



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
7 April 2016  
Chinese  
Original: English

2016 年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 12

人口基金——评价

## 联合国人口基金

### 年度评价报告

#### 评价办公室主任的报告

#### 摘要

独立评价办公室，按照人口基金的订正评价政策(DP/FPA/2013/5)和执行局的有关决定，提出其 2015 年年度报告。报告根据各项主要业绩指标列出评价职能取得的进展，特别是与列入预算的 2014-2015 年过渡性两年期评价计划有关的进展。

报告介绍了从 2015 年完成的整体评价中汲取的经验教训。报告介绍了评价办公室如何帮助联合国内的联合评价工作，以及帮助全球同业交流群加强国家评价能力。最后，报告介绍了对 2014 年年度报告(DP/FPA/2015/6)中提出的各项建议采取的后续行动。

#### 决定要点

执行局不妨：

(a) 表示注意到关于人口基金评价职能的报告(DP/FPA/2016/5)和评价办公室 2016 年工作计划(附件一)；

(b) 重申评价职能在人口基金所发挥的作用，和经订正的评价政策(DP/FPA/2013/5)所列原则的相关性；



(c) 表示注意到在执行 2014 年年度报告中各项建议方面取得的进展,并鼓励人口基金采取进一步行动,以确保充分执行这些建议;

(d) 请评价办公室在 2017 年报告人口基金评价职能的状况。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 评价职能的业绩 .....	4
A. 整体和方案级评价的规划和管理.....	4
B. 评价报告的质量.....	7
C. 评价结果的传播.....	8
D. 评价的使用和后续行动.....	9
E. 财政资源 .....	10
F. 人力资源 .....	12
三. 加强评价能力 .....	13
四. 从 2015 年整体评价和调查吸取的经验教训.....	14
五. 评价伙伴关系 .....	17
六. 在关于 2014 年的各项建议方面取得的进展.....	18

### 附件一览表

- 一. 整体评价(2014-2015)和(2016-2017)
- 二. 方案级评价(2015-2016)
- 三. 评价覆盖范围(2014-2017)
- 四. 质量评估 2014
- 五. 管理层回应的后续行动(2012-2015)
- 六. 监测和评价人力资源(2014-2015)
- 七. 对人口基金为获得人口和住房普查数据以帮助决策和政策制订(2005-2014 年)而提供的支助进行整体评价的主要结果
- 八. 2014 年年度评价报告中各项建议的执行情况

各附件可在人口基金执行局网页上查阅。

## 一. 引言

1. 本报告根据 2013 年经订正的评价政策(DP/FPA/2013/5)和列入预算的 2014-2015 年过渡性两年期评价计划(DP/FPA/2014/2)评估了评价职能的业绩。报告着重指出在评价职能改变方面取得的进展以及持续面临的挑战。报告详细介绍根据各项主要指标取得的业绩；列出为加强评价能力所采取的措施；并说明人口基金如何在联合国内部和与国际评价社群进行交流。报告还介绍在 2015 年完成的整体评价中汲取的经验教训。

2. 在追踪 2014 年年度报告就加强人口基金评价职能所作建议的后续行动后，报告评估了在 2015 年取得的进展。特别值得注意的是为进一步确定和改进人口基金评价工作的规划、资源配备和管理框架而作的努力；推进人口基金为建立一个更加成熟、更有效的评价职能而作的努力。

## 二. 评价职能的业绩

3. 对人口基金评价职能的评估是在六个关键业绩领域进行的：(a) 规划和管理；(b) 质量；(c) 结果的传播；(d) 使用和后续行动；(e) 人力资源；以及(f) 财政资源。这些遵循订正评价政策的评估提供证据显示在这些对产生及时和优质评价至关重要的领域是否取得进展，是否可以放心使用这些评价来促进问责制、循证决策和汲取经验教训。

### A. 整体和方案级评价的规划和管理

#### 整体评价

4. 在 2015 年，评价办公室完成了：(a) 一项专题评价，以评估人口基金为获得人口和住房普查数据以帮助决策和政策制订而提供的支助(2005-2014)；(b) 对孟加拉国第八个国家方案(2012-2016)进行的独立评价；(c) 对在 2010-2013 年期间完成的国家方案评价中汲取的经验教训进行的综合调查。这些评价的主要结果载于本报告第四节

5. 人口基金支助的关于(a) 计划生育(2008-2013)以及(b) 青少年和青年(2008-2014)的专题评价目前在报告阶段。这些评价结果将在 2016 年 9 月提交执行局第二届常会。

6. 执行局于 2015 年 9 月核准了列入预算的 2016-2019 四年度评价计划(DP/FPA/2015/12)后，评价办公室启动了与人口基金 2014-2017 年战略计划结果 1、2 和 3 有关的若干新评价活动，以及一组贯穿各领域的国家方案评价，其目的是从人口基金处理处于脆弱和易受伤害状态的国家的过程中汲取教训。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 见附件一。

