



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
5 May 2000
Chinese
Original: English

2000 年年度会议

2000 年 6 月 13 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 4

人口基金

联合国人口基金

关于评价活动的定期报告

执行主任的报告

目录

| | 页次 |
|------------------|----|
| 一. 导言..... | 2 |
| 二. 国家一级的评价..... | 2 |
| 三. 对跨国方案的评价..... | 9 |
| 四. 专题评价..... | 12 |
| 五. 对评价活动的管理..... | 16 |
| 六. 建议..... | 18 |

一. 引言

1. 理事会第 82/20 和 90/35 A 号决定请执行主任就评价工作每两年向理事会提交一次报告。本报告是根据上述两项决定编写的，以供执行局参考。根据执行局 1998 年年会就上次定期报告进行的讨论，本报告提供了资料，以说明对人口基金赞助的方案进行的各种类型的评价结果和吸取的教训以及对评价结果的运用情况，并介绍为改进人口基金内部的监测和评价作法的倡议。

2. 在 1998 至 1999 年期间，总共对 103 个国家内的 316 个项目进行了评价。在所有已经完成执行的项目中，平均来说，对 46% 的项目进行了评价。除了正式的评价之外，人口基金资助的国别方案的所有组成部分都须经过内部审查，以作为国别方案中期审查过程的一部分。关于“人口基金内部审计和监督活动”的报告（DP/FPA/2000/13 号文件）总结了 1999 年进行的中期审查的结果，将把该报告提交执行局本次会议。在 1997 年底实施的新政策和新程序规定在所有接受人口基金资助的国别方案的方案周期结束时对其进行评价。在 1998 和 1999 年期间有 29 个国别方案结束，已经对其中 9 个进行了评价，所有这些都是亚洲和太平洋区域的方案，所涉国家是：伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、菲律宾、吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦。人口基金当前正在分析国别方案评价遵行比率较低的根本原因，并就消除这些原因的措施提出建议。与国别方案不同的是，对跨国方案无须在周期结束时进行评价。尽管如此，已经对相当多的跨国项目进行了评估，本报告第四节将讨论这些评估。

3. 应该强调，本报告所述评价是对在 1990 年代中期（大约在 1993/1994 年）举办的项目和方案进行的评估，因此，其特点是以人发会议以前的方式来评估人口方案编制工作。下文对评价结果和吸取的教训进行的分析反映了这一点。这些项目和方案评价结果对于调整执行中的国别方案，使其配合人发会议之后的方案重点非常重要。随着人口基金进一步发展和执行其多年期供资框架，从项目和方案评价中得出的结果和吸取的教训将成为注重结果的管理方式的基本组成部分之一。人口基金的评价工作还为以下工作提供了重要资料：提高国别人口评估的质量；帮助编制新的国别方案、次级方案和项目以及跨国方案；查明需要人口基金资助的新领域。与捐助者以及区域和国家各级的合作伙伴广泛分享了评价结果。以下各节将着重介绍国家、跨国和专题领域各级的评价活动所取得的结果、吸取的教训以及方案应用情况。

二. 国家一级的评价

4. 国家一级的评价由人口基金的国家办事处组织和管理，由独立的顾问进行，这些顾问主要是本国公民。此外，还请人口基金的国家技术服务小组进行重要的评价，尤其是国别方案评价。

人口与发展战略

5. 对非洲人口与发展战略方面的活动进行评价显示，人口基金已经成功地在一些国家帮助制订和通过了人口政策。一项证明特别有效的战略是建立与宗教团体之间的联系。例如，在尼日尔发现，与传统宗教的领袖进行的协作有效地改变了一般居民，尤其是决策者对于人口与发展问题的态度。在尼日尔进行的这种协作为在全国实施国家人口政策奠定了基础。

6. 在若干非洲国家，为促进人口政策的实施所建立的组织体制（人口政策单位）在提高关于人口问题的认识以及进行人力资源能力建设，以便分析人口与发展之间的相互关系方面，发挥了关键作用。但是，在很多国家，政府在向人口政策单位提供充分的授权、能见度和工作人员方面所作的承诺看来仍然有限。一个根本的问题是，人口政策单位得到的能见度经常不够，以致无法协调政府的发展政策。

7. 在收集人口数据方面，在马达加斯加进行的一项评价突出显示，必需在项目的设计中把数据收集活动的所有步骤，从数据的收集、处理、分析、一直到发布都包括在内。在这个国家和其他国家都强调了通过方便读者的出版物发表工作成果的重要性。

8. 在评价中发现，人口基金正在一些国家中进行有效的调整，以便适应把政策和方案的实施权力下放到下级行政和政治系统的普遍趋势。例如，在巴西，人口基金资助的三个项目帮助把人口变数纳入州和市等级的社会——经济发展规划，并协助制订了人口估计和预测方式以及不断更新估计和预测数字的方式。在菲律宾，已经编制了大量有助于规划和制订政策的数据和研究资料。例如，根据 1995 年人口普查完成了全国和地区各级的人口预测，省和市等级的预测数字正在完成。在 20 个重点省份中，已经编制出一些省份的人口和社会—经济概况，另一些省份的概况正在定稿。这些资料为全国、地区和地方各级的政府规划提供了非常宝贵的数据库。

9. 评价工作，尤其是非洲的评价工作强调，必须为监测权力下放的人口方案建立省一级的指标和数据系统。菲律宾是一个很好的例子，说明在高度权力下放的环境下可能出现什么类型的限制因素。这些限制因素包括对不同的地方政府单位有影响的各类人口问题；规划能力、技能和关注程度之间的差异；缺乏地方性数据库；在地方政府单位一级缺乏负责进行能力建设，以便把人口问题纳入发展规划的机构。

生殖保健

10. **青年的生殖保健。**评价显示，人口基金资助的方案更加重视青少年的生殖保健服务和这方面的信息。提供这些服务和信息的经常渠道如下：青年中心和同侪咨询，例如在博茨瓦纳、马达加斯加、毛利求斯、纳米比亚、尼日利亚、塞内加尔、乌干达和津巴布韦；校内外的人口教育和其他办法，例如在玻利维亚、博茨

