



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
18 April 2013  
Chinese  
Original: English

供讨论

### 联合国儿童基金会

执行局

2013 年年度会议

2013 年 6 月 18 日至 21 日

临时议程 \* 项目 9

### 儿基会订正评价政策

#### 摘要

本文件介绍了按照执行局第 2012/12 号决定订正的儿基会评价政策。文件介绍了订正评价政策的背景和战略框架；阐述了评价目的、概念和预期用途；概述了儿基会评价工作指导原则和标准；详尽列举了关键的问责和绩效标准；指出了人力和财力资源需求；并强调了评价伙伴关系的必要性。文件最后载有关于实施和定期审查本评价政策的说明。

#### 决定要点

执行局不妨：(a) 欢迎制定符合联合国评价小组准则和标准的儿基会订正评价政策，(b) 认可本订正政策。

\* E/ICEF/2013/10。



## 导言

1. 本文件介绍了儿基会订正评价政策，阐述了几基会评价工作的目的和用途，说明了相关的定义、原则和标准，并概述了评价职能的问责和绩效标准。
2. 订正评价政策规范儿基会的评价职能，并为儿基会开展的所有评价活动提供全面的框架。本政策不仅涉及开展评价工作和使用评价结果，还涉及确定儿基会的内部评价职能及其在加强国家伙伴评价能力方面的作用。本政策旨在使儿基会工作人员和利益攸关方了解儿基会评价工作的目的和贡献以及儿基会对开展评价活动的期望和要求，并对他们提供指导。本政策适用于儿基会各级在包括人道主义局势的各种情况下开展的工作。
3. 本政策表明儿基会致力于通过独立可信的评价系统展示成果、透明度和问责制，并支持履行儿基会的使命、任务和战略优先事项。更广泛而言，它符合联合国的原则和精神，并符合联合国评价小组确定的准则和标准。
4. 本文件阐明的订正评价政策更新并取代 2008 年核可的评价政策，并将在执行局核准后生效。
5. 本文件阐明了订正评价政策的背景和战略框架；阐述了评价目的、概念和预期用途；介绍了儿基会评价工作指导原则和标准；详尽列举了关键的问责和绩效标准；指出了人力和财力资源需求；并强调了评价伙伴关系的必要性。文件最后载有关于实施和定期审查本评价政策的说明。

## 一. 背景和战略框架

6. 儿基会应执行局的要求订正了评价政策，据以应对在儿基会及其运作环境中的各种变化。<sup>1</sup> 近年来，广泛的发展合作领域和联合国的工作中发生了重大变化。对发展进程的透明度、问责制和效益以及有效使用分配给发展的资源的期望日益提高。此外还改善了评价方法和手段，以求应对新的发展需求和要求。
7. 同时，发展行动的重点正在不断演变，日渐关注的是涉及可持续性、安全和社会不平等的问题。信息革命和技术革新正在改变社会和经济生活，但人道主义危机继续在造成人身伤亡并限制人类的进步。
8. 近年来在儿基会本身内部开始发生了许多变化，更大程度地关注创新、效益和成果，并注重公平地为儿童取得成果。2014-2017 年新战略计划将对儿基会未来几年的工作作出规范。

---

<sup>1</sup> 执行局第 2012/12 号决定。

9. 这些不同的因素加在一起，正在使人们提高对评价标准和绩效的要求和期望。评价政策也因此得到了更新来应对这些挑战，以求协助儿基会了解各种新的需求和机遇。

10. 订正评价政策的基础是 2008 年的评价政策以及评价职能中最近所作的改善。现已建立了有效的监督和管理评价职能的系统；通过互联网可公开查阅全球评价数据库收集到的评价结果；目前正在为大多数评价确定正式的管理回应；儿基会评价工作广泛采用联合国评价小组的准则和标准。儿基会支持国家主导的评价工作，并与联合国其他机构和其他伙伴从事联合评价。

11. 然而，在实施先前的政策期间查明了一些需要弥合的缺口和需要改善的领域。由评价办公室委托进行的外部审查查明，评价的质量和覆盖率有待提高，评价对公平对待儿童以及性别平等的关注力度不足。<sup>2</sup> 必须加强评价规划并使之与儿基会的战略目标更紧密挂钩，还必须更加重视为评价提供人力和财力资源。方案拟定环境中的各种变化提高了对初步评价的需求，据以充实现有的政策、战略和方案制定工作，并使关于进一步提供衡量成果的影响评价的要求具有实质内容。此外，人们对增强国家合作伙伴的评价能力日表关心。订正评价政策力求应对这些问题，并为今后的改善提供框架。

12. 儿基会评价委员会审议了订正评价政策草案。由 4 名专业评价人员组成的同行审查小组也提供了意见。该草案是根据收到的意见最后敲定的。

## 二. 评价的目的和使用

“联合国大会授权儿童基金会执行的任务是倡导保护儿童权利，促进满足儿童的基本需求，为儿童充分发挥潜力提供更多的机会。”

(儿基会任务说明)

