



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  
30 March 2015  
Chinese  
Original: English

2015 年年度会议

2015 年 6 月 1 日至 9 日，纽约

临时议程项目 9

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

依据人口基金经修订的评价政策（DP/FPA/2013/5）和执行局有关决定，独立评价办公室提交其 2014 年年度报告。本报告介绍了评价职能取得的进展，特别是与对照关键业绩指标的 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划有关的进展。其着重强调了在加强内部评价能力方面取得的进展，并概述了人口基金的参与对加强国内评价能力的贡献。

报告介绍了从 2014 年结束的整体评价中汲取的经验教训。还指出了评价办公室如何促进联合国内和全球实践社区的联合评价工作。本报告强调了人口基金评价工作的主要挑战和前景，并提出了一些建议。

#### 决定要点

执行局不妨：

(a) 注意到关于人口基金评价职能的本报告（DP/FPA/2015/6）和评价办公室 2015 年工作计划（附件一），包括对 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划的修正；



(b) 重申人口基金评价职能发挥的核心作用，经修订的评价政策（DP/FPA/2013/5）所载原则的相关性和在组织内实施这些原则的重要性；

(c) 注意到评价领域的挑战和本报告提出的相关建议，并鼓励人口基金采取行动进一步加强人口基金的评价职能；

(d) 要求人口基金在其 2016 年向执行局提交的年度评价报告中报告在应对评价关键问题和挑战方面取得的进展。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 评价职能的业绩 .....	4
A. 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划：规划和管理整体评价和 方案级评价 .....	4
B. 评价报告的质量 .....	7
C. 评价结果的传播 .....	9
D. 评价使用和后续行动 .....	10
E. 财政资源 .....	11
F. 人力资源 .....	12
三. 加强评价能力 .....	13
四. 从 2014 年整体评价中汲取的经验教训 .....	15
五. 评价伙伴关系 .....	17
六. 展望未来：人口基金评价的挑战和前景 .....	19

### 附件列表\*

- 附件一：整体评价/研究（2014-2015 年）
- 附件二：方案级评价（2014-2015 年）
- 附件三：评价覆盖范围（2014-2015 年）
- 附件四：质量评估
- 附件五：落实管理层回应的后续行动
- 附件六：监测和评价人力资源（2014 年）

\* 附件可在人口基金执行局网站查阅。

## 一. 引言

1. 本报告提供了对照 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划的评价职能业绩评估。着重强调了自 2013 年 6 月通过经修订的评价政策 (DP/FPA/2013/5) 后评价职能发展方面的进展和挑战。本报告介绍了以下方面的详细信息：关键指标的业绩；概述为加强评价能力所采取的步骤；列明人口基金如何在联合国内部和国际评价社区互动协作。本报告介绍了从 2014 年结束的三个整体评价中汲取的经验教训，介绍了关于 2014-2015 年评价计划的最新进展，包括为反映不断变化的国情（方案级评价）和满足组织要求（整体评价）所做的调整。

2. 继续加强人口基金评价职能是 2014 年的优先事项，新成立的独立评价办公室与区域和国家办事处共同努力，使修订后的评价政策付诸实施。已做了大量工作以改进评价规划和管理，提高评价质量，并加强监测和评价工作人员的能力。同时，评价办公室增加了整体评价和研究产品。最近由多边组织业绩评估网<sup>1</sup> 和联合检查组<sup>2</sup> 开展的两次独立审查认可了人口基金在实现更成熟和更有效的评价职能的过程中取得的进展。

## 二. 评价职能的业绩

3. 从六个关键业绩层面对人口基金评价职能进行评价：(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。这些层面符合经修订的评价政策，提供了对完成及时、优质的评价而言至关重要的领域内的进展证据，可以放心使用，以满足问责、循证决策和汲取经验的需要。尽可能列出先前的数据以方便趋势分析。若无法列出先前数据，将以 2014 年的数据作为未来报告的基准。

### A. 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划：规划和管理整体评价和方案级评价

#### 整体评价

4. 2014 年，评价办公室完成了对黎巴嫩 2010-2014 年国家方案的独立评价；对土耳其 2011-2015 年国家方案的独立评价；以及对联合国系统关于性别平等的联合性别方案的联合评价。