7. 对加拿大和瑞典(瑞开发署)支助的 H4+联合方案(2011-2016)进行的联合评价将评估 H4+对加快全球在性、生殖、孕产妇、新生儿和儿童健康方面作出的贡献。根据从 H4+联合方案的执行中汲取的经验,这项评价将有助于主要利益攸关方的问责制和学习。评价将有助于审查合作伙伴在 2015 年后的任务。
8. 人口基金供应品全球方案(加强保障生殖健康用品供应的全球方案的第二阶段:2013-2020 年)中期评价的筹备阶段已经开始,目的是在 2016 年启动开始阶段。
9. 对于人口基金在 2012 至 2016 年期间为防止和消除基于性别的暴力行为和有害做法(包括在人道主义情况下)而提供的支助,筹备性的数据收集已经开始,目的是提供信息帮助对评价此种支助的工作进行详细的概略调查。评价结果将有助于查明成功进行干预活动的有利因素,并有助于复制或扩大此种做法。
10. 评价办公室与儿童基金会评价办公室一起为新的全球加快行动制止童婚方案制订评价计划。在 2016 年,将进行一项可评价性评估,目的是定出将于 2019 年进行的评价的设计、范围、做法和方法,评价结果将为人口基金战略计划结果 2 提供信息。
11. 在 2015 年,评价办公室与孟加拉国、刚果民主共和国、海地、利比里亚、缅甸和尼泊尔的国家办事处合作,开始制定和试用新的组群国家方案评价做法。评价采取双管齐下的办法;将 6 个标准的国家方案评价结果与跨国整合分析结果合并,以便从人口基金处理脆弱和弱势状态的国家的战略和方案拟订中汲取经验教训,并为其提供信息。
12. 在 2016 年,将开始进行两个新的评价,包括:(a) 评价全球和区域干预措施(2014-2016);(b) 对在 2014-2015 年期间完成的国家方案评价中汲取的经验教训进行综合研究。

#### 方案级评价

13. 列入预算的 2014-2015 年过渡性两年期评价计划(DP/FPA/2014/2)载有关于在区域办事处和评价办公室指导和支助下开展人口基金国家办事处委托和管理的国家方案评价工作的承诺。评价办公室监测该计划的执行情况,并作出调整,以反映不断变化的国情和组织需求。
14. 计划在 2015 年进行 20 项国家方案评价。其中 3 项(伊朗、泰国和也门)被取消,3 项(布隆迪、多米尼加共和国和缅甸)被推迟。取消和推迟的原因包括:国家方案和联发援框架延长,政治和民间动乱,以及国家办事处选择进行项目评价而不是国家方案评价。评价办公室核准了其余 14 个国家方案评价的职权范围,并核准了通过资格预审的评价小组;13 个国家方案评价的设计和实地工作阶段已经完成,评价报告正在定稿。不幸的是,在委托进行加勒比区域英语和荷兰语国家的多国方案方面在采购过程中出现重大延误。

15. 预计在 2016 年进行 20 个国家方案评价。这与列入预算的 2016-19 四年度评价计划有些不同。这反映了决定增加两个评价(莱索托和摩尔多瓦); 取消最初计划的四项评价(玻利维亚、中非共和国、冈比亚和斯里兰卡); 将一项评价(菲律宾)推迟至 2017 年。

16. 关于人口基金对东欧和中亚的计划生育项目提供的支助, 原计划在 2015 年对此进行的区域评价, 因预算不足被取消。人道主义和脆弱状况处已开始为一个方案级的基线评价工作进行筹备工作, 评价的对象为由多机构建立的在人道主义紧急情况下预防和应对基于性别的暴力行为的实时问责制伙伴关系。这项研究定于 2016 年完成。计划在 2016 年对促进东非和南部非洲区域产妇健康和降低产妇死亡率的伙伴关系进行评价; 然而, 另一些计划进行的区域方案级评价工作因资源不足被取消。

17. 经订正的评价政策的设想是, 国家方案至少在每两个方案周期评价一次。<sup>2</sup> 看来, 国家方案评价继续是国家办事处最主要的评价方式, 此外还有其他评价方法, 如联合国发展援助框架的评价, 以及联合国国家工作队授权进行和管理的“一体行动”的评价。在 2015 年, 71.4%进行了国家方案评价的国家办事处(14 个中的 10 个)在上一个方案周期也进行了一次评价。<sup>3</sup>

18. 然而, 由于环境迅速变化、对专用资金的依赖日益增加、联合方案模式的使用和人道主义行动的参与越来越多, 显然有必要扩大评价领域和增加其在整个组织的覆盖范围, 以满足问责和学习经验教训方面的需要。评价办公室正在制定进行方案级评价的指导方针, 以确保分散的评价活动按照人口基金评价政策和列入预算的 2016-2019 四年度评价计划所载原则进行(见下文)。

#### 列入预算的 2016-2019 四年度评价计划

19. 在 2015 年, 评价办公室牵头为人口基金制定第二个列入预算的多年期综合评价计划。该计划是在全组织广泛协商后制定的。这是规划评价工作的新方法, 其中有一系列反映本组织不断变化的需求的整体评价和方案级评价。根据该计划, 评价办公室将进行人口基金 2014-2017 年战略计划的成果和产出以及业务模式所勾画出的 19 个整体评价和其他评价调查。方案级评价的重点是国家、联合和区域评价, 并有更多的地域和专题评价。

20. 执行局在 2015 年 9 月通过的列入预算的 2016-2019 年四年度评价计划是为委托和管理评价工作提供指导的灵活框架。将于 2017 年审查该计划, 以确保其能够快速应对不断变化的情况, 并与下一个人口基金战略计划的优先事项保持一致。

<sup>2</sup> 而不是像以往那样在每个方案周期进行一次。见 [DP/FPA/2013/5 第 13 段\(a\)](#)。

<sup>3</sup> 见附件二和三。

## B. 评价报告的质量

21. 评价办公室对最终方案评价报告的质量进行事后评估，<sup>4</sup> 其目的是评估评价结果、结论和建议的可信度，并监测在趋近联合国评价小组的规范和标准方面取得的进展。在 2015 年，提交了 17 份在 2014 年进行的国家方案评价的最终报告供评价办公室进行质量评估。<sup>5</sup>

22. 表 1 按评价年度列出了 2010 年至 2014 年国家方案评价报告的质量。自 2012 年以来，质量有明显改善。在 2014 年，多数评价报告被评为“良”；被评为“差”的报告数目相应减少。没有报告被评为“不满意”。