瓦纳、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、马拉维、马里、纳米比亚、巴拉圭、巴拿马和斯里兰卡。在评价中发现的各国都取得的成就包括：提高了关于生殖保健、性、性别问题、计划生育、性病和艾滋病毒/艾滋病的意识；提高了青年、父母和教师进一步了解这方面问题的热情和希望；帮助讨论文化上的敏感问题。在像马达加斯加这样的国家，青年的行为发生了显著转变，比以前更为负责任；在像危地马拉、伊斯兰共和国和巴拉圭，显著的变化则发生在青年的知识和态度方面。

11. 对青年生殖保健项目进行的评价显示，必须制订多方面的战略，以使青年协会和非政府组织参与项目的编制和实施，并促进同舆论界领袖、父母和有关政府部委合作进行的活动，惟其如此，方能使这些活动能够持久和制度化。例如，在博茨瓦纳，为扩展采用创新办法的“以同侪咨询的方式帮助青少年”方案举办了一个项目，对该项目进行的评价发现，由于没有把项目活动中的权力下放到利益攸关者一级，项目活动的扩展和可持续性受到限制。对塞内加尔的青年咨询中心的效力进行的评价突出显示，必须同卫生部进行合作，以便保证不断向青年中心提供必需药品和避孕工具。在毛利求斯和津巴布韦发现，青年中心应该延长开放时间，并应设在青年易于进出的地点。此外，评价还强调，需要把产生收入的活动和技能培训活动包括在内，并重视不在校的青年。

12. 对危地马拉的一个人口教育项目进行的评价突出显示某些具有普遍意义的教训。任何项目，如果涉及在社会上引起争议的问题（例如性教育、男女权利平等和人权），都必须有一个政治对话过程，其中不仅包括同政府之间的对话，而且包括同所有参与社会发展的阶层之间的对话，尤其是同地方一级决策者之间的对话。

13. **生殖保健服务**。项目评价显示，人口基金不断促使把以妇幼保健和计划生育为基础的方式转变为以“生殖保健”概念为基础的方式。世界各国政府正日益接受生殖保健模式。例如，人口基金在危地马拉举办的一个项目促使政府加强努力，以便就生殖保健和性别问题达成共识，并促进关于生殖保健问题的技术性讨论。然而，正如对吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的生殖保健和计划生育服务质量进行的评估所显示的那样，在很多地方需要增加政府以及其他利益相关者对于生殖保健概念的理解，特别是在加强权力下放后的基层加强这种理解。

14. 对人口基金支援加强生殖保健服务的提供和管理进行评价显示，这种支援增加了获得优质生殖保健服务的机会，改进了对避孕措施的选择，并宣传了供进一步推广的模式。例如，在缅甸举办的4个项目凭借非常有限的项目和政府资源大大扩展了生育间隔服务。由于在1991年以前，公营部门几乎不提供这种服务，这是一项重大的成就。该项目还增加可供利用的避孕措施的种类。在人口基金的资助下，在南非的两个省制订并试行了改变保健服务的培训方式，对这些培训方式进行的评价显示，由于这些方式奏效，其他省份的政府也采取这些方式。

15. 对一个向埃塞俄比亚东部的索马里难民提供生殖保健服务的项目进行评价显示，该项目在难民营中增加了对生殖保健服务的需求，降低了婴儿和产妇发病率和死亡率，并大大减少了部分切除女性生殖器官的做法。造成如此的因素包括：提高经过训练的保健工作人员的护理品质，经常进行监督以及社区动员。一个非常活跃的项目协调和技术委员会在支持和监测项目活动方面作出了巨大贡献。

16. 对吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的国别方案进行评价显示，在哈萨克斯坦，避孕药丸和子宫环的普及率增加了 32%。与此同时，人口基金资助的避孕工具直接导致人工流产率在 5 年时间内下降了 15%。1995 年，吉尔吉斯斯坦的人工流产数目也以同样幅度下降，而且这一下降似与人口基金资助的避孕措施有关。

17. 对太平洋次区域的生殖保健次级方案进行的项目评价突出所汲取的一些教训。通过评价发现，导致一些国家实现了避孕工具的高普及率的因素包括：政府把生殖保健作为一个优先的保健方案予以支持；有效的信息、教育和宣传服务以及照应服务，包括社区分发避孕工具；男子的积极参与；在宣传计划生育方面遭遇文化、宗教和医药障碍极少；政府方案以及非政府组织和私营部门活动之间的互补性；促进方便使用者的服务，特别是方便青年和青少年的服务；经过适当培训的工作人员和有效的转诊系统；妇女的教育和识字程度较高。

18. 在赤道几内亚和马达加斯加进行的评价突出显示采取多层面方式的重要性，这种方式把生殖保健干预措施同消除贫穷、提高妇女地位和促进社区发展的举措结合起来，以便增加对生殖保健服务的利用和提高避孕工具的普及率。在评价结果中强调了把信息、教育和通讯活动与提供生殖保健服务的工作联系起来的重要性。

19. 对人口基金在肯尼亚资助的避孕套分发机进行评价显示，这些分发机如果定期补充避孕套，会在目标社区发挥很大作用。项目工作人员进行的提高认识活动在改进目标群体（男子、青年和商业化性工作及其顾客）对使用避孕套的态度方面发挥了关键作用。通过评价发现，一些目标群体认为，在社会上推销的“信任”牌避孕套在质量上超过卫生部免费提供的避孕套。在评价中还发现，卫生部的项目管理工作存在一些缺陷，有待今后解决。这些缺陷包括：在分发避孕套的记录不全，没有遵循分发的既定程序；没有定期为分发机补充避孕套；与其他类似项目进行的协作很少。将把当前独立的避孕套分发项目并入将在 8 个地区举办的生殖保健综合项目，并使其成为卫生部的商品全面分发系统的一部分。此外，卫生部正在保健改革的过程中考虑对避孕套收取少许费用，以便消除关于免费避孕套质量不好的观念，并保证在不完全依赖捐款的情况下持续提供避孕套。

