



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
1 August 2012
Chinese
Original: English

2012 年第二期常会

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

人口基金评价政策的审查报告

摘要

执行局 2009 年年度会议通过第 2009/18 号决定，核准人口基金的评价政策，并特别请执行主任在执行局 2012 年年度会议提出评价政策的审查报告。人口基金执行主任请内部监督事务厅(监督厅)对人口基金的评价政策进行独立审查。监督厅题为《人口基金评价政策的审查报告》见附件。管理当局的反应另外张贴在人口基金的网站上。

应该指出，鉴于执行局决定把 2012 年年度会议从两个星期缩短为一个星期，执行局决定除其他外，把关于评价的议程项目从 2012 年年度会议移到 2012 年第二期常会。与此同时，人口基金在 2012 年 5 月 2 日和 2012 年 6 月 12 日安排了两次执行局成员的非正式协商，由监督厅介绍对评价政策的审查情况，包括讨论审查的职权范围。此外，执行局在 2012 年年度会议上就评价问题联合进行了开发署/人口基金的非正式协商。

执行局不妨注意这份关于人口基金评价政策的审查报告，并向人口基金提供指导。





检查和评价司

联合国人口基金评价政策的审查报告

2012 年 7 月 31 日

检查和评价司

[INSERT NAME OF SERVICE CHIEF]

联系人

DEMETRA ARAPAKOS, ACTING DEPUTY DIRECTOR

Tel: +917-367-6033, Fax: +212-963-1211

e-mail: arapakos@un.org

DEBORAH RUGG, DIRECTOR

Tel: +917-367-8516, Fax: +212-963-1211

e-mail: rugg@un.org

**CARMAN L. LAPOINTE, UNDER-SECRETARY-GENERAL
FOR INTERNAL OVERSIGHT SERVICES**

Tel: +212-963-6196, Fax: +212-963-7010

e-mail: lapointeoiosl@un.org

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	5
二. 方法	4	5
三. 背景	5-7	5
四. 成果	8-25	6
A. 人口基金的评价政策没有充分讨论评价在该组织内应该发挥的作用	8-11	6
B. 评价政策没有清楚划分集中进行的和分散进行的评价活动的范围	12-14	7
C. 评价政策没有明白分隔评价的作用和责任	15-18	7
D. 评价政策造成人口基金内部评价工作的不一致和功能失调	19-20	9
E. 现行政策有严重的缺漏	21	9
F. 评价政策在独立性问题上造成混淆	22-25	10
五. 结论	26-33	11
六. 接下来的重要步骤	34-37	12
附件		
一. 人口基金对报告草稿的评论		13

一. 导言

1. 联合国人口基金(人口基金)的评价政策是在 2009 年拟定(DP/FPA/2009/4)的。该政策本身(第 21 段)以及联合国开发计划署/人口基金的执行局(第 2009/18 号决定)都要求对政策进行审查,请执行主任在 2012 年年度会议提出审查报告。后来,执行局把关于评价的议程项目移到 2012 年第二期常会。与此同时,执行局在 2012 年年度会议上就评价问题进行了开发署/人口基金的联合非正式协商。
2. 按照第 2009/18 号决定,执行主任请内部监督事务厅(监督厅)负责审查。监督厅的检查和评价司实际进行审查。本报告载列审查的结果。
3. 本审查的目的是评估人口基金的评价政策,确定政策对本组织是否适当,其设计是否符合需要,希望能够提出修改建议,提高政策的整体效率。审查虽然没有直接评估政策的实施情况,但在审查过程中出现的一些实施问题也列入本报告。

二. 方法

4. 监督厅在 2012 年 5 月至 6 月进行了审查,使用了以下三种数据收集方法:
 - (一) 约谈以下人员:12 位人口基金纽约总部的工作人员;2 位非洲与亚洲和太平洋区域办事处的监测和评价顾问;4 个国家办事处的 4 位监测和评价干事;三位执行局成员(包括主席和一位副主席);以及联合王国国际发展部的一位代表。
 - (二) 全面审查以下文件:以前各项报告;内部备忘录和电邮通信;执行局各项有关决定;人口基金政策和指导准则;其他有关评估报告。
 - (三) 进行一项基准化作业,将人口基金的评价政策与联合国评价小组、联合国开发计划署(开发署)、联合国妇女署和联合国儿童基金会(儿童基金会)的评价规范和标准相比较。

