



## 联合国儿童基金会

供参考

执行局

## 2001 年年会

2001 年 6 月 4 日至 8 日

临时议程\*项目

## 国别方案中期审查和主要评价概要

## 中欧和东欧、独立国家联合体以及波罗的海各国

## 摘要

本报告按照执行局第 1995/8 号决定 (E/ICEF/1995/9/Rev. 1) 编写。该决定要求秘书处向执行局提交有关中期审查结果和主要国别方案评价的概要, 其中除其他外, 具体说明所取得的成果、吸取的教训以及是否需要国别方案做任何调整。执行局将在必要时对这些报告作出评论并向秘书处提供指导。本报告所述的中期审查和评价都是在 2000 年进行的。

## 导言

1. 2000 年, 该区域内没有对任何国别方案进行中期审查。然而, 这一年却充满了改进数据的机会, 因为进行了以下的主要全球监测活动: 普及教育, 此方面的情况在前一次的中期审查和评价文件 (E/ICEF/2000/P/L. 26) 中已经报告过, 因为这一活动开始于 1999 年并延长到 2000 年; 世界儿童问题首脑会议目标十年终了评估活动。

---

\* E/ICEF/2001/7。

2. 该区域的大多数国家(不包括保加利亚、克罗地亚、爱沙尼亚、匈牙利、波兰和土库曼斯坦)提交了世界儿童问题首脑会议十年终了评估报告。这一报告过程不仅更新了根据 26 项衡量进展的指标提出的数据,而且促使参与评估的国家内各部门和机构之间以及联合国各支助机构、非政府组织和其他民间社会组织之间的评价关系更加密切和更加透明。为了填补数据上的差距,下列 10 个国家进行了多指标类集调查:阿尔巴尼亚,亚美尼亚,阿塞拜疆,波斯尼亚和黑塞哥维那,南斯拉夫联邦共和国,格鲁吉亚,摩尔多瓦共和国,塔吉克斯坦,乌克兰,乌兹别克斯坦。多指标类集调查的一些结果显示了特别令人震惊的趋势,这种趋势影响到方案的方向并决定今后的研究、监测和评价计划。作为多指标类集调查过程的一部分,区域办事处在总部的支助下进行了三次为期一周的密集讲习班,以增强各参与部门和机构在采样和调查方法、数据处理、数据分析和报告方面的能力。
3. 在 2000 年期间对儿童基金会的干预措施进行了几次重要评价,所有评价的重点都是至少实施了三年的方案或项目。
4. 该区域在 1997-2000 年国家方案结束时对土耳其进行了第一次周期终了时方案评估。现在正积极鼓励将来进行周期终了时方案评估,去年所制订的多数综合监测和评价计划都包括了这种评估计划。在这方面土耳其的初步努力是重要的。这是该区域第一次尝试对整个方案周期进行评估,现已为其他方案开创了先例。如果不是由于土耳其发生了地震,这次方案评估按计划真的是在周期终了时进行的。
5. 另一个要强调的评价是在罗马尼亚执行的家庭教育方案。这一方案开始于 1991 年,已实施了三个方案周期。这一评价不仅提供了具体的方案方向,而且成为专家和参与评价的人士在一个出色的评价后反馈讲习班里进行更深入讨论的跳板。
6. 咸海环境与区域援助项目是在 1995 年订立的。该方案的多部分方法涵盖了受影响的下列三个国家靠咸海最近的省份,即哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。
7. 阿尔巴尼亚普及教育项目已经实施三年,评价显示该项目对学生表现和教师满意度均产生良好的影响。这次评价的方法和结果对其他主要关心教育过程的教育方案来说是一个不错的资料。
8. 东欧监测项目在儿童基金会无依儿童研究中心所提出的第七次区域监测报告“不断变化社会中的年轻人”重点介绍了该地区 6 500 万 15 到 24 岁“转型期一代”的年轻人的状况。

## 主要国家方案评价

### 土耳其政府/儿童基金会国家方案的快速评估 (1997-2000 年)

9. 儿童基金会驻土耳其办事处与一位外部顾问签约，于 2000 年 6 月和 7 月对 1997-2000 年土耳其政府和儿童基金会国家合作方案进行了一次内部快速评估。该研究包括了下列用以支持实现《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《土耳其国家行动纲领》(国家行动纲领)的各项目标和目的的方案构成部分：

