



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
9 November 2021  
Chinese  
Original: English

2022 年第一届常会

2022 年 1 月 31 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程项目 11

人口基金-内部审计和调查

## 联合国人口基金

### 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划

#### 摘要

2022-2025 年编入预算的四年期评价计划是根据人口基金的评价政策 (DP/FPA/2019/1) 并遵循执行局相关决定以及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 75/233 号决议编制的。

该计划介绍了评价规划的战略方法，并详细说明了人口基金拟议的整体评价和分散方案层面评价，以及关于预算、关键风险和报告安排的信息。

#### 决定的要点

执行局可能希望：

- (a) 欢迎 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的相关性和效用；
- (b) 确认在制定 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划时采取的透明和参与性程序；以及
- (c) 批准 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划。

说明：本文件全文由人口基金负责处理。

22-00254 (C) 100122 110122



请回收



## 目录

	页次
一. 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的背景和目的 .....	3
二. 评价的意向性和用途 .....	4
三. 规划评价的战略方法 .....	4
A. 评价的总体原则和规范 .....	4
B. 列入计划的评价的选择标准 .....	5
C. 制定计划时遵循的协商程序 .....	5
D. 应对不断变化的需求 .....	6
四. 集中评价 .....	7
五. 分散方案层面评价 .....	8
六. 预期的评价资源 .....	9
A. 人力资源 .....	9
B. 财政资源 .....	10
七. 风险 .....	12
八. 报告 .....	12

## I. 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的背景和目的

1. 根据人口基金的评价政策(DP/FPA/2019/1), 人口基金的评价职能有三个主要目的:

(a) 评价是向利益攸关方展示其在实现发展成果和投入资源方面的业绩的一种手段;

(b) 评价支持循证决策;

(c) 评价为人口基金的知识库贡献了重要的经验教训, 以加速执行《国际人口与发展会议行动纲领》。

2. 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划是根据执行局批准的评价政策编制的, 并符合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(QCPR)的第 75/233 号决议。

3. 编入预算的四年期评价计划的目的是提供一个连贯的框架, 作为人口基金委托、管理和使用评价的指导。为了与四年度全面政策审查、大会关于重新定位联合国发展系统的第 72/279 号决议和《供资契约》保持一致, 该计划做出重大努力, 确保人口基金集中评价的很大一部分是全系统评价或联合评价。该计划还为监测和报告已规划的集中评价以及分散的国家和区域方案层面评价的执行情况奠定了基础。根据评价政策, 列入该计划的集中评价将提交给人口基金执行局或相关利益攸关方。

4. 该计划应被视为是灵活的, 能够适应人口基金开展工作所处的不断变化的环境。因此, 如有必要, 将对该计划进行修订, 以确保其与人口基金的持续相关性并实现变革性成果。为了便于在战略覆盖面和评价效用之间采取平衡的方法, 该计划涵盖了四年的时间。提交了 2022-2023 年的确定提案, 2024-2025 年的指示性提案将在 2023 年进行验证。

### 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的范围和覆盖面

5. 编入预算的四年期评价计划与人口基金《2022-2025 年战略计划》中规定的成果、产出、加速器以及组织效力和效率成果保持一致。

6. 该计划涵盖了经修订的人口基金评价政策中定义的两类评价。

(a) 首先, 集中评价属于该计划的范围。集中评价是评价办公室开展的独立活动, 目的是评估具有整体战略意义的问题, 这些问题有助于实现人口基金战略计划中有关发展实效和组织绩效的变革性成果。集中评价涉及整个组织的问题, 包括专题、机构、联合和联合国全系统的评价和综合研究, 以及供资伙伴的要求对整个人口基金的主要方案、全球信托基金和伙伴关系进行评价。

(b) 第二, 分散方案层面评价是该计划所涵盖的另一类评价。这些评价由负责被评估方案的各个国家和区域办事处管理。经评价办公室预审合格的独立外部评价者根据评价办公室批准的职权范围和评价政策的规定进行这些评价。有两类

方案层面评价：国家方案评价和区域方案评价。这些评价分别评估了国家或区域一级实现成果的进展情况，产生了经验教训，并为今后的方案设计和实施提供了信息。

## II. 评价的意向性和用途

7. 评价结果、建议和经验教训被用来改善组织和联合国全系统的业绩，以实现性健康和生殖健康及生殖权利，并加速执行《国际人口与发展会议行动纲领》和其他国际商定的发展目标，包括可持续发展目标。

