



大会

Distr.: General
20 March 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

暂定项目表* 项目 135 和 142

方案规划

关于内部监督事务厅活动的报告

加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)第 7.4 条编写,是通过方案和协调委员会提交大会的一系列研究报告中的第十四次双年度报告。内部监督事务厅采用质量和数量方法,对 2012-2013 两年期抽样评价报告所载秘书处的评价能力、质量、效用和主要综合结果进行了评估。本报告为监督厅 2016-2017 两年期的评价工作计划,并总结了委员会以往改善秘书处评价质量建议的执行情况。

与上个两年期相比,2012-2013 两年期秘书处评价职能出现了若干积极的发展。评价过程和程序得到加强,6 个实体出台了新的评价政策,落实评价建议的实体有所增加。但是,这些改进并没有带来评价报告质量的提高。2012-2013 两年期得到总体积极评价的报告(38%)少于 2010-2011 两年期(49%),评价继续集中在相对少数几个实体中进行。

* A/70/50。



并且，上个两年期发现的差距，如资源短缺、工作人员能力不足以及高级主管和工作人员接受有限的情况，在本两年期继续存在。秘书处各实体的协调人表示，这些问题正是其在加强评价职能方面遇到的最大挑战。

监督厅就加强评价职能向秘书处实体提出了三项重要建议：

- (a) 制定评价政策；
- (b) 制定重要的评价程序，如评价工作计划、执行评价建议的行动计划及评价成果传播计划；
- (c) 改进监测评价活动估计资源规划和编制的现行指导方针。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 评价做法	5
A. 2012-2013 两年期秘书处的评价职能出现积极发展	5
B. 评价报告的总体质量没有提高	10
C. 秘书处总体评价能力和评价文化仍需加强, 评价覆盖存在严重差距.....	12
四. 高质量抽样评价报告的部分结果.....	17
五. 内部监督事务厅的评价工作计划.....	21
六. 就方案和协调委员会的建议采取的后续行动.....	22
七. 结论	24
八. 建议	24
附件	
一. 列入本报告的实体名单	26
二. 评价报告的审查方法	28
三. 秘书处各实体对报告草稿的评论.....	29

一. 引言

1. 本报告是 1988 年以来根据《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)¹ 通过方案和协调委员会提交大会一系列研究报告中的第十四次报告。
2. 本报告旨在：
 - (a) 阐述和评估 2012-2013 两年期秘书处评价职能的能力、质量和效用；²
 - (b) 说明 2012-2013 两年期抽样评价报告所载重要结果。
3. 本报告是内部监督事务厅(监督厅)的评价工作计划，同时报告方案和协调委员会上个两年期报告所载建议的执行情况。监督厅将于 2015 年第二季度发布姊妹报告，报告载有秘书处实体的记分卡，并在评价做法和能力方面提供更多信息。
4. 方案和协调委员会在上个两年期报告审议最后部分强调，评价是通过预算决定的一个重要职能，有助于改善方案设计和执行、改进政策指示和提高透明度，并使委员会能够有系统地落实方案成果。委员会强调，自我评价是一个重要的管理工具，高级主管对实现预期成果负有责任。³
5. 秘书处的评价分为两种：(a) 监督厅或外部监督机构的评价，评价职能是为被评价实体的外部机构；(b) 实体的自身评价，评价职能是为被评价实体的内设部门。两种评价相互补充，也非常必要，有助于确保秘书处全面采用综合评价办法，并为方案问责和方案改进的经验教训提供参考。评价职能并继续保持独立的连续性，从完全的组织独立(如联合检查组)到纳入其他方案管理的职能(如一些内设职能)。

二. 方法

6. 本报告所载研究涵盖秘书处的 32 个实体，并采用了以下方法：
 - (a) 对 2012-2013 两年期 32 个实体评价报告的数量和质量分析，确定报告的性质、质量和重大结果(有关收集和挑选报告进行分析的信息见附件二)；
 - (b) 2014 年 7 月至 9 月对秘书处 31 个实体的网上调查，答复率为 100%；⁴

