

# CHARTS 项目促进我国艾滋病防治督导与评估体系建设的分析

胡虹<sup>1</sup>, 王震<sup>2</sup>, 石凯<sup>3</sup>, 何伟<sup>2</sup>, 吕柯<sup>1</sup>, 董世存<sup>3</sup>, 王歆<sup>3</sup>, 韩孟杰<sup>1</sup>

**摘要:** 目的 分析中英艾滋病防治策略项目(CHARTS)促进艾滋病防治督导与评估体系建设情况。方法 利用CHARTS项目战略管理能力评估工具,通过深入访谈和小组讨论收集数据,并通过查阅项目计划和进展报告以及有关工作报告、研究报告和文件等资料收集相关信息,采取定量和定性相结合的分析方法。结果 国家和省级的艾滋病防治督导与评估系统建设目标实现程度在CHARTS项目基期、中期和终期的中位数分别是20%(1%~53.8%)、37.1%(29.5%~71%)和74.9%(56.7%~83.2%),表明达到了“系统地实现”目标的阶段。CHARTS项目通过技术和资金支持了涵盖国家级和省级督导与评估体系的八个方面。结论 国家和省级的艾滋病防治督导与评估系统建设具有明显进步,CHARTS项目通过技术和资金支持,发挥了促进督导与评估体系建设的作用。

**关键词:** CHARTS项目; 监督与评估; 艾滋病

中图分类号: R512.91

文献标识码: A

**Analysis on Role of China HIV/AIDS Roadmap Tactical Support Project in Promotion and Development of Monitoring and Evaluation System** HU Hong, WANG Zhen, SHI Kai, et al. (National Center for AIDS/STD Control and Prevention of China CDC, Beijing 100050, China)

**Abstract:** **Objective** To analyze the China HIV/AIDS Roadmap Tactical Support (CHARTS) Project in promoting the development of China AIDS monitoring & evaluation system. **Methods** The CHARTS project strategic management assessment tool was used in this study. The data and the related information were collected through depth interview, focus group discussion, review project plan, progress report, relevant report, research paper and documents. Qualitative and quantitative analysis were integrated. **Results** The mediums of achievement level of development of national and provincial AIDS monitoring & evaluation system were 20% (1% ~ 53.8%), 37.1% (29.5% ~ 71%) and 74.9% (56.7% ~ 83.2%), respectively in the baseline, mid-term review and final review periods, which indicated that the development of M&E system had reached the level of systematic achievement. Technically and financially, CHARTS project had mainly supported the development of 8 components of AIDS M&E system. **Conclusions** National and provincial AIDS M&E system has experienced a remarkable development. CHARTS project has promoted the development of AIDS M&E system through technical and financial support.

**Key words:** CHARTS project; Monitoring & evaluation; AIDS

中英艾滋病策略支持项目(CHARTS)是由英国国际发展部资助,并得到挪威、澳大利亚国际开发署和联合国艾滋病规划署在资金和技术上支持的国际合作项目,旨在通过提高中国有效协调应对艾滋病的能力,加快实现艾滋病防治的千年目标。CHARTS项目周期为2005—2011年,其重要活动领域之一是促进艾滋病防治督导评估工作体系建设。2010年,开展了CHARTS项目终期评估工作。本研究作为项目终期评估的重要组成部分,利用战略管理能力评估工具针对CHARTS项目在国家和省级艾滋病防治督导与评估体系建设方面的作用进行分析。

基金项目: 中英艾滋病策略支持项目(CHARTS)

作者单位: 1 中国疾病预防控制中心性病艾滋病预防控制中心(北京100050); 2 中国社会科学院经济研究所; 3 中英艾滋病策略支持项目办公室

作者简介: 胡虹(1963—),女,云南省昆明市人,副主任医师,主要从事艾滋病防治工作。通讯作者: 韩孟杰,男,研究员。

## 1 内容与方法

**1.1 方法和数据来源** “CHARTS项目战略管理能力评估工具”是由国内、外专家联合设计,主要从组织结构与人力资源、信息共享、工作机制、项目规划、督导与评估体系的建立等五个方面评估艾滋病防治的战略管理能力。该工具于2006年的项目基期和2008年的项目中期评估中使用。本次评估继续使用该工具,试图通过纵向比较,发现战略管理能力中督导与评估体系建设的变化情况。在具体评估中,利用“CHARTS项目战略管理能力评估工具”,采用参与式的方法,通过深入访谈和小组讨论收集相关定量数据,使用表格进行打分,每一个内容的打分区间为0~3,0代表最差,3代表最好。参与评估的人员分别独自打分,并现场汇总计算分值的平均值。

