



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
17 January 2025
Chinese
Original: English

2025 年第一次常会

2025 年 1 月 27 日至 31 日，纽约

临时议程项目 12

人口基金——评价

联合国人口基金

对人口基金 2022-2025 年战略计划的独立评价

摘要

作为人口基金已编入预算的 2022-2025 年四年期评价计划的一部分，独立评价办公室特开展本次形成性评价。该评价覆盖的时间范围为 2022 年 1 月至 2024 年 7 月，评估了人口基金的组织准备情况和战略定位，以加快三项变革性成果的实现进程，并促进关于下一个战略计划设计的讨论。

注：本现版本文档完全由人口基金处理。



I. 背景介绍

1. 人口基金 2022-2025 年战略计划是三个连续战略计划(2018-2029 年)中的第二个，旨在为到 2030 年实现人口基金的三项变革性成果奠定基础并加速这一进程。¹ 人口基金战略计划的最终目的是：实现人们普遍享有性和生殖健康及生殖权利这一目标；加快实施《国际人口与发展会议(人发会议)行动纲领》；以及最终实现可持续发展目标。
2. 本次形成性评价是“评价证据包”中的一个里程碑，目的是为上述三个人口基金战略计划提供信息。该评价证据包包括：根据前两个已编入预算的四年期评价计划实施的若干专题评价和中央一级机构评价、对战略计划的总结性评价(计划于 2028 年进行)以及本次形成性评价。
3. 独立评价于 2022-2025 年战略计划和 2022-2025 年综合预算的内部中期审查开始后不久启动，已开展相关工作以产生协同作用和避免工作重复。评价的重点不仅仅是审查出现了哪些变化来加快实现人口基金的目标，还包括审查这些变化的相关性，以及这些变化是否支持在全球、区域和国家层面加强方案编制工作。

II. 评价的目的、目标和范围

4. 本次评价的具体目的是提供证据，帮助人口基金了解在加快实现变革性成果方面哪些措施有效、哪些无效，并为 2026-2029 年下一个战略计划的设计提供信息。
5. 评价成果的主要预期使用者是：(a) 人口基金执行局成员和其他成员国；(b) 人口基金高级管理层；(c) 方案司；(d) 人道主义应急司；(e) 人力资源司；(f) 对外关系司；(g) 人口基金总部其他业务单位；以及(h) 人口基金区域和国家办事处。评价成果也应引起更广泛利益攸关方的关注，包括人口基金合作伙伴和其他联合国实体。
6. 本次评价的目标是评估人口基金的组织准备情况和战略定位，以加快三项变革性成果的实现进程，并根据可持续发展目标的进展情况，促进关于下一个战略计划设计的讨论。
7. 评价的范围包括 2022-2025 年战略计划及其附件。所涵盖的时间范围为 2022 年初到 2024 年中数据收集结束时。其侧重于该战略计划中引入的新要素，即六

¹ 成果 1：到 2025 年，加快减少未满足的计划生育需求；成果 2：到 2025 年，加快减少可预防的孕产妇死亡；成果 3：到 2025 年，加快减少性别暴力和有害习俗。

个加速器²和12项战略转变。³此外，该评价还审查了四个促成要素，即知识管理、战略传播、业务模式和人力资源的情况，以了解这些要素在何种程度上促进了战略计划中预见的加速和战略转变。该评价涵盖人口基金在全球、区域和国家层面的工作，鉴于近年来对人道主义行动的重视程度提高，重点评估了人口基金在人道主义环境下的工作。评价采取并保持前瞻性视角，使评价结果既有利于当前战略计划期的剩余部分，也有利于下一个计划的制定。

III. 评价方法

8. 评价设计的总体方法源于四个评价问题：

(a) 这些加速器的相关性和可操作性程度如何？它们在何种程度上支持在全球、区域和国家层面加强方案编制工作？

(b) 战略转变在何种程度上支持在全球、区域和国家层面加强方案编制工作？

(c) 战略计划实施的推动因素有哪些？它们在何种程度上促进了加速和战略转变？

(d) 根据可持续发展目标和三项变革性成果的进展情况，下一个战略计划的概念化作为“未竟工作”在何种程度上仍具有相关性？

9. 在原始数据收集过程中，评价小组访问了六个国家⁴并进行了六次国家案头审查，⁵收集和分析了来自各种主要和次要来源的数据，包括在总部、区域和国家各级进行的300多次访谈的数据，并审查了100份重要文件、分析了75份国家方案文件(CPD)。采用三角测量法对多个来源的信息进行了分析，以确保信息