20. 若干评价强调了利用非政府组织以及确保社区和私营部门参与的重要性。在菲律宾，政府和非政府组织采用的若干创新办法看来特别有希望取得成功。这些办法包括：建立产科中心、成立省一级的多部门机构间委员会和社区服务。对吉

尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦进行评价，显示由于非政府组织在中亚还是新生事物，而且其中很多组织是政府为争取额外资助建立的，因此，这些组织能否持续，很有疑问。对索马里的生殖保健服务进行的一次评价发现，私营部门是保健服务的主要提供者之一。但是，私营部门的提供者缺乏生殖保健方面的知识，因此，提供这方面的培训应能改进生殖保健服务的质量。

21. 若干评价突出了成功的能力建设战略中的基本组成部分。在马达加斯加一个非政府组织的若干生殖保健地点采用了以顾客为中心和改进提供效率的服务战略。通过评价发现，该战略是一个能够不断改进服务的良好工具。因此，建议其他非政府组织和该国政府也采用该战略。在也门试行了一项采取权力下放的战略，在农村培训中心和全国保健人员进修学校的各个分校培训社区医疗工作人员，与集中培训的办法相比，该战略证明较为容易实行，更适合保健工作人员的情况，成本效益也更好。该国政府随后以它为全国战略。通过项目评价还发现，必须根据各种工作人员类别的职业培训需要进行保健人员的培训。评价突出显示在提名受训人员之前确定甄选标准的重要性，以及优先培训来自农村地区的女学员的重要性。在评价中还强调，所有受训人员应该作出返回原工作岗位的承诺，政府也应保证聘用经过培训的工作人员并给予其适当报酬，以使他们具有在农村地区工作的动机。在吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦进行的评估显示，经过培训的提供服务者要求提供的避孕工具类别较多。需要结合培训方案作出扩大避孕选择的安排；在提高服务质量方面，这二者是相辅相成的。

22. 在人口基金提供的国别援助和跨国援助中，在紧急情况下为生殖保健提供经费是一个不大但日益增长的组成部分。1999年，对人口基金于一年内在机构间为应付紧急情况的生殖保健成套工具的实地经验进行了一次外部评估，通过评估发现，由于缺乏持续监测制度，难以对成套工具的使用情况进行适当分析。然而，从实地，例如从几内亚比绍，获得的趣闻显示，这些成套工具非常有用。该次评估发现，需要改进后勤工作，以便加快向紧急情况运送物资，并根据所针对的使用者的具体需要调整成套工具的内容。

23. 对向埃塞俄比亚境内的索马里难民提供的生殖保健服务进行的评价显示，在提供服务方面面临着一些限制因素，其中包括：由于项目地点处于边远地区而且执行机构所提供的服务条件较差，保健工作人员的更替率很高；由于路遥、路况恶劣和通讯联系条件差，产科急诊转诊服务效力不大；在难民居住的地区缺乏会讲索马里语的保健工作人员。

24. 通过评价发现，一些限制因素将妨碍人口基金资助的方案在生殖保健方面的可持续性。例如，由于加纳奉行结构调整政策并因此实施人员零增长的政策，卫生部家庭保健部门的人手不足。在摩洛哥、巴基斯坦和津巴布韦进行评价的报告

突出显示：需要将生殖保健纳入卫生部门改革中；需要把人口基金资助的保健和计划生育方案纳入全面的保健照顾制度；需要考虑到整个国家保健信息系统的优缺点。

25. 在科摩罗、马达加斯加和多哥进行的评价显示，如果不通过适当的监督制度来加强对服务提供人员进行的培训，这种培训将是徒劳的。对人口基金为也门和菲律宾的生殖保健活动提供的支持所进行的评价显示，方案活动分布地区太广致活动数量太稀少。在也门，通过评价发现，在一个通讯条件差的大国，对活动实行集中管理是没有效力的。评价报告建议把方案集中在人口密集的地区，并把方案的管理下放到省一级；省政府的代表应该更多地参与保健服务的规划和提供。

信息、通讯和宣传

26. 通过评价发现，人口基金在帮助向农村推广人员进行家庭生活和生殖保健教育方面取得了切实的成果，而且，这种教育是向男子宣传计划生育的有效手段。例如，已经在马达加斯加的6个省份建立了有效的体制框架以及自治的社会动员组织和地方信贷委员会。然而，由于以下原因，进展受到了限制：执行上述项目的人口部的工作人员缺乏经验和流动性；家庭生活教育主题有限，从而有损于志愿人员的热情；对志愿人员的相互竞争的需求。对马拉维的一个类似项目进行的评价显示，由于推广人员的时间受到限制，他们无法充分处理计划生育和人口方面的技术性问题的，此外，还缺乏与生殖保健服务人员之间的协作。

27. 对印度尼西亚的一个项目进行评价发现，项目活动提高某些省份和地区的政府官员的知识、承诺和信心。对项目活动的主人翁态度导致地方政府拨出资源用于不断进行人口和生殖保健以及信息、教育和宣传活动。对菲律宾的国别方案进行的评价突出，在该国的若干省份进行的宣传努力已经促使一些地方政府部门给予合作和承诺，从而增加了在某些地区为保健方案提供的财政和人员支持。侧重于对妇女的暴力行为的妇女和男女平等宣传活动促成了一项制裁强奸的全国法律的通过。

28. 在尼加拉瓜进行的一次生殖保健项目评价发现，通过进行宣传活动和与教会领袖结成联盟，可以克服社区中的不同阶层对于生殖保健的强烈但是原因不一的反对态度。将利用这样的联盟来规划人口基金为制订一项性保健和生殖保健全国计划而提供的援助。