国家(包括国艾办、民政部、铁道部、全国妇联、人力资源和社会保障部等多部门)以及新疆、甘肃、湖北、四川、江西和贵州6个项目省艾滋病防治工作委员会办公室人员和委员会成员单

位熟知项目执行情况的代表 68 人填写评估工具表格。

同时,通过查阅历年的项目计划、进展报告和完工报告,以及有关工作报告、研究报告和文件等收集有关定性信息,获得定性的描述资料。

采取定量和定性相结合的方式进行分析,并从以下两个维度进行结果分析:第一、数据和信息的趋势分析:终期结果与中期和基期结果的比较分析。第二、结果关联性分析:国家和省级艾滋病防治督导与评估体系建设变化与 CHARTS 项目支持的关系。

## 1.2 评估内容

1.2.1 国家和省级艾滋病防治督导与评估体系建设在七个方面于三个评估时期的变化情况 见表 1。

表 1 督导评估体系建设的评估内容

评估内容
1.在利益相关者及专业人员的共同参与下,制定了统一的国家或省级艾滋病防治督导与评估框架
2.在国家或省级水平上具有专门的督导评估部门和工作人员
3.督导和评估框架具有可操作性,包括具体实施计划,如能力建设、培训及相应的经费支持等。
4.督导和评估体系有及时、准确和完整的数据收集和报告机制
5.督导和评估体系中包含有效的数据利用、发布和反馈机制
6.将督导评估系统的产出用于项目规划和实施
7.对督导和评估体系的运转情况有定期的评估和完善计划

注:本表每一子项目最低分 0 分,最高分 3 分,满分 21 分。

1.2.2 CHARTS 项目支持开展的涉及督导与评估体系建设的有关活动情况 包括人员能力建设、数据信息系统加强、监督与评估计划制定、督导与评估活动、数据分析与应用等。

## 2 结果

2.1 国家和项目省艾滋病防治督导与评估体系建设的变化情况

2.1.1 国家和项目省的督导评估政策已经出台并下发 在基期评估中,国家和项目省都没有出台督导评估政策;在本期评估中,《中国艾滋病防治督导与评估框架(试行)》<sup>[1]</sup>(以下简称《框架》)已于 2007 年出台,所有 6 个项目省根据国家的《框架》都出台了本省的督导与评估政策和《框架》。

2.1.2 在国家和省级水平上都有专门的督导评估部门和工作人员 国家级层面成立了专门的督导部门(国务院防治艾滋病工作委员会办公室计划督导部);省级层面都已经明确了省疾控中心负责本省的督导和评估实施,省疾控中心内有专门的人员负责该项工作。

2.1.3 国家和省级的督导评估《框架》可操作性增强 在《框架》中都包括了具体的实施计划,如能力建设、培训及相应的经费支持等。与基期评估时缺乏督导经费的情况相比,本期评估中,现场评估的 6 个项目省全都有专门的督导经费。省级《框架》涵盖了国家《框架》的 17 个指标。

2.1.4 督导和评估体系有及时、准确和完整的数据收集和报告机制 在基期和中期评估中,督导和评估体系缺乏系统和规范的数据收集和报告机制。在本期评估中,国家层面和省级层面都有评估督导结果的数据库,结果通过网络实时上报。

2.1.5 督导和评估体系中包括有效的数据利用、发布和反馈

机制 相比于基期和中期评估,在本期评估中,国家级层面和六个项目省层面都在督导评估体系中建立了有效的数据利用、发布和反馈机制。

2.1.6 督导评估的结果用于项目规划和实施 在本期评估中,国家层面和所有省级层面都已经将督导结果利用到艾滋病防治规划的制定和实施中。所有新的防治规划都是建立在对前一个防治规划评估的结果基础之上。

2.1.7 对督导和评估体系的运转情况有定期的评估和完善计划 在本期评估中,完善督导评估体系的运转情况已经成为国家和项目省督导工作的一个环节,在督导报告中都有相应的内容。

