

**2018 年第一届常会**

2018 年 1 月 22 日至 26 日，纽约

临时议程项目 7

UNFPA — 评价**联合国人口基金****2018-2021 年四年期预算评价计划***摘要*

2018-2021 年四年期预算评价计划根据 UNFPA 的修订评价政策 (DP/FPA/2013/5)、相关的执行局决策，以及关于联合国系统开发业务活动四年一次全面政策审查的联合国大会第 71/243 号决议编制。

该计划为 UNFPA 提供了评价计划的战略方法，并详述了拟议的整体和分散方案层面评价，以及有关预算、关键风险和报告安排的信息。

决定要点

以下是对执行局的建议：

- (a) *欢迎*为 2018-2021 年四年期预算评价计划提供相关和实用信息；
- (b) *确认*编制 2018-2021 年四年期预算评价计划所采取的透明和参与过程；
- (c) *批准* 2018-2021 年四年期预算评价计划。

目录

I.	2018-2021 年四年期预算评价计划的背景和目的	3
II.	评价的意图和使用	4
III.	规划评价的战略方法	4
	A. 评价的首要原则与规范	4
	B. 计划中包含的评价选择标准	5
	C. 制定计划所遵循的协商流程	6
	D. 对不断变化的需求的响应性	6
IV.	整体评价	7
V.	分散方案层面评价	8
VI.	评价资源	10
	A. 人力资源	10
	B. 财政资源	10
VII.	预期预算	11
VIII.	风险	13
IX.	报告	13

I. 2018-2021 年四年期预算评价计划的背景和目的

1. 根据 UNFPA 修订评价政策 (DP/FPA/2013/5)，UNFPA 评价有三大目的：

- (a) 作为一种展示对利益相关方所实现业绩问责的方式；
- (b) 支持循证决策；
- (d) 为组织的知识库贡献重要的经验教训。

2. 2018-2021 年四年期预算评价计划根据执行局批准的修订评价政策编制，符合联合国系统开发业务活动四年一次全面政策审查 (QCPR) 的联合国大会第 71/243 号决议。

3. 该四年期预算评价计划的目的在于：提供一个连贯的框架，指导 UNFPA 在评价方面的委任、管理和使用。计划还提供了监测和报告实施修订评价政策中预见的拟议整体和分散方案层面评价的依据。此计划所包含的整体评价将呈递给 UNFPA 执行局。

4. 计划应被视为可灵活适应 UNFPA 不断变化的运作环境。因此，必要时可以修订计划，以确保其始终与组织及组织目标相关。为了促进战略覆盖与评价实用性之间的平衡，此计划涵盖的时间范围为四年。计划为 2018-2019 年提出了固定提案，为 2020-2021 年提出了指示性提案。

2018-2021 年四年期预算评价计划的范围和覆盖范围

5. 该四年期预算评价计划符合方案结果，以及 2018-2021 年 UNFPA 战略计划中设定的组织效能和效率成果。

6. 计划涵盖 UNFPA 修订评价政策中确定的两个评价类别。

7. 首先，此计划涵盖整体评价。整体评价由评价办公室独立执行，以评估推动实现关于发展效能和组织绩效的 UNFPA 战略计划目标的问题。整体评价涵盖全组织的问题，包括专题、机构、联合及联合国全系统评价与综合研究，以及应筹资合作伙伴要求对主要 UNFPA 方案、全球信托基金及伙伴关系进行的评价。

8. 该计划涵盖的第二类评价是分散方案层面评价。此类评价由负责管理评价的各个国家和区域办事处管理。经评价办公室预审的外部独立评价者应遵循评价办公室批准的职权范围以及修订评价政策第 13(b) 款的规定开展评价。方案层面评价可分为两类：国家方案评价和区域方案评价。此类评价分别在国家或区域层面评估成果方面的进展，由此获取经验教训，并为将来设计和实施方案提供信息。

II. 评价的意图和使用

9. 评价结果、建议和经验教训可用于提升组织和联合国全系统在实现性与生殖健康和生育权利方面的业绩，并加速实施国际人口与发展会议及其他国际公认的发展目标，包括可持续发展目标。

10. UNFPA 力求加强结果问责制，并确保评价结果能够促进知情、循证决策，并被吸纳到组织学习中，以制定更有效的方案。结果应为制定和实施业务与规范计划和政策提供信息，包括 2018-2021 年 UNFPA 战略计划的实施和中期审查，2022-2025 年 UNFPA 战略计划的设计，以及国家和区域方案文件的编制。