¹ 本报告根据第 7.4 条编写，该条要求在拟订中期计划(现称“战略框架”)时向大会提交一份简短报告，概述秘书长对所有研究报告的结论意见。

² 如附件一所示，本报告中“秘书处”是指监督厅任务授权中的 32 个实体(包括监督厅在内)。

³ 见 A/68/16，第 151-152 段。

⁴ 31 个实体的 30 名协调人参加了调查。监督厅没有参加调查。维持和平行动部和外勤支助部派同一协调人参加调查。调查的部分答复并不完整。报告的百分比按对具体问题答复的公约数计算。

(c) 对秘书处 31 个实体协调人的当面或电话约谈；⁵

(d) 对 2012-2013 两年期新制订或经修订的评价政策的评估；⁶

(e) 对 2012-2013 两年期纳入计划的评价预算的评估。

7. 本报告存在以下局限：(a) 监督厅就提交实体报告对协调人进行了指导，但可能没有如数收到 2012-2013 两年期完成的评价报告；(b) 过去三个两年期采用了不同的报告抽样方法，用以确定报告的性质、质量和重要结果，因此可能无法进行全面比较；(c) 监督厅没有对协调人通过调查和约谈答复提供的所有自我报告的信息加以核实。在一定的情况下，评价结果因数据收集方法不同而存在差异。采用多种数据来源进行三角论证，以平衡潜在局限，加强报告结果。监督厅确认各实体评价需求不同、做法各异，本报告对所有实体采用统一的分析标准，以对全秘书处的评价职能进行评估。

三. 评价做法

A. 2012-2013 两年期秘书处的评价职能出现积极发展

秘书处支持评价职能的结构有所加强

8. 2012-2013 两年期，秘书处支持评价的结构出现积极发展。表 1 显示秘书处 31 个实体设立了 30 个评价职能，大多数实体(23 个)开展了一些评价活动，半数以上(17 个)成立了评价单位。

表 1

截至 2013 年秘书处评价职能的结构^a

独立评价单位	多职能司的专门评价单位	没有专门的评价单位(包括多职能司的其他活动)	没有评价单位但开展评价活动	没有或几乎没有评价活动
环境署	维和部/外勤部	大会部	经社部	安保部
联合国人居署	非洲经委会	开发署	管理部	裁军厅
毒品和犯罪问题办公室	亚太经社会	拉加经委会	政治部	法律厅
妇女署	人道协调厅	西亚经社会	欧洲经委会	外层厅
	近东救济工程处	国贸中心	最不发达等国家高代办	日内瓦办事处

⁵ 对代表 31 个实体的 30 名协调人进行了约谈。监督厅没有参加约谈。维持和平行动部和外勤支助部为同一协调人。

⁶ 评估根据联合国评价小组联合国系统评价准则和标准进行(UNEG/FN/Norms(2005)和 UNEG/FN/Standards(2005))。监督厅没有参加评估。

独立评价单位	多职能司的专门评价单位	没有专门的评价单位(包括多职能司的其他活动)	没有评价单位但开展评价活动	没有或几乎没有评价活动
		人权高专办	非洲顾问办	内罗毕办事处
		贸发会议		维也纳办事处
		难民署		

资料来源：监督厅的调查和约谈。

简称：经社部——经济和社会事务部；外勤部——外勤支助部；大会部——大会和会议管理部；管理部——管理事务部；政治部——政治事务部；新闻部——新闻部；维和部——维持和平行动部；安保部——安全和安保部；非洲经委会——非洲经济委员会；欧洲经委会——欧洲经济委员会；拉加经委会——拉丁美洲和加勒比经济委员会；亚太经社会——亚洲及太平洋经济社会委员会；西亚经社会——西亚经济社会委员会；国贸中心——国际贸易中心；人道协调厅——人道主义事务协调厅；裁军厅——裁军事务厅；人权高专办——人权事务高级专员办事处；最不发达等国家高代办——最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室；监督厅——内部监督事务厅；法律厅——法律事务厅；外空厅——外层空间事务厅；非洲顾问办——非洲问题特别顾问办公室；贸发会议——联合国贸易和发展会议；环境署——联合国环境规划署；人居署——联合国人类住区规划署；难民署——联合国难民事务高级专员公署；毒品和犯罪问题办公室——联合国毒品和犯罪问题办公室；近东救济工程处——联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处；日内瓦办事处——联合国日内瓦办事处；内罗毕办事处——联合国内罗毕办事处；维也纳办事处——联合国维也纳办事处；妇女署——联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

