



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
13 November 2014
Chinese
Original: English

2015 年第一届常会

2015 年 1 月 26 日至 30 日，纽约

临时议程项目 4

评价

独立评价办公室对开发署评价政策审查的回应

目录

页次

一. 情境、背景和调查结果	2
附件. 主要建议和独立评价办公室的回应	5



一. 情况、背景和调查结果

1. 作为评价政策的管理者，执行局授权开发署定期推动独立审查，审查本组织根据执行局 2006 年首次批准的评价政策开展工作的情况。本文件是开发署独立评价办公室对 2014 年评价政策审查最终报告所做回应，该审查是执行局委托一个独立审查小组实施的。此次是对开发署评价政策的第二次审查。第一次审查于 2010 年进行，特别侧重于独立评价办公室的组织结构和作用。在 2014 年的审查中，2010 年审查对开发署的评价政策带来的改变得到了积极的评价。
2. 独立评价办公室欢迎评价政策审查，并认为其具有价值，原因有二。首先，该审查对全组织评价体系的运作情况进行了全面评估。其次，它对独立评价办公室自身工作的组织价值和技术价值给予了公正判断。
3. 审查恰逢开发署面临困难经济环境和重大机构重组的关键时期。关键的利益攸关方急于知道开发署能否高效、有效和可持续地提供支助，对人们的生活，尤其是穷人的生活产生积极影响。评价旨在回应这些问题，使本组织更好地从过去的经验中吸取教训。开发署和执行局应对审查的方式必须认识到评价以及审计和职业操守对于本组织的成功至关重要。问责办事处直接向执行局报告，以树立对开发署实行透明和可信管理的信心。
4. 审查报告所载调查结果涉及中央和地方各级绩效评估的优点和不足。许多调查结果是结构性的，而解决方案必须考虑到独立性、可信性和实用性等首要原则。修订开发署的评价政策还必须考虑到背景因素，如目前正在进行的开发署重组进程。
5. 评估政策审查提出了五个重要问题，审查小组认为执行局不妨在修订后的评估政策中考虑这些问题。对于每个问题，审查小组都提供了一项推荐解决办法方案和一系列备选解决办法。本报告的附件列出了独立评价办公室针对所有五个备选方案的回应。在这五个问题中，独立评价办公室认为其中一个问题最为突出，值得进行更详细的讨论，即：分散评价的质量和公正性问题。
6. 独立评价办公室赞同这次审查得出的重要成果，也即：开发署的分散评价体系存在不足。这些问题不是开发署特有的，其他开发组织也面临类似的挑战；这些问题对开发署而言也不是新问题，此前的政策审查也注意到有必要加强分散评价的职能。
7. 分散评价应为学习而设计，应有助于改善开发署的绩效，特别是在国家层面的绩效。评价的两个目标——学习和问责，并不是相互排斥的，对学习的注重并不会减少对公正的需求。分散评价必须是公正、可信的，开发署必须对执行局以及开发署开展工作的国家的政府和人民负责。
8. 从带有偏见的评估中无法获得正确的经验教训，因此解决在公正性方面出现的实际和潜在挑战非常重要。因此，独立评价办公室赞赏此次政策审查提请关注公正性的问题，尽管我们认为审查可能夸大了开发署的分散评价中缺乏公正性的程度。

9. 按照目前的评价政策，独立评价办公室在支持分散评价方面的作用有限。分散评价是政策和方案单位委托进行的，希望通过使用独立顾问和机构增强严谨性和独立性。政策审查提供了一个选择：通过独立评价办公室的直接参与，加强分散评价的职能。我们并不赞成这种选择，宁愿看到当前体系得以强化。如果让开发署评价人员组成的专业团队进行分散评价，就需要大幅提高工作人员水平，或者反之，需要大幅减少每年的评估次数，但这是不可接受的。因此，如何更好地完善以顾问为主导的分散评价模式，并成功地解决由该模式带来的公正性和质量问题，这是一个重大挑战。我们认为政策审查提供的备选办法不能完全解决这些问题，建议开发署的分散评价有效架构还应具备一些其他特点。