<sup>1</sup> 多边组织业绩评估网，《联合国人口基金》，综合报告，2014 年。

<sup>2</sup> 联合检查组，《联合国系统评价职能的分析》(JIU/REP/2014/6)。

5. 评价办公室在 2014 年启动了三个专题评价以评估人口基金对下列事项的支助 (a) 计划生育 (2008-2013 年); (b) 青少年和青年 (2008-2014 年); (c) 人口和住房普查数据, 为决策和制订政策提供信息 (2005-2014 年)。还委托对从 2010-2013 年期间国家方案评价中汲取的经验教训进行综合研究。<sup>3</sup>
6. 对人口基金支助计划生育情况的评价将评估人口基金《2008-2013 年战略计划》制定的框架、生殖权利和性健康和生殖健康框架 (2008-2011 年)、加强生殖健康商品安全性全球方案 (第一阶段: 2007-2012 年) 和艾滋病毒/意外怀孕框架 (2011-2015 年) 如何指导人口基金在计划生育领域的干预措施的方案拟订和实施。此评价特别强调学习, 以期为实施 2012-2020 年人口基金计划生育战略“要自主选择不要听天由命”及包括加强生殖健康商品安全性全球方案 (第二阶段: 2013-2020 年) 在内的其他相关干预措施和方案提供信息。
7. 对人口基金支助青少年和青年情况的评价将评估近期的人口基金战略计划 (2008-2013 年、2014-2017 年)、《人口基金》《青少年和青年行动框架》(2007 年) 和《人口基金青少年和青年战略》(2012 年) 如何指导与青少年和青年有关的人口基金干预措施的方案拟订和实施。此评价被视为一次学习机会, 以推进当前的《人口基金青少年和青年战略》(2012-2020 年) 并加快执行《国际人口与发展会议行动纲领》。
8. 对人口基金支助人口和住房普查数据情况的评价将评估人口基金在何种程度上加强了编制、传播和使用优质分类数据和将循证分析纳入决策和政策制订的国家能力。其将向伙伴国、捐助者和其他重要利益攸关方说明人口基金对 2010 年人口和住房普查数据的支助。此评价还将为《2014-2017 年战略计划》下的干预措施的方案拟订和实施提供信息, 包括关键战略方向、人口基金对人口和住房普查的支助方面的差距和机会, 以及关于发展数据的 2015 年后发展议程。
9. 2014 年, 评价办公室完成了各项评价的初始阶段; 在人口基金网站上公布了初期报告。<sup>4</sup>2015 年将开始主要数据收集和分析阶段, 其中包括: 深入案头审查, 涵盖 19 个人口基金方案国; 基于实地考察的国家案例研究, 涵盖 17 个方案国; 两个区域案例研究;<sup>5</sup>利益攸关方访谈; 以及针对人口基金国家办事处和外部利益攸关方的一系列更广泛的调查。

<sup>3</sup> 见附件一。

<sup>4</sup> <http://www.unfpa.org/evaluation>

<sup>5</sup> 见附件三。

10. 将于 2015 年 12 月至 2016 年 4 月之间结束全部三项评价，从而完成评价办公室关于《2008-2013 年战略计划》的成果的报告，<sup>6</sup>并为《2014-2017 年战略计划》的中期审查提供信息。

11. 评价办公室已委托对从人口基金 2010 年至 2013 年委托进行的国家方案评价中汲取的经验教训进行综合研究。将于 2015 年 5 月完成综合报告。<sup>7</sup>

12. 在 2015 年下半年，评价办公室将开始对孟加拉国国家方案（2012-2016 年）的独立评价。这将完成办公室在下列六个独立国家方案评价的计划周期的工作，每个方案都涉及不同的人口基金区域，以支持制定和推出方法，加强国家方案评价工作：玻利维亚（2012 年）、喀麦隆（2012 年）、马达加斯加（2013 年）、黎巴嫩（2014 年）和土耳其（2014 年）。

13. 2015 年，评价办公室将开始加强《生殖健康商品安全性全球方案》（第二阶段：2013-2020 年）中期评价的筹备阶段和对保健 4+ 机构伙伴关系 2011-2016 年改善妇女和儿童保健的联合支助的终端评价。<sup>8</sup>

#### 方案级评价

14. 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划载有关于在区域办事处和评价办公室的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。

15. 2014 年委托开展了 16 项国家方案评价，其中八项已完成，另八项正处于最终报告的起草阶段。<sup>9</sup> 这些评价的结果被用来为制定将于 2015 年提交执行局通过的新的国家方案提供信息。由于国家方案延期（巴西、老挝人民民主共和国、索马里和也门），推迟了四项已计划的评价工作。马尔代夫的一项已计划的评价没有进行下去，以便使国家办事处参加联合国发展援助框架的评价。人口基金人道主义处在 2014 年开展对性别暴力信息管理系统的方案级评价；评价办公室作为多机构咨询小组成员提供了技术支持。

16. 预计 2015 年将开展 20 项国家方案评价，与此相比，2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划预计 2015 年将进行的是 15 项评价<sup>10</sup>（包括 2014 年延

<sup>6</sup> 对人口基金支助孕产妇保健情况的专题评价（2000-2011 年）；对人口基金-儿基会禁止残割/切割女性生殖器联合方案：加速改变（2008-2012 年）的联合评价；和对联合国系统关于性别平等的联合方案的联合评价。

<sup>7</sup> 见附件一。

<sup>8</sup> 关于这些评价的详情见附件一。

<sup>9</sup> 附件二详细概述了 2014-2015 年计划的国家方案评价的执行进展。

<sup>10</sup> DP/FPA/2014/2。

期的评价)。此外，将在东欧和中亚开展对人口基金支助计划生育情况的区域评价。

17. 经修订的评价政策设想在两个方案周期至少开展一次国家方案评价，而不是执行之前每个方案周期进行一次评价的做法。<sup>11</sup> 预计这将导致地理覆盖范围逐渐降低。2014年，在开始2015年新方案拟订周期的国家办事处中，超过90%的办事处对其上一次国家方案进行评价。<sup>12</sup> 重要的是要监测新方法的影响，包括反映与国家一级不断变化的特征有关的不断变化的评价需求，包括“一体行动”、联合方案拟订和增加的人道主义行动。此外，重要的是要适当回应非核心供资评价的捐助者在国家、区域和全球各级对人口基金不断增长的要求。

18. 原则上，这些变化应导致其他业务部门在国家和区域一级开展多元化评价，这反过来会提高评价证据的供应，更好地为决策提供信息，加强问责制和透明度，促进组织问责制和学习。有证据表明，一些国家办事处正在规划不同的评价类型并为此编列预算，这在最近提交给执行局的注明费用的评价计划中有所体现。然而，由于现有的指导是不完整的和过时的，目前，方案评价缺乏清晰度。需要综合指导以为评价规划、管理、供应资源和使用提供信息。制定新的预算评价计划提供了澄清预期的机会。

