



联合国儿童基金会

供参考

执行局

2003 年第二届常会

2003 年 9 月 15 日至 19 日

临时议程* 项目 6

国家方案中期审查和主要评价概要

东亚和太平洋地区

摘要

本报告按照执行局第 1995 年/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和主要国家方案评价结果的概要, 其中尤其说明所实现的成果、取得的教训以及是否需要对国家方案进行任何调整。执行局将在必要时对这些报告做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 2002 年期间进行的。

* E/ICEF/2003/11。



导言

1. 本报告内容涉及在朝鲜民主主义人民共和国进行的中期审查，该国是区域内 2002 年唯一进行中期审查的国家。报告还包括在 2002 年完成的四个评价：一个是对太平洋岛国的国家方案的评价；另外两个项目评价针对在印度尼西亚开设的和平教育课程；最后一个评价针对越南向少数族裔和其他弱势儿童提供基础教育的情况。

国家中期审查

朝鲜民主主义人民共和国

2. 朝鲜民主主义人民共和国国家方案目前三年期（2001-2003）的中期审查是在 2002 年 9 月进行的。

3. **儿童和妇女状况**。儿童和妇女状况在两年内有所改善，因为营养不良问题有所减少。朝鲜民主主义人民共和国尽管存在经济问题并一再出现自然灾害，但仍表现出值得称道的社会凝聚力以及保证儿童和妇女享有基本服务和权利的決心。然而，需求和现有服务之间的差距仍然很大，政府提供更好服务的能力受到严重限制，妇女、儿童和家庭行使权利的能力也受到严重限制。

4. 该国所面临的挑战的规模和程度，再加上某种形式的长期营养不良和健康不佳，都表明需要重视幼儿教育，其中包括产妇护理。对儿童护理机构的作用需要进行审查，因为这些机构正面临着资源短缺和能力流失等问题，父母的能力被取代，而没有得到加强。促使家庭和社区参与更好的综合医疗和儿童保健服务，可以有助于提高保健的整体质量。长期而言，必须关注教育的质量。目前需要利用教育系统已经比较显著的数量成就，采取措施，密切监测并改善学生的学习成绩。

5. **成就和抑制因素**。中期审查是在方案实施不到两年以后进行的，因此只能报告短期成果。2001 年和 2003 年期间，全国儿童免疫覆盖率保持在 75% 左右，分两次接种的破伤风/类毒素疫苗覆盖率在 50% 以上。冷链得到了大大加强，公众更多地认识到免疫的价值。该国成功举办了两轮小儿麻痹症全国免疫日/儿童健康日活动，并向 98% 五岁以下儿童提供了维生素 A 补充营养和驱虫服务。小儿麻痹症的消灭情况仍然处在正确轨道上，等待 2005 年认证。全球疫苗和免疫联盟（免疫联盟）已经批准经费，以用于将来进行乙型肝炎免疫。

6. 儿童基金会和世界粮食计划署（粮食计划署）支持在 2002 年开展一次营养情况评估，结果表明儿童的营养不良状况急剧减少，部分是由于粮食计划署和儿童基金会的努力起到了补充作用。尽管全国碘化盐的消费比例从 2% 增加到 50%，但一些流行甲状腺肿的地区尚未被覆盖。然而，一些地区的孕妇能得到碘化油胶囊。碘化盐的生产能力达到了 20 000 吨，但盐的提炼能力对于普及碘化盐来说是一个障碍。

7. 经费不足、不稳定和不确定，仍然是许多方案，尤其是必不可少的药物方案以及水、公共环境卫生和个人卫生方案面临的一个严重问题。需要进一步发展国内的供应/后勤能力，以加强未来的方案实施。方案支出中有很高比例（85%）是用于各种供应品，其中包括一些经常性费用（如运输燃料或者医院设备的操作费用），以及水处理厂和盐生产工厂的零配件。尽管由于该国的经济状况较差以及由于缺乏硬通货，这些费用都可以理解，但对方案的效果却会产生消极影响。如果国家资源进一步减少，那么就可能下降到外部援助充分产生效果所必须的最低限度以下。

8. 中央统计局已经开始使用儿童信息系统以储存及显示关键数据。儿童基金会还努力提高国家级统计机关在统计和抽样调查技术等领域的的能力。

9. **评估方案战略：取得的教训。**在前两年的实施过程中取得的教训表明，很难同时支持互不相关的活动，这要求制定更加综合的方案，更加重视核心优先事项，取消不太有效的行动。现在的方案更明确地规定需要取得的成果。更好地确定优先事项，制定以成果为基础的方案，这是一种日志框架方法，要求在年度行动计划中提出更明确、可以衡量的产出，因此应该继续注重这一方法。该国的需求是巨大的，在许多情况下超出了方案的能力范围。为取得更多成绩，就必须做较少的事情，但是要做得更好。

