



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
23 April 2012
Chinese
Original: English

2012 年第二届常会

2012 年 9 月 4 日至 10 日，纽约

临时议程项目 6

人口基金——评价

联合国人口基金

双年度评价报告

监督事务司司长的报告

摘要

双年度评价报告旨在评估评价职能在人口基金的绩效以及评价的质量。本报告还评估监督事务司评价处的能力，从而述及评价的覆盖面和质量。报告分析与人口基金评价差距有关的共同挑战。最后，报告述及改善人口基金评价职能的方法。

执行局不妨注意本报告。



目录

	页次
一. 双年度评价报告的目的	3
二. 监督事务司评价处的成就：述及评价的覆盖面和质量	3
A. 新评价质量评估系统	3
B. 三层质量强化进程	4
三. 共同挑战和人口基金评价职能方面的差距	6
四. 结论	8

一. 双年度评价报告的目的

1. 根据执行局第 2009/18 号决定，双年度评价报告述及评价职能在人口基金的绩效以及评价的质量。
2. 在上一份双年度评价报告(DP/FPA/2010/19)中，监督事务司司长指出，有必要使人口基金的评价职能适应发展援助的新背景，即以多重伙伴关系和方案国家的领导能力为特点。司长还强调人口基金有必要使其自身具备专门知识，从而满足执行局于 2009 年 6 月核准的评价政策要求(第 2009/18 号决定)。本报告评估人口基金在应对这两项挑战过程中取得进展的程度，特别是在其评估政策范围内。
3. 本报告旨在：(a) 盘点两年来实施评价政策的情况；(b) 检验分散评价的质量并讨论源自执行局要求的挑战，要求规定在各国家方案周期内至少对其评价一次；(c) 评估评价职能的绩效，特别是以 2010 年双年度评价报告(DP/FPA/2010/19)的结论为依据；以及(d) 在审查评价政策的框架下提出可考虑的改善意见。

二. 监督事务司评价处的成就：述及评价的覆盖面和质量

4. 2010 年和 2011 年，各国家办事处按要求编制并提交了其方案的周期末评价。但评价处 2011 年所做的质量评估指出，得出的国家方案评价缺乏对质量的预测。截至 2011 年，评价处启动了一项进程，力争扭转形势，从而确保人口基金符合执行局对良好质量评价的要求。¹ 这导致建立了：(a) 一个符合国际认可的规范和标准的崭新全面的评价质量评估系统；以及(b) 一项三层的评价质量提高进程(包括拟订方法、进行选定的国家方案评价，并提高地方评价能力)。

A. 新评价质量评估系统

5. 应执行局的要求，在详细阐述随后的国家方案文件草案之前，于 2010 年和 2011 年结束的各国家方案尚待评价。这将评价覆盖率从 2009 年的 14%提高至 2011 年的 100%。但评价处 2011 年所做的评价质量评估² 的结果指出，在国家方案评价的评价覆盖率提高的同时，评价质量方面没有取得类似进展。

¹ “执行局请执行主任保证评价职能和在人口基金所做评价的质量、公正性和独立性”(第 2009/18 号决定)；“执行局欢迎人口基金为处理评价质量方面的不足之处所做的承诺，从而改善循证方案拟订”(第 2010/26 号决定)。

² 2012 年评价质量评估报告见 <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation>。报告的主要结论和建议还见 <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/10539>。

6. 根据由八项质量标准和四个评估等级构成的评估表格,³ 评价质量评估覆盖了 34 个国家方案评价报告,⁴ 其中 23 个(68%)的评级是差; 8 个被视为不令人满意(23%); 另外 3 个(9%)被评为优秀。没有被评为非常好的。2012 年审查的结果显示, 与 2010 年评价质量评估审查相比, 改观微乎其微。⁵

7. 根据 2012 年评价质量评估报告, 国家办事处编制的国家方案评价报告的主要不足之处涉及调查结果的公信力和结论有效性不足以及建议的可用性差。经审查的 90% 以上的报告并未做出良好的分析工作。这些报告主要包含的是未经证实的结果。多数评价报告的结论都是一般性发言, 并未得到评价的调查结果的充分支持。此外, 未优先处理建议, 而且建议往往缺乏操作方面的可行性。