- (a) 动员民间社会 (支持社区和非政府组织的参与)；
- (b) 支持缩小区域和城市内的贫富差距；
- (c) 社会研究和监测；
- (d) 规划和政策的拟定。

10. 由于 1999 年土耳其发生两次大地震，儿童基金会发动执行了土耳其儿童康复计划(康复计划)，由于其覆盖面广(20 万个家庭)和金额大(1 550 万美元)，这一计划也包括在评估之内。这项研究的目的是评估方案设计和战略的效率，以便在今后的方案周期内加以改革。

11. 这项评估根据了 1997 年至 2000 年的年度报告、中期审查和各项研究报告，以及关于土耳其的统计报告和情况报告。评估国家方案的执行情况依据了以下质量准则：诸如关联性、充分性、参与方式、对权力下放的支持、对方案执行过程中可能出现的妇女和儿童的需要调整适应的能力以及推动实现这两个《公约》目标的其他重要要求。尽管这一作业原本要做更全面的方案评价，但由于地震造成紧急情况，评估便采取根据文件编写研究报告和与对口单位协商的形式。

12. 此次评价的结果显示，该方案从《国家行动纲领》和《儿童权利公约》所采纳的目标和目的是切合实际的。这些目标是可行的，通过提供初级保健、营养、教育等方面的支助项目，其中包括运用地区解决方法解决问题的普遍性难题，可充分满足受益人的各项需要。然而，人们仍然感到在国家方案筹备阶段有必要澄清目标，以便更准确地评估该方案的成功或不足之处。

13. 但是，为了解决问题，在拟订四个方案领域时出现了如何在这些领域和目标之间建立直接的因果联系的问题。

14. 该项评价发现，为了提高对《儿童权利公约》的认识而发动的宣传运动以及为了发展政府与民间社会之间相辅相成的战略伙伴关系而开展的宣传运动均大获成功。在此期间，儿童基金会、新闻媒体和民间社会这些年来不断宣传努力使得政府表现出政治意愿，通过了有关儿童的政策并颁布了有关法律。

15. 该国家方案鉴于政府社会部门支出日益削减，采取措施允许社区发挥更大的作用。这包括：(a) 更加强调村一级的干预，例如，初级保健和转诊系统，以高成本效益方式更周到地照顾到人们的需要；(b) 在提供社会服务方面开展更多的部门间合作，并与社区领导人和志愿人员建立伙伴关系；以及(c) 恢复人类文化固有的参与做法，例如社区志愿劳动（imece）。

16. 该方案的研究议程主要包括设计试办项目的基线研究，现在将把这些资料合并，用以建立处境危险群体的社会经济和人口统计状况，并在家庭一级查明这些人，以使方案有针对性。在地区区域使用的地理信息系统是一个恰当的工具，将用于这个目的。

17. 迄今为止，对权力下放进程的支助仅限于在那些有当地管理能力和实行了部门间方案的省份提供设在地区的试办项目的具体实例。地区方案提供了重要的经验：(a) 省和地区两级是综合与协助部门间干预措施的理所当然的地方；(b) 当地政府在研究支持下进行了形势分析后，会欣然接受把生活质量的社会指数作为一项发展议程；(c) 人类文化和社会支助系统可以用来动员社区参与、共同分担项目费用和共同拥有项目以及确保项目投资的可持续性。对土耳其权力下放的支助必须更加切合实际，并参与筹资问题的讨论，对于那些生活质量指数最低的资源贫乏地区而言更是如此。

18. 由于 1999 年土耳其两次强烈地震袭击了，工作方案做了重要补充。土耳其儿童康复计划为儿童基金会在该国实施一项主要的紧急方案提供了丰富的经验。这些经验带来了新的方案创新办法，例如社会心理辅导干预措施和实际执行爱幼环境的概念、新的合作、新技术和新的方案资源，这些都可以在下一个国家方案中采用。

19. 该项评估认为，行之有效的战略要更加具有连续性，并在下一个方案周期内采用所获教训和创新做法。经常方案表明，下列干预措施和战略在土耳其已经证明有效，在下一个方案中将继续采用：

(a) 宣传和社会动员(特别是在方案初期)；

(b) 切合实际的信息基础设施，以吸引公众注意；

(c) 执行伙伴的能力建设(地方和国家两级)；

(d) 对服务的提供采取部门间办法，例如成本效益高的儿童疾病综合管理、初级保健和转诊系统、幼儿综合保育和发育/母亲的培训、托婴所和青年中心等；

(e) 赋予社区志愿者和家庭权力，使其能够参与，承担责任追求自己的福祉，包括采取新的行为模式以及要求获得服务。为此目的，将使用切合文化实际的社会支助系统以加强参与，由此确保可持续性和成本效益；