### 目的

13. 儿基会评价工作明确地为完成儿基会的使命服务，并支持儿基会履行其任务。儿基会评价工作旨在通过支持开展组织学习和落实问责制促进儿基会持续改善其绩效和成果。

14. 儿基会评价工作旨在支持规划和决策工作，并为知情宣传提供基础，其目的是在所有地方增进所有儿童的福祉。此种评价注重于干预措施和机构职能的实质性理由、价值和绩效，从而有助于改善成果并提高利益攸关方的满意度。评价工作在儿基会各级履行这一职能，因此适用于从人道主义危机到过渡局势以及到更稳定的发展环境等所有情况。

<sup>2</sup> 《儿基金评价政策和职能综合报告》，共相管理小组，2013 年 2 月。

## 概念

15. 什么是评价？联合国评价小组准则对评价所作的定义如下：<sup>3</sup>

……尽可能系统和客观地评估一项活动、项目、方案战略、政策、专题、主题、部门、业务领域、机构绩效。评价着重预期的和已取得的成果，审查成果链、进程、各种有关联的因素和因果关系，以便了解有无成就。它的目的是确定各项措施的适当性、影响、有效性、效率和可持续性以及联合国系统各组织的贡献。评价应提供证据确凿、可信、可靠和有益的资料，将各项结论、建议和经验教训及时纳入联合国系统及其成员的决策进程。

16. 评价提出 3 个关键问题：是否正在做正确的事情？事情做得好不好？是否有更好的方法来做这件事？应对第一个问题的办法是审视承诺的基本原理和相关性；应对第二个问题的办法是审视取得的成果的效益并评估效能和可持续性，以期最佳地利用资源；应对第三个问题的办法是确认并比较各种替代办法、谋求最佳做法并提供相关的经验教训。

17. 评价询问各种成果如何和为什么会呈现其现有的状况，评价力图了解某项成果是如何取得的。重要的是必须了解和以文件记录良好的做法和成功的结果。同样至关重要是必须查明和了解各种制约因素，并从任何的欠缺中学习经验教训。促成成败的因素往往是在开展活动的环境中发现的。因此，评价力图考虑到此种环境。评价工作必须应对意想不到的结果和意外的成果。评价是查明和了解此种成果的有效工具，而传统的监测手段可能会失察此种成果。

18. 干预措施以各种方式影响着任何家庭、社区或社会的不同成员。因此，评价应该密切重视了解在按年龄、性别或社会地位等其他变数分类的不同阶层人口中各种结果如何会不尽相同。就儿基会而言，至关重要的是必须了解干预措施影响儿童和妇女的具体方式。此外，鉴于儿基会的重点在于公平发展，极其重要的是要知道处境不利的儿童如何受到影响。有鉴于此，评价必须不仅要询问“什么办法行之有效？”，还应该更具体地询问“哪种办法对哪些人行之有效；在哪些情况下和在哪些方面行之有效；以及如何行之有效？”<sup>4</sup>

19. 评价有别于整个监督进程中的其他职能，不过它既源自其他监督职能的产品，又使其他监督职能的产品具有实质性因素(见附件)。评价工作和方案绩效审核具有一些共同特征，但评价有别于检查、调查以及财务审计和合规性审计。评价也有别于监测，因为评价关注的不仅在于是否正在取得预期成果，而是更广泛地注重相关性、环境、因果关系以及最终影响和可持续性等问题。评价和研究密

<sup>3</sup> 联合国评价小组《关于在联合国系统中进行评价的准则》，2005 年。

<sup>4</sup> 见 Ray Pawson and Nick Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, 1997 年。

切相关，两者都有助于实施儿基会的知识议程。研究谋求理论知识，并旨在检验与某一目标相关的假设，评价则检验政策和行动结果的成绩、相关性和可持续性。

20. 评价的类型众多，这要视评价在政策或方案生命周期的哪个期间进行而定，也要视它们是强调进程还是强调结果而定。本评价政策没有规定采用某一具体的评价类型或评价方法。这里的指导原则是选用的评价办法和方法应该切实适应它预期的使用目的。

## 使用

21. 评价应该很有益处。实用性和意向性在任何评价活动应该涉及的关键标准，评价的预期使用应该确定选用哪种评价办法和方式。

22. 儿基会评价工作在以下各级具有一系列效用：

(a) 在全球一级，评价可用来评估儿基会对全球目标、战略和具体目标的贡献，而且是中期战略计划的关键因素；它还可以提供有益于全球宣传的证据；

(b) 在区域一级，评价有助于区域管理小组和合作伙伴评估区域战略和方案，这是因发展活动日见区域化而日显重要的一个方面；

(c) 在国家一级，评价在支持与国家方案相关的问责和学习方面特别重要，国家工作队可委托儿基会进行评价，以支持实现国家目标。

23. 对儿基会而言，鉴于它的结构高度分散，在区域和国家两级的评价工作尤为重要。儿基会提供可靠的证据，据以充实在儿基会内部以及在合作伙伴和利益攸关方中进行的决策工作，并开展有充分依据的宣传活动和提供咨询意见。