表 1  
国家方案评价报告的质量 (2010–2014)

年份	评价质量评等								共计
	很好	%	良	%	差	%	不满意	%	
2010	0	0%	2	9%	16	70%	5	22%	23
2011	0	0%	3	12%	19	73%	4	15%	26
2012	0	0%	3	20%	10	67%	2	13%	15
2013	1	8%	5	42%	6	50%	0	0%	12
2014	1	6%	12	71%	4	24%	0	0%	17
<b>质量趋势 (2013–2014)</b>		↔	↑ ↑		↓		↔		

资料来源：人口基金评价办公室

23. 这是重大进步。这些国家方案评价都经过人口基金在评价政策于 2013 年修订后推出的质量保证机制的检验。评价办公室为拟议的评价小组的职权范围和资格预审提供的质量保证有助于评价工作。同时在加强评价能力方面采取了更专注和协调的方法。值得注意的是，这些报告中的调查结果和分析部分一直被评为“良”，表明可放心地使用在 2014 年编制的大多数国家方案评价报告中的信息来编制方案和作为机构的经验教训。

24. 然而明显的是，一些系统性的挑战依然存在，特别是能够应对人口基金高度专业化任务的技术娴熟的评价人(个人或咨询公司)的数目和能力有限。在 2015 年，评价办公室和采购事务处发布了第一个提供预先市场通知的人口基金评价采购计划，其目的是改善评价工作投标书的数量和质量。依照人口基金最近关于个人

<sup>4</sup> 所有方案级评价的质量保证是由委托办公室评价管理人员进行的。国家方案评价的质量保证则是在区域办事处监测和评价顾问支持下进行的。

<sup>5</sup> 见附件四。

顾问的政策，<sup>6</sup> 评价办公室和方案司努力在改进人口基金的顾问名册，以确保更清楚地区分评价和监测领域的专门知识。评价办公室负责审查评价顾问。预计该名册将帮助业务单位加快采购过程。然而，评价办公室继续倡导早期规划，以确保及时和可信的评价能够帮助机构的决策。

25. 在 2015 年，评价办公室根据按照联合国全系统性别平等行动计划(联合国全系统行动计划)衡量的评价业绩指标，报告了人口基金评价职能符合要求的情况。评价办公室委托进行了一项外部分析，作为评估 2014 年国家方案评价报告的基线。这项分析得出结论是，各项报告符合要求。打算从 2016 年起，将全系统行动计划评价绩效指标纳入人口基金的评价质量评估系统。

26. 在 2015 年，评价办公室对方案级评价和整体评价的质量保证和评估系统进行了审查，目的是确保该系统符合利益攸关方在国家、区域和全球各级的需要，并且符合人口基金的评价政策。审查包括与人口基金在总部、区域和国家各级的评价人员协商，以及对照类似的联合国和其他发展机构的评价质量系统。审查确定了一些需要改进的领域，评价办公室在考虑到审查结果和建议后，将在 2016 年对现行制度做一些改变。

### C. 评价结果的传播

27. 有效地告诉人口基金工作人员、主要合作伙伴和利益攸关方整体评价和方案评价以及人口基金其他评价活动的结果对确保透明度和问责制以及对促进有效的学习和使用这些结果至关重要。

28. 评价办公室每季度向人口基金执行委员会提供最新评价结果，供其用于决策和建立一个更强的规划和利用评价的机构文化。评价办公室还定期向审计咨询委员会提供最新信息，供问责之用。在 2015 年 5 月和 11 月出版了两期人口基金关于评价的半年度通讯(《影响》)，该通讯在内部和外部得到广泛分发。

29. 公众可通过人口基金评价数据库<sup>7</sup> 取阅人口基金所有整体评价和方案级评价报告和相关评价质量评估。评价产品均以不同语文提供(英文、法文、西班牙语，某些评价还提供阿拉伯文和葡萄牙文)，以方便主要利益攸关方使用。评价办公室的既定做法是通过举办利益攸关方讲习班、网络讨论会、会议和非正式情况介绍会传播评价结果。所有的整体评价均有一个传播计划，以确保评价产品能够在评价进程所有阶段及时提供和易于获得。

30. 为了评价人口基金与孟加拉国的第八个国家合作方案(2012-2016)，于 2016 年 3 月初在达卡举行了一个利益攸关方讲习班，以便能够在评价报告定稿之前讨论评价的结论和建议。关于对人口基金为获得人口和住房普查数据以帮助决策和

<sup>6</sup> [http://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/DHR\\_IndividualConsultant\\_0.pdf](http://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/DHR_IndividualConsultant_0.pdf)。

<sup>7</sup> <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>。



政策制订而提供的支助(2005-2014)进行的评价,评价办公室在与联合国统计司协调后制定了传播评价结果的计划。这项计划包括(a) 在数据收集阶段,在对肯尼亚、毛里塔尼亚、缅甸、巴勒斯坦、秘鲁和塔吉克斯坦进行访问的终期,与在这些国家的人口基金国家办事处和国家统计局分享初步调查结果;(b) 向支持 2020 年一轮普查的司际工作组做介绍;(c) 在联合国统计委员会第 47 届会议期间举办关于从 2010 年一轮人口普查汲取的经验教训的会外活动;(d) 一份供在马斯特里赫特举行的第十二届欧洲评价协会两年度会议提出的文件。

31. 认识到有效信息和知识管理对实施人口基金评价政策的重要性,评价办公室在努力制定一项符合 2016-2019 年列入预算的四年度评价计划的全面通报和知识管理战略,其目的是(a) 传播和分享评价工作产生的知识;(b) 帮助人口基金实现关于通报结果的整体目标;(c) 帮助发展人口基金工作人员和伙伴的评价能力;(d) 促进机构的评价文化。