## B. 评价报告的质量

19. 2014年，人口基金采取额外措施，重点关注评价进程的关键筹备阶段，以提高国家方案评价的质量。

20. 评价办公室现在负责批准所有国家方案评价的职权范围，并负责对国家办事处甄选的评价者进行资格预审。国家办事处编制的职权范围在提交给执行局最后批准前，由区域监测和评价顾问对职权范围进行质量保证。2014年，评价办公室批准了17个方案级评价的职权范围，对12个方案级评价的评价小组进行资格预审。<sup>13</sup>

21. 重要的是要注意到，由委托办事处的评价管理人员对所有方案级评价的评价报告草案和最终评价报告进行质量保证。如果是国家方案评价，则在区域办事处监测和评价顾问的支持下开展质量保证。

<sup>11</sup> DP/FPA/2013/5，第13(a)段。

<sup>12</sup> 见附件二和三。

<sup>13</sup> 见附件二。

22. 评价办公室对最终方案评价报告的质量进行事后评价，以显示可被置于评价结果、结论和建议中的可信度，并监测针对联合国评价小组的规范和标准的合规情况。2014 年，提交了 16 份在 2010 年、2012 年、2013 年和 2014 年开展的方案级评价的最终报告供评价办公室进行质量评估。<sup>14</sup>

23. 表 1 按年度显示了 2010 年至 2014 年国家方案评价报告质量评估汇总。在质量方面出现了缓慢但稳步的提升。被评定为“良”的报告的比例增加，被评定为“差”的报告的数量相应减少。应注意到，在 2013 年和 2014 年，没有报告被评定为“不满意”。

表 1

国家方案评价报告质量（2010-2014 年）

年度	评价质量评价等级								合计
	优	%	良	%	差	%	不满意	%	
2010	0	0%	2	8%	16	70%	5	22%	23
2011	0	0%	3	12%	19	73%	4	16%	26
2012	0	0%	3	20%	10	67%	2	13%	15
2013	0	0%	5	45%	6	55%	0	0%	11
2014	0	0%	3	100%	0	0%	0	0%	3
<b>整体结果</b>	0	0%	16	21%	51	65%	11	14%	78
<b>质量趋势</b>	↔		↑↑		↓↓		↓↓		

资料来源：人口基金评价办公室

24. 人口基金为加强能力和提升方案评价的规划、资源供应和质量保证而实施的各种措施导致质量提升，得出这一结论还为时尚早。然而，目前对 2014 年的三项国家方案评价的评价均为“良”，应注意的是，其中两项（塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦）是在引入职权范围质量保证和评价小组资格预审后进行的。一旦完成对 2014 年开展的所有 16 项国家方案评价的评估，将会得到更清晰的情况。

25. 评价质量的一个重要方面涉及人口基金如何适当地满足与性别有关的联合国评价小组评价规范和标准的要求。2014 年，评价办公室报告称，人口基金的评

<sup>14</sup> 在 16 份评价报告中，有 15 份是国家方案评价。对国家方案最终评价报告的质量评估摘要见附件四。



价职能满足了由联合国全系统执行关于性别平等和增强妇女权能政策的行动计划衡量的整体和方案评价的要求。为进一步加强报告，2015年，评价办公室将把联合国全系统行动计划评价指标报告工具整合入现有的质量保证机制。

26. 2015年，人口基金将把评价质量保证机制扩展至所有方案级评价。评价办公室将为整体评价落实一个系统的、独立的质量保证机制，以加强当前的做法。

27. 然而，人们认识到，一些系统性挑战依然存在。特别是，如同大多数双边和多边评价的专员一样，人口基金面临熟练的评价专家的可用性和能力有限的问题。鉴于人口基金的任务规定高度专业化，该问题尤其具有挑战性，并且表明有必要加强针对方案和整体评价的采购业务。

### C. 评价结果的传播

28. 有效传播和交流评价结果是至关重要的，以确保针对利益攸关方的透明度和问责制，并促进有效学习和使用。人口基金评价数据库中可查阅所有人口基金方案和整体评价以及管理层回应。<sup>15</sup>

29. 2014年，评价办公室致力于改善交流机制，以便更好地向人口基金工作人员、关键合作伙伴和利益攸关方提供关于整体评价和方案评价以及人口基金其他评价活动的结果的信息。评价办公室每季度向人口基金执行委员会提供最新信息，以期将评价结果纳入整体决策。应审计咨询委员会的要求，还提供关于评价结果和学习的定期报告。重新设计了人口基金评价网站，在2014年11月发布了第一期《影响》，这是人口基金评价一年两次的通讯。<sup>16</sup>

30. 为了增进评价结果的使用，所有的整体评价均包括一个传播方案，旨在确保评价产品在评价进程各阶段的及时性和可利用性。<sup>17</sup> 以不同语文提供评价产品（英文、法文、西班牙文，某些评价还提供阿拉伯文和葡萄牙文），以方便广泛的关键利益攸关方和发展伙伴使用。

31. 2014年，评价办公室通过组织利益攸关方讲习班、网络研讨会、会议和执行局非正式情况介绍会，积极促进评价结果的传播。对于评价人口基金和黎巴嫩之间第三个国家合作方案，2014年11月举办了一次网络会议以讨论评价结果、结论和建议以及管理层回应。对于评价人口基金和土耳其之间第五个国家合作方案，在最终报告起草阶段，于2014年11月在安卡拉举办了一次利益攸关方讲习