² (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。

³ (a) 将组织的重点放在实现三项变革性成果上；(b) 将气候变化、人口变化、不平等和数字化等大趋势的影响纳入方案编制；(c) 加大对“落在后面的人口”的关注，强调“最先接触落在最后面的人”；(d) 扩大提供有关性健康和生殖健康的高质量综合信息和服务，作为全民健康覆盖计划的一部分；(e) 扩大人道主义应急能力，以更好地保护妇女、青少年和青年，特别是少女的生活，同时解决心理健康和心理社会问题；(f) 将复原力、预防、防范和早期行动纳入主流，并强调人道主义、发展和促进和平的干预措施之间的互补性；(g) 纳入妇女、青少年和青年的多部门需求，并解决结构性不平等问题，如妨碍实现变革性成果的歧视性性别和社会规范；(h) 通过国家办事处主导的进程，“在实地的联合国大家庭内”调整方案和技术援助，以更好地应对当地情况；(i) 在有人口基金存在的所有国家加强人口基金的规范作用；(j) 将重点从向人发会议议程供资转移到为人发会议议程融资；(k) 重振和扩大伙伴关系，包括与私营部门、民间社会组织、国际金融机构、学术界和媒体的伙伴关系，以及通过南南合作和三角合作建立的伙伴关系；以及(l) 根据联合国的改革、原则和做法，更加注重联合问责制。

⁴ 玻利维亚、博茨瓦纳、摩洛哥、尼泊尔、尼日利亚和土耳其。

⁵ 乍得、吉布提、萨尔瓦多、吉尔吉斯斯坦、南苏丹和泰国。

的一致性和准确性。该评价依据联合国评价小组的《评价规范和标准》及《评价道德准则》进行。

10. 评价纳入了创新性要素，包括：(a) 与同时进行的六项区域方案评价相互协调，以避免工作重复、产生协同作用并提高效率；(b) 在数据收集阶段充分把握利用人工智能(AI)的机会。

IV. 结论和建议

A. 人口基金战略计划的连续性

结论 1：以实现三项变革性成果为目的的连续战略计划具有连续性且重点突出，但需要适应性，且对于面临挫折的国家而言，加速仍具有相关性，但可能还不够。

11. 尽管取得了一些长期进展，但近期数据显示，在实现可持续发展目标、实施《人发会议行动纲领》和取得三项变革性成果方面进展参差不齐，有的方面甚至出现了倒退。人发会议议程受到的阻力日益增加，对实现三项变革性成果和相关目标的进展产生了影响。许多国家目标实现进展过于缓慢，要实现三项变革性成果，仍需大幅加速。另一方面，对于未取得进展反而出现倒退之处，加速这一概念可能并不合适，而是需要努力防止倒退。加强各国维护人发会议议程的能力至关重要。

12. 制定和实施三个连续战略计划是一个很好的想法，但由于近年来发生的变化和人口基金面临的新工作环境，不应将下一个战略计划简单地看作是处理未竟工作。显然，在系列战略计划的第三个也是最后一个计划中，不仅需要继续保持灵活性，还要继续应对不断变化的环境，同时保持总体方向的一致性。

13. 它将需要为计划成果和三项变革性成果提供更明确的战略方向，因为加速进程对于实现人口基金的目标至关重要。虽然通过实施六项加速器及其相关方案编制战略来加强人发会议产出，从而将重点放在加速进程上具有相关性且已在很大程度上付诸实施，但其覆盖范围有限，并未涵盖加速实现三项变革性成果、《人发会议行动纲领》和可持续发展目标所需的所有要素。在出现进展倒退时，此重点也无法阻止其发生。

14. 战略转变和为加速提供支持的其他战略要素贯穿于整个 2022-2025 年战略计划之中，但并未明确地联系起来。目前还没有全面的加速议程来明确地将宣传、战略传播、知识中介、筹资和伙伴关系等各种要素以战略方式结合到一起。