^a 《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》第 107.2(b)条指出：“评价系统应包括对有时限目标和持续职能进行的定期自我评价活动。”

9. 截至 2013 年底，4 个职能设立了独立和专门的评价单位。5 个在多职能司中成立了专门的评价单位，并同时履行战略规划、监督、培训和/或指导职能。但是，这五个评价单位的工作人员专职从事评价工作，确保其评价和其他管理活动互不干扰。此外，8 个职能在多职能司中成立了单位，工作人员兼顾评价和其他活动，如监测、研究、伙伴关系、规划和政策拟订等。6 个职能没有成立独立单位，但开展了一些评价活动。这些实体通常在实务司设有一名协调员，而工作人员网络则用较少的时间开展评价活动。最后 7 个评价职能在 2012-2013 两年期没有或几乎没有开展评价活动。

10. 与 2010-2011 两年期相比，2 个实体评价职能的独立性显著加强：2012 年 1 月联合国人类住区规划署(人居署)将评价职能和监测职能分开，成立了专门的评价单位；2013 年底非洲经委会成立了专职评价单位，而在之前评价活动不受监测，并内置于方案规划。

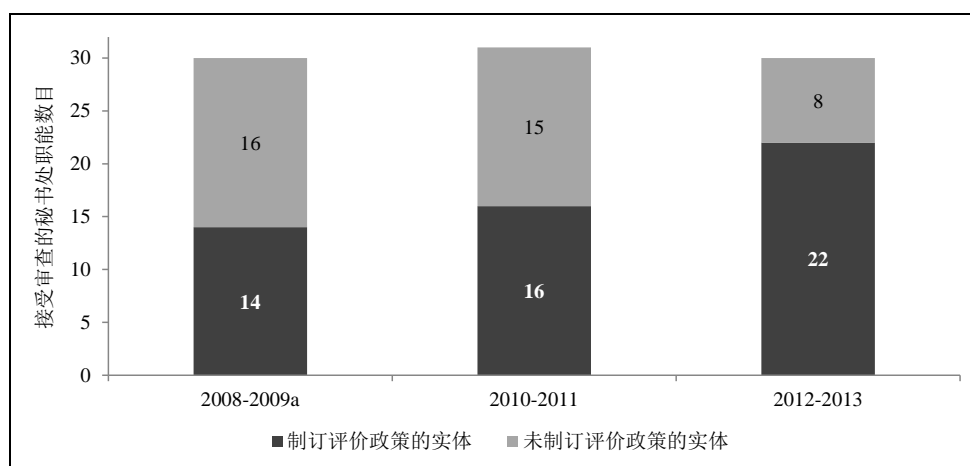
11. 相对于 2010-2011 两年期，报告渠道保持不变。在独立的评价单位中，有 3 个直接向实体主管报告工作，联合国毒品和犯罪问题办公室独立评价股同时向执行主任和理事会报告工作。多职能司的评价单位向司长报告，但维持和平行动部/外勤支助部的评价单位向主管副秘书长报告。国际贸易中心报告渠道的独立性 2013 年有所减弱，其监测和评价股不再向执行主任报告工作，而改向战略规划主管报告。

评价进程和程序得到加强

12. 2012-2013 两年期出现积极发展，推出了新的或经修订的评价政策，出台了概述评价原则、准则和标准的重要文件。如图一所示，制订评价政策的评价职能数目 2008 年以来稳步增加。2012-2013 两年期，制订评价政策的职能数目大幅增加 20%。制订评价政策的共有 22 个职能，而 2010-2011 和 2008-2009 两年期分别为 16 个和 14 个。22 个职能中，2012 年至 2013 年有 2 个修订了评价政策，6 个出台了新的评价政策。⁷ 在调查有关评价做法重大改变部分中，约三分之一的协调人提及新的或经修订的评价政策。8 个职能(27%)仍未制订评价政策。⁸