三. 背景

5. 2009 年 6 月,人口基金经执行局核准制定了第一个评价政策。该政策的目的是“制定一个共同的体制基础,并提高评价工作的质量。这项政策将有助于确保评价职责的独立性并指导评价工作的进行,以促进本组织的学习、基于成果的管理和问责制。”¹ 此外,该政策的具体目的是:(a) 管理当局更加利用成果做出决策;(b) 提高方案效率;(c) 加强国家的评价能力;(d) 促使有系统地利用评价结果;(e) 支持组织的学习。

¹ DP/FPA/2009/4, 第 1 段。

6. 该政策界定了指导人口基金评价工作的总框架。它把人口基金的评价工作分为两大类：监督事务司按照人口基金的监督政策和问责框架进行的独立评价工作，以及各国、各区域和总部在方案司监督下分散进行的评价工作。

7. 评价政策还请管理当局提供总框架的作业详情。因此，当时的执行主任发出内部通信，其中详细说明不同人口基金单位关于实施该政策的角色和责任，以及在组织内进行方案评价的具体要求和期望。

四. 成果

A. 人口基金的评价政策没有充分讨论评价在本组织内应该发挥的作用

8. 人口基金的评价政策和执行局认可该政策的决定都一般性地提到评价在人口基金的作用。现行政策指出“人口基金的评价政策是一项全面的职责，加强问责、监督和学习，以支持管理当局的决定并提高方案的效率”。² 该政策还指出，人口基金遵循联合国评价小组关于评价的定义：“尽可能有系统和客观地评估一个活动、项目、方案战略、政策、专题、主题、部门、业务领域、机构业绩等等。评价着重预期的和取得的成果，审查成果链、程序、各种有关联的因素和因果关系，以便了解有无成就。……评价应当提供以证据为基础、可信、可靠、有用的资料，以便能够把调查结果、建议和经验教训及时纳入决策的程序”。³ 执行局在 2009 年认可该政策时指出，“评价职能的任务是评价人口基金的方案和成果的有效性和效率”。⁴

9. 不过，现行政策并没有按照联合国评价小组关于评价政策的规范和标准的要求，相当清楚地说明评价具体在人口基金组织内的概念和作用。⁵ 该政策没有明白地与该组织的任务、目标和战略性优先事项相联系，而这对于如何建立必要框架使职能结构化和利用评价成果至关重要。例如，开发署和儿童基金会的评价政策概述了评价概念并针对具体的组织任务和需要作出调整。开发署的政策规定评价政策的目的是评估开发署对方案国家消除贫穷、经济增长和可持续发展的影响；儿童基金会的政策指出，评价工作应该与关键伙伴合作，分析儿童基金会对全球战略的贡献，特别是在实现千年发展目标方面。

10. 根据监督厅的约谈结果，内部和外部利益攸关者对于评价在人口基金的作用具有共识。但是，该政策没有明白提到在该组织的这一作用，其中应该包括输入

² DP/FPA/2009/4，摘要。

³ DP/FPA/2009/4，第 7 段。

⁴ 第 2009/18 号决定，第 5 段。

⁵ 联合国系统的评价标准，标准 1.2。

和提供国家方案的战略方向和实质问题，提供关于人口基金对当地受益者“影响”的信息，对重要方案优先事项(例如产妇保健)进行交叉评估。

11. 就评价工作与人口基金总的任务、预期成就和目标的关系进行更为直接和详细的讨论，可以确定对方案成果的改善如何作出贡献，更清楚地说明评价在该组织内预期取得的成就，为评价的运作奠定比较巩固的基础，从而加强评价活动。特别是，人口基金 2014–2017 年新的战略计划及时提供了机会，说明各种评价工作在这一极其相关的领域打算发挥的作用和作出的贡献。

B. 评价政策没有清楚划分集中进行的和分散进行的评价活动的范围

12. 现行评价政策提到监督事务司正在进行集中的评价，国家办事处、区域办事处和总部各司正在进行分散的评价；但是，该政策没有清楚划分两者之间的差别和相辅相成之处，也没有界定两者各自的目的、目标和用处。

13. 集中进行的评价应该范围比较广，针对全球的、全组织的层次。评价应该由负责方案业务及评价其成果的人独立进行。评价应该针对与整个组织有关的全组织、交叉性战略问题。评价还应该独立地评估分散进行的评价工作的质量，并制定组织内分散进行评价活动的评估标准。这一职能应由监督事务司执行。