10. 国家方案对日益脆弱的东部和东北部四省的五岁以下儿童给予了应有的重视，将年度方案支出的85%拨付给他们。这种重点帮助最脆弱年幼儿童的方法应该维持。

11. 此外，随着方案开始由最迫切的人道主义救济转向“为发展做准备”，一些资金将用于在遍布全国越来越多的“重点县”开展综合方案活动。上面第10段提到的重视具体成果的方法将继续维持，作为一种合作战略上的转变，以改善人道主义援助伙伴关系。方案将继续实行有效的低成本战略，重新评估所涉及的经常性费用，提倡增加国家一级的方案经费，并且只有在绝对必要以及对取得产出非常关键的情况下，才会有选择地为持续性地方开支提供经费。

12. 由于目前的方案方法无法大幅度进一步减少儿童营养不良问题，因此工作重点必须从治疗转向预防。需要采取更加全面、多部门、基础广泛的减少营养不良问题方法，既处理眼前的决定因素，也处理潜在的决定因素，并且更加重视服务的提供、能力建设和宣传。与此相关，还需加强并更多地支持政策和战略的制定。

13. 一些积极的方案伙伴关系取得了显著成就，但这些伙伴关系仍需进一步加强和扩展：在消灭小儿麻痹症问题上与世界卫生组织合作，在基础教育问题上与联合国教育、科学及文化组织合作，在当地食品生产问题上与粮食计划署合作，在提供必不可少的药品问题上与红十字会与红新月会国际联合会合作，在当地生产必不可少的药品问题上与迪亚孔尼公司（德国）合作。如果为该国的儿童准备好

了更多经费，儿童基金会就要准备发挥促进作用，平衡及协调各利益有关者的支持以及各合作伙伴的努力。也应扩展与政府各部和机关的伙伴关系，使他们更广泛地参与方案。此外，应设法让儿童参与规划和实施。在这一方面，将寻找机会，并通过学校，与包括青年团在内的儿童建立伙伴关系。

14. 对儿童和妇女的总体境况以及方案进展情况的监测，需要根据上面第 10 段提到的基于成果规划方法予以加强。这将有助于将监测重点从投入（主要是供应）转向更加重视产出/成果。但在目前，基线数据和分类数据要么不具备，要么不一致，对目标的制定以及规划产生了消极影响。方案需要确定中期监测框架，其中包括国家级目标、适合儿童生长的世界的目标以及儿童基金会中期战略计划；所有这些都与共同国家评估和千年发展目标有关。最近采用的儿童信息系统对于在国家和分国家两级监测儿童的境况是一个积极的发展，应该得到进一步支持和扩展。实地考察作为一个监测工具，也可以更策略地加以利用。

15. 新的国家方案甚至还未开始，就已经做出了一些短期调整：

(a) 确定人道主义支持内各因素的优先次序，确保在维持安全网方面产生更大效果；

(b) 在该国东北部的另外两个县扩展联合方法（总数在 2002 年增加到 5 个，下一个国家方案期间在全国范围的总数增加到 10 个），更好地确定及制定这些县关键的方案行动和联系，作为更长期的综合幼儿发展方法的基础；

(c) 在所有方案地区提供更多关于艾滋病毒/艾滋病的基本信息；

(d) 采用更加系统的能力建设方法，而不是简单的培训；

(e) 增加对该国内部的供应和后勤的技术支持，尤其是对公共卫生部的技术支持。

16. **国家方案管理计划**。中期审查调整要求对办公室结构做出一些改变，以实施未来的战略。由于目前的国家方案仅仅覆盖三年时间，因此提议当新国家方案在 2004 年开始时进行改变。新国家方案将继续人道主义行动（在关键部门提供必不可少的服务），并将重点放在采取综合方法，在 10 个县实现最大限度的幼儿发展之上。

17. 健康和营养方案将一分为二，为国家方案六个主要成果中的每个成果提供一个方案。每个都有明确的政府对应部门。规划和宣传方案将取代目前的规划、信息、监测和评价方案，因为该方案由于缺乏重点，一再成绩不佳。通讯/信息、教育和通讯部分将并入其它方案，而规划和宣传方案的重点将是信息为基础的规划系统以及应急准备。