2.2 CHARTS 项目支持开展的督导与评估体系建设情况

2.2.1 在国家层面,CHARTS 项目为国家艾滋病防治督导和评估体系建设提供了大量的技术和经费支持。2005 年,为了找出当时督导与评估工作存在的差距及主要影响因素,建立一个整合的、综合协调的艾滋病防治督导与评估体系,CHARTS 项目支持安徽医科大学开展了我国督导评估工作现状的调研。2007 年,CHARTS 项目支持国艾办制定的《中国艾滋病防治督导与评估框架(试行)》出台,明确规范了我国艾滋病防治督导评估的目的、原则与要求、组织与管理、内容与指标、方法、经费保障等,很好地贯彻了联合国倡导的“三个一”原则在督导评估领域的落实。为配合《框架》的有效实施,CHARTS 项目支持国艾办研究制定《中国艾滋病防治督导与评估框架使用手册(试行)》<sup>[2]</sup>(以下简称《使用手册》),并支持了包括国家级、9 个省(自治区)在内的各层次《使用手册》培训班。2008 年,CHARTS 项目支持国艾办使用《框架》对《中国遏制与防治艾滋病行动计划(2006—2010 年)》进行了中期评估。2009—2010 年,CHARTS 项目支持国艾办组织制订《中国艾滋病防治效果评估指南》。支持中国疾控中心性艾中心开展了“艾滋病防治数据收集整合”和“艾滋病综合防治数据信息系统”建设,“艾滋病防治专项支出绩效考评指标体系的开发与使用”,《中国艾滋病防治督导与评估实施指南》的师资培训活动,推广了中国艾滋病防治督导与评估框架在省级及以下的使用。

2.2.2 在省级层面,CHARTS 项目为项目省督导和评估体系建设提供了大量的技术和经费支持。例如,2008 年各项目省艾办根据国家《框架》制定了省级督导评估框架和实施方案,初步开展了内部督导评估,促进省内多部门开展防艾工作目标考核。同时,CHARTS 项目还促进各省建立省级资源整合数据库,为与国艾办数据库联动做好准备。对项目省艾办相关人员进行了艾滋病防治和督导评估工作能力提升培训,详细介绍项目监督和评估计划,就我国艾滋病防治督导与评估的理论、方法、现状、问题、对策进行了系统剖析。组织专家对广西 12 个市、县进行了现场技术指导,提升了当地的督导评估能力。CHARTS 项目还支持各项目省制作和发布了本省的艾滋病防治工作通讯,保证定期沟通、分享各种艾滋病防治工作信息。此外,为了进一步推动项目省数据收集、分析、利用工作,CHARTS 项目还于 2008 年在湖南召开了 A2(基于疫情分析的倡导)项目的研讨

会,召集四川、湖南、广西、云南探讨了A2项目中数据收集、分析和利用的经验、问题以及改进方案,为以后进一步推动完善省级数据收集、分析、利用体系打下了坚实基础。利用CHARTS项目战略管理能力评估工具评估的定量结果见表2。

表2 督导评估体系建设得分情况(满分为21分)

中位数 (平均数)	实现程度	基期 20%(27%)	中期 37.1%(45.5%)	终期 74.9%(72.7%)
国家级	得分	11.3	14.9	15.72
	实现程度 <sup>1</sup> %	53.8	71.0	74.9
	级别 <sup>2</sup>	3	3	3
新疆	得分	4	6.2	15.93
	实现程度%	19.0	29.5	75.9
	级别	1	2	3
甘肃	得分	0.2	6.4	11.91
	实现程度%	1.0	30.5	56.7
	级别	1	2	3
湖北	得分	9	10.6	15.94
	实现程度%	42.9	50.5	75.9
	级别	2	3	3
四川	得分	0	13.2	17.48
	实现程度%	0.0	62.9	83.2
	级别	1	3	4
江西*	得分		7.7	14.58
	实现程度%		36.7	69.4
	级别		2	3
贵州*	得分		7.8	15.37
	实现程度%		37.1	73.2
	级别		2	3

注:1.实现程度:由于不同评估领域的满分并不相同,为了对不同领域评估内容的实现程度有所比较,报告中使用了“实现程度”的概念。一项内容的实现程度是指该领域得分占该领域满分的比例:实现程度=(得分/满分)×100%。2.级别:根据实现程度为每一个评估领域设计一个等级,以表明该评估项的实现程度所处的阶段。四个级别的划分如下:级别1:开始采取步骤(实现程度0%~25%);级别2:取得一些成果(实现程度26%~50%);级别3:系统地实现(实现程度51%~79%);级别4:理想实现(实现程度80%~100%)。\*江西和贵州为二期项目省,故只有两期评估的结果。