8. 人口基金力求加强成果问责制，确保评价结果有助于做出知情、循证的决策，并为组织学习提供信息，以便更有效地编制方案。成果应当为业务和规范性计划和政策的制定和实施提供信息，包括人口基金《2022-2025 年战略计划》的实施和中期审查、人口基金下一个战略计划(2026-2029 年)的设计，以及国家和区域方案文件的制定。

9. 利用评价结果是评价过程的一个关键要素，也是管理层和评价办公室的共同责任。为了便于使用，评估必须是相关的、及时的、有针对性的和高效沟通的。因此，人口基金以参与性和协商性的方式，与已建立的咨商小组一起开展评价。这有助于组织从一开始就接受并使用调查结果和建议，同时确保独立性、客观性和可信度。此外，要求管理层对所有已完成的评价作出正式回复，并通过各种知识管理平台分享和传播评价产生的知识。

## III. 规划评价的战略方法

### A. 评价的总体原则和规范

10. 人口基金评价工作的指导原则源自评价政策、大会和执行局作出的决定、人口基金执行管理层对培养评价文化的承诺，以及联合国评价小组的评价规范、标准及行为守则。

11. 这些原则指导了编入预算的四年期评价计划的制定；包括如下原则：

(a) 规划和开展评价是为了确保权利持有人和责任承担者对评价过程的国家自主权和领导权。开展这些评价是为了加强国家评价能力，包括年轻的和新出现的评价人员的能力，并通过包容性和参与性的方法，根据援助实效的原则，特别是国家自主权和相互问责的原则，增加包括年轻人在内的国家对应方的参与。

(b) 评价工作遵守公平、公正、性别平等和尊重多样性等普遍认同的价值观。联合国评价小组的手册《将人权与性别平等纳入联合国评价小组进行评价的指导方针》也是该指导原则的一部分。

(c) 通过产生证据，评价可以实现明智的管理和决策。管理层确保评价是人口基金组织标准的一个组成部分。作为问责制和成果管理文化的一部分，人口基

金寻求关于所取得成果的经验证据，利用所获得的经验教训来改善方案设计和有效性，并满足权利持有人的需求。

(d) 根据联合国秘书长关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年可持续发展议程》的报告(A/72/684-E/2018/7)，人口基金将其评价工作与联合国系统伙伴的评价工作协调统一，包括通过与这些伙伴和其他发展伙伴进行联合评价，以及参与联合国全系统的评价工作。

## B. 列入计划的评价的选择标准

12. 按照评价政策规定的优先次序，以下标准被用来指导集中评价和方案层面评价的选择：

(a) 主题的战略相关性：(i) 评价是否涉及有助于实现战略计划的、具有整体战略意义的问题？(ii) 评价主题是否是方案的优先事项？(iii) 评价主题是否属于人口基金的年度优先事项？(iv) 在特定地理区域，如产妇死亡率高、避孕药具普及率低或少女怀孕率高的地区，评价主题是否是人口基金的优先事项？

(b) 与主题相关的风险：是否存在政治、经济、资金、结构或组织方面的因素，有可能造成无法取得成果的高风险，或者管理层因此在做出决策需要进一步的证据？

(c) 进行联合评价或联合国全系统评价的可能性：该评价是否提供了与其他伙伴(联合国实体、国家政府、捐助者等)联合开展评价的机会，或有助于《联合国可持续发展合作框架》的评价，以避免重复和促进协调？

(d) 重大投资：就人口基金的活动组合而言，这一主题是否被认为具有重要意义？

(e) 实施评价的可行性 (i) 干预措施的可评价性是否足以进行深入的评价，以提供合理的结论、建议和经验？以及(ii) 委托办公室(评价办公室、区域办事处或国家办事处)是否有资源可用于在规定期限内进行或管理高质量的评价？

(f) 复制和推广的可能性：(i)评价是否能提供必要的信息，以确定干预措施成功所需的因素，并确定其复制或推广的可行性；(ii)干预措施是试点还是创新举措？

(g) 知识空白：评价是否有助于填补关于人口基金专题重点的重要知识空白？

(h) 对利益攸关方的正式承诺：(i)利益攸关方是否要求进行评价(例如，通过共同供资安排中的捐助方要求)？(ii) 能否通过已经规划好的评价来满足评价要求？

## C. 制定计划时遵循的协商程序

13. 评价办公室遵循三个关键步骤，以确定(a) 有关人口基金《2022-2025 年战略计划》的战略评价优先事项；以及(b) 集中评价可为之增加价值的知识空白。