18. 国际工作人员的人数和经费保持不变。所有国家工作人员仍然从该国政府借调，但拟议从 9 个增加到 12 个，以应付更加复杂的方案。新工作人员中的一个将在教育部门工作；目前在该部门还没有方案干事。一个支持方案协调，另外一个支持健康部门。

主要国家方案评价

对太平洋岛国合作方案的快轨道评价

19. 对太平洋岛国方案的评价是以后几年计划在东亚和太平洋地区进行的一系列方案评价中的第一个。

20. 执行局在 2002 年 1 月份届会上，建议对 1997-2001 年太平洋岛国的方案进行一次快轨道评价，为那一年晚些时候将要审查的国家方案建议提供信息。评价工作在很短的时间内规划并完成，评价结论于 2002 年 9 月报告给执行局。该方案覆盖 13 个太平洋岛国，设想通过四个区域方案（儿童及青年人宣传和规划、健康和营养、幼儿和初级教育以及监测和评价），八个以地区为基础的国家项目，另加一个多国家项目以覆盖其它国家，促使实现世界儿童问题首脑会议的目标以及太平洋儿童目标。

21. 通过评价发现，该方案是适宜的，因为方案处理了儿童权利得不到行使的主要问题。然而，方案的设计是有缺陷的，目标过于空泛，成果和产出界定得不够，难以找到其中原因，并缺乏业绩监测和评价指标。由于这些原因，另外由于基线数据的收集不足，因此尽管大体上实现了各项目标，却难以评估方案的有效性。

22. 建议在三个层次上加以改进：国家（加强政府、非政府组织和全国儿童理事会对方案的所有权，确保儿童基金会在实地有足够的存在，并建设更具战略性的伙伴关系和联盟）；区域（与区域机构开展更多合作，监测不断变化的儿童境况，人力资源的发展，并改善交流情况）；以及方案（加强设计、逻辑模式及综合监测和评价计划，指明业务活动和宣传之间的相互关系，并规划更好的伙伴关系）。

23. 这些建议反映在 2002 年 9 月份提交给执行局的国家方案建议(E/ICEF/2002/P/L.10/Add.1)中，并反映在为支持国家方案而商定的国家方案管理计划以及完成评价以来所开展的许多其它活动中。建议的重点是已经设立实地办事处的三个优先国家（最不发达国家）。太平洋论坛参与艾滋病毒/艾滋病、数据监测和教育的程度大大提高，并且太平洋论坛秘书处首次参加了第六届东亚及太平洋地区儿童发展问题部长级磋商会议（2003 年 5 月，印度尼西亚巴厘）。新的国家方案完全是按照基于成果的格式设计的，并制定了现实、可操作的综合监测和评价计划。

印度尼西亚亚齐的和平教育方案评价

24. 在印度尼西亚，2002 年期间对两个试点教育方案进行了评价。其中一个方案的目标是亚齐的 10 年级学生，另外一个方案是苏拉威西南部和爪哇东部的小学。两个方案都在学校的日常课程上增加一些部分，以促使社会中的不同族裔和宗教派别和平共处。亚齐方案受到了教师和学生的好评，他们都说受益非浅。评价人员建议，如果能够保障资金的可持续性，可扩展这一方案。苏拉威西和爪哇的小学方案则没有效果，因为方案模式和概念没有充分适应当地的文化和教师的学术水平。此外，这一过程的支出也相对较高。

25. 至于对生活在战争地区的儿童的关切，儿童基金会与国际非政府组织非暴力国际及当地伙伴协作，对修订 10 年级学生的学校课程做出了贡献。修订课程的目标是：(a) 通过适当的课程和对话，在公共和私立学校的青年人和学校儿童中间宣传非暴力和解决冲突问题；以及 (b) 宣传《儿童权利公约》以及儿童积极参与解决冲突的主动行动。新课程的一个重要特点是在教材和教学方法中纳入了伊斯兰和亚齐文化。

26. 评价人员报告了在单独面谈和重点小组中使用的未做预先安排的问题的结果，并认为方案实现了两个目标。尽管订正课本的印刷延误，并且评价工作缺乏设计和工具，但方案实施得相对比较顺利。对 190 名教师进行为期 7 天的高质量培训也是一个重要的促进因素，因为培训使教师们比较轻松地做好了实施课程的准备。教师们尽管生活在冲突地区，但在教授这一课程时并不感到危险，却报告说，课程对他们以及参加这一课程的 22 240 名学生来说是一次改变人生的经历，学生们在行为、态度和技能方面表现出了显著的变化。学生们非常积极，认为这一课程应该在所有年级教授一个学期以上，并认为政府官员和士兵也应该学习这一课程。