10. 首先，开发署需要一个强化分散评价体系的全面战略。独立评价办公室认为这点非常重要，因为分散评价是独立评价办公室在国家、区域和全球各层级开展独立评估的基石。开发署的分散评价战略应包括具体的人员配备水平和一份符合工作成本核算方案的详细预算，以及每年的里程碑和绩效指标。其中应包括以下要素：

- (a) 更新和修订作为在线指导工具的《发展成果规划、监测和评价手册》，确保以有用的方式提供适当的指导，必要时可以很容易地对手册内容进行更新；
- (b) 进一步将评价纳入项目和方案的制定和设计；
- (c) 为委托和管理评价的分散单位提供更多关于评价设计和评价方法问题的咨询服务支持；以及
- (d) 其他形式的能力发展，如国家办事处工作人员培训。

11. 该战略必须立足于评价标准，这些标准应酌情被纳入评价政策或评价指导意见。这些标准应该由独立评价办公室和开发署管理层共同制定，并在必要时经执行局批准。例如，若要改进后的新分散评价体系发挥作用，新的评价政策必须确立整个开发署在区域和国家一级配备评价人员的最低水平。开发署的工作人员不应同时负责监测和评价工作，而应专注于其中一项工作。有一点很明确：整个组织需要更多经验更丰富的专业人士从事评价工作。

12. 改革分散评价体系需要开发署高级管理人员付出巨大努力，坚定承诺以全面、战略性的方式解决被明确界定的各种问题。虽然可以迅速采取某些行动且成效立竿见影，但独立评价办公室认识到，加强分散评价的专业性仍需时日，开发署需要采取比以往更为协同的方式。应尽可能迅速地启动修订该评价体系的工作，希望在 2018 年下一个战略计划开始前能具备足够的能力。

13. 开发署的评价工作资金不足。据估算，评价工作仅占开发署预算的 0.4%；其中一半用于独立评价办公室，另一半用于分散评价。这意味着，一个每年在 170 个国家花费 50 亿美元的全球性组织每年用于评价工作的经费仅为 1 600 万美元。我们建议逐步分阶段增加评价预算的份额直至达到 1% 以上，增加的大部分资金

将用于区域和国家层面。尽管将开发署的评价预算增加两倍也不能解决所有问题，但这将是提高分散评价质量、证明开发署致力于取得成效的重要一步。

14. 独立评价办公室在分散评价中的正确职责是提供监督。它不应在能力发展中发挥重要作用，也不应为分散评价提供直接支持，它应当确立标准和指导，并评估分散评价的质量。若要迅速改善分散评价体系，有效的监督必不可少。在修订后的监督体系中，独立评价办公室应负责以下内容：

- (a) 支持评价的公正性。可以通过更好地宣传公正性标准和增加评价过程的透明性来提高公正性。
- (b) 评估评价工作的质量。独立评价办公室认识到，现有的质量评估体系（对评估报告进行事后评估）必须得到加强。必须加强质量评估报告的一致性，并就具体问题提供有用的反馈意见。
- (c) 监测开发署分散评价战略的实施情况。独立评价办公室应密切监测开发署新战略的及时性和取得的成果，以便在组织中形成更好的评价文化。
- (d) 报告对评价政策的遵守情况。年度报告应检查评价计划中的评价是否已经按计划进行。应采取抽样方式，通过评估发展成果，对评价计划的质量进行评估。

15. 2014 年评价政策审查列出了关于独立评价办公室的作用的几点具体建议，也提供了一个思考相关问题的机会，例如：报告中提出的建议的数量、经验教训和现在使用的知识管理体系的质量。该审查注意到，在分散评价方面，独立评价办公室的质量评估作用存在不足。因此，独立评价办公室已暂停质量评估体系，同时开始对该体系进行全面检查。