24. 评价结果的价值有限，除非利益攸关方对这些结果采取行动，并采取及时的步骤落实评价建议。下文关于绩效标准一节将更充分地阐明这一方面。

## 三. 指导原则和一般标准

### 指导原则

25. 符合联合国和儿基会的使命。儿基会的评价工作充分符合儿基会的总体任务和使命，也充分符合《联合国宪章》及其宗旨。评价有助于儿基会及其合作伙伴履行《儿童权利公约》和包括《人道主义行动造福儿童的核心承诺》等相关协定所载的全球公认的义务。

26. 评价还有助于儿基会履行它对公平性和性别平等的承诺。评价将评估在制定、规划和实施政策、开展宣传和实施方案时处理公平性和性别平等问题的程度，尤其是评估已采取哪些措施来查明弱势和边缘化儿童及妇女的需求和权利，并评估干预措施已在何种程度上有助于满足他们的需求、实现他们的权利和认识到他

们的潜力。评价工作将尽可能采用听取儿童、妇女和弱势群体声音的方式。儿基会遵循联合国评价小组关于对性别敏感的评价的指导意见。

27. 国家自主权和领导权。儿基会评价工作履行儿基会对国家在发展进程和国家主导的方案拟订工作中拥有自主权原则的承诺。儿基会努力协助国家当局评价其本身的方案，并促进增强方案国家的评价能力。必须在可能时与国家当局共同计划和实施儿基会评价工作，处理国家发展议程的相关问题。

28. 创新。儿基会评价工作应特别重视查明、分析和阐明儿基会工作中的创新举措，并制定、调整和采用创新评价办法。

#### 标准

29. 儿基会赞同并执行联合国评价小组的评价准则和标准。<sup>5</sup> 儿基会还将酌情借鉴公私营部门的对照最佳做法普遍采用的准则和标准。具体而言，儿基会遵守联合国评价小组的各项标准：意向性和实用性；质量和可信度；公正性和独立性；透明度；以及符合道德操守的做法。<sup>6</sup>

## 四. 评价问责制

30. 在儿基会各部门落实评价职能问责制要求许多专业工作人员的合作。评价是一项**共享职能**，分配给若干类利益攸关方履行，包括在一个单一办事处的不同职位中分担履行。这种职能分配有赖于以下一些层面：

- (a) 高级领导人和监督机构；
- (b) 办事处负责人；
- (c) 技术评价工作人员；
- (d) 部门方案工作人员。

31. 下文一些章节宽泛规定的基本问责制应被视为适用于整个办事处。不过，在办事处内部和各办事处之间，人们指望管理人员在安排职责分配时将采用可有效实施问责制的方式，从而可适当使用管理工具，包括工作人员的职务说明、工作计划和绩效考核，并遵守上述各项评价原则。必须尽可能地审慎行事以避免利益冲突，并通过将方案管理职责与评价职能相区分的做法，支持评价职能的公正性和独立性。

<sup>5</sup> 见《联合国系统评价准则》，联合国评价小组，2005年。

<sup>6</sup> 见《联合国系统评价标准》，联合国评价小组，2005年。

## 全球和总部两级的问责制

32. 执行局监督儿基会的评价职能。它：

(a) 核准评价政策，审议关于评价职能履行情况以及该职能现况和效能的年度报告，并公布决定，提出对改善绩效的期望并提供指导意见；

(b) 认可《全球评价计划》，开列应由评价办公室管理的主要评价项目；

(c) 利用评价结果和建议，监督和核准整体政策、战略和方案。

33. 执行主任通过下述途径保障评价职能的完整性和独立性：

(a) 维持适当的监督和管理评价职能的安排，并维护评价办公室组织内的独立性；

(b) 培养问责、学习和改善文化，因为此种文化促成对评价的需求并可利用评价；

(c) 支持为儿基会各部门的评价工作提供必要的人力和预算资源。

34. 全球评价委员会就评价事项向执行主任提供咨询意见。委员会审查儿基会具有整体相关性的评价报告，并可认可报告所载的建议，还可审查关于执行情况的后续报告。委员会就各项措施提供咨询意见，据以澄清并落实评价政策，尤其是就增强评价系统分散要素的措施提供咨询意见。委员会由负责管理事务的副执行主任担任主席，其成员包括所有的副执行主任、各相关司长、各区域主任以及一名外部评价专家。

35. 评价办公室对评价职能提供全面领导，并在以下领域实施问责制：

(a) 治理和问责，尤其是更新评价政策；向包括执行局的监督评价治理机构汇报；制定整个儿基会的绩效评价标准，并对照这些标准监测实施情况；使高级管理人员、工作人员以及儿基会利益攸关方了解相关和有用的评价结果；维持综合质量保障系统，据以衡量儿基会评价的质量和覆盖率；通过儿基会网站向公众提供所有评价和管理回应的最终文本。

