

艾滋病防治

督导与评估

——理论与实践——

■ 主编 韩孟杰 胡 志



人民卫生出版社

R512.91

2924

阅 览

艾滋病防治

督 导 与 评 估

——理论与实践

■ 主 编 韩孟杰 胡 志

■ 副主编 秦 侠 胡 虹

■ 编 委 (按姓氏笔画排序)

马丽萍 马英鹏 马 颖 王晓春

石 凯 吕 柯 李申舫 陈 任

陈清峰 胡 志 胡 虹 胡翼飞

秦 侠 韩孟杰 辜 嵘



人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

艾滋病防治督导与评估:理论与实践/韩孟杰等主编.

—北京:人民卫生出版社,2011.7

ISBN 978-7-117-14500-8

I. ①艾… II. ①韩… III. ①获得性免疫缺陷综合征—防治 IV. ①R512.91

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第100160号

门户网: www.pmph.com

出版物查询、网上书店

卫人网: www.ipmph.com

护士、医师、药师、中医

师、卫生资格考试培训

版权所有,侵权必究!

艾滋病防治督导与评估——理论与实践

主 编:韩孟杰 胡 志

出版发行:人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址:北京市朝阳区潘家园南里19号

邮 编:100021

E-mail: pmph@pmph.com

购书热线:010-67605754 010-65264830

010-59787586 010-59787592

印 刷:三河市双峰印刷装订有限公司

经 销:新华书店

开 本:710×1000 1/16 印张:10

字 数:182千字

版 次:2011年7月第1版 2011年7月第1版第1次印刷

标准书号:ISBN 978-7-117-14500-8/R·14501

定 价:22.00元

打击盗版举报电话:010-59787491 E-mail: WQ@pmph.com

(凡属印装质量问题请与本社销售中心联系退换)

内容简介

《艾滋病防治督导与评估——理论与实践》一书，从督导与评估基本理论、督导与评估实践、督导与评估应用工具三个层面构建写作框架。第一章和第二章主要介绍了督导与评估的基本理论和艾滋病防治督导与评估系统；第三章至第七章主要是从实际应用的角度出发，分别介绍了艾滋病防治督导与评估的指标体系构建、督导与评估信息管理、艾滋病防治督导与评估工作的实施、艾滋病防治督导与评估工作计划的制订；附件是从工具应用方面，将国内外艾滋病防治督导与评估相关指标提供给读者。本书力求符合实际需求，具有针对性；力求理论联系实际，具有科学性；力求规范和指导实际工作，具有实用性。

前言

艾滋病是严重危害人类健康和社会安全的重大传染病。自 1981 年首次发现艾滋病病例以来,艾滋病迅速在全球蔓延。截至 2009 年底,估计全球现存活艾滋病病毒感染者和患者达 3330 万,已成为全球瞩目和共同应对的重大公共卫生和社会问题。我国自 1985 年报告首例艾滋病病例以来,艾滋病病毒感染者人数逐年上升。截至 2010 年底,我国累计报告艾滋病病毒感染者和患者已达 37.9 万例。

随着我国艾滋病防治工作的深入开展,防治资源投入的不断加大,防治领域和活动的不断拓展,确保艾滋病防治工作取得成效,是摆在艾滋病防治工作者面前的重要职责和任务,也是必须回答的重要问题。因此,加强艾滋病防治的督导与评估工作凸显重要。

艾滋病防治督导与评估是艾滋病防治工作不可或缺的重要组成部分,对有效提高艾滋病防治资源使用效率和防治工作水平与质量具有重要作用,是确保防治工作按照计划执行和实现防治目标的重要管理手段。

2007 年,国务院防治艾滋病工作委员会办公室(以下简称国艾办)制定了《中国艾滋病防治督导与评估框架(试行)》(以下简称《框架》)。这一《框架》的出台不仅使我国实现了联合国艾滋病规划署倡导的艾滋病防治的“三个一”(即一个国家级艾滋病防治领导机构、一个国家级战略规划和一个统一的国家级督导与评估系统)原则,也有力地推动了我国艾滋病防治督导与评估工作系统化、规范化和科学化的进程。但是,我国艾滋病防治督导与评估工作仍面临诸多的问题、困难和挑战。2007 年底,国艾办和联合国艾滋病中国专题组共同发布的《中国艾滋病防治联合评估报告(2007)》中指出:中国艾滋病防治的监督与评估仍存在系统不健全,能力不足,缺乏有经验的督导与评估专业人员等问题。在 2009 年国艾办组织开展的《我国艾滋病防治人员督导与评估能力现状及需求调查》中发现:艾滋病防治督导与评估人力资源匮乏,相关人员缺乏必要的督导与评估基本知识和技能。督导与评估能力不