27. 这一和平教育方案实现了很高的成本-效益比，每个学生仅仅 8.5 美元。然而，由于该方案还不是亚齐正式课程的一部分，因此资金的可持续性在短期内仍然依赖儿童基金会等组织的支持。和平课程可以轻松纳入现有的课程，但还需要培训更多教师，印刷更多课本。课程的内容在文化上比较适于穆斯林和亚齐人，但有学生指出，课本中还应更好地认识到亚齐的其它文化。此外，在课程中还应努力征聘更多女教师，招收更多女学生。尽管课程相当成功，并且得到了许多方面的接受，但此后出现的事件表明，这些努力从长远上应该是多么必要。

28. 即使在该行动的初期经费用完之后，又找到了其它经费，以继续进行该方案，并且还在继续宣传，促使亚齐所有高中都采用这一方案。目前已制定了新的基线评估工具，以更加清楚地评估下一轮将要培训的学生是否拥有了更多的知识和技能。

印度尼西亚的整体儿童教育项目

29. 2001 年由印度尼西亚政府与全球对话研究所和儿童基金会共同发起的整体儿童教育试点项目的目标，是促使印度尼西亚人民在历史上以及最近曾经出现的族裔和宗教摩擦的背景下，能够理解、接受本国的族裔和宗教多样性，并与其共存。评价该试点项目的目的，是了解该项目是否应该以及如何继续下去。

30. 尽管参训人员有足够的意愿和乐观向上的精神，做出了足够努力，但翻译方面的限制以及小学教师较低的教育水平，造成一半以上参训人员不理解“深层对话/批判式思维”概念中相当抽象、具有相当哲学思辨的内容。的确，这些内容既没有得到足够简化，也没有与当地结合起来。因此，项目的实际实施局限于培训中非核心的教育和教学方面。

31. 评价人员提出的建议强调，迫切需要教会年轻的印度尼西亚人如何理解多种多样的族裔和宗教传统，开展积极、建设性的对话。如果该方案要继续下去，就必须用小学教师能够轻松理解的语言和实际生活事例，提出一个地方化的“深层对话/批判式思维”概念。除非这些实施者们能充分理解培养一代能够欣赏并接受多样性的印度尼西亚人的重要性，并具有这样的远见，否则方案的目标就无法实现。

32. 在进行评价之后，该方案在两个试点学区被终止，各项活动被纳入一个更加成功的方案，称作“为儿童创造学习机会”。

越南向少数族裔和其他弱势儿童提供基础教育的项目评价

33. 该项目是儿童基金会在越南开展的整体教育方案的一个组成部分，分三年实施，经费来自于澳大利亚国际开发署和澳大利亚儿童基金会。项目的两个主要目标是：通过培训教师（其中 70% 是妇女）以提高教学质量；提高小学入学、坚持学习以及完成学业的比率。评价工作的重点是成绩、限制因素和学到的教训，但不包括该项目的经费方面的问题。

34. 评价工作得出结论认为，教学实践的更新（多个年级）、学生更有积极性及更有信心、教师受到更好的培训以及社区的参与情况更好等方面均有重大改进，并且也已分配了各种用品和设备。

35. 评价人员注意到，女童入学和完成学业的比率有显著增加，经常与男童持平，但主要限于社区参与水平较高，或者领导本人年级较轻、敢做敢为并且受过教育的村庄所属的“示范学校”。在比较偏远或比较贫穷的村庄，人们对女童受教育问题的态度中仍然有许多限制因素，认为这是一种浪费，没有必要。很明显，该项目没有能够使这些村庄的态度发生变化。评价发现，女童的教育问题与族裔或文化价值观的关系，没有与贫穷以及社区领导人缺乏教育或缺乏见识等方面的关系密切。

36. 评价人员建议，需要将未来对少数族裔和弱势儿童的支持转向最弱势的社区以及需求最迫切的社区，因为这些地区对支持的需求是压倒性的，远远超出当地政府改善教育状况所必须拥有的财政能力。评价人员建议教育当局利用社区发言人和领导人担任代表，向社区宣传女童接受教育的好处。社区的参与不仅仅涉及到提供现金或劳力，而且还需要父母参与学校的决策和管理。评价人员认识到，偏远地区在为不讲越南语的儿童创造一种包容性的学习环境方面面临着持续性的挑战，并建议对教师进行培训，以帮助讲其它语言的儿童在适当的年龄学习越南语。