#### D. 评价的使用和后续行动

32. 评价政策要求人口基金确保管理层能够及时制订对整体评价和方案级评价的回应并采取后续行动,以提高方案的业绩、成效和效率。

33. 人口基金方案司用管理部门回应跟踪系统来监测整体评价和方案级评价的使用情况和后续行动。在 2015 年,“已被接受的而且应在当年采取行动的方案评价建议得到履行的百分比”继续有所改善,达到 77.96%,与此相比,在 2014 年为 76.49%,在 2013 年为 60.96%。<sup>8</sup>

34. 在 2015 年,方案司对联合国其他组织采用的良好做法进行了审查。审查确定可以通过复制一些功能来改进管理部门回应跟踪系统。审查还确定了加强对评价建议采取后续行动的机制,特别是:(a) 发布具体指导方针,指导如何使管理部门对通常涉及人口基金多个业务单位或多个组织的整体评价(联合评价)所作的回应得到协调;(b) 每半年向人口基金执行委员会报告评价建议执行进度一次。

35. 自 2011 年以来,人口基金一直在努力提高国家方案评价的质量、可信度和使用,使其随着时间的推移稳步改进。评价办公室认为试图综合由此取得的证据的时机已到。在 2015 年,对从 30 个在 2010 年至 2013 年进行的国家方案评价及其质量评估中汲取的经验教训进行了综合研究。按照这项研究的设计编制了一个方便用户的出版物,以列出各项良好做法,提供信息和指导人口基金的战略、方案和业务系统。

36. 由于自 2014 年以来国家方案评价的质量显著提高,评价办公室打算每两年进行一次证据综合。

37. 在 2015 年,评价办公室通过积极参与内部讨论论坛和知识分享平台促进了人口基金 2014-2017 年战略计划的中期审查。关于人口基金为:(a) 计划生育

<sup>8</sup> 根据自报的数据;见附件五。

(2008-2013)、(b) 青少年和青年(2008-2014)和(c) 人口和住房普查数据(2005-2014)提供支助的专题评价的国家个案调查报告、初步调查结果和建议草案，都在其出现时及时与有关方分享，使其能够直接用于审查。

## E. 财政资源

38. 在 2015 年，分配给人口基金评价职能的预算为 3 613 636 美元，比 2014 年的 3 689 713 美元略减少 2.1%。

39. 方案级评价的支出总额(或预算：在没有支出数字时)为 987 277 美元。国家方案评价的中值支出为 65 684 美元，几乎达到建议的 70 000 美元。<sup>9</sup> 与 2014 年(63 000 美元)和 2012-2013 年(50 000 美元)相比，这是一种进步。所提供的资金从 43 200 美元(洪都拉斯)到 100 000 美元(海地)不等。评价预算在国家方案预算中所占比例从 0.09%(苏丹)到 0.58%(博茨瓦纳)不等。<sup>10</sup>

40. 在 2016 年，方案级评价的预算为 1 882 000 美元。

41. 在 2015 年，评价办公室的机构预算为 2 409 797 美元，使用率为 98.9%。其他预算资源为 216 562 美元。预算总额为 2 626 359 美元，其中 42%用于业务费用(包括评价)。虽然与 2014 年(32.6%)相比这是一种进步，但从业务效率看，这尚未是最佳的结果。

42. 评价办公室 2016 年的机构预算为 2 198 951 美元。其他预算资源为全球评价方案(包括联合方案)资源 1 077 508 美元和其他方案评价经常资源 282 802 美元。预算总额为 3 559 261 美元，其中 59.73%用于业务费用(包括评价)，这是一种显著进步。列入预算的 2016-2019 四年度评价计划概述了所有计划进行的整体评价的预算。<sup>11</sup> 然而应当指出，这是指示性的，须待进行详细的初步评估后才能确定。

43. 在 2015 年，评价办公室设法更好地掌握关于支持评价办公室以外评价活动的预算和支出数字。作为人口基金全球方案编制系统的一部分，<sup>12</sup> 评价办公室和方案司为与评价有关的活动制定了一种专门的标签。今后，这将使人口基金能够更准确地报告分配给评价工作，包括在分散单位进行的评价工作的方案资源。

44. 本报告还提供了国家和区域办事处监测和评价人员的预算估计数。在 2015 年，估计在用于国家和区域办事处监测和评价人员的 940 万美元总额中，190

<sup>9</sup> DP/FPA/2013/5 第 36 段。另见 DP/FPA/2015/12 第 57 段。

<sup>10</sup> 见附件二表 B。

<sup>11</sup> DP/FPA/2015/12，表 4 第 12 页，以及附件一。

<sup>12</sup> 在 2014 年 11 月启动的全球方案编制系统旨在提供一种更透明和更有效的方案资金规划和报告方法。

万美元用于评价工作。这些数字所根据的是评价办公室收集的数据，包括其对所有六个人口基金地区监测和评价人员用于评价工作的时间进行的调查所产生的数据。

45. 第一次提出此种数据，是朝着提供人口基金评价职能总体费用全部资料的方向迈出的重要一步。因此，在纳入非中央工作人员费用后，2015年人口基金评价职能的预算总额估计为5 513 636美元。这是人口基金支出的0.56%，在分配给评价职能的资源总额方面这个数字可被视为更具代表性；但该数字仍然远远低于订正评价政策所定的预算规范，即评价职能占方案预算总额的百分比可达3%。<sup>13</sup>

表 2  
人口基金评价工作的财政趋势 (2013–2015)