足,严重制约了《框架》的执行与实施效果。因此,加强督导与评估能力建设,特别是加强对现有艾滋病防治人员督导与评估能力的培训,努力开发相应的督导与评估的培训教材成为艾滋病防治督导与评估工作的当务之急。

由于我国目前还没有正式出版一本系统介绍艾滋病防治督导与评估理论与实践的参考书,相关培训中也缺乏规范的、系统的、有针对性的督导与评估培训教材,这与国际上不断加强艾滋病防治督导与评估工作,以及我国艾滋病防治工作的迫切需要和加强督导与评估能力建设的实际需求不相适应。鉴于此,我们组织相关专家、学者编撰了这本《艾滋病防治督导与评估——理论与实践》,一是为广大艾滋病防治工作者提供一本简明实用的督导与评估知识读本和工具书;二是为督导与评估能力培训提供必需的培训教材和学习参考书。

本书从督导与评估基本理论、督导与评估实践和督导与评估应用工具三个层面构建编写框架。第一章和第二章主要介绍了督导与评估的基本理论,包括督导与评估的基本概念、目的与作用、原理与原则,以及联合国艾滋病规划署提出的艾滋病防治督导与评估系统等;第三章和第四章主要是从实际应用的角度,分别介绍了艾滋病防治督导与评估的指标体系构建和信息管理;第五章和第六章主要是从我国艾滋病防治督导与评估实践方面,结合《中国遏制与防治艾滋病行动计划(2006—2010年)》和第一轮艾滋病综合防治示范区项目、国际合作项目(如中英艾滋病策略支持项目、中国全球基金艾滋病项目)的督导与评估实践,分别介绍了艾滋病防治督导工作的实施和评估工作的实施;第七章介绍了艾滋病防治督导与评估工作计划的制订。此外,在工具应用方面,为满足督导与评估工作者的实际需要,本书将国内外艾滋病防治督导与评估相关指标作为附件提供给读者。

在编写过程中,本书主要突出了以下三个特点:一是编者在编写之前,开展了我国艾滋病防治人员督导与评估能力现状及需求调研,并根据调研结果,拟定了本书的撰写提纲和写作要求,力求符合实际需求,具有针对性。二是编者来自艾滋病防治工作的管理者和实施者,以及长期从事督导与评估研究的相关专家。他们是在多年从事我国艾滋病防治督导与评估研究积累的基础上,认真总结我国艾滋病防治督导与评估的实践经验,参考并汲取了国内外督导与评估理论和实践的最新成果,集思广益,集结成书,力求理论联系实际,具有科学性。三是在编写过程中,编者既借鉴国际上最新的艾滋病防治督导与评估理论和工具,又充分考虑我国艾滋病防治督导与评估的实际情

况,力求规范和指导实际工作,具有实用性。

本书在编写过程中,得到了卫生部疾病预防控制局、中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心和安徽医科大学相关领导的鼓励与支持,得到中国全球基金艾滋病项目资金的支持,并参考和引用了大量其他学者的研究成果和论著。在此,谨向各位领导和作者表示衷心地感谢。

由于时间和编者水平有限,错漏在所难免,恳请读者不吝赐教,以便在今后的修订中逐步完善。

编者

二〇一一年三月十日

目 录

第一章 艾滋病防治督导与评估概述	1
第一节 督导与评估的基本概念.....	1
一、督导的概念.....	2
二、评估的概念.....	2
三、督导与评估的区别与联系.....	2
四、督导与评估的意义.....	5
第二节 督导与评估的工作原理、要求和基本原则	6
一、督导与评估的工作原理.....	6
二、督导与评估的工作要求.....	7
三、督导与评估的基本原则.....	8
第三节 艾滋病防治督导与评估的概念、目的与作用	9
一、艾滋病防治督导与评估的概念.....	9
二、艾滋病防治督导与评估的目的.....	10
三、艾滋病防治督导与评估的作用.....	11
第二章 艾滋病防治督导与评估系统	14
第一节 艾滋病防治督导与评估系统的主要内容.....	14
一、督导与评估系统的基础条件.....	15
二、督导与评估系统的基本职能.....	17
三、督导与评估系统的核心目的.....	19
第二节 我国艾滋病防治督导与评估系统现状.....	19
一、我国艾滋病防治督导与评估政策和组织框架.....	20
二、我国艾滋病防治督导与评估系统建设.....	21
第三章 艾滋病防治督导与评估指标体系的构建	26
第一节 艾滋病防治督导与评估指标的作用、组成与选择	26
一、指标的作用.....	26
二、指标的组成.....	27