图一

2008 至 2013 年制订评价政策的评价职能



资料来源：监督厅对评价政策的审查。

^a 2008-2009 和 2012-2013 的两年期报告分别列入了 30 个职能，2010-2011 两年期报告列入了 31 个(包括秘书长执行办公室)。

13. 评价政策的总体质量与 2010-2011 两年期持平。按满分 3 分计算，2012-2013 两年期 22 项政策的平均得分为 1.5 分，0 表示“没有达标”，1 表示“部分达标”，2 表示“达标”。三个实体(人道主义事务协调厅、联合国人类住区规划署(人居署)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署)的政策评分在所有标准中都得到 2 分。在力度方面，各项政策基本上对评价及其目的(包括问责和学习)进行了界

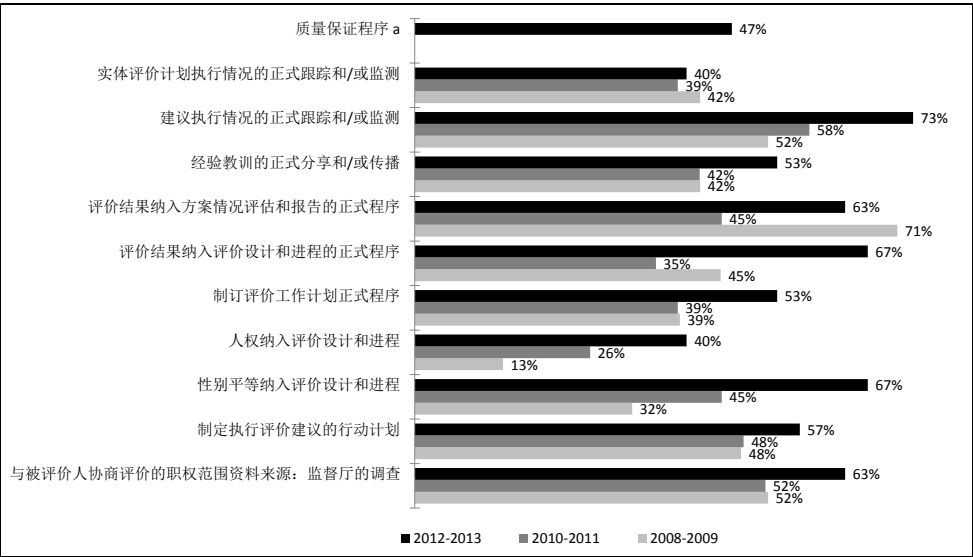
⁷ 修订政策的有：联合国人权事务高级专员办事处，2013 年，联合国促进性别平等和增强妇女权能署，2012 年；出台新政策的有：经济和社会事务部、管理事务部、政治事务部、非洲经济委员会、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室和联合国人类住区规划署。

⁸ 大会和会议管理部、新闻部、安全和安保部、法律事务厅、外层空间事务厅、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处。

定，并阐述了各个实体落实评价结果的情况。而政策得分较低的原因是没有说明评价人的能力(12 项政策只字不提)，或者没有确定挑选报告进行评价的标准。

14. 2012-2013 两年期，全秘书处的关键评价进程和程序都有改善(见图二)。半数以上的协调人(53%及以上)报告，11 项评价进程和程序中至少有 8 项已经落实到位。

图二
2008 年至 2013 年 30 个评价职能的评价进程和程序



资料来源：监督厅对评价政策的审查

^a 仅在 2012-2013 两年期报告。

15. 据报告，与上两个两年期相比，落实建议的进程和程序得到改善。73%参加调查的协调人报告，2012-2013 两年期对建议执行情况进行了正式跟踪和/或监测，而 2010-2011 和 2008-2009 两年期分别为 58%和 52%。并且，67%参加调查的协调人报告，为评价结果纳入方案执行情况的评估和报告建立了正式程序，2010-2011 和 2008-2009 两年期分别为 35%和 45%。调查问及 2011-2012 两年期实体评价的最大成绩，协调人最多的答复是评价进程和程序得到了加强(50%)，包括利用评价结果、落实建议及方案主管和利益攸关方参与都有所改善。

16. 与上两个两年期相比，传播做法也有改善。近三分之二的答复者(63%)表示，实体对评价报告的分享和/或传播进行了正式跟踪，上个两年期为 45%。40%的协调人报告，实体仅在内部传播了评价结果(大多通过电子邮件或在内联网上发布)，60%的答复称在内外都传播了评价结果(大多在英特网上发布)。略过半数的协调人(53%)报告，建立了分享和/或传播经验教训的正式程序，2010-2011 和 2008-2009 两年期均为 42%。