建议 1：在促进实现三项变革性成果、《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的总体框架内，将下一个战略计划的重点放在进一步加速上，并确保将维护人发会议议程相关工作充分纳入到加速方法当中。

15. 建议采取的行动：

(a) 为了满足加快实现三项变革性成果、《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的迫切需要，应将系列战略计划中第三个计划的总体描述从“未竟工作”改为“继续加速”；

(b) 为确保采取连贯一致、具有战略性和综合性的加速方法，下一个战略计划中应包括一个特定章节，说明将规范性工作、从供资到筹资、战略传播和知识管理等不同工作领域结合起来的加速方法；

(c) 为了防止加速议程受到不断变化的外部环境的影响，应纳入以改造社会性别关系和基于人权的方法以及社会规范为重点的具体行动；

(d) 为确保综合性加速方法适用于人道主义环境，应确定一系列行动，使处于人道主义危机不同阶段的国家能够重新走上加速发展的道路；

(e) 为确保在国家一级采取更具战略性和灵活性的加速方法，应确保国家办事处有足够的空间在其国家方案文件中确定综合的、针对具体国家的和基于证据的加速方法。

B. 战略计划的重点

结论 2：这三项变革性成果有效地将人口基金的资源集中在关键优先事项上，但它们并未完全涵盖所有利益攸关方的需求或人口基金对《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的更广泛贡献。

16. 人口基金将三项变革性成果作为机构成果的重点，使该组织的优先事项更加明确。然而，这一重点导致难以捕捉人口基金工作的核心部分对更广泛的人发会议议程和可持续发展目标的直接贡献，特别是在人口动态、性别平等、艾滋病毒和青年问题上。

17. 虽然这三项变革性成果仍与整个组织相关，但一些区域已确定了额外优先事项(例如在东部和南部非洲终止艾滋病毒传播)，以更好地反映区域优先事项。此外，人口基金在人口与发展和人口统计方面的工作不但在人口基金直接做出贡献的方面，在实现可持续发展目标方面也得到了更广泛的联合国系统的重视。直接促进《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的其他方面包括人口基金在性别平等、艾滋病毒、青年和青少年以及老龄化方面的工作。虽然所有这些方面都有助于实现三项变革性成果，但它们对《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的直接贡献可能更大，并且在这方面并未得到适当报告。

18. 战略计划的总体变革理论并未体现这些直接贡献，因为它表明，对《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的所有贡献都是通过三项变革性成果实现的。这表明 2022-2025 年战略计划的变革理论存在结构性问题，因为一些产出除了促进三项变革性成果外，对人发会议议程和可持续发展目标也具有直接影响，比如在性别和社会规范、人口变化和人口数据及青少年和青年方面的工作。

19. 与此同时，三项变革性成果的重要性在各区域之间存在很大差异，无论是在实现进展上还是实现策略上。同样，各国家政府的相关需求也大不相同。虽然有一些区域调整共同战略和信息以满足区域需求的例子，例如东部和南部非洲区域增加了关于终止艾滋病毒传播的第四项变革性成果，但一些区域在这方面仍然面临挑战。

建议 2：下一个战略计划应明确人口基金在人口动态和其他关键工作领域(如艾滋病毒、性别平等、青年和青少年以及老龄化)的战略定位，以及这些领域对《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的直接贡献。

20. 建议采取的行动：

(a) 为确保理解和把握人口基金所有工作要素的贡献，应修订战略计划的变革理论，纳入并非完全通过三项变革性成果实现的、人口基金对《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的直接贡献，特别是在人口动态、艾滋病毒、性别平等、青少年和青年以及老龄化方面；

(b) 为了把握人口动态和上述其他方面具体工作的贡献，应将这些方面直接纳入战略计划的框架和叙述中，确定其直接促进《人发会议行动纲领》和可持续发展目标的途径，并制定成果层面的指标和目标，以衡量和评估进展情况；