		预算拨款(百万美元)			
		2013	2014	2015	2016
评价办公室	人事费		1.60	1.52	1.43
	机构预算		0.78	0.89	0.77
	业务费用(包括评价)				0.28
	经常资源				
	其他资源			0.22	1.08
<b>评价办公室共计</b>		<b>1.80</b>	<b>2.38</b>	<b>2.63</b>	<b>3.56</b>
地方单位	业务费用(包括评价)	1.29 <sup>1</sup>	1.31 <sup>2</sup>	0.99 <sup>3</sup>	1.88 <sup>4</sup>
	<b>地方单位共计</b>	<b>1.29</b>	<b>1.31</b>	<b>0.99</b>	<b>1.88</b>
预算总额(不包括地方单位工作人员费用)		3.09	3.69	3.61	5.44
地方单位	人事费			1.90 <sup>5</sup>	
预算总额(包括地方单位人事费)		3.09	3.69	5.51	
人口基金支出总额		913.20	995.60	981.30 <sup>6</sup>	
<b>评价预算在人口基金支出中所占比率</b>		<b>0.34%</b>	<b>0.37%</b>	<b>0.56%</b>	

<sup>1</sup> 2013年，27个评价的预算(交由评价办公室进行质量保证)，在2012/13年。

<sup>2</sup> 2014年，在2014年委托进行的17个方案评价已提出报告的预算。

<sup>3</sup> 2014年，在2015年委托进行的14个方案评价已提出报告的预算。

<sup>4</sup> 2016年，在2016年计划进行的22个方案评价已提出报告的预算。

<sup>5</sup> 根据监测和评价人员调整后的薪金毛额估计数(包括工作地点差价调整数和一般工作人员费用)，反映(自我报告的)用于评价活动的时间(评价办公室的调查，2015)。

<sup>6</sup> 截至2016年3月29日的临时数字。

资料来源：人口基金评价办公室，人口基金年度报告。

<sup>13</sup> DP/FPA/2013/5；见第32段。

46. 为确保资源水平足以应对 2014-2017 年战略计划适当的评价覆盖范围, 评价办公室努力建立一个为评价职能资金来源多元化提供指导的明确框架。在列入预算的 2016-2019 四年度评价计划中列出的该框架将使人口基金今后能以更平衡和可持续的方式为其评价活动编列预算, 以配合供资来源多元化程度的不断提高。

47. 要建立有效的评价职能就需要对财政和人力资源进行牢靠和适当的投资。列入预算的 2016-2019 四年度评价计划为监测整个机构的评价支出提供明确的框架。在筹资环境不太稳定的情况下, 该计划将有助于确保供资水平和来源(机构、经常或额外预算)是平衡的, 与所涉覆盖范围是相称的, 并符合人口基金的战略计划和业务模式。评价办公室将在 2016 年年度报告中报告列入预算的四年度评价计划的执行进度。

## F. 人力资源

48. 在 2015 年, 专业监测和评价人员在所有工作人员中所占比率保持稳定。<sup>14</sup>

49. 近年来, 国家办事处监测和评价干事人数显著增加, 协调人人数量相应减少, 这些人员既进行监测和评价工作也履行其在国家办事处的专业工作和职责。几乎有一半的人口基金国家办事处现在配备专职监测和评价干事, 但各区域之间的差异很大, 这在很大程度上反映较小的(如在东欧和中亚的)国家办事处面临的制约(见图 1)。

50. 区域办事处工作人员的更替率相对较高。在 2015 年最后一个季度, 阿拉伯国家和亚洲太平洋区域办事处区域监测和评价顾问的职位出缺。预计这两个员额将在 2016 年上半年得到填补。填补这些职位对支助基于成果的管理至关重要, 并确保在国家一级能够产生和利用高质量和可靠的评价证据。

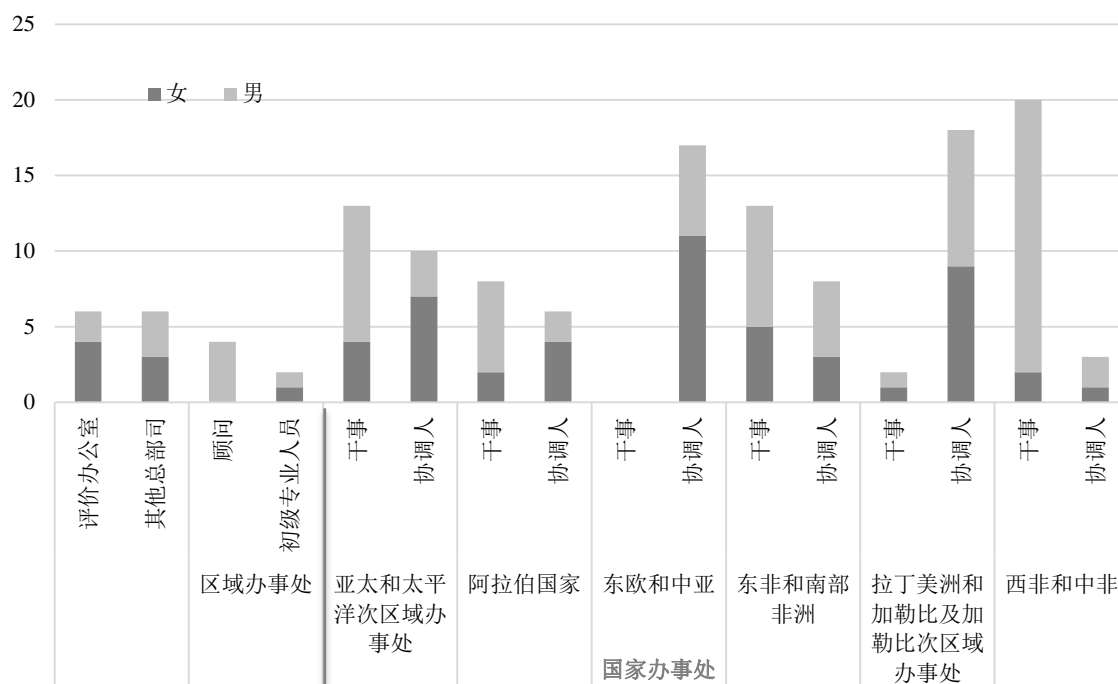
51. 评价办公室分析了监测和评价人员的性别组成。应当指出, 监测和评价人员职位主要由男子担任(75%), 而协调人大多为妇女(56%)。六个区域办事处监测和评价顾问中五个是男性。在评价办公室, 67%的专业职位, 包括主任在内, 由妇女担任。