(a) 首先，在过渡性评价计划(2020-2023 年)的基础上，评价办公室进行了证据差距分析，对照人口基金战略计划成果领域以及组织效力和效率优先事项，评

估将在 2015-2021 年期间管理的集中评价的覆盖面。虽然强调了人口动态专题领域的一些证据差距，但分析发现，对三项变革性成果的评价覆盖面很均衡。随着人口基金人道主义援助组合的规模不断扩大和相应增长，分析表明，关于人道主义干预措施的评价证据越来越多。分析还表明，很有希望覆盖实现《2022-2025 年战略计划》三项成果的关键驱动因素，即涉及六项产出和六个加速器的评价，包括人口基金对 2019 冠状病毒病疫情的应对、青少年和青年、不让任何人掉队，以及涵盖组织效力和效率的评价，如人口基金参与联合国改革。

(b) 其次，根据上述标准，对拟议集中评价的暂定清单进行了选择性分析，以评估其对人口基金为实现下一个战略计划(2022-2025 年)目标所付努力的相关性和效用。潜在评价清单被用作与人口基金各级主要利益攸关方进行双边磋商的基础。

(c) 第三，与人口基金执行委员会、总部和区域一级的高级管理层、相关联合国机构、监督咨询委员会以及执行局进行了磋商，介绍了编入预算的四年期评价计划草案。还与联合国其他组织进行了磋商，以确定可能开展的联合评价和全系统评价。

#### D. 应对不断变化的需求

14. 人口基金是在动态和不断变化的发展环境中运作的。特别是，可持续发展目标、四年度全面政策审查、联合国改革议程、新型发展伙伴关系，以及人口基金内部最近核准的《2022-2025 年战略计划》，都要求改变人口基金的运作方式。此外，由于 2019 冠状病毒病疫情造成了前所未有的挑战和一系列后果，就从这场疫情中知情地恢复及今后而言，评价证据比以往任何时候都更加重要。在这种情况下，及时、相关和高质量的评价对于人口基金的循证决策和吸取经验教训都非常重要。与此同时，人口基金评价职能的成熟以及评价系统和能力的逐步加强，使人口基金能够使在各级开展的评价范围多样化，以更好地满足吸取教训和问责的需求。因此，以下不断变化的需求指导了该计划的制定。

(a) 联合国在评价方面的一致性。作为它们对联合国发展系统改革的承诺的一部分，联合国系统各组织正在寻求联合评价其共同努力，特别是在联合方案或全系统目标方面。评价办公室将加大努力，战略性地参与联合评价或全系统评价举措。这可能管理或开展联合评价和综合，或参与全系统的评价举措，参与咨商小组或其他合作活动。12 项集中评价被确定为联合国全系统评价，2 项集中评价被确定为联合评价。

人道主义评价。日益严重和复杂的人道主义危机的扩散，加上 2019 冠状病毒病疫情，要求越来越多的人口基金外地办事处参与人道主义应对。人口基金的评价方法需要满足评估人道主义干预措施和背景下的其他干预措施的绩效和经验教训等具体要求。为此，将采取双管齐下的战略。一方面，将更加注重人口基金在人道主义环境中的业绩。另一方面，所有集中评价都将具体分析发展-人道主义背景。此外，评价办公室将深入参与现有的人道主义评价伙伴关系，例如：(a) 由机构间人道主义评价指导小组管理的联合国全系统应急评价；(b) 人

道主义行动问责和绩效积极学习网络；(c) 联合国全系统评价股；以及(d) 全球 2019 冠状病毒病评价联盟。

(b) 通过综合整合法使用现有的评价性证据。人口基金必须充分了解和利用从集中评价和分散方案层面评价中吸取的经验教训，特别是关于系统性和跨领域问题的经验教训，这一点至关重要。因此，评价办公室将进行综合研究，以收集和分享关于跨领域问题的经验教训。

(c) 利用创新来加强评价。鉴于外部和内部对评价证据的需求不断变化，以及这些变化带来的方法挑战，评价办公室将继续使其评价方法和方式多样化并加以调整，以应对迅速变化的环境。这将导致在国家、区域和全球各级进行更加多样化、创新、反应迅速和相关的的评价，以满足人口基金的问责和学习需求。