11. 评价结果的使用是评价流程的一个关键要素，也是管理层和评价办公室的共同职责。为方便使用，评价必须具有相关性、及时性和针对性，并进行有效沟通。因此，评价办公室应采用与既定参照群体共同参与和协商的方式开展评价。这有助于组织从一开始就认同并使用结果与建议，同时确保独立性、客观性和可靠性。此外，管理层需要对所有已完成的评价作出正式回应，且从评价中获得的知识应通过各种知识管理平台分享与传播。

III. 规划评价的战略方法

A. 评价的首要原则与规范

12. UNFPA 评价的指导原则源自评价政策、联合国大会和执行局制定的决策、UNFPA 执行管理层对培养评价文化的承诺，以及联合国评价小组规范与标准和评价行为准则。

13. 这些原则为四年期预算评价计划的制定提供了指导，具体如下：

(a) 评价的规划和执行应确保权利持有者和责任承担者对评价流程的国家自主权和领导。评价的实施应旨在通过包容性和参与式方法，并根据援助有效性原则，特别是国家自主权和相互问责原则，加强国家评价能力，并提高国家对应方（包括权利持有者）的参与度；

(b) 正如联合国评价小组关于将人权和性别平等纳入评价的指南中所述，评价应遵循广泛认同的公正、公平、性别平等与尊重多样性价值观；

(c) 通过获取证据，评价有助于知情管理和决策。管理层应确保将评价作为 UNFPA 组织标准中不可或缺的一部分。作为问责文化和成果管理的一部分，UNFPA 应寻求有关已取得成果的实证，利用获得的经验教训改善方案设计和效能，并满足权利持有者的需求；

(d) UNFPA 评价应与联合国系统合作伙伴的评价工作协调一致，包括通过与这些合作伙伴及其他发展合作伙伴开展联合评价，以及参与联合国全系统的评价工作。

B. 计划中包含的评价选择标准

14. 下列标准按照在评价政策中的优先级排序，用于指导选择整体或方案层面评价：

- (a) 主体的战略相关性：(i) 评价是否涵盖有助于实现战略计划、具有整体战略意义的问题？；(ii) 评价主体是否具有社会经济或政治优先性？；(iii) 评价主体是否为 UNFPA 年度优先事项的一部分？；及 (iv) 评价主体在特定地理区域是否为 UNFPA 的优先事项，例如，产妇死亡率较高、避孕普及率较低或少女怀孕率较高的地区？
- (b) 与主体相关的风险：是否存在对无法取得成果带来潜在高风险的政治、经济、筹资、结构或组织因素，或者出于这些因素，管理层需要更多证据才能作出决策？
- (c) 联合或联合国全系统评价的可能性：评价是否为与其他合作伙伴（联合国国家团队、国家政府、捐助方等）开展联合评价带来机会，或者促进联合国发展援助框架评价以避免重复并促进协调？
- (d) 重大投资：主体对于 UNFPA 的各类活动而言是否重要？
- (e) 实施评价的可行性：(i) 干预的可评价性是否足以开展能够提供良好结果、建议或经验教训的深入研究？；及 (ii) 委任办事处（评价办公室、区域办事处或国家办事处）是否具备可用资源在规定时间内执行或管理优质评价？
- (f) 复制和规模化的可能性：(i) 评价是否能提供必要的信息以识别干预成功所需的因素并确定其复制或规模化的可行性？；及 (ii) 干预是否是一项试行举措和/或创新举措？
- (g) 知识缺口：评价是否有助于填补与 UNFPA 专题重点相关的重要知识缺口？
- (h) 对利益相关方的正式承诺：(i) 利益相关方是否要求评价（例如，通过在联合筹资协议中提出捐助方要求）？；及 (ii) 评价要求是否能够通过已计划的评价予以满足？

C. 制定计划所遵循的协商流程

15. 评价办公室按照三个关键步骤来确定 (a) 与 2018-2021 年 UNFPA 战略计划相关的战略评价优先事项；及 (b) 可通过整体评价增加价值的知识缺口。

16. 首先，通过将 2014-2017 年期间所管理的整体评价覆盖范围与 UNFPA 战略计划的成果和产出进行对比评估，开展证据缺口分析。分析发现，尽管评价广泛覆盖所有四个战略计划成果领域，但对人道主义援助的评价才刚刚开始出现，2017 年才启动整体评价和元分析，预计将于 2018 年完成。