52. 在 2015 年 12 月, 评价办公室有 7 个核定员额: 1 名一般事务职等和 6 个专业人员职等。在整个 2015 年, 所有职位都已填补。

53. 与 2014-2015 年相比, 评价办公室一项重大的工作量增加是列入预算的 2016-2019 四年度评价计划。2014-2015 年的过渡预算和工作计划没有充分反映评需要评价办公室承担的全部作用和责任。自 2013 年 7 月以来取得的经验有助于更清楚地了解以下工作所需要的人力资源: (a) 委托和管理整体评价; (b) 在整个机构加强人口基金评价职能, 并使其专业化; (c) 帮助发展国家评价能力; (d) 参加旨在加强和统一联合国系统内评价做法的伙伴关系和网络。

<sup>14</sup> 比 2014 年减少 2.8%。详情见附件六。

图一  
2015年人口基金监测和评价人员人数



54. 为了满足这些要求，评价办公室重新安排了工作人员的职责，以提高效率和加强评价做法。然而，还需要增加中级专业职等工作人员来管理扩大的评价质量系统、支持知识管理和通报以及加强评价能力的发展。

55. 评价办公室已列出一系列增加人力资源的临时备选办法，包括在临时任用基础上征聘一名通报和知识管理专家，并以短期合同征聘研究助理来支助整体评价。此外，一名借调的评价能力发展专家和一名初级专业干事在2016年初加入评价办公室。

### 三. 加强评价能力

56. 在2015年，人口基金开展了一系列活动以加强评价职能的能力和使其专业化。

57. 在卡萨布兰卡举办了为期四日关于国家方案评价方法的培训班，阿拉伯国家区域11个国家办事处的27名参加者以及西部和中部非洲区域的6名参与者出席了讲习班。约89%的与会者说，这一培训是有用或非常有用的，能够满足其需要。这是评价办公室自2012年以来举办的第五个方法培训班。2016年4月，西部和中部非洲区域办事处将在雅温得为来自西部和中部非洲以及东部和南部非洲区域说法语的参与者举办为期四日的国家方案评价方法培训班。

58. 在方案司和评价处支助下，东部和南部非洲区域办事处在约翰内斯堡为来自21个国家办事处的49个参与者举办了讲习班。讲习班合并讨论了战略信息系统

和评价。评价会议将重点放在 2014 年在区域举行的国家方案评价的结果、经验教训和挑战，这些信息有助于即将进行的国家方案评价。

59. 近年来，在加拿大渥太华开展的国际发展评价培训方案已成为日益重要的加强人口基金工作人员和伙伴能力的机制。在 2015 年，24 名人口基金工作人员和国家伙伴参加了培训，其目的是加强评价知识，提高设计和进行评价的技能，并建立今后进行合作和共享知识的网络。

60. 若干方面为 2015 年的与会者提供资金：瑞士发展和合作署、人口基金人才管理处、国际发展评价培训方案的奖学金方案、东欧和中亚区域办事处与国际发展评价培训方案的公私伙伴关系方案。这个区域伙伴关系成立于 2010 年，其目的是在人口基金伙伴国家内部找出能够加强政府和整个国家评价职能的“杰出人士”。

61. 在 2015 年，其他的一些举措帮助加强了评价能力。评价办公室推出一个“专业发展日历”以协助监测和评价人员找到并获得学习和发展机会。东欧和中亚区域办事处倡导在乌克兰和波斯尼亚和黑塞哥维那建立国家评价协会。拉丁美洲和加勒比区域办事处支助了第一次拉丁美洲议员评价问题论坛，并(与巴西国家办事处)共同赞助了巴西监测和评价网络年度会议。该区域办事处还支持制订安第斯卫生组织及其在安第斯防止青少年怀孕计划的合作伙伴的监测和评价计划。

62. 2015 年 3 月，评价办公室主办了为期两日的全球评价会议，该会议汇集了区域监测和评价顾问和评价办公室的工作人员，其目的是加强评价职能各单位的合作和协调，并制定人口基金列入预算的四年度评价计划。方案司和人力资源司的同事也参加了会议。

63. 加强评价能力是一项长期工作，需要采取战略性做法以便能够最好地利用稀缺资源。2016 年，在评价能力发展专家到来后，评价办公室将牵头对整个组织进行有系统的审查和进行需求评估，以制定全面的能力发展战略。评价办公室还将继续在联合国评价小组内以及与 EVALPARTNERS<sup>15</sup> 协作，以期帮助全球为支助国家评价能力的发展而作的努力。

#### 四. 从 2015 年整体评价和调查吸取的经验教训

##### A. 人口基金为获得人口和住房普查数据以帮助决策和政策制订而提供的支助(2005–2014 年)

64. 评价办公室就人口基金对 2010 年一轮的人口普查提供的支助进行了独立评价。其目的是评估人口基金的支助是否有助于加强产生和提供普查数据的国家能力，并将数据用于以证据为基础的决策和政策制订工作。评价结果<sup>16</sup> 将用于提