(b) 进行评价，尤其是依据与执行局、高级管理层和其他利益攸关方的协商制定全球评价计划，为评价规定战略优先事项，并确定由评价办公室独立进行的主要的全球专题评价项目；按照最佳做法的国际标准设计和管理全球评价；及时宣传各项结果，供管理人员和其他利益攸关方采取行动。

(c) 结成评价伙伴关系，尤其是通过促进国家对评价活动的自主权和领导权结成此种关系；支持全球伙伴关系和网络；并通过这些网络开展工作，支持创新和评价能力建设；与联合国评价小组交往，协调评价准则和惯例，并建设联合国评价能力；为联合国全系统评价作出贡献。

(d) 为评价进行知识管理，尤其是维持和管理综合数据库，据以查阅儿基会所有的评价和管理回应资料；支持利益攸关方根据评估证据确定哪些工作可为儿童取得公平成果发挥作用；鼓励开展联网工作，使工作人员彼此关联并与外部专家和资源挂钩；发展信息管理系统，支持评价规划和领导信息需求。

(e) 儿基会评价职能建设和专业化，尤其是启动建设内部评价能力的战略和系统；为评价工作制定和交流创新方针和方法；指导和支持各办事处设计评价职能并为之配备工作人员，以及指导和支持工作人员进行长期职业发展。

36. 评价办公室主任负责履行上述各项承诺。评价办公室主任由执行主任任命，任期四年(自核准评价政策后初次任命下一任主任后开始任职)，可连任一次，但最多连任四年。主任向执行主任报告工作，由副执行主任(管理)监督其日常工作，并在必要时可与执行主任直接联系。为了将潜在利益冲突降到最低程度，评价办公室主任在任期届满后不得重返儿基会任职。

37. 司长负责为由他们主管的全球政策和措施进行规划、筹资和评价，并对相关的评价经验教训和建议作出回应。司长实施和支持加强评价能力的行动，并参与由他们监督的总部单位和由他们管理的全球网络的相关工作。

#### 区域和国家两级的问责制

38. 儿基会评价活动在很大程度上是在区域和国家两级开展的。至关重要的是这两级必须有明确的问责制。要落实这两级的问责制，所有的专业工作人员都必须采取行动。评价政策有赖于参与工作的领导和专职的评价人员，也有赖于部门方案工作人员的理解和支持。办事处负责人必须审慎地对所有的工作人员进行评价责任分工以确保他们熟悉本身的作用，提供技术支助，并将评价职责纳入工作计划和绩效考核。

39. **区域办事处**在区域主任领导下为以下各领域的评价职能提供区域领导：

(a) 治理和问责，尤其是制定针对区域的评价战略；促使高级管理层重视区域管理小组的工作和其他工作；授权在确定评价职能和评价伙伴关系时采用创新举措，应对区域内各种不同的情况；使评价绩效标准适应区域的情况并评估国家办事处遵守标准的情况；对有关评价活动的绩效信息作出回应；

(b) 指导和质量保证，尤其是安排提供支持和技术咨询，协助国家办事处开展优质评价活动，并使评价方法适应当地或区域的要求；协助各办事处妥善地将评价职能与研究、监测、规划以及其他职能相结合；

(c) 进行评价，尤其是按照区域管理小组或区域评价委员会的决定进行多国或区域专题评价；使区域利益攸关方了解相关的结果；对评价建议作出回应；



(d) 评价伙伴关系，尤其是协调并在可能时统筹联合国系统在区域一级的评价活动；

(e) 发展儿基会评价职能并使之专业化，尤其是通过儿基会的倡议或与其他机构共同制定和共享的倡议，确定并开展加强国家一级工作人员评价能力的努力；

(f) 建设国家评价能力，尤其是支助各区域评价协会履行其职能；并根据区域或南南同行支持的良好做法，协助国家办事处努力确定并启动建设国家评价能力。

40. 国家办事处是儿基会评价工作获得成功的关键所在，因为儿基会评价工作约有 90%是在国家办事处开展的。在国家代表的领导下，国家办事处特别重视下述各个领域：

(a) 治理和问责，尤其是按照评价政策所述的指导原则和准则管理评价职能；作出明确的治理安排；确保妥善地将评价项目纳入方案审查进程和工作人员绩效考核工作。

(b) 规划和资源分配，尤其是为国家方案制定并每年更新全面的《综合监测和评价计划》，制定费用明确的符合评价政策指导方针的评价方案，并为战略审查提供适时的证据；促进与联合国系统及其他伙伴开展联合评价，包括对《联合国发展援助框架》（《联发援框架》）的评价；分配和管理必要的经费；分配和管理必要级别的人力资源，包括提供相关的专业发展机会；为所有的方案配备具有履行其职责所需知识的工作人员。

(c) 进行评价，使合格的评价人员参与评价活动，以充分重视联合国评价小组评价标准的方式开展工作；实施质量控制程序；监督对评价建议作出适当的管理回应；监测落实商定建议的行动；将业已完成的评价上载到全球评价数据库，并将管理回应上载到全球追踪系统。