三、指标选择的基本原则	28
四、指标选择标准及其评价工具	29
第二节 艾滋病防治督导与评估指标体系与构建	29
一、指标的分类	29
二、指标体系的构建	31
第四章 艾滋病防治督导与评估信息的管理	34
第一节 艾滋病防治督导与评估信息系统	34
一、信息系统的作用	34
二、信息系统的管理	35
第二节 艾滋病防治督导与评估信息内容	36
一、艾滋病防治工作开展的信息	36
二、艾滋病防治效果的信息	36
三、艾滋病防治保障措施的信息	36
四、与艾滋病防治工作有关的其他信息	37
第三节 艾滋病防治督导与评估信息的收集与分析	38
一、信息收集	38
二、信息分析	40
三、数据质量核查	41
四、数据的三角印证	44
第四节 艾滋病防治督导与评估信息的反馈、发布与利用	45
一、信息的反馈	45
二、信息的发布	46
三、信息的利用	47
第五节 艾滋病防治信息管理系统管理实例	48
一、艾滋病综合防治信息系统	48
二、国家艾滋病疫情监测	49
三、第一轮艾滋病综合防治示范区督导与评估信息的发布和利用	50
第五章 艾滋病防治督导工作的实施	53
第一节 艾滋病防治督导的形式和内容	53
一、常见的督导形式	53
二、艾滋病防治督导的内容和指标	55
第二节 艾滋病防治现场督导的实施程序	56
一、督导的准备阶段	57

二、督导的实施阶段	58
三、督导的处理阶段	59
第三节 艾滋病防治督导报告的撰写	60
一、督导报告撰写的基本原则、要求和内容	60
二、督导报告的格式	61
第四节 艾滋病防治督导的实践	62
一、中国全球基金艾滋病项目的非现场督导	62
二、多部门联合督导	63
三、艾滋病防治综合技术督导	65
四、中英艾滋病策略支持项目督导	66
第六章 艾滋病防治评估工作的实施	69
第一节 艾滋病防治评估的类型、内容与指标	69
一、需求评估	69
二、过程评估	70
三、结果评估	70
四、影响评估	70
五、成本效果评估	71
第二节 艾滋病防治评估工作程序	72
一、制订方案	72
二、组建评估工作组	73
三、收集资料	73
四、综合分析	73
五、撰写评估报告	74
六、利用评估结果	75
第三节 艾滋病防治评估的实践	75
一、《中国遏制与防治艾滋病行动计划(2006—2010年)》中期评估	75
二、第一轮全国艾滋病综合防治示范区终期评估	79
三、中英艾滋病策略支持项目终期评估	83
第七章 艾滋病防治督导与评估工作计划	91
第一节 制订艾滋病防治督导与评估工作计划的意义和原则	91
一、制订督导与评估工作计划的意义	92
二、制订督导与评估工作计划的原则	92
第二节 制订艾滋病防治督导与评估工作计划的方法和步骤	93

一、制订督导与评估工作计划的步骤.....	93
二、督导与评估工作计划的格式.....	94

附件

附件1 《中国艾滋病防治督导与评估框架(试行)》的指标体系	97
附件2 落实联合国大会艾滋病特别会议《艾滋病承诺宣言》的 核心指标(2010年).....	110
附件3 世界卫生组织、联合国艾滋病规划署和联合国儿童基金会 2011年卫生部门艾滋病防治工作指标	136
参考文献.....	144

第一章

艾滋病防治督导与评估概述

提要: 在本章,你将了解到:督导与评估的基本概念,区别与联系,工作原理、要求和原则,艾滋病防治督导与评估的目的和作用等。

督导与评估(monitoring and evaluation, M&E)是近十几年发展比较迅速的一门科学,并逐步渗透到自然科学及社会科学的多个领域,涉及政府、金融、企业、农业、交通、教育、卫生等各个行业。但是,当人们逐步认识到管理是一门科学时,还没有认识到督导与评估也是一门科学,甚至把督导与评估视为专门工作之外的事,认为是强加给自己的额外任务。殊不知,督导与评估作为某一专门工作的重要组成部分,是管理工作中不可或缺的重要环节。可以说,没有督导与评估,就没有严格意义上的管理科学,就不能确保各项工作正常、有效地开展和目标的实现。