29. 国别评价和专题评价都突出显示，尽管已经在使人们了解生殖保健和人口问题方面取得了重大进展，但方案必须超越这个范围，进而改变行为。必须制订出方法，以便衡量提高认识的活动所产生的影响。对菲律宾国别方案进行的评价显示，信息、教育和宣传活动没有与提供生殖保健服务的活动相协调，忽视了青年和男子。将在新的方案中处理这些在评价中发现的问题。

30. 在尼加拉瓜和加纳进行的项目评价发现，由于教育水平和识字水平低，戏剧、木偶戏、录相和电影是吸引宣传对象的注意并使其更加理解宣传主旨的有效媒介。在加纳，寓教于乐的活动包括利用足球赛的场合向农村青年进行宣传。另一方面，在吉尔吉斯斯坦、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦进行的评估显示，鉴于这些国家的识字程度很高，必须提供技术性程度较高的信息、教育和宣传材料。

31. 在马里对信息、教育和宣传活动进行的评价发现，这些活动所起的作用取决于目标社区在规划和实施阶段的参与程度。这些社区在编制具有社会内容的学习材料和利用传统沟通渠道方面的参与特别重要。

性别

32. 专门针对人口基金方案的性别层面进行的评价很少，但这些评价显示，需要以协调一致的方式注意这个领域。评价报告提到了一些根本性的限制因素，主要涉及：对于人口与发展方面的性别问题缺乏较为明确的运作定义；把性别关切纳入主流的国家能力较弱。对马拉维的一个项目进行的评价突出显示，电台节目提高了多数马拉维人对有关人口和生殖保健的性别问题的认识。对应机构日益认识到，必须按性别分别列其报告制度提交的数据。但是，尽管已经制订了把性别问题纳入人口和生殖保健方案主流的框架，仍然有待逐步建立一个全面的关注性别问题的监测和评价制度。在马达加斯加，评价报告突出显示提供关于男子生殖健康情况的数据的重要性，并建议在下次人口和保健普查中包括一个针对男子的调查表。

管理问题

33. 在 1998 和 1999 年进行的各种评价突出显示，人口基金对能力建设活动提供的资助经常使当地达到足够数量的专业力量和人力资源，在诸如人口与发展战略和生殖保健的领域，情况尤其如此。然而，如菲律宾国别方案评价所指出的，对知识、技能和行为的预期影响经常没有明确界定，难以衡量，因此，关于能力建设活动所产生作用的确切证据非常有限。

34. 通过评价发现，对方案的长期可持续性的主要障碍包括：工作人员更替率高；政府机关集权于一身；政府的承诺有时不坚定，证据是缺乏政府提供的对应资金。评价报告显示，需要在若干层面加强管理工作。这些层面包括使社区和其他利益攸关者参加方案的设计和管理，以便加强主人翁精神并提高在方案结束之后持续进行各项活动的可能性。人口基金面临的一项日益艰巨的任务是，使政府部门权力下放，并使人们意识到，方案越贴近人民，就越可能发挥效力并可长期持续。在很多拉丁美洲国家，如果把方案的管理权力下放到地方，可有效地帮助消除或限制对于像人类性行为这样的敏感问题的政治抵制。除其他外，在委内瑞拉为防止早孕所建立的州委员会就表明了这一点。

35. 为了分析国家机构的执行能力，人口基金在马达加斯加组织了一次对 10 个机构（7 个政府机构和 3 个非政府组织）进行的评估，这些机构都在过去执行过人口基金的项目。这次评价在中央以及在三个地区分析了各机构的全面管理、技术和财务能力。通过评价发现，中央一级的政府机关以及非政府组织机构多数具备适当的项目规划、人事管理、设备管理、全面项目管理、监测和评价以及培训能力。另一方面，多数机构需要以下方面的技术援助：财务管理和行政管理；有关生殖保健以及信息、教育和宣传（特别是从提高认识过渡到改变行为）的战略规划；建立管理信息系统。在为人口基金资助的新的国别方案选择执行模式时考虑到了这些评价结果。

三. 对跨国方案的评价

36. 1998 和 1999 年，人口基金对若干跨区域方案和区域方案进行了评价，以便准备为新的方案编制周期确定跨国方案活动。在编制 2000—2003 年跨国方案时考虑到了这些评价提出的建议。已经把该方案提交执行局在 2000 年举行的第一届常会。

区域方案

37. 在拉丁美洲和加勒比，对区域方案进行的一次专案评价显示，对区域活动提供的资助产生了若干适用于青少年生殖保健、护理和服务品质、生殖保健服务的性别层面问题以及性教育和生殖保健教育的方案编制模型和方法。已经制作了一套关于性别暴力法律的成套宣传材料，国会领导人正在利用该套材料动员该区域的各国惩治家庭暴力。这样的活动有助于委内瑞拉核准一项关于家庭暴力的新法律。此外，由于就以前很少引起注意的问题（例如乱伦和性虐待）进行了创新的研究，并在妇女组织和其他非政府组织之间建立了联盟关系，在智利和尼加拉瓜建立了一个牢固的宣传网络，该网络已帮助提高公众的认识。

38. 在非洲，对英语非洲地区的一个信息、教育和宣传培训方案进行的独立评价显示，通过该方案，总共向 762 个教师培训人员、学校视察员、保健工作人员培训教师和新闻记者提供了培训。培训方案的课程包括：对人口信息、教育和宣传的对象进行调查研究；编制和包装宣传讯息和材料；战略制订和方案管理；人际沟通和咨询技能。这些课程使得参加者能够成功地执行人口基金组织供资的信息、教育和宣传项目。

39. 然而，评价还显示，由于多数国家可资利用的人口信息、教育和宣传战略有限或存在弱点，上述区域培训方案不一定能够满足该区域内各机构的更为广泛的人口信息、教育和宣传需要。必须进一步制订战略计划，以便在次区域和国家一级进行信息、教育和宣传方面的能力建设。该次评价建议，在选择高等教育机构时应谨慎从事，因为这些机构的办学方针经常是重学术，而非重技能的培训。培