<sup>15</sup> <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>

<sup>16</sup> <http://www.unfpa.org/admin-resource/newsletters>

<sup>17</sup> 初期报告；国家案例研究说明；最终评价报告；执行摘要；和评价摘录。

班。来自土耳其政府、执行伙伴和民间社会组织的参与者参加了此次讲习班。讨论验证了评价工作的调查结果和结论，有助于提炼最终报告的建议。

32. 与评价伙伴紧密协调开展联合评价的传播进程。2014年，就对人口基金-儿基会禁止残割女性生殖器联合方案和对联合国系统关于性别平等的联合性别方案的联合评价开展了传播工作。首席评价管理者（人口基金管理禁止残割女性生殖器，妇女署管理联合性别方案）在其各自执行局年度会议上介绍了调查结果和联合管理层回应。这两项工作还组织了联合非正式会议和网络研讨会。

#### D. 评价使用和后续行动

33. 2014年6月，执行局要求人口基金确保有系统地利用和贯彻评价；特别是，管理层的回应应及时提出评价调查结果和建议，以期改进方案业绩、实效和效率。

34. 人口基金方案司负责促进使用评价以及落实管理层对整体评价和方案级评价回应的后续行动。2011年，人口基金设立了在线的管理层回应追踪系统，以监测管理层对国家方案评价的回应的执行进展。2014年，该系统被扩展至所有人口基金评价。该系统提供关于评价建议状态、后续行动和已接受（或部分接受）建议的执行行动的作用/责任的信息。2013年，该系统与人口基金评价数据库建立了关联，确保显示的所有评价报告都附有各自的管理层回应。

35. 该系统的数据库被用于报告落实管理层回应的后续行动，作为针对《人口基金战略计划》（2014-2017年）“组织实效和效率”指标的的报告的一部分，该指标评价了“预计当年落实行动的已被接受的方案评价建议已完成的比例”。2014年，预计当年落实后续行动的已被接受的方案评价建议（包括上一年延期的建议）的执行率为76.49%，较2013年（60.96%）有所提高。<sup>18</sup>

36. 目前，与其落实审计建议后续行动的安排不同，人口基金没有正式利用关于落实管理层回应的后续行动的详细信息。还应指出的是，管理层回应追踪系统是以业务单位的自报数据为基础，未经外部验证。因此，难以确定在何种程度上有效利用评价结果以支持组织决策。

37. 整体评价体现了人口基金重大的资源投资；评价办公室认识到有效落实后续行动和利用的重要性。对人口基金-儿基会禁止残割女性生殖器联合方案的联合评价提供了从评价进程一开始就促进有效利用评价的良好做法实例。人口基金和儿基会的评价办公室精心管理关键利益攸关方在评价进程中的参与，以确保决策者有效理解评价结果和建议。人口基金和儿基会的高级管理人员准备了协调良

<sup>18</sup> 落实管理层回应的后续行动见附件五。

好、及时、全面的联合管理层回应。在制定联合方案第二阶段时考虑到了评价结果，并将其用于改进国家一级的规划。

## E. 财政资源

38. 2014 年，分配给评价职能的预算为 3 689 713 美元，比 2013 年整体增长了 20%。这主要是由于评价办公室设立了主任职位，费用增加。

39. 评价预算占人口基金支出的比例为 0.37%，与经修订的评价政策中所载的评价职能至多占全部方案预算 3% 的标准相差甚远。<sup>19</sup> 这表明，不可能精确地报告评价办公室以外的人口基金评价的全部预算和支出。财务报告系统未记录评价支出，这尤其对评估分配给评价的人事费构成挑战，因为这些费用与其他职能相混合，例如监测职能。

40. 2014 年，2014 年委托的国家方案评价的预算总额为 110 万美元。中值为 63 000 美元，比 2012-2013 年的 50 000 美元有所增加；然而，仍未达到 70 000 美元的推荐值。供资额从 30 000 美元（巴拿马）到 139 947 美元（津巴布韦）不等；就占国家方案预算的比例而言，评价预算所占比例从 0.26%（布基纳法索和柬埔寨）至 1.10%（斯威士兰）不等。<sup>20</sup>

41. 评价办公室 2 382 084 美元的预算完全由机构预算供资。利用率为 96.2%。评价办公室预算中，仅有 32.6% 是业务费用（包括评价）。这不是最理想的；重要的是要避免需求不断增长的背景下可能出现的资金缺口，要实现整体评价供资来源多样化，特别是确保非核心供资的方案为评价分配足够资源。

42. 评价办公室 2015 年的预算为 2 595 131 美元——业务费用所占比例增至 44.5%。由于要详细界定范围，对加强生殖健康商品安全性全球方案和保健 4+ 机构伙伴关系的评价预算尚未最终确定；<sup>21</sup> 其将主要由非核心资源供资。

43. 展望未来，对人口基金来说，重要的是要思考如何实现经修订的评价政策中所载的 3% 的预算标准。新的编入预算的评价计划为确定整个组织的评价覆盖水平提供了机会，这种覆盖水平应该是适当的，并且有必要更好地符合人口基金战略计划和业务模式；该评价计划也为明确说明供资形式以满足各级评价职能日益增长的需求提供了机会。