第一节 督导与评估的基本概念

督导与评估是管理工作的重要组成部分和管理手段,贯穿于管理工作的全过程,如图 1-1 所示。

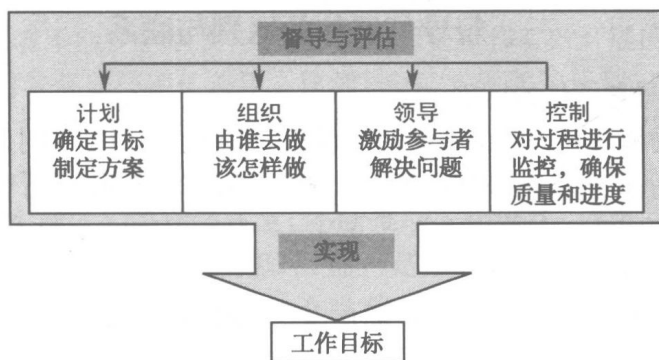


图 1-1 督导与评估是管理工作的重要环节

一、督导的概念

督导(monitoring),也称为“监督”,是指常规地、连续地收集有关投入、过程和产出方面的信息,以了解有关工作(或项目)进展情况是否符合计划的要求,发现并及时解决工作开展过程中出现的问题,保证工作按照计划如期进行。

督导通常包括收集、分析有关工作进展与结果的数据,提出改进措施或建议,是一种经常性的管理职能。其主要目的是为管理者和实施者定期反馈工作进展情况,并确保工作始终保持正确的发展方向。

督导主要着眼于“我们正在做什么?”,是对工作进展的日常追踪,并与日常所开展的工作紧密结合,是一项经常进行的活动。

二、评估的概念

评估(evaluation)是指在不同时间段,通过专门的研究设计,运用适宜的研究方法,对工作(或项目)的预期结果和影响进行系统的评价,为制订政策或调整计划提供依据。

评估的主要目的是评价工作是否达到了预期目的或目标、效果如何、原因何在,从而为制订政策或调整计划提供依据。评估是一项需要专项投入的活动,通常由第三方机构或人员来完成。评估不是经常性活动,也不是所有工作都需要进行评估,同时实施评估需要具备一定的条件,主要包括:有明确的工作计划;有明确的工作目标;有达成一致的评估方案;有相应的资源、技术和现场支持等。

评估主要着眼于“我们获得了什么?”,是阶段性工作的全面评价,侧重于结果和影响,是一项专门开展的活动。根据工作实施的不同阶段,评估通常分为需求评估、过程评估、结果评估和影响评估。

三、督导与评估的区别与联系

(一) 督导与评估的区别

从督导的概念和评估的概念可以看出,督导与评估有着明显的区别。以下从目的、作用、侧重点、时间、特性、方式、方法等方面,分析督导与评估的区别。见表1-1。

(二) 督导与评估的联系

督导与评估虽然是两个不同的概念,但两者在实际应用中的联系非常密切。

首先,督导是评估工作的基础,评估依赖于督导。比如在一个设计完好

表 1-1 督导与评估的区别

区别点	督导	评估
目的	了解工作的实施情况,掌握工作执行的信息,发现并及时解决工作过程中的问题	确定工作达到预期目标的程度,测量工作所产生的影响,对工作的预期产出和影响进行系统的评价
作用	保证工作按照计划如期开展	为制订政策或调整计划提供依据
侧重点	工作的进度与质量	工作的结果与影响
时间	常规性、连续性的工作	阶段性、周期性的工作
特性	跟踪工作进展和工作过程	分析工作结果和影响
方式	通常是内部的自我检查与监督	通常是外部的分析与评价
方法	通过常规记录、定期报告、现场了解等获得信息	一般需要通过专题调查、专门收集等获得更多信息

的督导与评估系统中,在督导中获得的数据和信息,可以提供工作的进展情况、所取得的成绩和存在的问题,能够为全面分析和评价工作的产出和影响打下坚实基础,为评估提供必要的基础和条件。

其次,从评估的分类来看,评估有需求评估、过程评估、结果评估和影响评估。其中,过程评估是指在有关工作的实施阶段,系统地考察工作的开展状况,了解实际活动与工作计划的符合程度,以及工作的管理和资源的使用状况等。从这个意义讲,督导本身也属于过程评估,是评估的一种特殊形式。因此,督导和评估这两个词通常连用,指的是一项工作从其过程到结果的连续性的评估过程。督导与评估的主要目的是通过对投入、产出、结果和影响的全面评估,保证工作按照计划如期开展,确定工作取得的结果和影响,为制订政策或调整计划提供依据。