8. 为更好地理解国家办事处在进行评价时遇到的困难和限制, 评价处启动了一项国家方案评价调查。⁶ 该调查覆盖了所有 40 个在 2010 年和 2011 年做了国家方案评价的国家办事处。调查所涉的问题关于规划、发展和贡献给国家方案评价的资源。调查结果说明, 对国家方案评价进行的规划不足。特别是, 分配给这项工作的时间通常太短(平均期限为三个月), 而且为评价提供的资金不足(平均费用是 3.7 万美元或占平均国家方案预算的 0.25%)。此外, 国家方案评价不是由技术适当的国家办事处工作人员和外部专家管理或进行的。国家办事处报告称, 缺乏具备相关专门知识的国家顾问。

9. 通过盘点评价质量评估审查的结果并且通过研究从国家方案评价调查获取的资料, 评价处制定了一项三层战略, 以期提高全组织评价的质量。

B. 三层质量强化进程

10. 为应对人口基金的评价专门知识不足的问题, 如 2010 年双年度评价报告和执行局在第 2010/26 号决定中所强调的,⁷ 监督事务司建立了一个健全和技术熟练的评价处,⁸ 负责改善人口基金的评价职能及其产品的质量。评价处采用了三

³ 评价质量评估表格和解释说明见 <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>。

⁴ 评价处对各国家方案评价报告进行了全面的质量检查。监督事务司评价数据库公布了所有质量评估(连同相关国家方案评价报告一起公布): <http://web2.unfpa.org/public/about/oversight/evaluations/>。

⁵ 2009 年评价质量评估报告见 <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/pid/9137>。

⁶ 调查及其结果详见 2012 年评价质量评估报告(见脚注 2)。

⁷ “[执行局]欢迎人口基金采取行动, 在全组织范围内加强其人力资源, 以期实施评价政策, 并欢迎为投资工作人员的评价专门知识所做的承诺, 包括在基于结果的管理、评价设计、方法、实施和实行方面”(第 2010/26 号决定)。

⁸ 监督事务司评价处由从政府间机构和其他联合国组织雇用来的专业工作人员组成。他们具备管理和实行发展领域复杂评价的经验。

层质量强化进程，包括：(a) 编制一本关于如何在人口基金设计和实行国家方案评价的手册；(b) 与相关国家办事处协作进行选定的国家方案评价；以及(c) 设计并开设关于国家方案评价方法的培训课程，以期发展人口基金国家办事处及其国家对应方的评价能力。

11. 《如何在人口基金设计和实行国家方案评价的手册》帮助用户了解了人口基金国家方案评价框架内评价方面的基本概念、方法和技术及其应用。⁹ 该手册从 2011 年在玻利维亚和喀麦隆进行的两次国家方案评价中吸取了教训。¹⁰ 根据该手册，评价处还开发了关于设计和实行国家方案评价的专门知识共享模块。根据这项新方法，人口基金力争提高其国家办事处和国家关键合作伙伴在进行国家方案评价时的能力。

12. 评价处将继续对国家方案进行独立评价，以期进一步支持国家一级的评价能力发展。将国家合作伙伴和国家办事处工作人员纳入国家方案评价咨商小组以及将国家和区域顾问纳入该评价小组都是提高方案国家评价能力的方法。

13. 玻利维亚和喀麦隆国家方案评价确认的挑战和不足之处是指在整体层面具有相关性的问题，这使得人口基金尤其有必要给其国家办事处配备有效和注重成果的监测系统，并且开发机制和控制工具来确保国家方案结果和资源框架提供适当指标、现实输出和准确基准。玻利维亚和喀麦隆国家方案评价确认的主要不足之处是：

(a) 输出拟订不充分。拟订输出的一般层面不符合结果受控于人口基金国家办事处的层面；

(b) 指标拟订不良。国家方案行动计划的指标不能有效用于监测，而且指标拟订不良的情况阻碍其有效用于指示衡量工具；

(c) 对注重成果的监测整体缺乏重视。尽管人口基金战略计划强调注重成果的监测，但对于日常管理做法的结果关注不够。重点主要在于国家办事处的预算支出和活动的开展。

14. 由于缺乏有效的注重成果的监测系统，所以国家方案行动计划及其相关结果和资源框架受到缺陷的影响，这些缺陷反而损害人口基金评价的质量、甚至是公信力和有用性。监测对于所有评价活动是必要的补充，因为它提供了：(a) 关于方案实施进展的资料；和(b) 一系列指标，评价人必须根据这些指标评估方案绩效(见图 1)。