### 3 讨论

3.1 近几年,我国各级对艾滋病防治督导与评估工作的重视程度日益增强,督导与评估体系建设随之得到不断的加强。从本次评估结果看,不论是从评估得分、实现等级方面分析,还是从其他证据性资料分析,国家和省级的艾滋病防治督导与评估系统建设都有了明显的进步,实现程度从基期的20%,分别上升到中期的37.1%和终期的74.9%,从中期评估到终期评估的变化非常明显,实现程度的百分比翻了一倍。大多数项目省的督导评估体系建设经历了从无到有的变化。另一方面,在CHARTS项目的支持下,促进了2007年出台《框架》,明确了我国艾滋病防治督导与评估工作的内容、指标、信息收集和使用、组织机构与管理等内容与有关要求,并通过《框架》的实施,促进了全国各级艾滋病防治督导与评估体系的建设与整体能力的提高。各项目省在2007年之前都没有本省的督导评估政策和《框架》。在国家《框架》出台后,同样在CHARTS项目的支持下,促进了各项目省根据国家的《框架》出台了本省的督导评估

政策和《框架》,或相关工作规范。

3.2 CHARTS项目在我国艾滋病防治督导与评估体系建设方面发挥了重要作用。从我国艾滋病防治督导评估发展进程上看,几乎在每个阶段都有CHARTS项目的积极参与。这些参与不仅为活动的开展提供了资金支持,而且从现状调研,到《框架》开发、使用培训、完善发展等一系列环节,体现了一种有序、长期和渐进的支持。2009年,联合国艾滋病规划署提出了一个有效的艾滋病防治监督与评估体系应该包括3个层面和12个组成部分的“有效的国家艾滋病防治监督与评估体系”<sup>[3]</sup>理论。按照这一理论的架构要求,CHARTS项目通过理念、技术和资金支持开展的活动,主要涵盖了该体系中的八个组成部分,即督导与评估人员能力提高、督导与评估理念的倡导、促进多部门加强督导与评估工作、数据信息系统的加强、国家督导与评估计划的制订、评估工作的应用性研究、常规督导活动、督导与评估数据的分析和利用等,对加强国家和项目省督导与评估体系建设发挥了重要的作用。国际社会就CHARTS项目对于中国艾滋病防治督导评估工作不断完善的过程也给予了充分肯定。联合国艾滋病规划署认为,CHARTS项目的主要贡献之一,就是支持建立了国家级督导评估体系;而国家级督导评估《框架》的使用,也进一步促进了与国际社会的沟通和国际项目申报<sup>[4]</sup>。

3.3 虽然国家和省级层面的督导评估体系已经建立并逐步加强,但是,仍有许多薄弱方面和环节。2009年“国家艾滋病防治监督与评估体系评价报告”<sup>[5]</sup>指出,我国在基层督导与评估机构和人员、指标体系、信息整合和综合分析、效果评估方法、结果分发和有效利用等方面仍存在很大的差距。2009年开展的“我国省县两级艾滋病防治督导与评估体系主要面的调查与分析”<sup>[9]</sup>指出,我国基层督导与评估工作的体系和机制正在逐步建立,但还存在诸多问题和薄弱环节,例如,缺乏专职的监督与评估工作人员和专项经费、日常督导活动不够规范和系统等。这些存在的问题,都需要加强认识和加以解决。同时,随着防治工作的不断深入和注重防治工作质量和效果的导向作用的发挥,我国各级艾滋病防治督导与评估体系建设还会出现一些新问题和新情况,需要从监督与评估的本源性和目的性出发,寻找解决的思路和方法。

#### [参考文献]

- [1] 国务院防治艾滋病工作委员会办公室. 中国艾滋病防治督导与评估框架(试行)[M]. 北京:人民卫生出版社,2007.9.
- [2] 韩孟杰,胡志. 中国艾滋病防治督导与评估框架使用手册(试用)[M]. 北京:人民卫生出版社,2008.8.
- [3] 联合国艾滋病规划署. 有效的国家艾滋病督导与评估体系组织框架[M]. 瑞士:日内瓦,2008.
- [4] 中英艾滋病策略支持项目办公室. 艾滋病防治督导与评估体系案例研究报告[R]. 北京,2010.
- [5] 中国全球基金项目艾滋病项目办公室. 国家艾滋病防治监督与评估体系评价报告[R]. 北京,2009.
- [6] 韩孟杰,石凯,胡虹,等. 我国省县两级艾滋病防治督导与评估体系主要方面的调查与分析[J]. 中华疾病控制杂志,2010,14(4):280-283.

(收稿日期:2011-01-18)