(f) 对方案实施以地区为基础的(省和地区两级)启动和管理,以便对处境危险人口最大限度地按地区集中干预,并由于在地方加强问责制和监督而提高实施的效益和效率。

20. 儿童基金会将在土耳其采用上一个周期已经采用过的创新办法,例如社会心理支持、爱幼环境的概念和综合提供服务。这些将“综合”在备灾和紧急项目内,由国家省级行政机构作为备灾措施加以采纳。此外,还将保持与当地大学、志愿者组织和国际救济机构以及方案资源新的捐助者所建立起来的新的合作关系。为了宣传、政策与方案拟订,还将继续使用诸如土耳其儿童资料网网站和地理信息系统等新技术。在下一个方案周期,将确保开发一个监测和评估系统,以便实施和管理方案并进行资料整理。对方案过程、做法和费用进行资料整理有利于倡导推广创造性的干预措施。

### 评估家庭教育方案(罗马尼亚)

21. 儿童基金会在罗马尼亚的工作开始于 1991 年,现在第三个方案周期(2000-2004 年)已经展开。基金会承担了一项重大任务,在好几个战线开展工作,以解决幼儿教育、为人父母教育、社区发展、吉卜赛人社区教育、艾滋病病毒/艾滋病和对“改革的推动者”进行培训等问题。

22. 上一个五年家庭教育项目方案周期(1995-1999 年)是以前幼儿保育和发展项目(1991-1994 年)的延伸,深入到更多的县,现在的目标是通过对各种层次的保育人员和其他与保育政策和方案有关的人员进行教育和培训来稳国家庭。这个项目涉及各种伙伴,包括国家教育部、卫生部、劳工和社会保护部、市长、其他当地政府当局、非政府组织、教会、教育工作者、护士、社会工作者和父母。项目活动特别注重对改革的推动者(基本上是指幼儿园园长、教师、学校督察员、社会工作者、护士、市长等等)在幼儿方案的制定和实施、为人父母教育、保健教育和社区发展方面进行培训。

23. 评价指出了方案战略的某些优点:(a) 挑选关键的政府和非政府机构以及关键人员作为方案的伙伴;(b) 通过对培训员进行培训创造倍增效应;(c) 选择好的非政府机构伙伴以辅助项目的工作。将方案内容纳入现行系统使得规模得以扩大并确保了可持续性。

24. 也有一些令人关切的领域:(a) 目标需要更加明确;(b) 缺乏标准的评价和监测工具;(c) 项目人员不足;(d) 忽视托婴所;(e) 项目对吉卜赛儿童的影响最小。

25. 评价详细描述在执行项目过程中吸取的几个教训。社区领导和一些有关项目的存在决定著方案的成败。此外,除非基本的衣食需求得到满足,否则,贫穷社区的儿童对上学的兴趣就是有限的。另一个教训是,培训各种儿童保育专家并不

保证他们就会留在该系统内，许多工作人员在接受培训之后又转换到其他项目或专业。

26. 在下一个方案周期，该项目将著重于两个主要领域：幼儿保育和发展，包括完成学前教育、为人父母教育和儿童参与；社区发展稳固家庭、包括改革推动者的能力建设和吉卜赛社区的教育与发展。

27. 该小组认为，这样广泛而多样的方案在实施五年之后进行评价，需要在该国实际走访至少三个星期，实际监测方案活动并访谈同行，之后还需要几个星期写作和编辑结果。

28. 评价完成后，便被用来作为审查会议的一部分，将参加评价者和负责儿童保育和教育政策的政策官员召集到一起。召开参与者众多的会议，以评价作为讨论的基础，效果很多，为该区域内其他国家提供了一个样板。

### 咸海环境与区域援助项目的评价(涉及哈萨克斯坦，土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的地区项目)

29. 咸海环境与区域援助项目成立于 1995 年，对象是居住在受咸海危机影响地区的妇女和儿童。它包括了受影响的三个国家——哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦——靠咸海最近的省份。该方案有五个构成部分：产妇保健；儿童健康，包括腹泻病和急性呼吸道感染的防治；营养，包括母乳喂养、贫血症和缺碘；基础教育；以及水和卫生设备。

