. 1998 年,分配供外部评价人口基金所资助项目的拨款继续增加。这些资源被用来支助由各国和(或)国际顾问或人口基金国别支助组顾问,或这些顾问混合进行的中期评价或项目终了的评价。最显著增加的是在区域间方案的评价,因为这一审查和评估进程涉及编制下一周期的国家间方案。下面摘述评价区域间方案的一些重点。

A. 日本计划生育国际合作组织执行的项目

34. 1998 年评价了由日本计划生育国际合作组织执行的向综合生育保健/计划生育项目提供技术和管理支助的一个重要区域间项目。这项评价集中注意日本计划生育国际合作组织投入的是否充分、适当和适时,以及这些投入对国别项目的影响和实效。一般而言,这项评价揭示了项目整个业绩的积极成果。这项评价认为,日本计划生育国际合作组织方案的范围已从狭地侧重寄生虫检测与控制扩大至符合人发会议概念的较广的生育保健办法。在支助和持续调动社区力量,进行诸如整修保健设施和社区中心、进行免疫和环境卫生运动、以及执行生计和创收活动等领域等努力已有值得注意的成效。日本计划生育国际合作组织在信息、教育和宣传领域内的技术专门知识助益了许多发展中国家,特别是推广使用创新的和受欢迎的交流渠道。该项目的培训和人力资源发展活动导致了在地方一级的建立能力,特别是保健领域;日本计划生育国际合作组织的切实倡导作用就日本各方对国别项目的财务捐助和材料支助而言获得了丰富的结果。该评价提出了数项建议,以期促进社区持续参与,包括探讨分担费用的方法。

35. 1998 年,一名独立顾问评价日本计划生育国际合作组织执行的区域间项目,“人口和生育保健国际合作的资料运动”。其目的是检查日本计划生育国际合作组织的信息、教育、宣传活动的实效、适当性和影响,特别侧重其两份出版物——“日本计划生育国际合作组织新闻”和“一体化”——以及日文版的人口基金《世界人口情况报告》,以及关于日本计划生育国际合作组织主办的每年特别座谈会和大众媒介研究旅行。

36. 关于这些组成部分的评价结果,一般而言是正面的。主要的调查结果显示,制作程序一般是有效和及时的;印刷和分发费用是合理的,有意识地采取了节省费用措施;其出版物获得读者的高度重视,往往被用于制订生育保健方案及关于信息、教育和宣传的培训材料。该评价建议,应努力增加出版物的分发和扩大全球覆盖面;扩

大日本计划生育国际合作组织网址上资料的范围和内容;以及探讨如何鼓励与读者对话的机制。

B. 南南合作英才中心

37. 1998 年进行了一次中期评价,评估执行突尼斯南南合作英才中心的方案和行政方面,以便为执行期的下半部提出建议。评价的结果揭示:(a) 培训模式制订完善,具备明白界定的目标和目的;(b) 学员获得理论和实际兼备的良好基础训练;(c) 非洲国家的与会者认为关于性别、人口和发展的课程极有用;(d) 与会者认为访问突尼斯农村诊所是值得,尤其是因为选定的地点与许多非洲农区类似。不过,一些与会者表示,他们国内的政治和行政环境不利于生育保健/计划生育方案,从而他们预见,将方案执行所必要的技术和一些组织因素转移回国会有困难。

38. 该评价报告查明了培训方案内应予加强的数个领域。包括:(a) 减少学术导向而非业务导向的课程数目;(b) 在有关模式内较全面地讨论青春期生育保健;包括讨论性传染疾病(性病)和艾滋病毒/艾滋病的预防模式;(c) 特别在讨论与青春期的保健和生育保健有关的论题时,与非政府组织建立密切合作;(d) 引进较多与阿拉伯与会者有关的课程;(e) 向来自撒哈拉以南非洲其母语既不是阿拉伯语也不是法语的与会者提供更多援助;(f) 发展一个与其他英才中心的通讯渠道(最初通过因特网),以分享和交换专门知识和经验。

39. 另外还进行了一次对项目的中期评价,以支助墨西哥南南合作英才中心。一般而言,该评价的主要结果是正面的。该评价发现有迹象显示承诺与区域内其他国家就综合生育保健方案分享知识和技术,并使中心的方案持续下去。据了解,多数合作机构都具备实际的经验并为来自拉丁美洲和加勒比区域的方案参与者的良好榜样,特别是在政府组织与非政府组织合作方面。有证明显示正在继续努力加强派遣国与中心之间的体制联系,并日渐注意致力于将培训方案依照派遣机构和个别参与者所表示的需要调整。