训方案与合作机构之间必须根据具体机构的优缺点就合作关系的宗旨和性质达成共识。

40. 一项关于加强业绩监测和评价制度的创举，以衡量生殖保健和计划生育方案取得的进展，导致为7个亚洲和太平洋区域国家确定了投入、费用、需求、优质产出和作用指标。对主培训教师和其他人员进行了数据收集、处理和分析方面的培训。然而，通过评价发现，该区域的联合国机构在确定生殖保健和计划生育指标方面进行的工作有若干重叠之处。

41. 1992年以来，人口基金向日本生育计划国际合作组织提供了区域经费，以便在孟加拉国、老挝人民民主共和国、尼泊尔和菲律宾试行关于社区生殖保健战略的方法。日本生育计划国际合作组织的社区生殖保健方式把重点放在护理质量上。一项外部评价显示在达到该方式的各项目标和显示其成功应用方面已经取得了显著进展。此外，在综合并汇编各种作业方式和个案研究以及转让专门技术知识和管理技能方面也正在取得良好的进展。

42. 日本生育计划国际合作组织的以社区为中心的模式有一个主要长处：能为按国别情况进行调整，同所涉国家的机构建立联系，并利用地方网络和社会团体，以便推行成本低廉的公众保健纲领。试行国家内的卫生部门决策权力下放的趋势正在继续，有利于采用该方式。在实现方案活动的可持续性方面，关键的基本要素包括使社区理解可持续性和自己管理这些活动的重要性。此外，从项目的一开始就需要纳入促进可持续性的措施，将其作为一项战略。

43. 对日本生育计划国际合作组织所举办项目进行的评价突出显示，在制订和巩固政府的公众保健方案时，需要进一步注意有效地利用以社区为基础的方式。通过评价还发现，需要进行更多的努力，以便制订在社会—文化方面妥当的方式来促使男性参与生殖保健，并改变使有害做法得以延续的根深蒂固的传统意识。应该进一步强调在文化方面妥当的信息、教育和宣传以及倡导活动，以便加深对“生殖保健”概念的理解，并使地方政府和社区具备自己的资源。此外，评价报告指出，日本生育计划国际合作组织现正处于需要把自己的概念以及业务方法、经验和教训汇集起来的阶段，以便其他感兴趣者也可从迄今取得的成功之中获益。

44. 在阿拉伯国家和欧洲区域进行了一次外部评价，课题是阿拉伯非政府组织网络为加强阿拉伯区域内非政府组织的组织和管理能力所进行的培训活动。这次评价突出显示了参与性的培训方法的效力。一些参加培训的非政府组织通过接受培训从各种捐助者那里为自己的方案争取到了资金。

45. 针对向阿拉伯国家联盟人口研究单位提供的支持进行了一次外部评价。通过这次评价发现，该单位是覆盖所有成员国的唯一人口研究单位，在该区域享有高度信誉，而且可以从多个捐助者那里筹资。但是，尽管具有这些相对优势，该单位仍然未能像预期那样建立起足够的国家能力，以便把人口数据用于发展政策和

计划。造成这种情况的主要原因可能是工作人员有限和项目设计中的弱点。主要的技术人员在方案实施的早期阶段离开了该单位，从而使工作人员总数从 9 人减至 4 人。使问题更为严重的是，执行机构提供的技术支持不力。发现的不足之处包括：选择的研究课题没有针对各国不同的需要；向高级别国家决策者传播研究成果方面的不足；技能转让方面的不足。

46. 对人口基金向联合国欧洲经济委员会的人口活动股提供的支助进行了最后评价。通过评价发现，这种支助对于移徙、老龄化、生殖保健和生育间隔方面的研究和决策具有重要意义。由于欧洲面临的移徙流动有所加剧、人口日益老龄化，传统的家庭结构发生变化，决策者需要得到扎实的数据和研究结果，以便作为人口政策的依据。人口基金支助的活动包括：建立数据库和分享资料、研究和出版活动以及研讨会和技术援助，特别是向经济转型国家提供的技术援助。通过评价发现，利用这种支助在 23 个国家编制的生育和家庭系列数据被广泛用于政策研究以及决策目的。

区域间方案

47. **生殖保健**。对生殖保健方面的区域间项目进行的一次专案审查发现，在人口基金自 1991 年以来提供的支助下，避孕需求和后勤管理需要全球倡议（现已改称为“生殖健康商品管理全球倡议”）取得了给人以深刻印象的业绩。通过总部和国家支助组提供的技术援助，所有区域的国家都得益于深入研究和培训讲习班。该次审查的报告建议，将该项目关于避孕需要的重点扩充，把全部生殖保健商品包括在内，并着手处理更多的生殖保健方案管理问题。

48. 该次审查的报告还建议关闭一些项目，例如为制订生殖保健技术准则提供支助的项目，因为已建议把这个项目转变为世界卫生组织（卫生组织）的一项核心活动。该审查报告突出，人口理事会的避孕工具研制方案通过研制子宫环和植入式避孕工具，今后将有助于增加可供选择的避孕措施，并防止意外怀孕。应该密切监测产品研制方面的进展，以便保证目前的势头得以持续。

49. **性别、人口与发展**。在性别、人口与发展领域举办的区域间项目大多与宣传活动有关，一名外部顾问于 1998 年对这些项目进行了审查。该项审查报告强调，尽管人口基金已经采取了重要步骤，以便通过宣传活动在各级提高对性别问题的认识，并界定性别方面的问题和将其纳入人口基金方案编制进程，但各项目现在应该超越举行会议和制订战略的范围，更为强调界定必要的体制改革措施，以便实现男女平权和平等。在男女平等方面，各项目还应该在重点放在男子，并处理由于男性的支配地位所导致的社会结构。