14. 分散进行的评价范围应该比较窄。评价应该在外地一级进行，包括国家和区域办事处，并应该包括由总部对分散进行的活动提供支持和协调的部分，同时酌情合并和汇报成果。评价应该坎入要对其成果进行评价的方案业务内。评价应该针对与国家和区域方案制定特别有关的优先事项。这一职能应该由方案司领导，在外地办事处进行。

C. 评价政策没有明白分隔评价的作用和责任

15. 鉴于上述集中进行的和分散进行的评价职能范围的区别，评价政策必须更清楚地分隔每一种评价的作用和责任。政策的文字不够准确，产生混淆和不同的解释，使得总部以及国家和区域办事处的监测和评价人员不知道某些职责应该由总部的哪一个部门(监督事务处或方案司)领导。一旦政策得到阐明，所有有关部门的高级工作人员应该讨论和交流他们对评价作用和责任共同协议和解释。

16. 广泛来说，评价政策指出，“监督事务司还监督所有的评价工作，包括监测和评估各项评价工作的质量”；它又规定，“方案司负责协调人口基金的评价规划工作；通过咨询意见、指导原则、培训……，促进评价工作的专业化。”⁶ 工作人员不知道如何协调监督事务司的监督所有的评价工作的责任与方案司的评价规划和专业化的职责。当时的执行主任在关于政策的内部通信中认为，监督事务司为“指导准则提供投入”，方案司“提供咨询意见”，监督事务司“向人口基金

⁶ DP/FPA/2009/4，第 13 和 14(c) 段。

双年度评价计划提供投入”，方案司“协调全基金的年度和双年度评价计划”。由此产生的不同解释最少也会引起哪一个部门负有主要责任的内部辩论，甚至可能不适当地影响监督事务司的业务独立性。独立评价职能不仅应该对自己职责范围内的活动给予指导，而且应该独立决定这些活动的优先次序和计划。评价政策应该规定两个部门之间的协商和互动方式，确保实现总的评价目标，而不影响监督事务司的业务独立性。

17. 以下几个案例说明，由于监督事务司和方案司提出不同的、甚至矛盾的信息，造成低效率和混淆：

- 监督事务司和方案司各自向区域和国家办事处发出不同的评价指导准则；
- 监督事务司和方案司各自对外地工作人员进行培训；
- 监督事务司和方案司未经协商，各自提出评价职能的报告。

18. 现行政策在以下几个方面不够明确：

- **质量保证。**评价政策让监督事务司负责评估评价的质量，让方案司负责加强评价的专业化。可是，要保证评价质量，最好是在集中和分散进行评价的两个层次都采取比较全面的办法，其中包括制定衡量评价质量的适当标准，分发这种标准，培养达到这些标准的适当技能和能力，指派人员持续和定期地监测和评估质量。
- **方法指导和技术咨询。**上文指出，本组织内对分散进行的评价提供方法指导和技术咨询的责任分散而不统一。鉴于集中(独立)的和分散(坎入)的职能可能不同，指导和咨询应该针对不同的需要，并酌情协调，确保与评估质量所使用的标准一致。评价政策在这方面需要澄清。
- **评价规划。**评价政策让方案司负责评价规划，当时的执行主任在内部通信中说明，由监督事务司对这一过程提供投入。评价规划应该协调，采纳所有相关利益攸关者的投入。虽然集中和分散评价的规划工作应该分别由负责者进行，但应该考虑适当的序列和时机，以期能够加强协同作用。虽然上文提到的划分职权范围有助于避免重复和不必要的重叠，评价政策必须进一步澄清规划的责任。
- **出席联合国评价小组。**评价政策规定，方案司“与联合国评价小组建立联系”，而随后的内部通信则规定，监督事务司“在联合国评价小组代表人口基金”。⁷ 监督事务司固然最适合在联合国评价小组代表人口基

⁷ DP/FPA/2009/4，第14(c)段和内部通信。

金，但方案司如果参加某些培训活动和分享信息活动，也可以从联合国评价小组的会议和工作中获益。

D. 评价政策造成人口基金内部评价工作的不一致和功能失调

19. 虽然评价政策指出评价是“一项全面的职责”，但没有提出一个综合的办法，使得集中进行的和分散进行的两个组成部分相辅相成。它只是指出造成两个组成部分之间关系紧张的因素，但缺乏如何实施的明确指导。因此，人口基金的评价工作缺乏一个共同理解的远景，就是说一些明确规定和充分理解的角色，共同有助于方案的有效实施并取得成果。对两个组成部分不一致的处理也造成联系困难，阻碍有效合作，导致低效率的工作重复和相互矛盾的信息，例如上面提到的指导准则、培训和报告问题。最近的一份报告，2012年人口基金分散进行的国家方案评价工作的质量评估，是另外一个不一致的例子，表明监督事务司和方案司无法同意使用的标准和准则是否适当，因而限制了该报告的用处。