<sup>15</sup> <http://www.mymande.org/evalpartners>。

<sup>16</sup> 评价的主要结果载于附件七。

供信息帮助人口基金 2014-2017 年战略计划的中期审查，帮助设计为 2020 年一轮的普查提供的支助和关于用数据促进发展的 2015 年后发展议程。

65. 在评价咨商小组指导下，评价采取让有关方参与的做法，并有一个协商进程；其中包括有系统地在国家一级进行协商。评价评估了在三个层次(全球、区域和国家)进行的分析。分析框架以重新构建的变革理论为基础，把重点放在七个评价问题，审视人口基金对人口普查提供的支助是否与目标相关和一致，是否有成效、有效率和可持续。证据的主要数据来源包括六个国家个案研究、七个国家的案头分析、两个全球调查(一个对国家统计局办事处和 1 个对人口基金国家办事处)、与主要信息提供者进行的面谈以及在区域和全球各级研究各种文件。在评价过程中通过个人面谈或小组讨论与大约 800 人进行了磋商。

66. 总体而言，人口基金对 2010 年一轮的人口普查提供的支助大体上产生正面效果。人口基金成功地加强国家产生和提供普查数据的能力。评价突出人口基金在全世界人口普查工作中具有非常坚实的战略地位。与此形成对比的是，普查支助工作在人口基金战略优先事项中排名不高，而且评价显示，这方面存在专门知识减弱和人力资源失衡的风险。

67. 评价显示，2010 年一轮普查的首要重点是加强产生与普查有关的数据，较少注意普查数据的分析、传播和用于决策。在普查活动方面，产生数据的价值费用比已经很高，但如果更多地注意数据的使用，则可以更大幅度地提高。

68. 评价明确显示，人口普查是技术性很强的统计工作，但会产生重大的社会政治影响，影响的程度因国家情况和能力而异。评价发现，各项质量保证机制，包括确保普查得到有效管理的机制，差异很大，这显示在人口普查支助方面缺乏最新和容易获得的明确指导。

69. 评价建议巩固人口基金在人口和住房普查中的地位：在关于 2020 年一轮人口普查的明确战略和指导方针的指导下，继续提供和扩大支助。

70. 评价呼吁发挥人口普查数据的全部潜力，并就如何使数据使用成为人口基金人口普查支助的重点以及如何用数据的传播来加强数据的供应与数据用于决策之间的联系问题提出建议。评价建议探讨人口普查数据、国家调查数据和包括行政来源的数据在内的其他用于发展的数据之间的联系，以此来增加人口普查支助工作的价值费用比和成效。评价还促请人口基金探讨新的供资机制，以支持传播和利用与人口普查有关的数据，并充分利用南南合作的潜力。

## B. 评价人口基金与孟加拉国之间第八个国家合作方案(2012-2016)

71. 评价发现，第八个国家方案已适当地对弱势群体的需要作出回应，但需作出更具战略性的规划才能接触到目前尚未能获得计划生育服务的人和性传播疾病感染风险最大的人。在生殖健康和生殖权利领域，在加强助产士能力、扩大紧急产科和新生儿护理覆盖范围和使计划生育服务更容易获得方面取得了积极成果。

在对计划生育的需求采取后续行动、提高对性传染疾病的注意以及接触青少年和青年方面依然存在各种挑战。

72. 在人口和发展方面，人口基金，特别是通过与孟加拉国议会秘书处合作，有效地帮助增加人口数据的供应和利用，并帮助促进人发会议的目标。然而，由于对培训活动没有采取充分的后续行动和执行伙伴高度依赖人口基金的资源，使人口基金支助的干预措施的成效和可持续性受到影响。在性别平等领域，人口基金成功地加强了社区对基于性别的暴力和童婚现象的认识和回应。人口基金还帮助增加支助基于性别的暴力行为受害者的设施和使受害者更容易利用这些设施。然而，这些设施之间没有良好的转介和协调机制。更重要的是，评价发现人口基金缺乏明确的性别平等总体战略。

73. 在防备和应对灾害和紧急情况方面，评价发现人口基金的应急准备和应急计划适当考虑到重大灾害和可能的紧急情况。评价观察到在人口基金支助的两个罗辛亚难民营产生了积极结果，由熟练人员帮助接生的情况增加了，基于性别的暴力得到更好的防范和回应。

74. 评价建议，人口基金应在第九个国家方案，将最易受伤害的妇女和女孩列为优先事项和协助目标，特别侧重于那些没有能够充分获得保健和教育系统帮助的人。人口基金应更加注重青少年和青年，以期实现国家人口红利。此外，人口基金应加强其性别平等战略，敦促各合作伙伴在基于性别的暴力行为领域有更加明确的分工。关于孟加拉国非常容易遭到灾害和紧急情况的问题，建议人口基金确保在联合国联合评估和应对计划中很好地处理生殖健康和性别平等问题。

### C. 对在 2010–2013 年期间完成的国家方案评价中汲取的经验教训进行的综合研究

75. 对在 2010-2013 年期间完成的国家方案评价中汲取的经验教训进行了综合研究，这项研究从 30 个人口基金国家方案评价中汇集了证据：找出主要的经验教训和人口基金实际使用的评价标准的例子，并以易于获得和便于使用的形式呈现这些资料。

76. 调查报告的结论是，在国家优先事项、满足目标群体的需要以及与人口基金战略优先事项和其他国际框架保持一致方面，人口基金国家方案被评为具有高度相关性，而且总体而言，人口基金在实现其方案的发展目标和促进国家发展的政策方面是有成效的。然而，由于缺乏一致、可靠的数据和在一般情况下难以确定做法的有效性，评价人员往往难以充分确定人口基金的贡献。