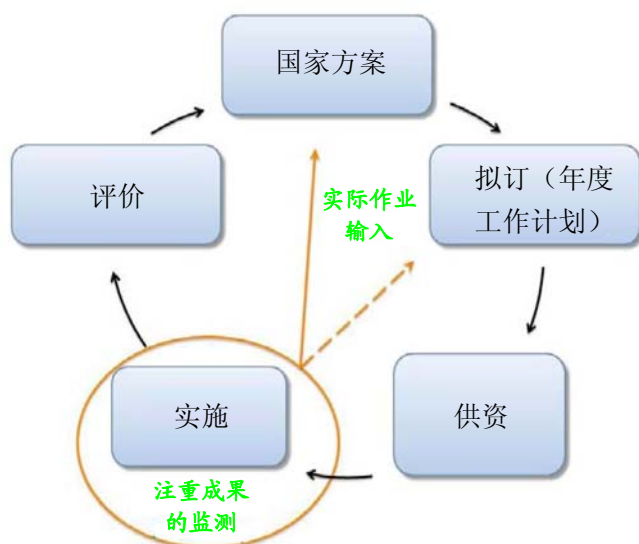
⁹ 《如何在人口基金设计和实行国家方案评价的手册》见评价网页：<http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/Methodology>。

¹⁰ 玻利维亚和喀麦隆的独立国家方案评价的主要结论和建议见：<http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/10539>。

图 1

注重成果的监测：注重成果的管理中缺乏的环节

注重成果的监测提供关于方案就各自目标和结果在某个具体时间段或一段时间内取得进展的资料。它指导正在实施的国家方案和相关年度工作计划，并且是国家方案评价所不可或缺的资料来源。



三. 共同挑战和人口基金评价职能方面的差距

15. 在前面的段落中，评价处在共同不足之处与人口基金评价职能的状况之间建立了联系。在 2008-2013 年人口基金战略计划中期审查(DP/FPA/2011/11)和对人口基金绩效进行的外部审查中证实了人口基金面临的系统性挑战与评价职能方面的差距之间的关联。

16. 2008-2013 年战略计划中期审查强调以下差距：(a) 人口基金的可测性系统；(b) 关于成果的问责制。这要求对人口基金的评价作用进行再评估。尽管人口基金对其组织框架进行了评估，这项评估已发展为一项新业务计划，但该进程不应忽视评价职能的作用和它如何能有益于追求实际作业卓越性的组织。

17. 人口基金最近进行的外部审查¹¹也指出若干系统性挑战，特别是在以下领域：

- (a) 循证方案拟订；

¹¹ 多边组织绩效评估网络，《2010 年人口基金常用方法评估》，2011 年 1 月；联合国国际发展部，《多边援助审查：联合国人口基金评估》（2011 年）。

- (b) 知识管理；
- (c) 为成果做出贡献；
- (d) 评价职能的独立性；
- (e) 透明度和问责制；
- (f) 发展评价方面的国家能力。

18. 人口基金业务计划¹² 述及了上述组织问题。但是，为实现其全部潜力，业务计划中预测的措施还必须应对影响评价职能的若干差距。

表 1

目前的组织挑战和确认人口基金评价职能框架下的相关差距

组织挑战	评价差距
循证方案拟订	
(a) 成果框架的限制(如输出和成果的定义、成果链缺乏清晰度、错误分类的成果)损害连接各组织层面成果的能力。	差距 1: 评价职能缺乏有效的注重成果的监测系统编制的资料。注重成果的监测: (a) 确保成果框架的健全(特别是关于指标、目标和因果关系链条); 以及(b) 是健全的评价职能的基础部分。
(b) 国家方案文件未根据过往绩效一致强调拟订国家一级方案过程中发生的变化。	差距 2: 评价成果不足以指导方案拟订进程。
(c) 能在国家一级改善方案拟订, 具体方法是利用展示的成效证据, 以期支持人口基金战略和干预措施的选择。	差距 3: 以好方法进行的评价太少, 因而难以确保建立一个提供证据的实质机构来通知方案拟订。
知识管理	
(a) 未充分报告和宣传对组织的政策和战略所做的调整或建议做出的调整。	差距 4: 对关于评价的调查结果、结论和吸取的教训所做的宣传不够。
(b) 就吸取的教训所做的报告不够。	
(c) 国家方案行动计划在其利用目标帮助管理实现预计成果的进展方面不一致。	

¹² 开发署/人口基金/项目厅执行局执行主任的发言, 2012 年 2 月(见 <http://unfpa.org/public/home/news/pid/9946>) 以及关于人口基金内部审计和监督及业务计划的介绍(见 <http://www.unfpa.org/public/home/exbrd/pid/8683>)。