16. 审查涉及评价职能的独立性问题。确定和管理评价预算的过程是体现独立性和可信度的一个关键领域。执行局在其第 2014/4 号决定中明确表示，期待管理人员及时划拨足够资金，用于在全球、区域和国家层面执行 2014-2017 年中期评价计划。对评价政策所作修订应明确执行局在核准评价预算方面的职责，以及与执行局核准的预算相比较，实际分配给独立评价办公室的预算的决议过程。不适宜由开发署管理层就用于监督其业务情况的预算比例作出最终决定。如果管理层未与执行局适当协商就决定减少评价预算，独立性就会大打折扣。

17. 要解决此次审查中突显的问题，不仅需要集体作出承诺和努力，还需要制定有助于逐步建立全新评价体系的战略方针，切实满足多个层级的多重需要。独立评价办公室相信，开发署有能力对开展政策审查的迫切需要做出回应。我们也认识到肩负改革开发署评价职能的重要责任，并感谢执行局对我们的信任。独立评价办公室将支持适当改革评价政策，支持在整个组织中强化评价职能，其中应包括制定分散评价新战略和相关标准。关于下一步工作，独立评价办公室期待就分散评价体系的未来发展问题进行广泛磋商，并在修订评价政策的整个过程中与开发署其他单位以及联合国资发基金和联合国志愿人员组织开展合作。

附件

开发署评价政策独立审查的主要建议和独立评价办公室的回应

审查建议 1.评价政策应要求管理人员针对分散评价实行并切实执行质量保证体系，由独立评价办公室负责核查，对不符合标准的单位采取惩罚措施。应通过以下措施为评价政策提供支持：补充最新准则；执行局对大量质量不一的低预算评价提供的可用信息的附加值进行评估。

独立评价办公室的回应：独立评价办公室同意政策审查小组的建议，认为管理层需要针对分散评价引入有效的质量保证体系。该体系需要辅之以（a）对分散评价的质量和公正性进行评估的有效监督体系；（b）旨在加强整个组织的评估文化的奖励制度。

关键行动	时间框架	负责单位	后续跟踪	
			评论	状态
1. 全组织中期综合战略，用于加强对执行局制定并核准的分散评价的质量保证（该战略将与评价政策一并提交给执行局 2015 年年度会议）	1 月与执行局就该战略进行非正式讨论，6 月将该战略提交执行局	地区局、政策和方案支助局、对外关系和宣传局、管理局		
2. 建立新的分散评价监督体系。该体系将监督：评价政策的履行情况；分散评价的质量和公正性评估；评价计划的质量评估；分散评价质量提高战略的执行情况。	1 月与执行局就该提议进行非正式讨论，6 月将该提议提交执行局	独立评价办公室		
3. 促进产生被纳入绩效管理和制定进程的评价证据	1 月与执行局就该提议进行非正式讨论，6 月将该提议提交执行局	管理局		
4. 制定和执行战略，以便与所有工作人员和合作伙伴就修订后的评价政策进行有效沟通。	2015 年 6 月前完成该战略，在 2015 年 12 月前实施	政策和方案支助局和独立评价办公室		

审查建议 2. 在管理层未及时反馈的情况下，应明确授权独立评价办公室根据预先设定的时间表，推进独立评价过程的所有步骤。应当保留管理层对评价结果或建议提出的持续反对意见，将其纳入管理层所作回应，不应因此推迟举办国家研讨会或推迟发布报告。应通过“示警”制度对阻碍完成独立评价的开发署单位（如国家办事处）进行处罚。