## IV. 集中评价

15. 下文表 1 中列出的集中评价清单通过评估人口基金对战略计划的贡献，确保全面覆盖人口基金《2022-2025 年战略计划》。具体而言，集中评价将涵盖到 2025 年要实现三个相互关联的战略计划成果：成果 1(加快减少未满足的计划生育需求)；成果 2(加快减少可预防的孕产妇死亡)；以及成果 3(加快减少性别暴力和有害习俗)。<sup>1</sup> 鉴于人口基金将通过实现六项相互关联的产出来促进这些成果，<sup>2</sup> 而这些产出又将通过六个加速器来实现，<sup>3</sup> 集中评价也将涵盖战略计划的这些组成部分以及组织效力和效率成果，以确保全面评估在实现三项变革性成果方面取得的进展。

16. 在四年中，评价办公室预计将管理 24 项集中评价，其中 12 项将是联合国全系统评价和其他评价活动；<sup>4</sup> 2 项将是与联合国其他实体一起开展的联合评价。总的来说，未来四年 58%的拟议评价将是联合评价或全系统评价。

17. 表 1 概括介绍了按人口基金《2022-2025 年战略计划》的关键组成部分提出的集中评价的广泛主题，以及该计划所涵盖的四年内的评价顺序。

<sup>1</sup> 人口基金《2022-2025 年战略计划》(DP/FPA/2021/8)。

<sup>2</sup> 这些产出是(a) 政策和问责制；(b) 护理和服务质量；(c) 性别和社会规范；(d) 人口变化和数字；(e) 人道主义行动；以及(f) 青少年和青年。所有产出都有助于实现每一项成果；它们与这三项成果有着多维的、“多对多”的关系。

<sup>3</sup> 人口基金已经确定了实现这六项相互关联的产出的六个加速器：(a) 基于人权和改造社会性别关系的方法；(b) 创新和数字化；(c) 伙伴关系、南南合作和三角合作以及筹资；(d) 数据和证据；(e) 不让任何人掉队和最先接触落在最后面的人；(f) 复原力和适应力，以及发展、人道主义和促进和平的努力之间的互补性。

<sup>4</sup> 集中评价包括专题和机构评价，以及综合和元分析。



19. 总体而言，人口基金所有六个区域已计划进行 57 项国家方案评价，平均每年约开展 14 项国家方案评价(见表 2)。在区域一级，计划进行六项区域方案评价(见表 3)。

表 2.

2022-2025 年按区域分列的国家方案评价数量

按区域分列的国家方案评价	2022	2023	2024	2025	合计
亚洲及太平洋	3	0	4	1	8
阿拉伯国家	0	0	5	2	7
东欧和中亚	0	0	9	1	10
东非和南非	6	2	3	3	14
拉丁美洲和加勒比地区	0	2	3	4	9
西非和中非	4	3	1	1	9
<b>按年份计算的总数</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>12</b>	<b>57</b>

表 3.

2022-2025 年按区域分列的区域方案评价数量

区域方案评价	2022	2023	2024	2025	合计
阿拉伯国家	0	0	1	0	1
亚洲及太平洋	0	0	1	0	1
东非和南非	0	0	1	0	1
东欧和中亚	0	0	1	0	1
拉丁美洲和加勒比地区	0	0	1	0	1
西非和中非	0	0	1	0	1
<b>按年份计算的总数</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

## VI. 预期的评价资源

20. 有效的评价职能需要安全、可预测和充分的财政和人力资源投资。

### A. 人力资源

21. 2021 年，评价办公室有 10 个核定员额：1 个为“一般事务”职等，8 个为“专业”职等，1 个为“主任”职等。此外，该办公室有两名国际青年联合国志愿人员。为了进一步加强其能力，执行局核准的《2022-2025 年综合预算》包括设立一个新的 P2 职位和提升另外两个职位。

22. 评价办公室的工作人员不仅负责管理集中评价，还负责其他评价活动，包括发展评价能力。2022-2025 年，评价办公室将继续以下列方式支持分散方案层面评价：

(a) 就如何设计和开展分散方案层面评价提供方法上的指导；

(b) 就分散的国家和区域方案评价方法进行培训，协调专业发展机会，以发展人口基金国家办事处和国家对应方的评价能力；

(c) 管理分散方案层面评价的质量评估系统；

(d) 与区域办事处协调，通过对评价小组进行资格预审和批准职权范围，为分散方案层面评价的质量保证做出贡献；

(e) 通过人口基金知识管理平台、网络和实践社区传播评价知识。

23. 在分散层面，过去五年来，各国家办事处的监测和评价干事/协调人的数量逐步增加。截至 2020 年，近 97% 的国家办事处都配备了监测和评价干事/专家或监测和评价协调人。