17. 其次，根据上述标准，对拟议整体评价的暂定列表进行了选择性分析，以评估其相关性和实用性（参见附录 3 了解更多详情）。将潜在评价列表用作与所有组织层面的主要利益相关方进行双边协商的依据。

18. 最后，与 UNFPA 执行委员会、总部和区域层面的高级管理层、监督咨询委员会以及执行局进行了协商，提出了四年期预算评价计划草案。另外，还与其他联合国组织进行了协商，以期确定可能的联合评价。

D. 对不断变化的需求的响应性

19. UNFPA 在动态且不断变化的发展格局下运作。具体而言，可持续发展目标、QCPR、联合国改革议程、新的发展伙伴关系类型，以及近期批准的 2018-2021 年 UNFPA 战略计划要求改变 UNFPA 的运作方式。及时、相关且优质的评价对于 UNFPA 循证决策和吸取经验教训而言十分重要。同时，UNFPA 评价职能的成熟化，以及日益增强的评价系统和能力使 UNFPA 能够在所有层面执行的评价范围方面实现多样化，以更好地响应经验教训和问责需求。因此，以下不断变化的需求为计划的制定提供了指引。

20. 联合国评价一致性。越来越多的联合国系统组织开始寻求联合评价其合作，尤其是在联合方案或全系统目标等方面。评价办公室将加大战略性地参与联合或全系统评价举措的力度。这可能需要管理或执行联合评价或参与全系统评价举措，参与参照群体或其他合作工作。已有三项整体评价被确定为联合评价，两项评价被确定为联合国全系统评价。

21. 人道主义评价。随着日益严重和复杂的人道主义危机的扩散，需要越来越多的 UNFPA 外地办事处参与人道主义应援。UNFPA 评价方法需要在人道主义背景下，解决评估业绩和人道主义干预经验教训的特定要求。为此，需应用一项双管齐下的策略。一方面，确立了在人道主义背景下与 UNFPA 业绩有关的一个新关注重点。另一方面，所有整体评价都应专门分析发展与人道主义之间的关系。此外，评价办公室应通过以下方式，在当前的人道主义评价伙伴关系中发挥更积极的作用：(a) 积极参与由机构间人

道主义评价指导小组管理的联合国全系统特定应急响应评价；及 (b) 加入人道主义行动问责与业绩主动学习网络。

22. 通过综合集成方法利用现有评价证据。UNFPA 应完全理解并利用从整体和分散方案层面评价中吸取的经验教训，尤其是与系统和跨领域问题相关的经验教训，这点至关重要。因此，评价办公室应开展综合研究，以获取和分享跨领域知识。

23. 利用创新加强评价。鉴于对评价证据的内外部需求不断变化，且确保在评价中适当包含可持续发展目标互联性的方法存在挑战，评价办公室应采用循序渐进的方法，试验创新评价方法和途径，以适应快速发展的背景。这将导致在国家、区域和全球层面执行评价的范围多样化，因而需提供更多更具相关性和响应性的评价证据，以更好地作出知情决策、加强问责和透明度，并促进组织问责和学习。

IV. 整体评价

24. 下表 1 中所列的整体评价列表提供了对专题领域、人道主义干预及组织效能和效率成果的评估，从而确保全面覆盖 2018-2021 年 UNFPA 战略计划的关键成果领域。该计划预见每年将交付五项整体评价¹。因此，在四年的时间里，评价办公室预计将管理 20 项整体评价 — 其中，有三项是与其他联合国实体开展的联合评价，有两项是在机构间人道主义评价的保护下开展的联合国全系统评价，还有一项是对 UNFPA 评价职能的独立审查。

25. 表 1 以摘要形式提供了按照 2018-2021 年 UNFPA 战略计划成果领域划分的拟议整体评价的广泛主题，以及在计划所涵盖的四年内评价的顺序。评价预计将在表中所列的年份委托开展，且在大多数情况下，评价都将于次年完成。