再次,督导与评估是一项工作从其过程到结果的连续性监督和阶段性评价的统一,两者不能完全割裂与对立,都是保证工作有效开展的重要手段,因此,通常我们将督导与评估连用。比如,一项工作通过计划、实施、督导、评估,解决了在某一时段或某一层面上的一些问题,使工作得到发展与提升,为该项工作在一个新的高度奠定了基础,并决定或影响下一阶段或下一层次计划的制订与实施。如此循环往复,不断推动工作进展,逐步实现工作目标。这种循环过程应该是上升式的循环,而不是简单、封闭式的循环(见图 1-2)。其间,既有督导,又有评估,两者互有联系,互有影响。

在督导与评估实践中,几乎所有工作都会开展投入、过程和产出的督导,但只有部分工作开展结果和影响的评估,督导与评估的应用差异如图 1-3 所示。

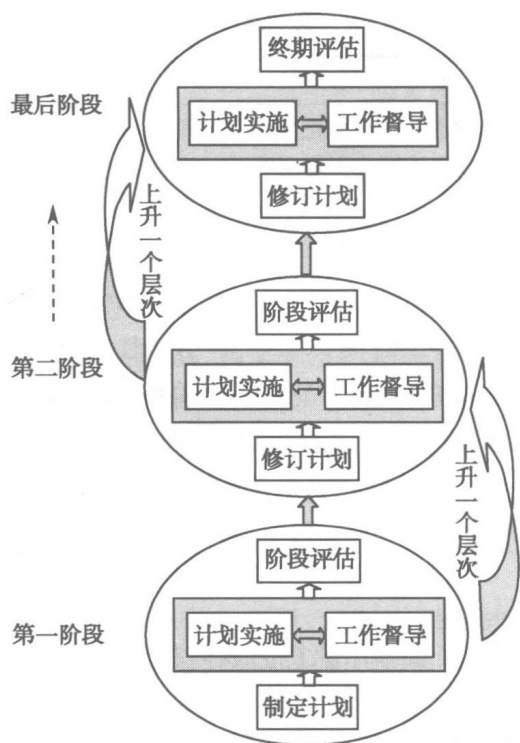


图 1-2 督导与评估的螺旋式循环

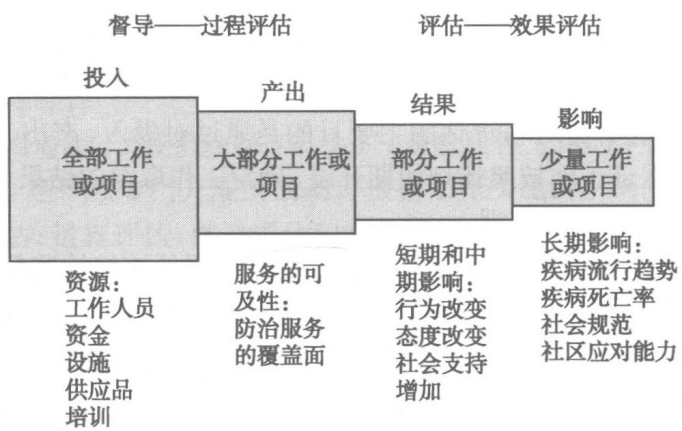


图 1-3 艾滋病防治督导与评估的应用差异

由于督导和评估既有联系,又有区别,因此,本书在以下内容的编写过程中,对督导和评估有区别的内容分别描述,其他内容的阐述则把督导与评估两个词连用。

四、督导与评估的意义

(一) 督导的意义

1. 减少各种因素对计划实施的影响, 保证工作按计划顺利开展 在一项工作中, 即使决策管理者在制订计划时进行了全面细致的预测, 充分考虑到实现目标的有利条件和影响目标实现的不利因素, 但由于从决策管理者制订计划到实现计划的一段时间里, 组织内部的情况会发生变化, 外部的环境会发生改变, 加之实施人员本身的素质、知识、经验、技能的限制, 在执行过程中, 总会出现各种各样的问题, 这就需要通过督导的检查或测量, 了解和掌握计划执行中的偏差以及环境所出现的新变化, 分析其中的原因, 进而采取措施, 尽可能地减少影响, 保证工作目标的顺利实现。