50. **宣传**。对技术和政策司管理的人口基金技术出版物项目进行了评价和使用普查，发现出版物的质量普遍很高。建议为了增加出版物的种类，人口基金应该

进行一次出版物审查，以便查明信息过多和信息空白，并查明作为对象的读者在信息方面的“未得到满足的需要”。应该充分利用新的通讯技术和信息技术。

51. 对信息和对外关系司管理的方案进行的独立普查和审查显示，人口基金改进了向非政府组织的信息流动情况，并帮助这些组织更为有效地进行宣传，以便筹集资源和促进人发会议的各项目标。向全世界媒体和公众提供的信息的质量逐年提高。与民间基金会的合作有所增加，为人发会议的具体倡议带来了新的资金。

52. 该审查报告突出了将对人口基金宣传方案的未来产生影响的世界性重要变化。传播媒体正在发生重大变化，像因特网这样的新的通讯形式日益重要。与此同时，由于材料的印刷和传播费用与日俱增，人们不得不对出版物的形式和内容进行重新评估。因此，人口基金必须以一种长期的技术观点来进行信息的传播。当代传播媒体所提供的信息在形式和内容上都缩短了观众和读者的注意时间。因此，必须制订简单和明确的讯息，以便更好地宣传人口问题，在各工业国家尤其如此。

四. 专题评价

53. 人口基金总部安排专题评价，由独立的国际和本国专家组成的小组进行。为了评估对过去的专题评价采取的后续行动，从过去进行过专题评价的国家内的人口基金国别办事处以及有关的总部部门收集了资料。

对过去的专题评价所提出建议采取的后续行动

54. **安全孕产。**为了评估人口基金支助的安全孕产战略的适切性、效率、效力和作用，于 1997—1998 年期间进行了一次专题评价。对以下举行了个案调查的国家进行了分析：孟加拉国、危地马拉、摩洛哥、尼日尔、菲律宾、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国。人口基金的一份关于降低产妇死亡率和发病率的方案咨询说明纳入了评价的结果。通过评价发现，参加评价的国家政府已经改进了对安全孕产活动的管理，并更为强调提供产科急诊。

55. 例如，在塞内加尔，政府采取了以下措施：成立了一个国家一级的生殖保健单位，以便合并主管生殖保健的不同部门和更好地管理安全孕产活动；在转诊中心建立了产科急诊小组；提高了工作人员的技能。在尼日尔，通过向保健工作人员提供交通工具和监督事项一览表而加强了转诊制度。上述措施包括向村庄提供牛车作为紧急交通工具，并向综合保健中心提供无线电通讯设备，以及向某些保健区一级的外科设施提供设备。

56. 在孟加拉国，政府进一步改进了已经很成功的安全孕产方式，办法是在地区保健中心扩大全面的产科急诊范围，并改进对医生、麻醉师、医务助理和护士进行的培训。成立了一个关于产科急诊问题的委员会，通过了一项社会动员战略，并正在编制关于如何减低产妇死亡率和发病率的宣传教育材料。危地马拉政府决

定把项目活动集中在产妇死亡率高的地区，并把安全孕产活动纳入当前的扩大保健范围战略。这方面的工作包括让即将临盆的高危妇女住进产妇护理所。在摩洛哥，为执行以下建议提供了支助：建立机制，使各省生殖保健方案的管理人员能够制定自己的方案和行动计划。尽管如此，基本保健服务（保健中心、接生所）和高级保健服务（医院）之间的缺乏整合仍然是降低产妇死亡率方面的严重限制因素之一。

57. **人口基金向艾滋病毒/艾滋病方面的干预措施提供的支助。**于1997—1998年对人口基金向艾滋病毒/艾滋病方面的干预措施提供的支助进行了一次专题评价，这次评价是在下列举行了个案研究的国家进行的：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。作为对这次专题评价提出的各项建议的后继行动，人口基金通过谈判从艾滋病方案争取到了一大笔捐款，以便资助聘请3个性病和艾滋病毒/艾滋病方面的国家支助组顾问以及3个后勤管理方面的顾问。此外，瑞典国际开发合作署（瑞开发署）正在提供雇用一名性病和艾滋病毒/艾滋病顾问的经费。艾滋病方案还正在为国家间活动提供资助，以便记录最好做法并制订下列方面的方案规划工具和指导性说明：青少年生殖保健；保险套预测和提供方法；把性病和艾滋病毒/艾滋病的预防和管理工作纳入生殖保健方案。

58. 在国家一级，后续倡议集中于针对决策者进行的宣传、战略规划、加强与艾滋病方案和其他伙伴之间的合作、把诸如青年的高危群体锁定为对象、把性病作为综合症加以管理以及提倡使用避孕套。例如，在多米尼加共和国，人口基金与艾滋病方案和妇女部合作，为该国所有法官和检察官举办了讲习班，以便讨论艾滋病法和家庭暴力法的内容和适用问题。进行了一次知识、态度和作法研究，以便增加青少年关于危险性行为的知识，并确定对改变行为产生影响的因素。在人口基金的资助下，青少年参加了一个为期一周的电台节目，讨论性问题和生殖保健问题，包括性病和艾滋病毒/艾滋病的预防问题。

59. 在苏丹，为政治和宗教领袖制订了提高认识和宣传战略。在两个州开展了战略性规划过程，以便提高艾滋病毒/艾滋病预防措施的作用，使其超出保健部门的范围。保健工作人员、社区领袖和非政府组织的代表接受培训，参与情况分析和行动计划的制订。恢复了国家艾滋病委员会的活动，在各个州建立了艾滋病委员会，并在其中包括了除保健部门之外的其他部门的代表。10个州的30个性病防治中心采取了把性病作为综合症进行管理的方式。计划在不久之后建立一个药品循环基金，以便发展性病药品、橡胶手套和保险套的分发系统。在适当防治性病方面存在的主要限制因素是由于文化上的原因，人们仍不愿意接受保险套，而且对通知伙伴的做法没有得到贯彻。