<sup>19</sup> DP/FPA/2013/5（第 32 段）。

<sup>20</sup> 见附件二，表 B。

<sup>21</sup> 关于这些评价的详情见附件一。

表 2  
人口基金评价的财务趋势（2013-2014 年）

		预算分配以百万美元计	
		2013 年	2014 年
	人事费		1.60
评价办公室	业务费用（包括评价）		0.78
	<b>评价办公室共计</b>	<b>1.80</b>	<b>2.38</b>
	人事费	-	-
地方单位 <sup>(1)</sup>	业务费用（包括评价）	1.29	1.31
	<b>地方单位共计</b>	<b>1.29</b>	<b>1.31</b>
	<b>预算总计</b>	<b>3.09</b>	<b>3.69</b>
	<b>人口基金支出总计</b>	<b>913.2</b>	<b>995.6</b>
	<b>评价预算占人口基金支出的份额</b>	<b>0.34%</b>	<b>0.37%</b>

(1)该数字仅包括与国家方案评价对应的预算。在此阶段，无法获知其他评价活动的预算和与地方单位中专门从事评价的人力资源有关的费用。

(2) 2013 年，该数字对应 27 项评价（在质量保证方面提及评价办公室，不论评价年度）。

(3) 2014 年，该数字对应 2014 年委托的 17 项方案级评价的已报告预算。

(4)截至 2015 年 3 月 26 日的临时数字。

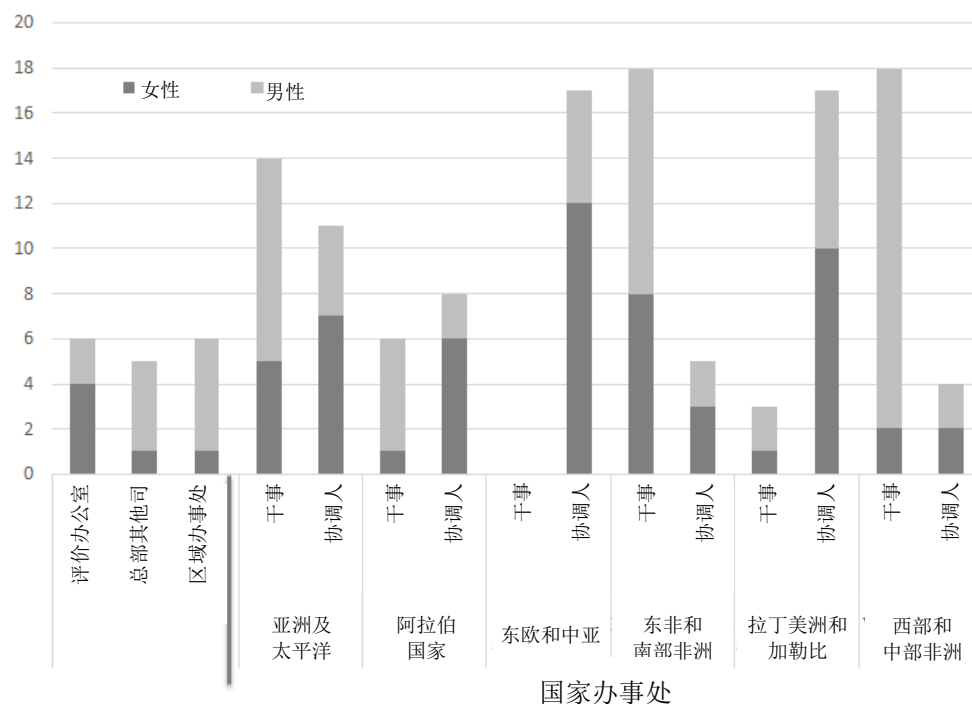
资料来源：人口基金评价办公室，《人口基金年度报告》

## F. 人力资源

44. 附件四显示了与分配给人口基金监测和评价工作的人力资源有关的一些积极变化。2014 年，专业监测和评价人员占有所有工作人员的比例增至 3%。

45. 国家办事处监测和评价干事的数量显著增加（28.3%），协调人的人数相应减少。这是一个积极趋势；目前，近半数人口基金国家办事处配备有专职的监测和评价干事。图 1 表明，各区域之间存在较大差异。

图 1  
2014 年人口基金监测和评价工作人员的人数



资料来源：人口基金评价办公室

46. 另一方面，尽管经修订的评价政策导致工作量增加，特别是执行局要求加强分散职能，但评价办公室和区域办事处的员额数量保持不变。评价办公室和区域办事处正在考虑以各种方式通过使用初级专业人员和战略借调，在短期内加强能力。人口基金必须确保中央和地方各级的人员配置和结构能够灵活应对评价职能的发展。

### 三. 加强评价能力

47. 2014 年开展了一系列活动以推动加强评价职能的能力和专业化。这些活动补充并增进了举措的范围，包括方法指导和培训，这些举措是自 2012 年起逐步推出的。

48. 评价办公室分配区域协调人以加强整个人口基金评价做法的协调和统一。区域办事处具有支持国家办事处需求的职责，在这方面，协调人为其提供技术援助和专门建议。评价办公室和区域监测和评价顾问之间每季度举行会议，评估 2014-2015 年过渡性两年期编入预算的评价计划，并确认改进领域。2014 年，评价办公室还在区域监测和评价顾问招聘和就职事宜上发挥了积极作用。<sup>22</sup>