77. 调查发现，人口基金在效率方面取得的结果有好有坏。有许多良好做法的实例，也有待改进的地方，如需要确保以适当方式对方案范围进行初步评估、解决业务和程序延误的问题、以更具战略的方式管理人力资源以及更有效率地进行协调与合作。评价在进行可持续性评估方面遇到困难；然而，评价突出了良好做法，评价人员指出，连贯一致地运用撤离战略可能会加强整体的可持续性。



78. 在协调方面，评价列出了许多积极的经验。评价强调需要更多地关注工作文化、能力和优先事项方面的差异，以及不同的业务和程序要求。广泛获得承认的是，通过提供专业技术知识、就敏感主题进行积极政策对话以及特别侧重其他机构不太注重的性健康和生殖健康问题，人口基金方案提供了显著的附加值。

79. 加拿大全球事务部发展评价司最近完成了关于人口基金发展成效的审查，其中利用了从人口基金在 2008 年至 2014 年进行的 62 个评价取得的综合证据。虽然所用的做法和方法有相异之处，但两项调查结果有明显的一致性。

## 五. 评价伙伴关系

### A. 联合评价

80. 根据在 2013-2014 年进行的先前联合评价的经验，<sup>17</sup> 评价办公室确定了一些新的联合评价优先事项，这些优先事项反映在列入预算的(2016-2019)四年度评价计划。

81. 在与儿童基金会评价办公室和加拿大全球事务部发展评价司合作下，评价办公室正在牵头对加拿大和瑞典(瑞开发署)支持的 H4+联合方案(2011-2016)进行联合评价。

82. 儿童基金会和人口基金的加速行动制止童婚全球方案(2016-2019)使儿童基金会和人口基金的评价办公室有机会在 2015 年共同努力，为全球方案制订评价计划。评价计划定出了评价工作的总目标、时间表、预算、治理和管理安排：在 2016 年开始可评价性评估。

83. 在 2015 年，评价办公室是机构间人道主义评价指导小组的积极成员。在此期间，工作的重点是叙利亚经协调的问责制和经验学习(CALL)举措和委托对在南苏丹和中非共和国采取的人道主义回应措施进行机构间评价；这两项评价将于 2016 年完成。在 2015 年年底，决定对在伊拉克采取的人道主义危机回应措施的机构间评价开展初步评估。这项工作计划于 2016 年进行，评价办公室将成为这项工作管理小组的一部分。

84. 在 2015 年，评价办公室加入了关于联合国发展系统对加强国家统计分析和数据收集能力的贡献的独立全系统评价管理小组。这项评价的主要目的是分析联合国系统，在更大的国际努力的背景下，在支助国家统计能力发展方面的作用、战略定位和贡献。在联合检查组领导下，这项评价是一项集体努力，汇集了粮农组织、劳工组织、人口基金、贸发会议、儿童基金会，毒品和犯罪问题办公室、日内瓦办事处

<sup>17</sup> 对人口基金-儿童基金会关于切割女性生殖器的联合方案进行的联合评价和对联合国系统性别平等问题联合方案进行的联合评价(人口基金、妇女署、儿基会、开发署、千年发展目标加速基金以及西班牙和挪威政府)。

和妇女署，其目的是提供信息，帮助各方讨论联合国系统在为 2030 年议程的实施提供支助方面所起的作用和所采取的战略。评价报告预计在 2016 年 7 月提出。

## B. 联合国评价小组

85. 评价办公室是联合国评价小组的积极成员，并对 2014-2015 年联合国评价小组工作计划所有四个战略目标作出贡献。特别是，评价办公室继续共同召集专业化工作组，并领导成立新的分散评价利益集团。此外，评价办公室是 2015 年 3 月在纽约举行的联合国评价小组年度大会和评价从业人员交流会议筹备管理组的成员。评价办公室工作人员还协助关于“加强分散评价职能”、“管理专题评价”和“专业化”的讲习班。

86. 在 2015 年，评价办公室继续通过参与联合国评价小组关于性别平等和人权的工作组支持联合国全系统行动计划。特别是，评价办公室通过同行学习交流会议共同领导制订和试行关于联合国全系统行动计划评价绩效指标的指导方针。该指导方针将在 2016 年在整个联合国推出。

## C. 与全球评价同业交流群交流

87. 评价办公室致力于加强与全球评价同业交流群交流，以期改进其自身在关键领域的做法。在 2015 年，评价办公室的工作人员包括其主任，参加了一些咨询小组和专家咨询小组，主要的目的是在性健康和生殖健康领域进行评价。

## 六. 在关于 2014 年的各项建议方面取得的进展

88. 评价办公室在其 2014 年年度报告<sup>18</sup> 中列出人口基金评价职能围绕着下列方面的一些挑战：评价规划和覆盖范围；方案级评价的质量；专门用于评价的财政和人力资源；评价结果的监测和使用。报告提出了一些具体建议，本机构管理层对报告的回应中确认了这些建议。附件八列出在 2015 年底各项建议的执行情况。

89. 总体而言，人口基金在迈向具备更加成熟的评价职能方面取得重大进展，包括财政资源总体加强。然而，目前不稳定的筹资环境可能评价办公室的预算以及专题和地域评价的覆盖面产生不利影响，因此需要对此密切注意。在确保人员配置和结构能够灵活应对不断改变的评价职能方面仍然存在各种挑战。计划采取的评价能力发展战略为应对这些挑战提供了机会；要求在 2017 年进行独立的评价小组同行审查，为根据订正的评价政策，特别是参照联合国系统的良好做法，评估评价职能的业绩提供了机会。

<sup>18</sup> DP/FPA/2015/6。