30. 已决定在 2000 年评价咸海环境与区域援助项目，以便为 2000-2004 年的新方案提供资料。该评价对现有文件、资料和统计数字进行案头审查；并与所涉各儿童基金会办事处、当地政府官员、保健人员、学校主任、非政府组织和这三个国家的其他伙伴进行讨论。评价的主要结果是：

(a) 显然由于儿童基金会的贡献，在免疫接种、腹泻病防治和母乳喂养方面达到原订目标。成功的因素在于充分的财政资源和人力资源、政治支助、明确的目标和目的、良好的社会宣传和动员，以及恰当地利用监测信息资料；

(b) 其他有关急性呼吸道感染、产妇保健、缺铁性贫血症、缺碘、基础教育以及水和卫生设备等大多数原订目标却没有实现。失败的原因是目标不现实或不明确，以及在教育和水及卫生设备等部门缺乏人力资源和财政资源；

(c) 项目管理的办法实际上已经由跨部门、跨国家的办法变为多部门、多国家的办法；

(d) 该方案在地方一级的能力建设上作出了贡献，在免疫接种、腹泻病防治、婴幼儿死亡（率）的控制、提倡母乳喂养以及在有限的程度上产妇死亡（率）的控制和儿童与妇女贫血的防治方面帮助了受益群体；

(e) 管理结构不足以承担任务。同样，目前儿童基金会、政府、非政府组织和其他国际伙伴之间的协调需要改善；

(f) 筹集捐款的成绩远低于原计划的水平。

31. 此次评价的许多建议已经纳入新的方案之中，对预防和控制急性呼吸道感染和贫血症还将作进一步的研究。评价还显示，乌兹别克存在著潜在的营养危机，在 11 月进行了一次中上臂臂围的测量。在急性呼吸道感染、产妇保健、缺铁性贫血症、缺碘、基础教育、卫生、以及水和卫生设备方面没有完成的工作则成为 2000-2004 年新合作方案的一部分。这项方案采纳了诸如幼儿保育和发展等跨部门的项目。规划过程努力确保目标明确、现实并可衡量。还正在作出努力以进一步加强社区一级在规划、实施和监测方面的参与，但在这方面国与国以及项目与项目之间各有不同。

32. 这三个国家间的建国政治进程令人难以预测今后这类国家间的工作会多有效。虽然许多问题是这三个国家所共有的问题，对咸海的各种问题却有不同的反应。但是，许多方案的干预措施在短期内会在这三个国家政府的技术人员参与下管理。

### 评价普及教育项目（阿尔巴尼亚）

33. 普及教育项目开始于 1997 年，该方案的筹备期及其两个阶段于 2000 年 6 月完成。方案的第一阶段包括六个学校，第二阶段包括了 10 个学校。阿尔巴尼亚教育部的教学研究所和多伦多大学的国际普及教育研究所是儿童基金会在这个项目中的伙伴。这次评价的目的是要评估这个项目对更广泛采用这一方法和建议的那些课堂有什么影响，以便扩大实施。

34. 评价包括审查和评估项目第一阶段所进行的内部评价，并对项目第二阶段进行评估。研究的方法主要是质量分析。

35. 普及教育课程的目的是要使集体进程教学法与让学生参与学习过程并提倡系统地学习这一教育思想相结合。该项目已经在阿尔巴尼亚执行，拟定出可以在一堂课内完成的“活动”。设计这些活动旨在实现数学、自然知识、阿尔巴尼亚文、公民教育和历史/地理课程的目标。这些活动不仅针对特定科目的目标，例如，语言的词类，而且为学生提供机会，就环境或保健等更广泛的题目从事对话。通过教学练习，鼓励学生将其所学应用到“实际”生活环境当中。