49. 2014 年举行了三次区域能力发展讲习班，共有 89 人参加。在拉丁美洲和加勒比为 23 名工作人员提供了关于国家方案评价筹备、管理和质量保证工作的为期四天的培训。计划面向阿拉伯国家区域举行类似的讲习班，但被延迟至 2015 年。阿拉伯国家区域办事处组织了关于基于结果的监测的培训讲习班；其中包括评价办公室推动的一次会议，建立了一个关于评价的非正式实践社区，以促进定期知识共享，从而为该区域所有国家办事处的监测和评价人员提供支助。在东非和南部非洲，区域办事处组织了关于结果监测和评价的为期一周的讲习班（在评价办公室和方案司的支助下）。一项成果是启动了区域监测和评价网络，为方案评价提供实时的同行支持。其他针对国家办事处的能力发展活动包括，人口基金监测和评价工作人员在瑞士发展合作署的支助下，参与在加拿大举行的发展评价训练国际方案。

50. 2014 年 6 月，执行局鼓励人口基金进一步加强人口基金的监测和评价职能的能力建设和专业化。<sup>23</sup> 立足于迄今取得的进展，评价办公室已确定了 2015 年要制定的进一步机制，包括：尽早获得评价办公室审核的评价者花名册；关于人口基金内联网的综合资源平台；制定全面更新的指导，以支持人口基金评价的规划、管理和使用；以及加强整体评价和方案评价的质量保证机制。

51. 与此同时，还需要解决与监测和评价工作人员的人力资源管理和专业化有关的挑战。评价办公室参与联合国评价小组的专业化工作组，并且与人力资源司开展协商，这表明了一系列潜在选择，强调有必要制定有足够资源的全面能力发展战略。评价办公室目前正寻求两个额外职位（一名来自瑞典政府的借调专业人员和一名初级方案工作人员）以在未来两年增强自身能力，推进在这一领域的工作。

52. 人口基金注意到大会 A/RES/67/226 号决议的重要性，该决议强调有必要加紧努力以协助方案国加强国家评价能力。自 2010 年起，东欧和中亚区域办事处在该领域特别积极，资助来自 16 个国家的 34 名高级官员参与同发展评价训练国际方案和加拿大卡尔顿大学共同制定的公私合作伙伴方案。其中包括来自负责国

<sup>22</sup> 2014 年，在拉丁美洲和加勒比、亚洲及太平洋、西部和中部非洲区域办事处监测和评价顾问的招聘中，评价办公室参与了候选人甄选，筹备笔试并参加小组面试。

<sup>23</sup> 执行局第 2014/17 号决定。

家政策或方案制定、援助协调、国家规划、监测和评价以及欧洲联盟一体化的政府各部委、部门和研究机构的参与者。

53. 2015 年，评价办公室和人口基金区域办事处致力于积极参与全球和区域倡议，提高对人口基金在加强与其任务领域相关的国家评价能力方面的潜在作用的认识。2014 年，评价办公室成为评价伙伴网络（EvalPartners）成员，该网络推动改进国家主导的、注重平等和促进性别平等的评价制度和政策。<sup>24</sup> 区域办事处的网络活动包括（a）推动建立阿拉伯国家机构间区域评价网络；（b）东欧和中亚区域办事处与欧洲评价协会互动协作，建立体制联系；（c）东非和南部非洲区域办事处探索区域倡议，支持评价能力建设和知识管理。2015 评价年为人口基金提供了与国家、区域和全球一级的评价实践社区建立更有力联系的机会。<sup>25</sup>

## 四. 从 2014 年整体评价中汲取的经验教训

### A. 对联合国系统关于性别平等的联合方案的联合评价

54. 评价办公室（与妇女署、儿基会、开发署、千年发展目标基金及西班牙和挪威政府）共同管理对联合国系统关于性别平等的联合方案的评价。这项评价旨在提供关于联合国系统联合性别方案的附加值和价值的可信和有用的评价信息。评价工作为联合国各机构、东道国政府和公民、捐助者和联合国发展集团提供经验教训和建议，以在以下五个关键领域加强下一代联合性别方案的制定和执行工作：相关性、所有权、问责制、可持续的结果，以及连贯性、协同效应和效率。

55. 评价证明了联合性别方案作为联合国系统内的一种发展合作模式的附加值。尽管存在陡峭的学习曲线，但是被评估的方案仍然不同程度地为政府实现其标准承诺提供了支助。联合性别方案被认为有助于使性别问题纳入国家对话和促进积极的政策改变。然而，其没有提高效率，这主要是因为存在系统性障碍、不明确的管理安排和薄弱的制定进程。针对包括人口基金在内的联合国各机构，该评价建议，联合性别方案应基于战略规划进程，并与符合国家优先事项的联合国规划框架挂钩，而不是受专门供资机会的驱动。联合方案应基于严格的制定阶段，确保强有力的分析支撑改革理论，明确制定和实施过程中所有合作伙伴和利益攸关方的职责。联合性别方案的目标应该是现实的，建立在充分理解国家业务架构：基于国家情况的问责的能力的基础上。最后，评价建议“一体行动”环境立足于现有的合作形式，为联合性别方案提供特别有利的背景。

<sup>24</sup> <http://www.mymande.org/evalpartners>

<sup>25</sup> [http://mymande.org/evalyear/Declaring\\_2015\\_as\\_the\\_International\\_Year\\_of\\_Evaluation](http://mymande.org/evalyear/Declaring_2015_as_the_International_Year_of_Evaluation)