(d) 评价伙伴关系，尤其是与联合国国家工作队合作，将评价工作妥善纳入《联发援框架》和机构间工作；指导各机构和其他利益攸关方共同努力支助国家评价系统；

(e) 建设国家评价能力，尤其是支助制定、实施和使用国家主导的评价；倡导和启动国家评价系统；支持努力加强政府和民间社会的评价能力。

## 五. 评价职能的绩效标准

41. 为履行对成果管理的承诺，预期儿基会各办事处将努力符合商定的绩效标准。本节介绍了一套用于评价职能的通用最低绩效标准，其中借鉴了联合国评价

小组评价标准<sup>7</sup>提供的框架。儿基会办事处无论其规模、作用或所处地点如何，都要负责符合标准，但每个办事处内的组织安排将有所不同。机构问责系统在评估绩效时将以评价标准框架为依据。

42. 各项标准按下列标题分类：

- (a) 领导和管理；
- (b) 体制框架；
- (c) 评价规划和覆盖率；
- (d) 开展评价工作；
- (e) 利用评价；
- (f) 支助建设国家评价能力。

#### 领导和管理

43. 儿基会各办事处指望管理层为履行评价职能提供领导，并指望管理层重视规划、管理和使用评价等工作。<sup>8</sup> 在这方面，有成效业绩的特点是：

(a) 明确的准则和对评价的期望，使所有的利益攸关方了解这是儿基会各部门工作的优先事项 - 同时具有据以优先开展评价的适当的激励结构，包括利用工作人员职务说明和绩效考核中的相关目标；

(b) 适当的体制安排，据以保障评价工作的公正性和完整性，包括在开展评价的各个关键阶段保证质量的系统；

(c) 注重方案及干预举措中的监测和评价要求：尤其是确认评价是核实成果指标的手段，并在每项方案开始时制定必要的评价预算和提供必要的经费；

(d) 有效的评价伙伴关系，结成此种伙伴关系的目的是促进达到评价目标，包括加强国家评价系统；

(e) 有效的评价规划；

(f) 对照这些标准编写的办事处绩效年度报告，作为例行的年度部门绩效报告内容之一；

(g) 定期公布和及时通报评价结果。

<sup>7</sup> 《联合国系统评价标准》，联合国评价小组，2005年。

<sup>8</sup> 管理层包括对评价议程、预算和人员配置以及利用评价结果拥有决策权的所有人员。管理人员不仅包括办事处主任，还包括其他专业工作人员，尤其是副主任以及各科负责人。

## 体制框架

44. 儿基会各办事处应该为有效管理和治理评价职能作出安排，保障落实公正性和独立性的原则。评价工作人员和小组成员必须能在免受不当影响或限制的情况下开展工作，并应该了解联合国评价小组评价标准的相关保障和其他内容。这意味着工作人员不应该制定或管理他们对之负有直接责任的方案评价工作，并应该作出适当安排，避免或解决利益冲突。同样，评价小组成员不得对正在评估的干预措施负有直接责任，也不应该指望在不久的将来负起此种责任。

## 评价计划和覆盖率

45. 要使评价具有效益，评价工作必须有助于组织学习、问责和决策。为了做到这一点，重要的是必须充分重视规划、管理和资助评价活动。儿基会任何级别的评价计划都必须做到相关和切实可行，并必须获得必要的资源。

46. 在国家一级，《综合监测和评价计划》是要求密切关注其设计和实施的关键工具。该计划是国家管理小组根据监测和评价专家提供的技术咨询意见制定的。《综合监测和评价计划》草案和最后修订文本在获得国家代表最后批准前由区域评价咨询人予以审查。

47. 各项评价计划必须符合以下条件：

- (a) 具有相关性和优先地位，以便注重应对决策者最重要的信息需求，同时使整套评价达到适当的平衡并具有适当的覆盖率，包括充分重视各种交叉问题；
- (b) 面向相关的成果框架，尤其是战略性地涵盖主要成果；
- (c) 明确地注重协调各机构与国家利益攸关方在各办事处开展的评价工作；
- (d) 现实、可实现和可予以监测；
- (e) 及时安排活动，满足特定最终用途的需求；
- (f) 由用于实施工作的预算提供费用和支助；
- (g) 每年更新一次；
- (h) 由办事处负责人核准。

48. 覆盖率是评价规划的重要考虑因素。就全球而言，为了落实问责制和组织学习，必须使评价工作能表明具有代表性和公正反映儿基会绩效和成果的情况，儿基会的关键政策、战略和重要的宣传领域应得到相关和可靠评价证据的证实。在区域和国家两级，同样重要的是必须通过评价处理政策和方案拟定工作中的优先事项，并展示发展效益。从问责的角度来看，高方案支出领域应该与评价工作的力度相称。不过，仍然应该开展评价工作，来支持学习、创新和风险管理。