40. 现正审查这些不同评价的结果和建议。在编制下一个四年国家间方案时将予以考虑,这项方案不久将提交执行局,供其审议和核可。

C. 安全孕产项目

41. 1998 年完成了一项评估人口基金资助的安全孕产战略的相关性、效率、实效性和影响的主题评价。这项评价是根据以下七国的人口基金所资助项目的抽样进行的——孟加拉国、危地马拉、摩洛哥、尼日尔、菲律宾、塞内加尔、以及坦桑尼亚联合共和国,这些抽样代表了在执行降低产妇死亡率和发病率项目方面的广泛国家情况和经验。由一名国家顾问和一名国际顾问组成的评价组查明了每一个案研究的诊断因素,并在国内收集了数据。

42. 这项评价结论认为,所有经审查的项目都反应了各国对高度产妇死亡率的关注。同时,尽管所有项目都反应了一国的优先需要,并且在广义意义上是相关的,但其所根据的是国家一级数据,而非根据对地方一级需要的评估。因此,这些项目并未明白地界定地方一级的问题。从而,尽管多数项目专注于特定区域或地区,所选定的战略并未针对这些选定地区内产妇死亡的特别原因。因此,该评价建议,必须将根据地方一级产妇死亡原因的正式的需要评估,作为拟订项目的一个不可分的组成部分。

43. 尽管所审查的项目是旨在降低产妇死亡率,但为达到这目的所选择的战略未必是最有效的。例如,所有项目都提高重视产前护理认为是其安全孕产战略的一部分,尽管现有的证据显示,以产前护理来查明孕期并发症,其本身无法使产妇死亡率大幅度下降,因为每次怀孕都面临危险。另外,七个项目中的四个附有对传统助产士的培训方案。现在已认识到,单单是传统助产士无法大幅度降低产妇死亡率。如要传统助产士参与提供产妇护理,使须建立或加强她们与正式保健系统之间的联系。

44. 对几乎所有经审查的项目都定期进行中央一级的监测。不过,在较低层级

的监测往往被忽视。这种情形阻碍了项目管理组进行深入技术分析的能力。该评价认为,整个而言,项目人员将时间和精力大部分集中于确保执行了各种活动,而非评估所执行活动是否改善了产妇保健或是否一贯合理或合乎逻辑。

45. 由于多数项目未选定指标以决定所选的战略是否有实效,没有充分的资料可显示各项活动是否达到了拟想的结果。不过,该评价确实显示,在多数情况中,各种产妇保健服务都已增加,不过除了孟加拉国以外,无法分辨这种增加是否是人口基金资助活动的结果。

46. 该评价建议,项目管理人应选定指标,以提供关于在执行所选战略取得进展的资料,并定期收集在各级进行活动的数据。应在地方和中央各级使用这些资料,以解决问题,评估预防产妇死亡的进展,以及决定关于产妇护理的政策。此外,该评价还强调需要有工作进程指标的重要性。所选的指标应很实际并突显业务工作,并应根据现有的可靠数据。

47. 该评价认为,虽然安全孕产倡议在概念上是一项有不同机构参与的协调一致的努力,但所研究的项目不是单独进行的,便是未与其他项目协调。此外,没有一个项目提供了与其他机构合作的关于产妇死亡率现况的审查。该评价强调,各机构、捐助者和各国政府的伙伴关系对安全孕产方案的成功至关重要,因为没有组织可单独地使产妇死亡率降低。人口基金的政策和规划委员会审查了这项主题评价的结果,并赞同了它的建议。经决定,关于如何将安全孕产措施纳入生育保健方案的咨询说明,将根据从评价总结得到的经验来编写。

D. 艾滋病毒/艾滋病-预防措施

48. 1998 年完成了一项关于人口基金支助的艾滋病毒/艾滋病预防措施重要专题评价。评价的目标是对最近人口基金的支助战略与模式的相关性、实效、效率和可持续性作一评估。选出七个国家——科特迪瓦、多米尼加共和国、印度尼西亚、肯尼亚、苏丹、泰国和乌干达——和另外七个具体项目作为个案研究。对国别个案

将进行国家和项目两级的审查。在国家一级、重点放在将支助艾滋病毒/艾滋病预防措施一体化的方法;项目间的联系;方案管理;协调和方案执行绩效。在项目一级审查了艾滋病毒/艾滋病预防措施的具体战略和模式,以及其设计、执行进程、绩效和可持续性。