## B. 对人口基金和黎巴嫩之间的第三个国家合作方案（2010-2014 年）的评价

56. 对人口基金和黎巴嫩之间的第三个国家合作方案（2010-2014 年）的评价发现，该方案的目标很好地适应了人口需求，国家办事处能够快速灵活地响应叙利亚危机。人口基金为提高生殖健康服务的可用性（包括在人道主义背景下）作出了贡献，但存在的挑战导致在最脆弱群体获得这些服务方面取得的成果有限。在人口和发展领域，人口基金的支助重新侧重于加强针对老龄人口的国家政策框架。人口基金有助于记录黎巴嫩老年人的状况并为针对老年机构的核证计划提供标准。在性别领域，人口基金成功地促进了国家机构和非政府组织的技术能力，提高了对性别暴力的认识。

57. 评价建议人口基金遵循参与方式，在定期开展需求评估的基础上继续调整其干预措施。人口基金还应加强国家方案涵盖领域内的政策对话水平。在生殖健康领域，人口基金应确定长期战略，以在教育系统介绍生殖健康。在人口和发展领域，人口基金应参与宣传工作，以确保老年机构核证计划的财务影响得到解决。在性别领域，人口基金应立足于其在基于性别的暴力方面的以往工作，推动该问题被纳入国家议程，通过制定和实施政策和法律以增加影响。

## C. 对人口基金和土耳其之间的第五个国家合作方案（2011-2015 年）的评价

58. 对人口基金和土耳其之间的第五个国家合作方案（2011-2015 年）的评价发现，在制定国家方案时已考虑到人口需求，但对优先关注高风险和最脆弱人群的考虑还不充分。在生殖健康和权利领域，人口基金为提高生殖健康服务的可用性（包括针对叙利亚难民）作出了贡献。在增加季节性移徙工人获得计划生育和孕产妇保健服务的机会方面取得的积极成果为人们所注意。在人口和发展领域，人口基金为提高人口和经济社会数据的可用性作出了贡献，特别是关于老龄化和城市化等新的人口问题的数据。在性别领域，人口基金促进了提升对性别暴力的回应，不过，对完善妇女保护服务的重视还不够。

59. 评价建议，人口基金接下来的国家方案应更侧重于识别最脆弱的人群、边缘化人群和高危人群，将其作为优先事项和目标。在生殖健康和权利领域，人口基金应加强其与卫生部和其他合作伙伴的关系，使中央和省一级的生殖健康服务更有效，特别是旨在减少国家差距，更加注重青年和边缘化群体。在人口和发展领域，人口基金应继续发挥其宣传作用和关于人口和发展问题的数据可用性和分析中的作用。在性别领域，人口基金应继续努力在区域和地方一级扩大其伙伴关



系基础（包括私营部门）和制定性别平等指标，以便建立有利于妇女和有利于打击性别暴力的环境。

#### D. 人口基金对叙利亚危机的人道主义应急行动

60. 最近对黎巴嫩和土耳其国家方案的独立评价为人口基金对叙利亚危机的人道主义应急行动提供了重要的见解。这两项评价均发现，人口基金针对叙利亚难民的需求作出了快速和灵活的响应，特别是提供生殖健康服务，以及预防和应对性别暴力。

61. 然而，对黎巴嫩国家方案的评价发现作出的应急行动并不总是完全适应明确的需求，并建议更多地关注最脆弱群体的需求。对土耳其国家方案的评价发现，由于难民人数不断增加和宣传、技术援助和信息方面的相应需求，对人道主义局势的应急行动可能使工作人员和经费资源过度扩张。评价建议人口基金制定新战略，最好是与其他联合国机构合作，以筹集更多的资源。

62. 这两项评价阐明了危机的复杂性，并强调了人口基金各个国家办事处和在更广泛的人道主义应急框架内有效共享信息和汲取经验教训的重要性。由机构间人道主义评价指导小组管理的叙利亚协调问责制和汲取经验教训倡议提出了需要改进联合国各机构间的信息共享。

## 五. 评价伙伴关系

#### A. 联合评价

63. 评价办公室正在逐步积累管理和参与联合评价研究的经验。联合方案的存在通常为开展联合评价提供主要机会。但是，评价办公室正在积极寻求确定在其他哪些领域开展联合工作是有益的。

64. 一个评价管理小组牵头对人口基金-儿基会禁止残割女性生殖器联合方案开展联合评价，该小组集合了人口基金和儿基会评价办公室，以便最佳地利用有限资源和汇集专门知识。这种合作超越了两个评价办公室之间的合作，评价工作还得到了联合方案协调小组的积极支持。与联合评价咨商小组和入选案例研究的四个国家内的国家咨商小组定期协商，这是验证全过程评价结果的有效途径，确保了结果的可信度，提高了建议的实用性。

65. 与联合国三个机构（妇女署、儿基会和开发署）、千年发展目标加速基金和两个捐助国（西班牙和挪威政府）密切合作，对联合国系统关于性别平等的联合方案进行了联合评价。这项工作由妇女署评价办公室领导，这种联合评价形式是

一种有效途径，汇集了必要的财政资源以启动对与所有参与实体都有关的贯穿各领域主题的评价。此举还减少了开展平行评价可能会对方案国造成的负担。

66. 2014 年 9 月，评价办公室加入了联合国人道主义事务协调厅召集的机构间人道主义评价指导小组。2014 年的优先事项包括对下列事项进行机构间人道主义评价：在菲律宾对“海燕”台风的应急行动（已完成）、中非共和国的人道主义危机（进行中）、南苏丹的人道主义危机（进行中）以及叙利亚协调问责制和汲取经验教训倡议（进行中）。