(c) 为了使相关工作更加符合区域情况和需求，应明确区域办事处可在多大程度上调整共同战略，以更好地满足区域需求，同时保持在整体共同方法和叙述的范围之内；

(d) 为加强人口动态和其他关键领域的工作，应制定对外关系战略，其中包括与这些领域相关的品牌建设、传播和资源调动信息。

C. 组织准备情况

结论 3：2022-2025 年战略计划中的转变要求开展大量组织工作，提供更明确的指导，并需要考虑内部能力限制，特别是对于较小的国家办事处。

21. 战略计划的覆盖范围较广，不可避免地造成了一定程度的复杂性；其中许多部分需要明确、一致和连贯。这一点虽未完全实现，但已基本做到，只是在一些方面未达到所要求的一致性 or 清晰度，例如加速器主题与战略转变重叠、加速器概念是如何提出的以及如何将它们纳入方案编制。在总体战略框架内，计划的实施运作过程也面临着类似的挑战。在制定战略计划方面投入大量组织工作固然值得肯定，但计划实施工作也必然需要时间，而且需要提前做好规划。

22. 实施运作方面的延误，特别是在为国家办事处制定有效指导方面(包括阐明战略计划中提出的一些概念)，导致一些关键领域的实施工作进展缓慢，包括纳入大趋势的影响，这是人口基金的一个新工作领域。此外，人口基金业务模式中的参与模式没有更新，与 2022-2025 年战略计划中所述的战略转变不完全一致。

23. 业务模式，特别是其参与模式，并未随时根据战略转变进行调整。虽然战略计划的重点是加速，但参与模式基本保持不变。基于试点、示范或概念验证

的干预措施有可能将多个加速器或战略转变结合到一起，但需要对当前的业务模式进行调整来适应这种方法。

建议 3：在启动新的战略计划之前，明确和加强概念与方案编制方法之间的联系，从而将加速付诸实施。

24. 建议采取的行动：

(a) 为促进更有力、更协调一致地实施战略计划，应明确界定和简化方案编制方法、加速器与战略转变，并确定它们之间的联系和区别；

(b) 为强化现有文件以实施运作战略计划，应提高战略与方案指导之间的一致性，并确保任何新的战略均具有类似的一致性；

(c) 为确保及时为战略计划的实施提供符合实际的支持与指导，应在当前中期审查“确定优先事项工作”的基础上，审查在批准战略计划之前需要提供的额外支持与指导；

(d) 为确保更加注重国家一级的加速工作，应修订参与模式，使其与新的综合方法相一致，从而加速实现三项变革性成果、《人发会议行动纲领》和可持续发展目标。

D. 组织一致性

结论 4：需要在下一个战略计划和国家方案中采取更明确的加速方法，以加强人口基金各项举措的一致性，调整参与模式，并为国家一级的人力资源优先事项提供指导。

25. 所有战略转变都具有相关性，其中一些可能会大大加快三项变革性成果的进展。虽然与利用和影响规范性工作及人发会议筹资有关的转变并非新的概念，但它们构成了重点和方向的变化。因此，需要新的或改进的战略、指导和努力来转变思维方式和建设个人能力，但有些还没有制定或最近才制定。

26. 特别是考虑到国家方案在调整过程中的关键作用，需要时间和努力来使组织充分运作并调整适应新的战略计划。虽然国家办事处已通过制定新的国家方案文件大致纳入了加速器方法，但在整个组织内全面实施可能还需要一些时间。同样，调整过程不仅涉及国家方案成果框架的更新，还涉及干预战略的改变、加速器的运作以及人力资源的调整。

27. 在有人口基金存在的国家中，小型国家办事处占比 39%，在实施加速器和战略转变方面面临着特定的挑战，包括结构、人力资源和预算方面的限制。这些办事处通常是大型办事处结构的缩小版，工作人员“身兼数职”，承担多种协调人职责。工作重点往往是项目交付，而不太重视战略转变所需的上游工作。这些办事处往往需要区域办事处提供更多支持。目前正在采用一些创新解决方案来应对这些挑战，例如在东部和南部非洲建立一个中等收入国家中心，以及与学术机构和智囊团发展战略伙伴关系。

28. 组织作为倡导者、召集者和中间人向更上游的工作迈进，给展示人口基金对发展变革的贡献带来了更多挑战。由于多种影响因素，很难量化变化的归因，例如更有力的政策或增加了性健康和生殖健康方面的融资。不过，通过国家方案评价进行定性分析有助于确定上游加速议程的成果和有效战略。