<p>独立评价办公室的回应：独立评价办公室认识到，相关各方都对独立评价负有责任。这些责任载于评价政策。独立评价办公室赞赏开发署管理层采取干预措施减少评价过程中的延迟。独立评价办公室已做出努力，确保提高各项进程的效率，防止出现延误。独立评价办公室将继续强化和编制相关程序，以便在出现争议时快速查明解决方案。</p>				
关键行动	时间框架	负责单位	后续跟踪	
			评论	评论
1. 开展新的发展成果评估进程准则纳入行动，以减少出现争议的可能性，并在出现争议时有效予以解决。	2014 年 11 月前完成	独立评价办公室		
2. 开展新的专题评价进程准则纳入行动，以减少出现争议的可能性，并在出现争议时有效予以解决。	2015 年 2 月前完成	独立评价办公室		
<p>审查建议 3. 建议执行局修正政策，明确执行局在独立评价办公室主任征聘程序中的牵头作用；该职位的期限（视绩效考核而定）、换届程序和期限以及主任在必要时直接向执行局汇报的权力。好处是独立评价办公室在组织结构方面的独立性将得到加强，以便与其新名称相符。</p>				
<p>独立评价办公室的回应：独立评价办公室承认，开发署管理层近几年已采取了一些措施加强独立评价办公室在组织结构和业务方面的独立性，并同意将这些措施编入修订后的评价政策。独立评价办公室同意根据审查小组的建议进一步修正政策，包括由执行局在独立评价办公室主任的招聘、换届和解聘过程中发挥牵头作用。</p>				
关键行动	时间框架	负责单位	追踪	
			评论	评论
1. 修订政策以执行这项建议	2014 年 12 月前完成政策改革草案	评价政策起草小组		
<p>审查建议 4. 审查指出，相关基金和项目的评估单位发展了完全不同的评估办法，并建议在评估政策中纳入新的灵活方法，具体如下：要求评价单位或向独立评价办公室呈交其独立评估以获得质量保证（从而确保可比较的“最佳国际评估标准”）；或直接与独立评价办公室合作，以管理和报告其独立评估活动。对于这些措施，建议在评估政策中要求独立评价办公室更加有系统地关注相关基金和方案对开发署所有独立评估的结果做出的贡献。</p>				
<p>独立评价办公室的回应：独立评价办公室可以加入额外的工作，但需要相应的资源和权力。独立评价办公室可以将联合国志愿人员组织和资发基金的评价纳入质量评估体系，并且与对待开发署的分散评价一样，也与资发基金和志愿人员组织开展合作，实行各种确保公正性的进程。如果执行局提出要求，独立评价办公室也可以进行少量的战略独立评价，并将其纳入中期评价计划。资发基金仍需要具备自身的分散评价质量保证能力，以继续在这方面开展工作，尤其是在将评价嵌入其项目和方案方面。</p>				

关键行动	时间框架	负责单位	追踪	
			评论	评论
1. 将资发基金和志愿人员组织纳入重振的分散评价质量评估体系	2015 年 1 月 1 日	独立评价办公室		
2. 根据执行局的要求，开展关键的战略独立评价，并将其纳入修订后的中期计划	根据执行局的要求	独立评价办公室		
3. 修正《发展成果评估指南》，以详细审查与资发基金和志愿人员组织结成的合作伙伴关系所做贡献	2014 年 11 月前完成	独立评价办公室		

评价建议 5. 建议把评价政策中的定义部分替换为更具普遍性的案文，说明独立评价办公室将在根据最佳国际标准，通过业务手册和其他适当的手段，定期更新和宣传当前的评价主题和定义。

独立评价办公室的回应：独立评价办公室同意，在评价政策中纳入某些定义可能无法提供足够的灵活性，不能适应不断变化的情况。然而，应在评价政策中明确界定一些其他概念，以确保整个组织的共识。这其中包括独立评价概念，以及评价与监督和审计领域之间的区别。

无论是在评价政策中还是在其他地方（例如在《指南》中），所有定义在整个开发署内都应该是一致的（特别是成果管理制所使用的那些定义），并应体现国际规范和标准，包括联合国评价小组设定的规范和标准。

关键行动	时间框架	负责单位	追踪	
			评论	评论
1. 修订政策，以纳入对特定关键术语的定义。其他定义见《指南》。	2015 年 6 月（政策）和 2015 年 12 月（《指南》）	评价政策起草小组（政策）和独立评价办公室（《指南》）		
2. 所有《指南》使用一组一致的术语。	正在进行	独立评价办公室、政策和方案支助局		