## B. 联合国评价小组

67. 评价办公室是联合国评价小组的活跃成员，并且为联合国评价小组 2014-2015 年工作计划的全部四项战略目标作出了贡献。2014 年，评价办公室侧重于支持战略目标 1（联合国实体的评价职能和产品符合联合国评价小组评价规范和标准）之下的专业化和同行评审分组的工作。评价办公室还帮助审查关于人道主义行动评价的电子学习课程的培训材料。该办公室作为指导小组成员参与了妇女署领导的性别系统性审查，并继续参与修订联合国全系统行动计划评价业绩指标技术说明和记分卡的工作组，以改进整个联合国系统评价中关于性别平等的报告。

68. 评价办公室是在纽约举行的 2015 年联合国评价小组年度大会和评价从业人员交流筹备管理组的成员（2015 年 3 月）。

69. 评价办公室主任还应开发署、世界卫生组织和联合国教育、科学及文化组织的要求，就制定评价政策的各个方面提供咨询服务。

## C. 与关于评价的全球实践社区互动

70. 评价办公室一直致力于加强在全球评价实践社区中的参与，以期改进其自身在关键领域的做法。

71. 评价办公室与参与人道主义评价的关键行为者建立了联系，包括关于人道主义行动中的问责制和业绩的积极学习网络，以期为今后评价人口基金在人道主义援助领域的干预措施提供信息。

72. 在性别平等领域，评价办公室参与了审查与暴力侵害妇女和女童行为有关的评价方法和干预手段的咨商小组。该办公室牵头举办了一次研讨会，主题为“将性别方法纳入评价：玻利维亚国家方案评价的个案”，这是西班牙政府主办的关于“将性别和人权方法纳入评价”的讲习班的一部分（2014 年 6 月）。

## 六. 展望未来：人口基金评价的挑战和前景

73. 本报告显示了人口基金在实现更成熟和更有效的评价职能过程中取得的持续进步，最近由多边组织业绩评估网<sup>26</sup> 和联合检查组（联检组）<sup>27</sup> 开展的两次独立审查认可了这一点。

74. 然而，两份报告均指出了一些挑战，本报告也有所提及，特别是在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；和监测评价结果的使用等领域。

75. 作为人口基金评价职能的管理者，<sup>28</sup> 评价办公室提出了一些建议，以便今后几年在新的编入预算的评价计划（将于 2016 年开始）框架中解决这些挑战。

76. 然而，这些挑战都不会被快速解决；预期的 2016 年联合国评价小组同行评审将提供绝好的机会，依据经修订的评价政策和联合国系统内的良好做法对人口基金评价职能的进展进行外部独立评估。

---

<sup>26</sup> 多边组织业绩评估网，《联合国人口基金》，综合报告，2014 年（JIU/REP/2014/6）。

<sup>27</sup> 联检组的报告尤其有用，因为其比较了人口基金和联合国系统内其他 24 个组织的评价职能。

<sup>28</sup> DP/FPA/2013/5，第 24 段。

表 3

挑战	建议
<b>评价规划和覆盖范围</b>	
(a) 经修订的评价政策要求在每两个方案周期至少对每个国家方案进行一次评价,这转而会导致覆盖率下降和为决策提供信息的评价证据总量减少。	人口基金应澄清中央和地方两级有待进行的评价的范围,确保适当的覆盖率,以满足组织问责制和学习需求。需要综合指导来为各级评价规划、管理和使用提供信息。
(b) 由非核心资源供资的方案增多,使得对方案评价的需求不断增加。然而,这些方案的评价方式缺乏清晰度。	
<b>财政资源和预算分配</b>	
(a)2014 年,评价占人口基金总支出的份额为 0.34%;与经修订的评价政策中所载的评价职能至多占全部方案预算 3%的标准相差甚远。	(a) 对评价的财务投资应与覆盖水平相称,这种覆盖水平应是适当的,还必须符合《人口基金 2014-2017 年战略计划》和业务模式。
(b) 专门用于分散评价(包括人力资源)的预算是模糊不清的,与其他职能和干预措施(特别是监测和规划)相混淆。	(b) 应监测分散评价职能的评价支出。应将评价作为不相关联的费用项目,逐年进行报告。
(c) 在非核心资源越来越多地支助人 口基金方案的背景下,有必要确保专门用于评价的资金是可预测的和受到良好管理的。	(c) 制定明确的规范框架以指导资源分配,从而使非核心资源供资的方案视情况(可预测性)为评价分配资金。若方案属于整体评价,应由评价办公室直接管理评价预算项目。
<b>专门从事评价的人力资源</b>	
(a) 虽然已努力加强国家一级的评价能力,但各国家办事处之间存在明显差异,工作人员能力有显著差距。	人口基金需要确保中央和地方两级的人员配置和结构能够灵活适应评价职能的发展。这应在监测和评价工作人员综合能力发展战略内加以制订。
(b) 对中央和地方两级评价职能的需求不断增长。经修订的评价政策阐明了整个组织的作用和责任。然而,没有按比例增加区域办事处和评价办公室的人力资源以满足组织需求。	

## 挑战

## 建议

## 管理层回应追踪系统

(a) 目前，与其落实审计建议后续行动的安排不同，人口基金没有正式利用关于落实管理层回应的后续行动的详细信息。管理层回应追踪系统以业务单位的自报数据为基础，未经外部验证。因此，难以确定在何种程度上有效利用评价结果以支持组织决策。

人口基金应参照其他组织的良好做法，加强评价后续行动制度。