60. 在科特迪瓦，人口基金增加资助提供艾滋病毒/艾滋病和生殖保健服务咨询的青年咨询中心。在军营建立了保险套销售点，并在艾滋病毒/艾滋病宣传活动

中分发了保险套。在乌干达，艾滋病委员会建立了为该国的人工智能项目建立了一个中央数据库。正在更多地注意卡车司机、高速公路休息站男性工作人员、青年和青少年的需要。通过一个由人口基金资助的项目为青年举办了关于性病的信息、教育和宣传活动。在医学院建立了一套咨询课程。成功地通过非政府组织进行了保险套的社会推销活动，并通过进口 200 万只女性避孕套增加了避孕选择。

权力下放

61. 1999 年，人口基金政府权力下放对其方案编制所产生的影响进行了一次多国研究。这次研究的目的是阐明目前的趋势，并分享人口基金关于在权力下放的环境中制订和实施援助方案的实际经验。已经进行努力来研究人口基金国别办事处目前由于方案编制权力下放所面临的问题，同时认识到，关于应该如何使人口基金的方案和执行体制权力下放，没有一个单一的答案。

62. 该次研究的具体目的是：(a) 查明在人口基金与地方政府之间的协作中存在的问题；(b) 就如何改进人口基金为满足权力下放的需要，同时保证方案质量以及问责制所采取的对策提出建议。这次研究集中于那些由地方政府部门直接实施和/或执行人口基金所资助方案和项目的国家内的生殖保健方案。个案研究对所采取的各种模式的適切性、理由和影响进行了评估，并查明有利因素和限制因素。该项研究包括 7 个国家的个案研究，所涉国家是：玻利维亚、加纳、印度、墨西哥、尼日利亚、菲律宾和越南。除了这些个案调查之外，还向若干已经在权力下放方面取得某些经验的国家寄出了调查表。有 20 个国家作出答复。这些答复用于充实关于权力下放的影响的知识。

63. 该研究报告指出，回应政府权力下放的趋势，出现了错综复杂的组织体制，一度简单的向某个中央政府部门提供支助的方式已经大大复杂化。研究报告表明，权力下放会产生若干层次的官僚机构，因为必须在每一级政府重复中央一级的行政安排。这不可避免地推迟了方案的制定和执行，人口基金国别办事处在其直接同地方实体进行谈判的努力中遇到障碍时尤其如此。研究还警告，人口基金提供的支助会铺得太开，从而使作用被减少到微乎其微。因此，人口基金更为迫切地需要决定如何确定其方案战略重点以及把重点放在哪一级。

64. 人口基金的国别办事处一般都努力确保地方合作伙伴拥有方案。结果，人口基金必须进行大量的努力，以保证社区参与方案的设计和执行。然而，经验显示，在不同级别上的自治会使得方案的制订和实施变得更为困难。几乎所有进行了个案调查的国家所提出的一个问题是政府官员的频繁更替，特别是在不同地方级别上的频繁更替。这种情况不仅增加了对宣传的需要，而且使对人口基金程序的遵守情况更成问题。虽然人们普遍认为，人口基金的准则是适当的，但一些国别办事处发现，需要就方案和项目管理以及行政工作的具体方面问题制订简化的指导手册和指南。此外，国别办事处经常需要向不熟悉人口基金程序的地方官员提供专门培训。国别办事处的经验还显示，由于权力下放，需要在地方一级收集大量

数据。在进行了个案调查的大多数国家报告说，在收集这样的地方一级的基准数据方面遇到问题。

65. 人口基金国别办事处在权力下放的情况下遇到的最大困难问题之一，是保证顺利和有效率地向正在执行方案的地方一级划拨资金。在进行了个案调查的大多数国家，人口基金都建立了机制，以便帮助直接向项目划拨资金。这个办法看来取得了较好的结果，但在一定程度上为次级方案或项目一级现有的管理能力所妨碍。此外，由于担心地方上的合作伙伴在财务上的问责制情况，促使国别办事处在一些国家加紧了财务控制措施。研究报告指出，人口基金的程序性规定在某些方面提倡侧重行政管理和控制的传统，因此不符合权力下放的精神以及正在捐助者中形成的以绩效为基础进行管理的趋势。国别办事处在权力下放的方案中面临的另一项挑战是保证提供适当的技术支持。此外，国别办事处采取了一些跟踪监测绩效的方式，以便弥补路途遥远以及信息和通讯系统差所造成的欠缺。

66. 权力下放对国别办事处的工作量产生了影响，并改变了国别办事处的作用和结构。由于对应方以及合作伙伴的增加，方案周期所有阶段的工作量都有所增加，此外，由于地方各级的能力不确定，使问题更为复杂。使工作量增加的另一个原因是必须一直能掌握国家的不断演变情况。此外，还需要同很多级别的政府举行谈判，并与所有有关方面保持良好关系。由于人口基金的方案规划采用了新方式，例如使用逻辑框架以及明确规定预期成果和指标，也需要额外的时间和资源。国别办事处发现，级别较低的政府缺乏所需的技术和管理能力以满足这些规定，因此经常提供技术支持以及额外的财务和方案监测。由于监测权力下放的方案有工作量和地理上的困难，一些国别办事处选择采用“卫星结构”，成功地利用国家专业项目人员机制来帮助监测和提供技术支持。在其他情况下，国别办事处协助建立方案管理小组，或依靠政府实体和地方机构。这些办法的成功程度不一。

67. 已经把在 7 项国家个案研究中得出的结论和吸取的教训综合为一份报告。已经向高级管理人员提交了这次研究提出的一系列建议，以供其考虑。将通过印刷品和电子媒介广为传播这项研究的成果和吸取的教训。