49. 评价发现,人口基金在某些国家提供了有效的领导,鼓励了机构间协作和影响政府的艾滋病毒/艾滋病政策及战略。除了以生育年龄的妇女为目标的措施外,人口基金又制订了创新方案,资助各种各样的艾滋病毒/艾滋病预防措施,接触到各类目标对象,包括青年、性工作者、与艾滋病毒/艾滋病患者居住一起的人、士兵和卡车司机。预防措施的战略利用广泛种类的模式提供服务 and 信息,包括妇幼保健/计划生育(妇幼保健/计划生育)服务和信息提供者、青年中心、避孕套社会销售、社区分销员、农业推广人、理发师、同龄相互教育者和无线电节目,等。

50. 预防措施针对的风险群体趋向于很少数而且接触的数目也少。同时,在设计阶段也较少考虑基线研究、业绩指标和成本效益,以期有利于仿效和可持续性。结果是失去为今后拟订方案汲取经验的机会。在方案与项目中试图纳入艾滋病毒/艾滋病组成部分的尝试不一定总是能适当考虑到人类性生活和性别问题的有关因素,或考虑到计划中的预防措施的潜在障碍。形成有效预防的限制因素包括:服务人员同受访者讨论性问题的尴尬感、妇女地位低、关于推动和使用避孕套的社会阻力,政府结构和方案等过于支离分散。信息教育、安理会工作的实效有限,因为不一定以最高危险者为目标群体,同时其设计也没有针对产生可度量的行为改变。

51. 评价发现,人口基金是联合国系统中进行艾滋病毒/艾滋病预防工作的恰当组织,因为它同各国政府,特别是同政府的保健与人口部门有长期的关系和良好的信誉,同时它在各国以及在全球倡导生育保健问题取得成功。人口基金还被认为是在进一步促进了解艾滋病毒/艾滋病如何影响妇女并在制订有效方案去帮助妇女方面具备相对优越的条件,同时,在艾滋病毒/艾滋病领域内,过去的方案制订和管理工作因人口基金技术与管理能力的限制而受到不利影响。该评价建议,提高人口基金工作

人员的认识,了解艾滋病毒/艾滋病的预防不是一项“增加”的工作,而是人口基金方案制订中不可分割部分。人口基金必须建立起艾滋病毒/艾滋病的技术和方案专门知识,以便能更战略性地、系统性在制订计划和方案。特别是,人口基金必须在生育保健方案中更加有效地采取艾滋病毒/艾滋病预防措施,以满足妇女的需要,因为妇女是核心工作对象。力求给予妇女能力,让她们能讨论性问题,使用避孕套必须要成为保护她们免受艾滋病毒感染的战略部分。

52. 在评价中,人口基金在所研究的国家中,同其他组织间协作的程度,各有不同。在这方面,联合国驻地协调员制度下的各国艾滋病毒/艾滋病专题组经证实是同各国政府合作制订并执行较能协调一致的预防措施的最有成功潜力的机制。目前在艾滋病毒/艾滋病预防措施方面积极工作的其他捐助者和非政府组织并不一定经常是专题组的组成部分。为加强专题组的效能,必须扩大专题组的基础,其工作亦应不仅止于信息交流,而更进一步进入共同规划并拟订方案。该评价建议人口基金应继续发展同其他组织的伙伴关系,包括同那些较便于接触某些目标群体的民间团体的伙伴关系,并应寻求金融机构提供支助,使试验能扩大规模。

53. 虽然人口基金最近几年采购避孕套的数量激增,但发现其后勤管理仍需加强。避孕套未必总能分发给那些最可能被感染或最可能感染其他人的人。同时,它在预防意外怀孕和预防艾滋病毒/艾滋病方面的双重价值也尚未得到大力宣传。

54. 人口基金的政策和规划委员会审查了评价的成果,并决定其所提出的许多建议应纳入人口基金的业务参考中。为此目的,将编写与分发方案咨询说明,今后的方案拟订工作提供实际的指导。

E. 执行生育保健的方法

55. 对于依照人发会议行动方案执行生育保健方法的进展情况,已进行了研究,加以评估。具体而论,在提供服务方面,研究的重点是从妇幼保健/计划生育过渡到更全面的生育保健的方向。在这个范围内,审查了六个主要的领域:政策和法律环境;方