为成果做出贡献	
(a) 在全组织中，国家方案评价建议的执行情况范围小。	差距 5：未充分纳入建议的部分原因是(a) 评价报告质量差；和(b) 管理层做出答复尚且不是人口基金的惯例。
(b) 人口基金未根据注重影响和证明其干预成效的方法充分报告成果。成果过于注重输出。	差距 6：目前在监督事务司之外做的评价未充分侧重干预的成效。相反，这些评价主要评估进程、活动和输出。
评价职能的独立性	
(a) 联合国评价小组就联合国系统的评价制定的规范和准则规定，评价职能必须独立于其他管理职能。	差距 7：监督事务司担保人口基金评价职能的独立性。在监督事务司以外管理的评价不满足独立性要求。
(b) 用于评价的设计、方法和工具的质量与评价职能的独立性层面相关。	差距 8：目前，监督事务司、方案司和技术司之间评价活动分离，这一点不允许实行评价与质量保证和适当方法之间实现有效联动。
透明度和问责制	
(a) 人口基金在评价方面实力不足。	差距 9：人口基金不具备一项精简政策来规划、报告并提供给执行局、国家利益攸关方和公众的评价报告。
(b) 未充分宣传关于人口基金方案的绩效的资料。	
发展评价和参与评价进程方面的国家能力	
(a) 在人口基金做的评价很少或没有执行伙伴和受益人参与。	差距 10：根据其目前的分离状况，评价职能无法符合人口基金评价政策，该政策注重“通过利用参与和包容性方法来提高国家评价能力”。

四. 结论

19. 2009 年 6 月，执行局核准了人口基金评价政策。该政策是人口基金为自身配置一项规管架构的首次尝试，以期更好地执行其在评价领域的任务。该政策力争为人口基金评价职能奠定共同的制度基础，并提高产出和利用关于组织学习、成果管理问责制的评价知识方面的透明度、一致性和效率。

20. 在核准评价政策时，执行局对人口基金采用的方法观点不一，特别是关于：
(a) 评价职能的独立性；(b) 不同实体的作用和责任；(c) 利用评价成果；和 (d) 从

评价中吸取的教训与注重成果的管理之间的联系。¹³ 在第 2009/18 号决定中，执行局请执行主任对评价政策做若干修订。但执行局仍没有纠正其实施两年来显示出的政策原本不足之处。到目前为止，人口基金的评价框架不允许该组织应对构建评价文化等内部挑战和建设合作伙伴国的评价能力等外部挑战。

21. 监督事务司认为，人口基金有效和高效评价职能的指导原则应依靠以下几点区别：(a) 管理评价职能；(b) 利用评价成果来改善方案拟订；和(c) 建立注重成果的监测系统。

22. 因此，监督事务司建议，人口基金采取以下步骤：

(a) 监督事务司评价处应全面履行其评价管理职能，具体方法是恢复问责制与评价的学习维度之间的必要联系，而这两者因人口基金的评价政策被人为分离。¹⁴ 但统一的评价职能未阻止可能在不同的组织单位中执行若干评价相关任务。

(b) 确保使用评价成果(如发布管理层答复并采取相关后续行动；确保提出的建议和吸取的教训指导方案拟订；以及确认并分享良好做法)是改善方案拟订的关键。这些评价相关任务还与方案有关，应由方案司处理。

(c) 除利用评价成果外，改善的方案拟订还需要不断输入一个有效的注重成果的监测系统编制的数据和资料(见图 1)。人口基金不存在这样一个系统；各国国家办事处开展的现有监测工作主要侧重预算支出并且注重活动。

23. 2009 年 6 月，执行局鼓励人口基金“就规划、实施、监督、质量保证和后续行动阐明在监督事务司范围内和在人口基金其他司的作用和责任，并说明如何将评价职能同其他监督机制区别开来，同时阐明评价与内部审查的区别。”¹⁵ 这一要求揭示了执行局对人口基金评价政策所载模糊含义的关切及其对人口基金评价质量和可信度的潜在影响。双年度评价报告是及时的，因为人口基金将在执行局 2012 年第二届常会上对评价政策进行审查。监督事务司希望，将在审查人口基金评价政策时考虑本报告，以期弥合确认的评价差距，从而改善整体绩效。

¹³ 见 DP/FPA/2009/4。

¹⁴ 评价人因分离被安排在若干司(特别是方案司)，而且分离违反了联合国评价小组的规范和标准，即“评价职能必须独立于其他管理职能”；《联合国评价小组评价规范》见 www.uneval.org。

¹⁵ 见执行局第 2009/18 号决定。