20. 现行政策的内在假设认为，对问责制的评价属于集中性职能的权限，对学习的评价属于分散性职能的权限。其实，这两个职能都可以评价问责制和学习，只不过重点不同而已。例如，分散进行的评价应该持续监测方案执行情况活动的指标和产出，而集中进行的评价应该定期评估所用指标的相关性、数据收集的完整性以及取得规定的方案成果和影响的进展情况。因此，需要一个全面协调的办法，确保具有共同认识，并使用评价的每一个组成部分作为工具，既保证方案的执行，又学到未来方案的设计和实施。

E. 现行政策有严重的缺漏

21. 2009年的评价政策没有触及几个重要的问题，这些问题对于确保评价活动的充分和健全的框架至关重要。以下问题已由联合国评价小组的评价政策的规范和标准提出建议，并载入其他联合国实体的政策中：

- 评价的规划和优先次序。应该制订具体指导准则，说明如何使评价工作计划列为优先，以便在适当的时间进行适当的评价，及时地帮助方案的有效执行和取得成果。建立更为全面的工作规划框架，把集中的和分散的评价都包括在内，将有助于就评价的优先次序作出更具有战略性的决定。解决两个组成部分的职责范围问题固然有助于消除不必要的重复，加强评价规划的协调也会有助于确保集中的和分散的评价工作具有适当的序列和相辅相成。
- 评价资源。评价政策应该在组织、方案和项目各级支持评价工作按照一般预期的基准获得人力和财务资源。资源数额应该支持充分和可持续的评价，在集中和分散的两个层次加以衡量，同时认识到某一项目或方案需要的评价资源分配额可能根据特殊情况(例如复杂性和战略重要性)

增加或减少。在联合国评价小组范围内，分配给评价活动的方案和(或)项目资源的基准幅度在 3%到 5%之间。人口基金不妨研究其他联合国实体的评价支出，以决定未来的基准。

- 后续程序。评价政策应该详细说明具体的评价后续机制，提出公布政策和报告的程序。它应该明白规定：对于执行建议如何作出回应和制定时间表，并进行跟踪和监测；公布评价报告的时间和条件；对内和对外分发评价结果和报告的方式。
- 纳入性别和人权观点。评价政策应该指出，有必要把性别和人权观点纳入人口基金评价工作的规划和执行。
- 知识管理系统。评价政策应该说明，从集中和分散评价中学到的经验和良好做法如何取得、储存、分享和利用，不仅是用来进行评价，尤其要用于方案设计和实施。
- 针对具体国家的方案需要。评价政策应该认识到，人口基金的国家方案应该在战略优先事项、目标、政治环境和业务困难方面各不相同。它应该在分散层次解决具体国家的评价需要，但由方案司监督。

F. 评价政策在独立性问题上造成混淆

22. 现行政策的原则之一是独立性；即：“人口基金的评价工作将以最高水平的客观和公正态度进行。监督事务司集中进行的评价是因为它在体制上独立于管理当局之外而达到这个目的。……分散进行的评价将通过评价计划的各种内在机制……确保客观和公正的态度。”⁸

23. 可是，该政策没有充分说明关于适当性和实施情况的独立性原则。国际发展部正在进行的关于人口基金评价职能的审查指出，应该视独立性为一个连续体，其中包含三个要素：

- 结构的，涉及评价活动在组织中的位置；
- 功能的，涉及在评价活动的规划、资源提供、执行和汇报方面的独立性；
- 行为的，涉及执行评价活动的个人的才能、行动和态度。

24. 后面两个要素对集中和分散职能同等重要，但第一个要素对于监督事务司领导的(人口基金范围内的)集中职能更为重要，因为它需要从直接负责管理方案的人取得业务上(汇报方面)的独立性。尽管如此，负责领导和指导集中评价职能的人必须进入高级管理、治理和领导论坛，才能适当审议有关联的和战略性的优先事项和业务挑战，从而证明评价活动的适当性。坎入的、分散的职能虽然可以通