案的管理;取得服务和服务的质量;信息、教育、宣传活动;在方案的所有因素中结合性别观点;人口基金对在各国内执行生育保健方法作出的贡献。

56. 10 月到 12 月,对六个国家进行了审查:布基纳法索、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、菲律宾和乌干达,审查队分别集中进行每个国家的研究。每个队中包括有三到四名保健制度管理、公共健康、健康教育和通讯方面的本国或国际专家。审查队审查文件;访问卫生部的管理人员和中央、地方各级服务人员、非政府组织捐助者和人口基金的国别办事处的工作人员;并依照人口基金监督和评价办公室所订的准则收集数据。国别研究的审查队队长又举行了为期两天的会议,将各种课题综合纳入全球报告中,该报告将于 1999 年春季由人口基金的政策和规划委员会审查。国家一级的调查结果将摘要纳入全球报告。

57. 国别研究的调查结果,经初步分析显示了人口基金对执行生育保健方法所作贡献的优点和弱点。人口基金同各国政府的密切联系及其与对应机构间的良好关系确保其投入能配合国家的目标。它的外地工作人员加上直接参与执行机构,通常使人口基金能同伙伴建立坚固的协作工作关系。人口基金更对当地情况有敏感认识,同时对方案执行和支援以开放的态度探索不同的模式。但是人口基金的国别办事处规模较小,在技术方面一般也缺乏生育保健的技能。由于许多原因,没有充分利用到本国专家或本国机构提供技术支援。由于人口基金的国家支助组(支助组)顾问停留的时间短促,而对支助组现有的生育保健专门知识的需求甚高,因此所提供的技术支助并不总是充分。

58. 许多国家政府内的权力日渐下放,对人口基金在方案编制与管理方面的需求也随之增加。人口基金必须同更多的执行单位来往,它们通常在地理上分散各处,工作人员个人对拟订计划、编制预算、监督和采取纠正行动等都属经验有限。同时还发现在协调方面,地方一级较中央一级为优,在政府单位间和捐助者间也是如此。

59. 审查显示,监测和评价工作并不总是有战略性的规划。过去趋势是使用大多不同层级的指标而不是找出一套核心指标。虽然已开始了若干创新的试验项目,

但它们的设计并不一定都合于作业研究的宗旨,因而限制了学习机会。

60. 人口基金投入的可持续性在方案规划方面一直没有得到应有的重视,尽管权力下放已使得采取更多的参与方式。目前还缺乏长期战略,以有计划的能力发展、逐步收回成本以及与民营部门或民间团体结为伙伴关系等方式逐步取消外部投入。审查突出显示了以系统管理方法去执行生育保健方案的优点。这还需要有好的领导和眼光。

61. 鉴于审查范围是全面的,因此取得大量数据。国别研究突出了许多今后拟订方案时值得注意的重要问题。这些数据将在最近的将来加以综合与分发。

F. 联发援框架的评估

62. 1998 年一项重要的机构间工作是评估联合国发展援助框架(联发援框架)的试验阶段。这项工作是由一个 10 名评估员的机构间工作组担任,评估员来自五个机构,每机构两名:开发计划署、儿童基金会、人口基金、粮食规划署和联合国经济及社会事务部。评估工作的完成须经过文件的穷尽审查、同联合国国别小组在各机构总部进行访谈、访问八个试验国家。人口基金对评估的编写工作,包括起草职权范围、评估工具与报告等作出了大量贡献。人口基金的工作人员参与担任评估员,在八次国家访问中有三次进行访谈、审查文件并参与最后的评估报告的编写。1998 年 9 月底,人口基金的外地工作人员也同国家小组一道被邀请加入新泽西州普林斯顿的讲习班,审查评估的成果,以便在发展集团行政委员会讨论联发援框架前途时提供投入。

63. 基金会于 1998 年 8 月进行了一项关于联发援框架试验阶段对人口基金方案拟订的影响的非正式调查。调查方式是对文件审查、和在 18 个联发援框架试验国中的 16 个国家内访谈人口基金代表、副代表和/或助理代表。所审查文件包括国别方案文件可以取得的共同国家评价,和联发援框架的草稿/定稿。调查结果摘要

如下。

64. 在所有国家,国别办事处都报告全面和积极地参与联发援框架的进程,人口基金工作人员除了出席有关会议外,也担任了各种筹备共同国家评价和联发援框架的技术委员会、专题组和和工作组的成员。这些工作往往必须动员国别办事处的全部方案工作人员。除了哥伦比亚和津巴布韦两国外,所有各地都报告工作量极大而且是国别办事处的沉重负担。在五个国别进程中,人口基金捐助了协助工作进程的顾问费用。其他办事处没有这种财务支出。所有办事处都强调工作人员时间的巨大负担。