建议 4：加强采取关键措施的能力以支持加速，特别是在规范性工作、从供资到筹资、知识管理和战略传播方面。

29. 建议采取的行动：

(a) 为加强综合性加速方法的实施，应针对下列与加速有关的关键领域制定和推出加强工作人员能力的举措：规范性工作、从供资到筹资、知识管理和战略传播；

(b) 为确保指导和能力建设适合不同情况，技术牵头机构应与区域办事处合作，酌情调整指导；

(c) 为了促进最合适的人力资源配置，特别是在能力有限的小型办事处，应促进人员配置调整工作，以确保技术领域专业人员和特定参与模式专业人员之间的适当平衡。此外，应通过充分利用区域或次区域技术中心或其他国家办事处的技术资源，探索利用现有资源的机会；

(d) 为进一步加强人口基金利用有限资源的能力，应强化与相关知识和专业技术提供者之间的伙伴关系，包括与私营部门、民间社会和学术界的联系；

(e) 为确保对人口基金工作的具体方面采取更有效和更一致的方法，应加强工作人员能力，明确展示人口基金对联合国全系统工作(如性别规范、青年和青少年)的贡献和参与，特别是与利用和倡导变革有关的方面。

E. 整合人道主义、发展与和平相关工作

结论 5：人口基金提高了其人道主义应急能力，但需要更明确的指导和战略整合，以便在资源有限的情况下开展复原力、人道主义、发展与和平相关工作。

30. 有证据表明，人口基金已努力按照 2022-2025 年战略计划所述的战略转变扩大其在所有区域的人道主义应急能力。对于一个将一半以上方案总支出用于人道主义援助的组织来说，扩大人道主义能力尤其重要。

31. 尽管有明确证据表明人道主义应急能力有所提高，但只有零星的例子显示，在人道主义-发展-和平连续体中的复原力和运作方面取得了成功经验。虽然认识到危机的长期性使这一方法的工作变得更加复杂，但缺乏将复原力和人道主义-发展-和平方法加速器纳入人口基金方案编制工作的全面整体指导，这是一个重要缺口。区域方案评价再次证实缺乏适当的指导和协调一致的共同战略。尽管在 COVID-19 大流行的推动下，在人道主义-发展-和平方法方面已做出了努力，但仍有待发布一项共同战略。任何战略均应认可的是，许多机构都在就这一问题开展工作，且需要在联合国系统内开展联合工作。

32. 在平衡人道主义应急技能与影响和宣传所需技能方面存在潜在挑战，尤其是在资金和工作人员能力有限的情况下。习惯于在发展环境中工作的工作人员可能不具备在人道主义环境中工作所需的技能、经验或思维方式，尤其是那些重心在规范性工作上的人员，因为需要转向更直接的应急工作。同时开展发展和人道主义方案编制工作的其他联合国机构也在考虑这种技能组合差异的潜在影响。

建议 5：促进更好地整合人道主义、发展和促进和平的干预措施，同时考虑人口基金工作的不同和不断变化的背景。

33. 建议采取的行动：

(a) 为支持在国家一级更好地整合人道主义、发展和促进和平的方案编制工作，应针对此领域制定一个明确的概念和业务框架，并确保灵活性，以便在不同环境下采取针对具体情况的方法；

(b) 为加大对人口基金在人道主义环境下的工作的支持并提高可见度，应明确阐述人口基金的人道主义方案提议，这应在更广泛的联合国系统应急工作范围内持续进行；

(c) 为确保整个组织的一致性，应调整方案编制和财务流程与程序，以支持发展和人道主义工作的连续性；

(d) 为减少人口基金目标进展出现倒退的风险，应加大努力，确定在将复原力、预防和早期行动纳入主流方面有哪些措施行之有效；

(e) 为确保人口基金对危机作出强有力的响应，同时根据人口基金人道主义行动能力评价⁶和人口基金组织复原力评价⁷的建议，应加强人口基金所有工作人员的技能 and 能力，以灵活应对不同类型和阶段的危机。

⁶ [对人口基金人道主义行动能力的评价\(2012-2019 年\)](#)。

⁷ [有关人口基金在 COVID-19 疫情应急工作方面组织复原力的形成性评价](#)。