2. 及时发现问题和修正错误, 提高工作质量和管理水平 任何一项工作在实施过程中都会有缺点或错误, 也许有些小缺点或错误不会对目标的实现产生太大的影响和不良后果。但是, 随着时间的推移, 如果这些小缺点和错误没有得到识别并及时纠正, 有可能逐渐积累起来形成更为严重的问题, 进而严重影响计划实施和目标的实现, 正所谓“细节决定成败”。因此, 决策管理者必须依靠督导, 及时发现自身存在的不足并予以纠正, 以免问题积少成多, 带来严重后果。常规性和连续性的督导, 不仅能够纠偏, 而且能够在纠偏的过程中规范实施人员的行为, 提高实施人员的管理能力与水平, 为工作的顺利开展和目标实现提供了组织保证。

3. 提供连续、全面的数据和信息, 为评估奠定基础 通过督导, 常规地、连续地收集有关工作投入、过程和产出等方面的信息, 可以了解有关工作进展情况, 为评估提供必要的数据和信息。通过督导, 能够了解目前所取得的成绩, 揭示需要重新审视的问题和存在的不足, 并为计算关键的工作指标提供必要的信息, 以便向决策管理者或资助机构报告, 同时也为工作的受益人群反馈信息。必要时, 也可以对工作进行调整和完善, 为全面分析和评价工作的产出和影响奠定基础, 为评估提供一定的基本条件。

(二) 评估的意义

1. 能够为政策制订或计划调整提供指导性信息 虽然不同的工作有着不同的目标和要求, 但如何确保这些目标和要求实现, 是摆在每个决策管理者面前的一个很现实的问题。如果在工作实施中, 决策管理者希望知道工作到底进展如何, 效果如何, 以便于对工作进行调整; 或者是决策管理者希望知道政策的功效如何, 以便于考虑政策的走向, 就需要开展结果或影响评估。通过评估, 确定目标人群的需求, 发现偏离预期目标的状况, 为决策管理者制订政策和计划、调整和改善工作方向提供有效的信息和决策支持, 使得政策

制订或计划调整具有明确的事实基础。

2. 能够为有限资源的合理分配和有效利用提供依据 任何工作的实施都需要消耗各种资源,而可用的资源都是有限的。有限资源提出了一个直接的、也是核心的问题,那就是如何“少花钱、多办事”。比如,预防控制艾滋病的流行与蔓延需要投入大量资源,那么,下一步如何投入,目前开展的艾滋病综合防治效果如何,资源配置的适宜性和利用的有效性如何等,是各级政府和各利益相关者特别关注的问题。要回答这些问题,需要评估来实现。通过评估,特别是通过成本效果评估,可以了解艾滋病防治投入的资源是否得到了有效的利用,了解资源配置是否合理,并从整体上把握艾滋病防治工作的成效,及时调整或扩大防治工作覆盖面,合理分配和有效利用防治资源,提高服务的可及性,为防治政策的制订、优先领域的选择、防治工作的可持续性、资源的分配与再分配等提供科学依据。

3. 能够为今后的工作提供经验和借鉴 任何工作实施后总会有结果,不论是成功的方面,还是失败的方面,都会为人们提供经验和教训。通过评估,能够分析工作成效和存在的问题,总结经验教训。当然,评估的意义决不是只停留在总结经验教训的层面,更重要的是推广利用,使经验得以发扬光大,教训得以深刻汲取。比如,通过对第一轮全国艾滋病综合防治示范区工作的评估,既为第二轮全国艾滋病综合防治示范区的建立奠定了决策基础,同时,其总结的经验教训,也为有效指导第二轮示范区工作的顺利开展提供了有益的借鉴。

第二节 督导与评估的工作原理、要求和基本原则

督导与评估作为一门科学,在开展相关工作时,必须遵循一定的工作原理、要求和基本原则。

一、督导与评估的工作原理

任何一个组织,都希望有一个适宜的、有效的督导与评估系统来帮助他们确保各项工作都符合计划要求。因此,设计督导与评估系统时,就要全面理解督导与评估系统的工作原理,要针对计划要求、组织结构、关键环节和工作人员的特点来设计。

(一) 目标一致性原理

督导与评估是落实各项工作计划的保证,督导与评估的目的是为了实现工作计划中提出的目标和工作指标。因此,工作计划越是明确、全面、完整,所设计的督导与评估系统越是能反映真实情况,督导与评估工作也就越有