¹ 整体评价包括专题和机构评价，以及综合与元分析工作。

表 1. 2018-2021 年拟议整体评价

计划/成果	2018	2019	2020	2021
成果 1	对 UNFPA 供应方案的中期评价（从 2017 年开始）		对 UNFPA 供应方案的最终评价 对 UNFPA 支持 HIV 预防的评价（将于 2022 年完成）	
成果 2	对 UNFPA-UNICEF 加快采取行动以终止童婚的全球方案的联合形成性评价			
成果 3	对 UNFPA 支持预防、响应和消除性别暴力与有害做法的评价，包括在人道主义背景下评价（从 2017 年开始）		对 UNFPA 支持性别平等和增强妇女权能的评价	
	对 UNFPA-UNICEF 有关消除切割女性生殖器官的联合方案的联合评价：加快改变（第 I 和 II 阶段）		对 UNFPA-UNICEF 有关消除切割女性生殖器官的联合方案的联合形成性评价：加快改变（第 III 阶段）	
成果 4				对 UNFPA 支持将人口数据用于人道主义预案和响应的评价
人道主义类	对 UNFPA 响应叙利亚危机的评价（从 2017 年开始）			
	对 UNFPA 应对人道主义危机的能力的评价			
	全系统机构间人道主义评价 (I)		全系统机构间人道主义评价 (II)	
组织效能和效率	对基于成果的管理方法的评价		对战略计划架构的评价	
	对 UNFPA 促进联合国一致性的评价			
综合/元分析	综合研究 — 从 UNFPA 国家方案评价中吸取的经验教训		综合研究 — 从 UNFPA 国家方案评价中吸取的经验教训	

V. 分散方案层面评价

26. 审核了由国家办事处和区域办事处制定并由执行局批准的成本评价计划，且规划的国家方案和区域方案层面评价包含在四年期评价计划之中。

27. 总体而言，在所有六个 UNFPA 区域，共规划了 81 项国家方案评价，平均每年在这些区域开展近 20 项国家方案评价（参见表 2 和附录 2）。在区域层面，共规划了 19 项区域方案层面评价（参见表 3）。

表 2. 2018-2021 年拟议国家方案评价数量（按区域）

国家方案评价（按区域）	2018	2019	2020	2021	总计
亚太地区	1	3	5	5	14
阿拉伯国家	2	2	4	4	12
东欧和中亚	1	12	1	3	17
东非和南非	2	4	4	1	11
拉丁美洲和加勒比	6	1	4	1	12
西非和中非	2	4	5	4	15
当年共计	14	26	23	18	81

表 3. 2018-2021 年拟议区域方案评价数量（按区域）

区域方案评价	2018	2019	2020	2021	总计
阿拉伯国家	0	1	2	0	3
亚太地区	1	1	2	1	5
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	1	1	1	0	3
西非和中非	1	3	2	0	6
当年共计	3	6	9	1	19

VI. 评价资源

28. 高效的评价职能需要可靠、可预测和充足的财政和人力资源投入。

A. 人力资源

29. 自 2013 年起，监测和评价对 UNFPA 而言日益重要，其体现是国家办事处的监测和评价干事逐渐增多。2016 年，监测和评价工作人员在 UNFPA 全体工作人员中的比例略有增加，从 2015 年的 2.8% 增长至 2016 年的 3.0%，且半数的 UNFPA 国家办事处均已配置一名专门的监测和评价专家。

30. 评价办公室的工作人员不仅负责管理整体评价，而且还负责其他评价活动。在 2018-2021 年期间，评价办公室将一如既往地采用以下方式支持分散方案层面评价：

- (a) 在 UNFPA 就如何设计和执行分散方案层面评价提供方法指导；
- (b) 开展分散的国家和区域方案评价方法培训，并协调职业发展机会，发展 UNFPA 国家办事处和国家对应方的评价能力；
- (c) 管理整体和分散方案层面评价的质量评价体系；
- (d) 与区域办事处协调，通过对评价团队进行资格预审和审批职权范围，促进分散方案层面评价的质量保证；
- (e) 通过 UNFPA 知识管理平台、网络和实践社区，传播评价知识。

B. 财政资源

31. UNFPA 修订评价政策将方案总支出（常规及其他资源）的 3% 设为总体目标，并将其作为建议的评价投资水平（DP/FPA/2013/5 第 32 款）。

32. 2016 年，尽管资源环境持续波动，但 UNFPA 管理层仍将评价办公室的预算从 2015 年的 263 万美元增加至 371 万美元。其中，64.1% 来自机构预算，30.7% 的资金由其他资源提供，而 5.2% 的预算来自常规资源。

33. 2016 年，分配给评价职能的总体预算略高于 695 万美元（包括分散层面的人员配置成本），较 2015 年上涨 26.1%。然而，评价投资仍然远远低于 3% 的目标，仅占 UNFPA 方案总支出的 0.75%。