49. 评价工作将通常在以下情况下进行：

(a) 在参照或推广方案之前。必须始终评价旨在参照和推广的创新和试点发展举措，确保充分了解成功因素、风险和限制因素；

(b) 在应对严重人道主义紧急状况之时；

(c) 在长期未对方案实施情况进行评价之后，尤其是在方案已至少实施了 5 年但没有进行任何评价活动之后；

(d) 用于每个方案构成部分结果的评价支出已达到 1 000 万美元。

50. 应该在方案周期的早期考虑开展可评价性评估和初步评价，据以指导方案设计工作，并确认实施工作正在按计划取得进展。应该开展评价工作的情况还包括：具有了解某一方案中因果关系的具体的必要性；具有确认取得成果的原因或分析对成果所作贡献的必要性；或具有分析多个或复杂的干预措施的影响的必要性。

51. 在下述情况下不应该开展评价工作：存在着来自其他来源的充分可靠和相关的证据，从而可在选择政策和方案拟定办法时提供信息。这方面的指导原则是，应该在关键时刻提供充分可靠的证据，来充实决定和方案的内容。

### 进行评价

52. 优质评价是得到精心规划和执行的进程的结果。此种评价的设计和管理符合联合国评价小组的标准，更具体而言，是符合《评价政策》所载的标准。此种评价涉及各种重大问题，因此，评价管理人员应该建立一种渴望得到并利用这一评价的支助群体。这项工作应该获得充足的资源，并应该由技术精湛的评价人员小组予以开展。

53. 在国家办事处，监测和评价专家在每个阶段提供下述技术援助：确定职权范围；甄选咨询人；敲定报告最后文本；提供有关管理回应方式的咨询意见。职权范围草案和报告草稿应送交区域办事处，必要时由区域评价咨询人和其他同事予以技术审查。

54. 现已证明一整套关键步骤已促成了有益和可信的评价结果。为每项评价采取的步骤如下：

(a) 从一开始就明确规定各项管理安排。一名经指定的评价管理人员或评价管理小组密切监督甄选和管理外部咨询人的工作，并在所有的阶段行使必要的权力，使咨询人取得良好的绩效；

(b) 使主要的利益攸关方并酌情包括受排斥群体在从设计阶段开始的相关时段参与工作。这是正式设立利益攸关方咨商小组的良好做法；

(c) 评价小组的组成体现在性别和地域多样性方面的平衡,其中包括来自与评价相关区域或国家的专业人员;

(d) 考虑到评价的最终用途,评价管理小组从一开始就确定评价要处理的关键问题、评价的重点和评价范围,并在符合联合国评价小组标准的职权范围中对之作出规定。评价管理小组使利益攸关方了解这些方面,据以提高透明度和参与度,同行或外部专家还对这些方面进行质量审查(国家办事处应该由区域办事处提供质量保证);

(e) 在认为必须进行初步风险评估时,将由客观、合格的机构进行伦理审查;

(f) 在初始阶段和质量审查中明确规定评价的设计和方法。评价设计不仅明确地注重儿童的需求和能力,也明确地注重将予以评估的方案或政策的公平性和性别方面;

(g) 必须密切关注评价报告编写工作。报告草稿首先由评价管理小组进行质量审查,然后由同行或外部专家予以审查(同样,国家办事处应该由区域办事处提供质量保证);

(h) 办事处负责人核准最后报告。

#### 利用、传播和公布

55. 业已完成但未予以妥善利用的评价浪费了投资,同时也错失了为儿童及其社区改善方案拟定工作的机会。儿基会各办事处必须制定正式的管理回应措施并作出适当安排,以求最大限度地利用评价结果。对于每一项评价,办事处应该:

(a) 制订并实施一项采用多种方法的交流计划,据以宣传报告,并促进适当地应用各项结果;

(b) 制定正式的管理回应措施,对评价建议作出反应,相关利益攸关方应该积极参与其间;并采取后续行动落实商定建议。如果建议遭到拒绝或只获得部分接受,则应该指出其理由。<sup>9</sup> 区域办事处应保持对管理回应进程的监督;

(c) 必要时暂停实施方案,采取这一措施的条件是:评价结果表明,拟议的方案(例如扩大方案或后续方案)需要加以修改。

56. 评价结果的有效利用应该获得信息管理工具的支持,这要求办事处传送如下的重要文件:

(a) 将每项《综合监测和评价计划》在获得最终批准后 30 天内上载到儿基会数据库,以便确定技术支持的共同专题和便于监督;

<sup>9</sup> 例如建议表述不当或缺乏支持证据。

(b) 将每项评价在完成后 30 天内上载到全球评价数据库，以便全球共享和予以最终质量审查；

(c) 将每项管理回应措施在管理回应文件获得最终批准后 30 天内上载到追踪系统；随后对商定行动执行情况进行季度更新。

57. 所有的评价都将公布在儿基会网站评价网页上，但在有具体理由不予公布的特殊情况时则例外。任何例外情况将由评价办公室主任核定。

### 国家评价能力建设标准

58. 鉴于发展需求和状况的多样性，联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查强调成员国对发展进程拥有自主权，并强调必须作出灵活的由国家主导的发展努力，联合国机构则在必要时继续支持提供技术援助和开展能力建设。儿基会同样承诺支持建设国家能力，包括建设评价能力。