36. 评价的结果显示，在三年之后，此项目正在对参与的学生和其他相关人员产生积极的影响。其中一些评价结果如下：

(a) 有证据显示，在课堂参与、提高解题技能、更加容忍差异和增强自尊等方面发生了质的变化，并有一些学习成绩提高的事例；

(b) 成绩较差的学生在课堂参与和掌握课题目标上有了提高；

(c) 学生正在参与改善学校和社区的活动，据称他们与家人的关系也正在改善；

(d) 教师表示高度满意并且适应了集体进程教学法，他们把自己看作是协调人，与学生共同学习，而不只是教书匠；

(e) 教师认为普及教育项目比过去传统的模式更花费时间，但是，所有教师都表示，这个方法在使学生参加学习过程方面更有效；

(f) 活动由一个核心小组制订，而教师则在这些活动制订后执行，有些教师乐于自己编排活动，但是教师要增强自己制订活动的的能力，还需进一步的统一规划；

(g) 培训被认为对奠定这一项目的成功基础是非常有效的。所有相关的人士都表示希望获得进一步培训，并对培训人员进行培训；

(h) 活动资源还算充足，教师和学生寻找资源时很有办法。但是，大家都表示为了保证项目不断改进还需要更多的技术资源和参考资料；

(i) 校长、学区主任、教育部和教学法研究所都坚决支持执行这个项目。校长和学区主任正在自己的地区内提倡进行在职培训，研究所让工作人员参加核心小组工作，为执行该项目的教师制订活动和提供支持；

(j) 该项目似乎巩固了阿尔巴尼亚教育体系的课程改革努力；

(k) 由于该项目的的原因，学校和社区关系似乎也得到改善。

37. 评价指出，由于目前阿尔巴尼亚教育体系脆弱，此项目在相当一段时间内还需要某种形式的外部财政支助，因此，不能希望这个项目的效果“立竿见影”。普及教育课程的一个中心前提是要求既广泛又深入地渗透到教育体系之中。

38. 受该项目影响的学生是这一变革努力的最终受益人，他们已经有力地证明取得了这一项目所寻求的变革和目标。现在阿尔巴尼亚教育体系正在出现一股动力，在相当长一段时间内需要继续获得某种支助。现在教师、学生和家长推动教育体系改革已经形成一种势头，要求在整个教育系统完整灌输普及教育项目。在阿尔巴尼亚人在本国教育体系内有足够人数支持完全掌握这个项目之前，儿童基金会继续发挥伙伴和协调人的作用，将是高成本效益的做法。

39. 由于进行了这次评价，在 2001 年已经确定了几个方案的方向，包括在师范大学里增加教师任职前训练项目，在 1 到 4 年级里扩展该项目，以及增加新的学校。



## 不断变革的社会里的年轻人（东欧监测项目/无依儿童研究中心）

40. 今年的东欧监测项目报告着重谈到该区域 6 500 万 15 至 24 岁的年轻人的状况(1999 年)。这些人是共产主义崩溃之后离开学校的第一代，他们要找工作，还要决定是否成家。因此，从这一代人可以看出前十年改革的成果。

41. 在整个青年人口中，有 2 600 万人(41%)在学，2 100 万人(32%)就业，还有 1 800 万人(27%)既未在学也未就业。这一代人常常被描述为转型期的自然获胜者，易于接受新思想，能够适应新环境。然而，他们也是这些重新改造的社会的先驱。这一角色把他们置于一个关键的位置，转型期给他们既带来危险，又为他们提供了机会。

42. 该报告不仅突出强调了这一代人所面临的挑战，还把处于转型期的这一代人看作是这个地区经济和社会迅速转换时期的巨大财富。报告打破了年轻人只是被动地接受产品、服务和价值的概念，呼吁制订有利于青年人的政策，这对家庭、社区和社会以及年轻人自己都将是有益的。有两个概念是这种战略的基础：承认年轻人是拥有自己需要的独特人口组别；年轻人的参与，其中包括与年轻人进行有意义的对话，会对政策回应作出真正的贡献。

## 结论

43. 今年正在草拟本国方案建议和总行动计划的国家已经开始制订综合监测和评价计划。尽管过去曾尝试制订综合监测和评价计划，但是，目的并不明确，因此没有把它作为管理手段充分利用。这种情况正在改变，因为方案工作人员越来越熟悉这种前瞻计划的概念和益处，这无疑将有助于改善今后的评价工作。

44. 全球监测活动(普及教育和十年终了审查)所促进的收集和分析数据能力的加强及作为多指标类集调查活动一部分而制订的培训，无疑将为改善今后的评价提供更好的基线数据。但是仍有必要采取后续行动，继续加强参与多指标类集调查培训的对口人员和方案干事的能力。

45. 由于方案结构从传统的部门方式发展到以权利为基础的综合方式，方案评价对问责制将愈加重要。今后，将更加强调对方案框架本身的效益和用来取得成效的各项战略进行监测和评价。