⁸ DP/FPA/2009/4，第 11(d)段。

过一些要素(包括功能的和行为的)确保评价工作的完整性和公信力,却不需要在结构上独立于方案管理之外。

25. 因此,独立性是个复杂的、多层面的问题。认识到这种复杂性,并明确表明立场,认为人口基金的集中的和分散的评价职能都需要和适用独立性,将对评价政策大有帮助。

五. 结论

26. 2009 年人口基金评价政策是评价工作的总框架,所依据的范例对集中的和分散的评价都适用。这一范例符合人口基金的评价需要,大致适合人口基金的结构,因此应该继续实施,由监督事务司继续领导独立的、集中的评价活动,由方案司领导坎入的、分散的评价活动。

27. 然而,如果能够更加明确和准确,可以加强评价政策的作用。修订后的政策应该更明确地规定集中的和分散的职能的作用和责任。如果两个职能共同分担责任,例如在方法上支持,两个职能必须在相关领域积极协调和合作。

28. 评价政策还应该讨论两个职能打算如何合作,指出实施工具和机制,如协商和协调规定以及分享评价计划和报告草稿的标准程序,以便加强协调。

29. 评价政策的重要缺漏也必须弥补,使政策更为健全,符合联合国评价小组的评价规范和标准。这些需要弥补的缺漏载于第 21 段。在这方面,人口基金不妨参考在规模和业务执行结构上类似的联合国实体的政策,以加强和扩大人口基金的政策。

30. 此外,应该参照 2014-2017 年人口基金战略计划来修订评价政策,以确保评价活动与人口基金的任务、优先事项和目标协调配合。

31. 除了修订评价政策,最好用图表说明人口基金的评价活动,展示评价的框架,列出与评价有关的具体活动、执行活动的人员、活动的时间和周期、以及打算如何加以使用。

32. 最後,为了对人口基金的评价工作采取全面的、协调的做法,需要委任一名评价卫士,代表执行主任行事。这个人既了解评价工作的价值,又能够说明评价的重要性和增值作用。重要的评价活动,例如规划、制订质量评估标准和后续行动,必须在整个人口基金进行协调,避免在平行和分隔的部门出现重复。人口基金执行主任不妨考虑任命他的一位副主任代表他担任评价卫士。这个人还可以负责协调分别开展的职能,例如评价规划、方法指导和技术支持。

33. 任命一位评价卫士对于成功实施修订的人口基金评价政策至关重要。监督厅建议由方案事务副主任担任评价卫士的职务。

六. 接下来的重要步骤

34. 人口基金应该修订评价政策，以便：
 - 把评价作用与人口基金的任务和目标明确联系起来；
 - 弥补现行政策的缺漏；
 - 澄清集中的和分散的职能之间的作用和责任；
 - 界定在两个职能之间进行协调的工具和机制。
35. 除了修订评价政策，人口基金应该为评价职能绘制上文第 31 段所述的图表。
36. 执行主任应该任命一位人口基金的评价卫士，负责倡导和协调集中的和分散的评价职能。
37. 一旦修订了政策和任命了评价卫士，应该考虑召开一次会议，由执行主任办公室、监督事务司、方案司以及区域办事处的代表参加，讨论如何实施评价政策，并确保就评价的作用和责任达成共同协议和了解。.

附件一

监督厅在本附件中提出人口基金送交的对于联合国人口基金评价政策的审查报告的评论全文。这一做法是根据独立审计咨询委员会(审咨委)的建议,由大会第 54/263 号决议建立的。人口基金关于草稿的评论已经酌情纳入这份最后报告。

人口基金关于报告草稿的评论:

2012 年 7 月 27 日执行主任给主管内部监督事务副秘书长的信

多谢你根据人口基金执行局的请求于 2012 年 7 月 24 日寄来的备忘录,其中传来**联合国人口基金评价政策的审查报告草稿**。

该报告指出,审查结果显示,现行政策具有重要缺漏,影响到评价工作在整个组织的实施和适用。我们注意到你提出的问题和意见,特别是关于作用和责任的分隔、集中的和分散的评价活动之间范围的划分以及独立性问题。我们也注意到,你建议的接下来的重要步骤,目的在修订和加强评价政策,在人口基金进一步推动评价工作。我还要向你保证,我们将在适当情况下就这些建议采取行动。

我相信,审查的结果将帮助我们改进政策,并确保我们整个政策和方案制订工作的适当性和有效性。

我的办公室正在准备一份管理当局对报告的答复;这也是人口基金执行局的要求。

期盼着尽快看到最后报告。

再度对你和你的团队的宝贵协作表示感谢。

此致敬礼

执行主任



Dr. Babatunde Osotimehin

传真号码: 1-212-963-7010