59. 儿基会已在过去同合作伙伴一道在营养和幼儿发展活动中发挥了重要作用，并将继续这样做。不过，营养和幼儿发展的需求量太大，致使儿基会难以成为主要或唯一的支助机构；因此，必须与联合国机构和其他伙伴合作，共同走上前进的道路。虽然各办事处将必须有所选择，但预计儿基会将支持开展下列工作：

- (a) 建立和加强国家评价系统；
- (b) 加强部门监测和评价或管理信息系统；
- (c) 开展关于监测和评价概念以及使用证据的培训；
- (d) 将营养和幼儿发展目标纳入主要的方案评价之中；
- (e) 倡导国家主导的评价并对之进行投资以及利用此种评价提供的证据。

60. 尽管处理营养和幼儿发展的方针仍在不断演变，而且尚未对绩效标准作出确切的规定，但良好的办法将确定明确的战略，据以适应以下各种合作伙伴的具体需求和能力：国家政府或作为整体的国家当局；包括国家评价协会的民间社会各个阶层；以及业务合作伙伴。各项战略应该采取具体措施，使弱势群体或在国家机构任职人数不足的群体参与其间。应该在合作伙伴之间就行动优先事项和监测进展情况的手段达成一致意见。战略对个人技能培训的注重程度，应该低于对建设体制能力和营造有利评价环境的注重程度。应该促进对地方监测和评价中心提供外部支助，尤其是通过南南合作机制提供此种支助。

## 六. 评价资源

61. 如果不投入充分的人力和财力资源，就无法顺利开展优质评价活动和提供有益的见解。广泛的评价覆盖面要求有代表性地概述政策和方案活动，还要求投入

必要的资源。作为质量保证和监督作用的组成部分，监督评价职能的行为体即国家代表、区域主任、评价委员会或最终的执行局应定期评估评价规划和覆盖率目标。

### 人力资源

62. 评价政策规定的问责制要求拥有技能充分熟练的人力资源。这些人员中有一大部分是订约咨询人，尤其是执行评价工作和某些技能密集型任务的人员。不过，只有通过内部工作人员才能充分应对评价问责问题。因此，儿基会每个负有政策或方案职责的办事处都必须获得某种程度的可直接负责的评价工作人员能力。按照评价是一项经分配的共同职能的原则，许多领导职位和部门职位将负有评价责任。

63. 儿基会往往需要外部专家的协助。外地办事处应研究单独或组合的创新安排，例如与儿基会其他办事处共同使用资源为多国员额提供经费，或与联合国其他机构共同使用资源为共同的联合国国家工作队员额提供经费。将技术要素外包给外部评价英才中心，是在具备适当能力之处具有吸引力的备选办法。

64. 优质评价需要获得良好的技术和管理技能。这要求：

(a) 从事设计、实施和管理评价活动的工作人员、咨询人和其他人员具有核心评价能力；

(b) 无论是作为工作人员或咨询人的评价专家具有相关的教育背景、资历和受过评价培训，并具有相关工作经验；

(c) 评价工作人员将充分的时间用于履行评价职责，并已作出组织安排，尽量减少竞争角色和低价值任务；

(d) 评价工作人员可获得适当的培训和支助；

(e) 项目工作人员和管理人员接受为履行其评价职责所要求的培训和技术支助。

65. 为确保儿童权利而采用的多主题、复杂和不断变化的方案战略，是往往超出个别办事处能力范围的概念性和技术性评价挑战。因此，办事处必须作出适当的安排来获得技术支助，例如利用现有的评价人员和公司质量控制名册，或采购优质咨询服务，或利用外部英才中心的技术技能。

### 财政资源

66. 优质评价要求获得必要的财政资源投资。联合国各发展机构以及双边机构已日益认识到这一点，因为这些机构中多达 3% 的方案支出专门用于评价工作。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 实例见最近核准的妇女署评价政策（2012 年）和美国国际开发署评价政策（2011 年）。

67. 就全球而言，为了按照本文上一节所述的方针达到最低评价覆盖率，儿基会将至少拨出其总方案支出的 1% 用于评价工作。业务单位的评价支出将通过儿基会财务报告系统予以记录。规划研究、监测、调查和研究应分别由评价项目提供经费；这些活动将需要获得大笔拨款，用以进一步发展和维持儿基会的证据基础。对监测系统的投资不仅其本身很重要，还可以为健全的评价提供基础。

68. 鉴于其评价工作具有分散性，儿基会将在区域和国家两级为评价进行大量投资。不过也将向儿基会总部拨款，为战略评价活动提供经费。各办事处负责人有责任认真地进行评价规划和预算工作。还应该考虑利用共同使用资源的机会，这方面的途径是开展儿基会各办事处间或部门间协作和利用与外部利益攸关方的伙伴关系。