65. 协调方面的进展较实际协作工作本身更明显。各方的共识是,联发援框架的进展已对方案倡议的信息共享发挥了重大促进作用,丰富了联合国系统的会议内容,这些会议以前的重点多只限于行政,后勤和警卫问题、联发援框架的进程提供了架构,使不同组织找出了趋于一致的领域,突出了统一作法与共同拟订方案的需要。总的来说,国别办事处认为,协作的架构已奠定;但现在需要指引如何进行后续工作,以保持这股前进的动势。

66. 大多数国别办事处报告称,共同国家评价和联发援框架的进程已充分重视联合国最近各全球会议的后续工作,例如,在编写共同国家评价时便使用到人发会议的指标。

67. 大多数国别办事处报告称资源框架尚未完成,编写资源框架的方法似乎尚未被充分了解。不同组织使用不同的专门名辞标准和概念,其统一尚有困难。但是,人口基金国别办事处已答复要他们提供方案分配数据的要求。

68. 联发援框架的进程提供了机会,使各方分享改进的资讯,有助于协作和避免重复。它具有合作和巨大潜力,特别是为编订联合国系统共同方法。在联发援框架进程中举行的许多会议与讨论,使人口基金能在各国内的形象提高了;公布其方案;针对广泛的国家需要确定其方案战略;同传统发展伙伴以外的各方从事实质性对话。这些会议还为提出人口与发展的问題提供了有利的环境。

69. 联发援框架文件中的背景部分,通常并在现状分析部分,一般都很好地反映了人口问题。有些情况下是较间接而非直接说明。在今后行动的共同框架中,人口问题较不显著。人口基金的投入通常列在保健、性别问题和艾滋病毒/艾滋病的各节内。人口基金支助减轻贫穷方案和部门投资方案也与人口问题有关。生育保健并未不断地提及,而且提及时也常设有明晰的界定。在少数情况下,提到的是计划生育。在人权或妇女权利下,除了一次以外没有提到生育权利。

70. 联发援框架试验阶段突出显示了合作与相辅相成的价值。联发援框架的进程为联合国系统的各组织提供了黄金机会借以提升监测与评价方面的。协调它不仅提供机会监测联合国系统在某些国家内的绩效,同时也有助于联合国各全球会议的后续工作得到更加一贯的监测。

71. 人口基金积极参与了关于共同国家评价和联发援框架的准则的修订工作。开发计划署、儿童基金会和人口基金并就支持监测和评价联发援框架活动的基本原则达成了共识。

72. 人口基金外地工作人员 1998 年参加了开发计划署在巴基斯坦和阿拉伯叙利亚共和国举办的两个关于着重成果的监测与评价培训。并且,在开发计划署同意下,顾问为这些课程编定的培训模式在 1998 年 11 月人口基金总部工作人员的两个培训讲习班中得到改编采用。人口基金 1998 年 10 月参与了一项关于业绩管理和评价的讲习班,该班由发展援助委员会(发援委员会)援助评价工作组召开,由瑞典国际开发署与开发计划署联合举办。这些根据在不同组织的经验提出的关于着重成果的管理方式的报告与讨论,对人口基金着重成果的多年期筹资框架的发展工作很有帮助。人口基金同儿童基金会一同参与了开发计划署最近开启的评价网,这是一个由外地和总部自愿担任评价工作的顾问的工作人员所建的网络。人口基金出席了 1998 年 12 月的第一批自愿人员的情况介绍的会议。

73. 开发计划署、儿童基金会和人口基金已同意发动两项联合评价活动。一项是将在 1999 年进行的联合方案评价,以建设国家能力为重点。另一项是同非政府组

织协作的专题性评价。

74. 在 1998 年期间,人口基金继续积极参加机构间评价问题工作组,这是联合国唯一的以评价为重点的技术机构。工作组提供了一个关于评价的实质工作与方法工作的技术交流论坛。1998 年 6 月,在其最近的一次年会上,议程中的一些主题包括有:监测和评价的能力发展;着重成果的管理;知识和学习;监测与评价的协调一致。人口基金提出了执行国别方案的模式的评价和它委托进行的关于吸收能力的独立研究的报告。人口基金继续为方案和业务问题协商委员会《业务活动参考手册》中监测与评价部分的修订工作作出贡献。这项工作是由儿童基金会领导,在修订联发援框架准则有结果并就准则中关于监测与评价的规定获得共识以前,以 1996 年政策问题联合协商组的监测与评价共同准则为基础。