VII. 预期预算

34. 分别提供了整体和分散方案层面评价的预算，以及评价办公室成本。需要注意的是，在分散方案层面评价中，估计预算为指示性预算，需视可用性而定。整体评价预算被正式定为 2018-2021 年综合预算的一部分。

35. 此处所提供的预算旨在灵活地满足实施计划的过程中可能产生的其他特别需求，以及用于参与联合评价和联合国全系统评价。

36. 整体评价的预算概览如下表 4 所示。整体评价的总成本为 605 万美元，其中 372 万美元来自机构预算，另外 233 万美元来自其他资源。更多详情请参见附录 1。

表 4. 2018-2021 年整体评价 — 成本概览

	机构预算	其他资源	总计
	(单位: 百万美元)		
专题、方案和机构评价			
成果 1	0.25	1.11	1.36
成果 2		0.26	0.25
成果 3	0.67	0.72	1.40
成果 4	0.57		0.56
人道主义类	0.65	0.24	0.90
组织效能和效率 (OEE)	1.40		1.40
小计	3.54	2.33	5.87
其他评价			
全系统机构间人道主义评价 (I 和 II)	0.10		0.10
小计	0.10		0.10
其他研究			
综合研究 — 从 UNFPA 国家方案评价中吸取的经验教训 (2016-2017 年)	0.04		0.04
综合研究 — 从 UNFPA 国家方案评价中吸取的经验教训 (2018-2019 年)	0.04		0.04
小计	0.08		0.08
整体评价总成本	3.72	2.33	6.05

37. 分散方案层面评价的估计成本概览如下表 5 所示，更多详情请参见附录 2。在四年计划期内，国家和区域方案评价的投资总额估计为 743 万美元。

38. 分散方案层面评价的成本由国家和区域方案承担，且除其他因素之外，还取决于所评价方案的复杂程度、相关的活动量，以及方案的总预算。

表 5. 2018-2021 年分散方案层面评价 — 估计预算概览

国家方案评价（按区域）	估计预算 (单位: 百万美元)
亚太地区	1.15
阿拉伯国家	0.80
东欧和中亚	0.95
东非和南非	1.18
拉丁美洲和加勒比	0.70
西非和中非	1.26
国家方案评价总计	6.04
区域方案评价总计	1.39
估计总成本	7.43

39. 2018-2021 年，UNFPA 评价职能的估计总成本为 2250 万美元，包括评价办公室和整体评价的成本（根据 2018-2021 年综合预算为 1274 万美元，加上 233 万美元其他资源）以及分散评价的估计成本（743 万美元）。

表 6. 2018-2021 年评价职能的估计预算成本概览
(单位: 百万美元)

评价办公室成本*和整体评价的资金由综合预算提供	12.74
整体评价的资金由其他资源提供	2.33
分散方案层面评价 — 估计成本	7.43
评价职能的估计预算（2018-2021 年）	22.50
*评价办公室成本包括：(a) 员额，(b) 顾问，(c) 家具和设备，及 (d) 运营成本。	

40. 评价办公室的预算不仅需要为整体评价提供资金，而且还需为其有责任开展的其他活动提供资金。这包括支持和监督职责，尤其是加强和提高 UNFPA 评价职能的专业性及全组织基本系统的工作，评价办公室在伙伴关系和网络方面的参与（主要是旨在加强和统一联合国系统内评价的机构间活动），以及发展国家评价能力的举措。

VIII. 风险

41. 交付评价计划的风险包括：

(a) 财政和人力资源限制：如果资金不可用或被缩减，或者如果出现不可预见的人员变动，则拟议 2018-2021 年四年期预算评价计划的实施可能会受到不利影响。密切监测财政和人力资源规划将有助于缓解这些风险；

(b) 战略计划被取代：由于资源环境的持续紧缩和波动，2018-2021 年 UNFPA 战略计划可能需要在实施过程中予以修订。滚动评价规划法有助于对评价计划作出相应的调整，以应对 UNFPA 战略方向中出现的任何重大变化。

IX. 报告

42. 四年期预算评价计划的实施进展将在每年呈递给执行局的评价职能年度报告中提供。

43. 评价办公室应将从实施计划中吸取的经验教训（包括与预期成果相关的资源水平）纳入对当前报告的中期审查中，且如果需要，则在 2021 年编制下一个四年期（2022-2025 年）评价计划时将其纳入计划中，以供执行局考虑。