69. 国家办事处预期各代表将编写全面的《综合监测和评价计划》（其中载有明确的学习和问责目的及费用），作为资源分配决定的依据。然后这些代表应该调集必要的经费，同时考虑到适当的经费来源，包括政府资源、公共部门和私营部门捐助方以及姊妹机构，在正在考虑开展由国家主导的联合评价时尤应如此。用于评价的拨款应反映《综合监测和评价计划》规定的目标，并反映为取得质量所需证据而要求开展的评价类型。

70. 对许多国家方案而言，必须制定实质性优质评价方案，其中应包括人道主义回应以及定期发展方案拟定工作。此种重要的评价方案应满足问责要求，并为学习和改善提供扎实的基础；此种方案通常要求预算拨款大幅度高于方案支出的 1%。在下述情况下可能需要实施大型方案：存在着明显的评价缺口而证据基础又零星分散；或是整套评价中有很大部分具有创新性质，其结果又无法预测；或是在复杂、不确定和变化的情况下，方案无法获得成功的风险很高。同样，评价方案可能需要包括对复杂政策领域的优质评价或表明因果关系和归因的精确影响评价。

71. 在某些情况下可能有理由减少评价支出，但不应低于预算支出的 1%。在下列情况下，国家方案可降低评价计划和预算支出：(a) 已经存在扎实的证据基础，从而减少对评价的需求；(b) 进行方案拟定工作的主要努力采用公认的评价方法即低成本技术（基于监测数据的模式）；(c) 其他的合作伙伴将资助开展可使儿基会获得可用证据的评价工作。

72. 区域办事处在动员各方支助区域评价活动时应采用类似的步骤。

## 七. 评价伙伴关系

73. 鉴于其性质，评价可使一系列利益攸关方齐心协力地共同工作。为了支持实现问责、学习和改善绩效的评价目标，儿基会将与一系列机构维持积极的伙伴关系，这些机构包括联合国各机构、国际金融机构、国家政府、评价协会、非政府



组织、基金会和学术机构。值得注意的是，儿基会将支持联合国评价小组开展支持评价伙伴关系的工作。

### 国家主导的评价工作

74. 评价工作应以国家优先事项为准绳，并应尽可能地配合国家系统开展工作。评价工作应该包容各方，同时充分重视公平性和性别平等考虑因素，并顾及各种国家利益和价值观，包括边缘化群体的利益和价值观。儿基会将支持并参与国家主导的由国家主管当局管理的评价工作，包括评价儿基会和联合国对发展目标和战略所作的贡献。儿基会将支持和促进国家主导的评价工作以及利用此种评价提供的证据。

### 联合评价

75. 儿基会积极参与了各级联合评价工作并将继续这样做，因为它认识到共同的办法在促进学习、共同负责、降低交易成本方面的效益。儿基会将继续与国家当局和联合国其他机构以及儿基会与之共事的一系列其他合作伙伴开展联合评价工作。

### 建设国家评价能力

76. 儿基会将继续促进伙伴关系以增强国家评价能力。伙伴关系、尤其是民间社会组织间的伙伴关系以及通过南南合作机制结成的伙伴关系，是推动能力建设的重要工具。

## 八. 执行和审查政策

77. 重要的是必须将订正评价政策转化为明确的改善战略和行动计划。评价职能中现有的若干薄弱环节可归咎于执行不力，而并非政策缺陷所致。因此，儿基会将制定全面的评价战略和行动计划，推进切实地执行评价政策。应对区域特殊性的区域评价战略将对此提供进一步的支持。儿基会还将发布程序说明和指导意见作为对本政策的补充。儿基会将在今后关于评价职能的年度报告中向执行局汇报政策执行情况。

78. 必须对政策职能进行独立审查。因此建议应在 2015 年进行全面的联合国评价小组同行审议。<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 近年来，联合国评价小组已在经合组织/发援会评价网络支持下进行了一系列同行审议。

## 附件

### 监督职能

评价应有别于下列其他形式的监督和评估：<sup>12</sup>

(a) 估价。在对某项工作作出予以落实的决定前对该工作的潜在价值所作的  
关键性评估；

(b) 监测。管理层持续检查在落实某项工作期间取得进展的情况，以求追踪  
落实计划要求的情况，并作出必要的提高绩效的决定；

(c) 审查。定期或临时(往往是快速)地评估某项工作的绩效，但这不适用于  
正当的评价程序。审查往往强调业务问题；

(d) 视察。为查明薄弱领域和运作不良状况进行一般性检查，并建议采取纠  
正行动；

(e) 调查。对声称的不当行为进行具体检查，并为最终起诉或采取纪律措施  
提供证据；

(f) 审核。评估管理控制是否适当，是否可据以确保经济和高效地利用资源；  
保护资产；财务及其他资料的可靠性；遵守法规、条例和既定政策；风险管理的  
实效；以及适当的组织结构、体系和进程；

(g) 研究。为发展或增进知识而进行的系统性检查；

(h) 内部管理咨询。为协助管理人员实施变革提供咨询服务，以应对组织和  
管理挑战，并改善内部工作进程。

---

<sup>12</sup> 本附件以 2005 年联合国评价小组《关于在联合国系统中进行评价的准则》为依据。