生殖保健规划的实施

68. 人口基金于 1998 年进行了一次审查，以评估迄今在执行 1994 年国际人口与发展会议（人发会议）行动纲领的生殖保健方式方面取得的进展，并提出加强改进人口基金对生殖保健方案的支助的效力、效率和战略方针的模式。对 6 个国家进行抽样审查，它们是布基纳法索、墨西哥、摩洛哥、尼泊尔、菲律宾和乌干达，它们代表了各种不同的发展水平和经验。针对以下 6 个主要领域进行了研究：政策和法律环境；生殖保健活动的组织和管理；获得生殖保健服务的机会和这些服务的品质；信息、教育和宣传活动；在生殖保健的所有基本组成部分中纳入社会一文化和性别观点；人口基金为实施生殖保健方式所作的贡献。以人口基金的监

督和评价办公室制订的概念框架为依据，由三名国际顾问和一名本国顾问组成的小组在抽样国家内收集了数据。

69. 这次专题审查突出显示了上文所载的很多在项目评价和国别方案评价中查明的问题。此外，该次审查着重指出了若干为改进人口基金对生殖保健活动所提供支助的战略性机会。在总体方面，该次审查建议：使组织上的支持更侧重干预，更多地注意执行问题并提供更为恰当和及时的技术援助。为了实现这些目标，该次审查建议人口基金：

(a) 帮助各国制定自己的一套生殖保健服务以及提供这些服务的战略和计划。该套服务应该以地方上的优先事项、关于成本效益的评估结果以及对财务和管理能力的现实评价为依据；

(b) 采取更为主动的措施，并在可行的情况下在捐助者中起带头作用，以便协调在生殖保健方面的投资；

(c) 与政府进行合作，以便使社区、非政府组织以及私营部门和传统部门参与生殖保健方案的执行；

(d) 加强国别方案，因为人口基金的资金目前涵盖地理范围太大，专题也太多，以致深度不够。可供选择的加强措施包括努力制定、确定和提倡可仿照的模式；集中努力提高高危群体获得生殖保健服务的机会；集中注意改进生殖保健管理系统；

(e) 把效率、可仿照性和可持续性纳入为生殖保健活动供资的业务标准。需要在方案设计中列入适当的指标，以便在这些方面进行监测；

(f) 加强技术援助能力。随着开始提供多种多样的生殖保健服务，而且地方当局试图筹备这些服务，对技术援助的需求将继续增加。已经广泛分发了这次审查的结论，除其他外，包括“评价结论”的出版物的重点简介，这可在人口基金的网站获得该出版物。

五. 对评价活动的管理

70. **同开发计划署的协作。**在加强机构间评价协作方面，人口基金为新成立的开发计划署评价网络的工作提供了实质性帮助。人口基金的监督和评价办公室的一名工作人员于1999年初参加了该网络，并率领一个特派团前往圭亚那，以评价一个由开发计划署出资的项目。这次评价的报告得到了当地开发计划署办事处的赞赏，并将有助于规划开发计划署今后向圭亚那国内的联合国志愿人员方案提供的支助。人口基金的工作人员还简述了组织评价团的经验教训，将与开发计划署交流。在人口基金内部发布了这些经验教训，以便帮助指导今后的评价活动。整体来说，两个组织都已经从这些协作经验中获益。

71. **人口基金评价网络**。1999年，人口基金成立了一个“评价网络”，由总部的评价干事以及8个国家支助组各派一名评价联络人组成。评价网络的总目标是改进“监测和评价”传统，以便帮助提高人口基金所做工作的质量和影响。具体而言，评价联络人的作用是：(a) 充当顾问，促进更好地利用各种监测和评价手段；(b) 帮助查明各种需要，并提议提高方案和项目评价质量的办法；(c) 促进在各国和区域之间交流有关评价方式和所汲取教训的信息和经验。

72. 为了开始工作，该网络于1999年11月在人口基金总部举行了为期一天的研讨会。该讲习班审查了若干最近进行的研究和其他活动（包括对逻辑框架方式的应用问题进行一次专案研究、对多年期供资框架进行的一次可行性研究、各种专题评价、政策适用情况审查和审计）的结果，所有这些研究和活动都表明，需要加强人口基金当前的监测和评价作法的某些方面。在这次审查的基础上讨论了如何改进上述作法的问题，并商定了评价网络在2000—2001年期间的工作计划。网络的工作计划规定的头一项任务是加强其成员作为技术顾问的能力，以便促进更好地利用逻辑框架方法，并帮助把该方法用作一项外地监测和评价工具。评价网络定于2000年4月举行一个内部研讨会。将在两年之后对评价网络的作用、功能和效力进行审查。

73. **对准则的审查**。人口基金已经开始审查当前的方案准则，以便查明哪些领域需要强调的监测和评价问题，尤其是采用注重效果的方式进行审查，并且查明那些领域如提供补充材料和工具，可有助于方案监测和评价。然后，评价网络将根据这次审查的结果提供协助，以便编制实用的说明和指南，将之归为“工具”以便加强监测和评价做法。在适当的时候，所针对的使用者将试用这些工具。可能涉及的课题包括：利益攸关者的参与、确定和挑选适当的产出指标、制定不同专题领域的监测问题一览、良好做法举例。

74. **今后的计划**。1999年期间，人口基金在因特网的网站提供了专题评价的结论。已将其格式改成更加吸引人，除报告正文之外，还提供了每个课题的摘要。采用在网上发表的办法也是为了更为充分利用人口基金的内联网来传播评价结论，并传播这些结论的综述报告以及关于中期审查和其他方案审查的分析报告。将特别注意以最佳方式利用电子媒体，将其作为进行知识管理和在评价中汲取经验的工具之一。

75. 除了编制一套需要不断查明、制订和传播各种说明和指南的工具，以便加强监测和评价做法之外，人口基金还将举办若干专门关于监测和评价的培训活动。监督和评价办公室的工作人员将与国家支助组中的评价网络成员以及训练处协作，具体针对注重效果的管理方式、监测和评价以及管理技能举办培训班。计划于2000年为非洲以及亚洲和太平洋区域的人口基金国别办事处方案人员举办两个这样的培训班。在2001年将举行更多的这种讲习班。

六. 建议

76. 谨建议执行局注意到 DP/FPA/2000/10 号文件所载关于人口基金评价工作的定期报告。