## B. 财政资源

24. 列报了用于执行四年期评价计划的计划财务资源，包括集中和分散方案层面评价，以及评价办公室的费用。然而，所列数字并不代表评价职能的全部估计费用——与上一个编入预算的四年期评价计划(2018-2021 年)的情况一样——因为评价职能还包括参与分散方案层面评价和国家评价能力发展举措的工作人员费用。必须注意的是，在分散方案层面评价中，预算估计数是指示性的，但用于专门用途，作为国家、区域和全球方案的经常资源总额的一部分。集中评价和评价办公室的预算在《2022-2025 年综合预算》中正式确定。

25. 本文件提出的预算是为了灵活地满足计划实施过程中可能出现的临时性额外需求，以及参与联合评价和联合国全系统评价。

26. 下文表 4 提供了集中评价的预算概况。集中评价的总费用为 545 万美元，其中 425 万美元来自机构预算，120 万美元来自其他资源。

表 4.

### 集中评估-费用概览，2022-2025 年

	机构预算	其他资源	合计
(单位：百万美元)			
专题、方案和机构评价			
成果一级	0.37	1.2	1.57
产出和加速器	3.06	0	3.06

	机构预算	其他资源	合计
(单位: 百万美元)			
组织效力和效率(OEE)	0.64	0	0.64
<b>小计</b>	<b>4.07</b>	<b>1.2</b>	<b>5.27</b>
其他评价工作			
全系统综合整合研究	0.18	0	0.18
<b>小计</b>	<b>0.18</b>	<b>0</b>	<b>0.18</b>
<b>集中评价的总费用</b>	<b>4.25</b>	<b>1.2</b>	<b>5.45</b>

27. 下文表 5 提供了分散方案层面评价的估计费用概况。在四年期计划期间, 将投入国家和区域方案评价的总金额估计为 459 万美元。

28. 分散方案层面评价的费用由国家和区域方案承担, 主要取决于被评价方案的复杂性、相关活动量以及方案的总体预算。

表 5.  
分散方案层面评价-2022-2025 年预算估计数概览

国家方案评价 按地区	预算估计数 (单位: 百万美元)
亚洲及太平洋	0.65
阿拉伯国家	0.56
东欧和中亚	0.52
东非和南非	1.2
拉丁美洲和加勒比地区	0.55
西非和中非	0.68
国家方案评价总数	4.16
区域方案评价总数	0.43
<b>总估计费用</b>	<b>4.59</b>

29. 执行 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的估计总费用为 2299 万美元, 包括评价办公室和集中评价的费用(根据 2022-2025 年综合预算, 为 1720 万美元, 外加 120 万美元的其他资源)和分散评价的估计费用(459 万美元)。

表 6.  
执行 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的估计费用概览(单位: 百万美元)

费用类型	预算估计数 (单位: 百万美元)
评价办公室费用* 和由综合预算资助的集中评价	17.2

费用类型	预算估计数 (单位：百万美元)
由其他资源资助的集中评价	1.2
分散方案层面评价 – 估计费用	4.59
<b>执行 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的预算估计总数</b>	<b>22.99</b>

\* 评估办公室的费用包括：(a) 员额，(b) 顾问，(c) 家具和设备，以及(d) 业务费用。

## VII. 风险

30. 执行评估计划面临的风险包括：

(a) 背景因素，包括与 2019 冠状病毒病疫情有关的因素：由于 2019 冠状病毒病危机持续，可能需要重新安排评价主题的优先次序，以确保计划进行的评价的持续相关性和有用性。旅行限制和与 2019 冠状病毒病疫情有关的其他限制措施也可能影响评价小组进行实地考察和咨询关键知情人的能力。将通过对评价范围以及数据收集方法和工具进行灵活调整来解决这些制约和限制。

(b) 财政和人力资源限制：如果没有资金或削减资金，或出现不可预见的人员流动，拟议的 2022-2025 年编入预算的四年期评价计划的执行可能会受到不利影响。密切监测财务和人力资源规划将有助于减轻这些风险。

(c) 战略计划被取代：由于资源环境的紧缩和波动，人口基金《2022-2025 年战略计划》在执行过程中可能需要修订。评价规划的滚动方法将允许对评价计划进行相关调整，以应对人口基金战略方向的任何重大变化。

## VIII. 报告

31. 将在每年提交给执行局的评价职能年度报告中报告执行编入预算的四年期评价计划的进展情况。

32. 评价办公室将把从执行该计划中吸取的经验教训，包括与预期成果有关的资源水平，纳入当前计划的中期审查(如有必要)，并为 2025-2029 年的下一个四年期评价计划做准备。