17. 此外，性别平等纳入评价设计和进程程度提高。参加调查三分之二的协调人报告，性别平等纳入了评价，而 2010-2011 和 2008-2009 两年期分别为 45% 和 32%。

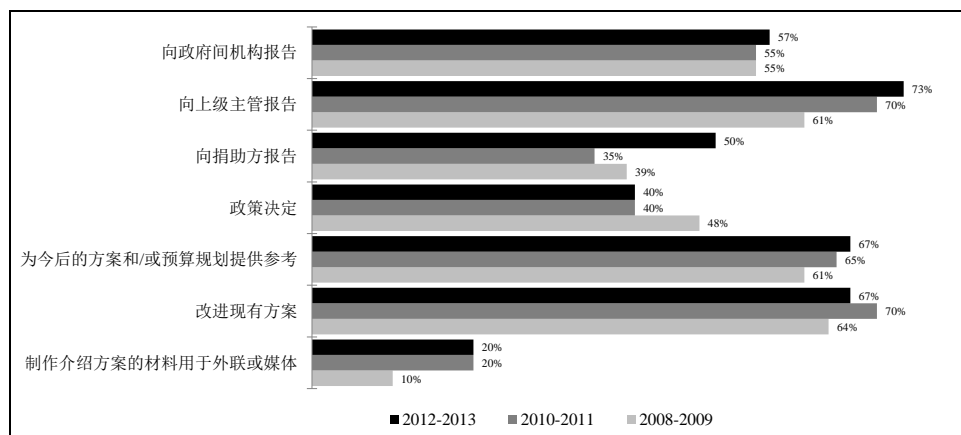
18. 虽然上述方面有所改善，但是一些进程和程序的进展依旧参差不齐。低于半数参加调查的评价协调人(约 40%)报告，其实体三个两年期都正式跟踪和/或监测了实体评价计划的执行情况。此外，人权纳入评价设计和进程在三个两年期都有改善，但是不到一半的协调人(40%)报告，仅在 2012-2013 两年期得到改善。

评价协调人报告评价报告的效用和成果改善减少

19. 与上两个两年期相比，评价报告的效用和成果改善减少(见图三)。一如 2010-2011 两年期，大约 70% 参加调查的协调人报告，其实体在向上级主管报告、改进当前方案和今后方案和/或预算规划中采用了评价信息。两个两年期中的一个显著改善是利用评价向捐助方进行报告，而 2010-2011 和 2012-2013 两年期分别为 35% 和 50%。

图三

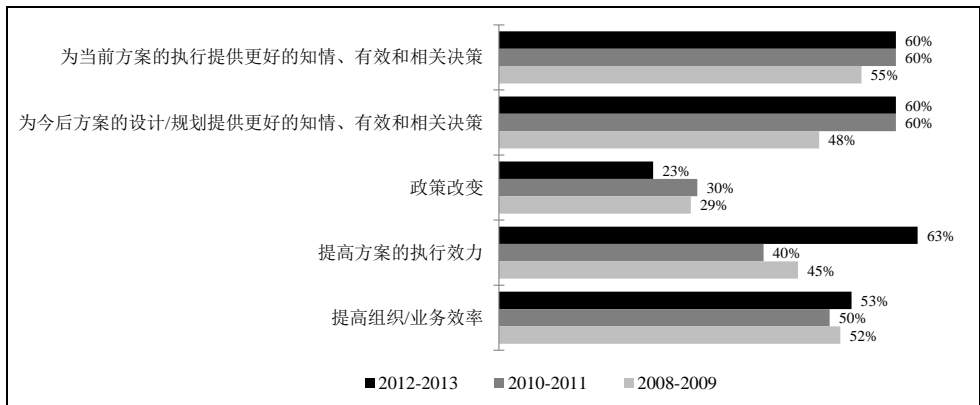
2008 年至 2013 年 30 个评价职能利用评价报告的情况



资料来源：监督厅的调查。

20. 协调人报告，三个两年期评价报告所取得的成果相仿(见图四)。特别是，通过评价方案执行效力得到改善，从 2010-2011 两年期的 40% 提高到 2012-2013 两年期的 63%。但是，2010-2011 和 2012-2013 两年期参加调查的同一比例评价协调人(60%)报告，评价报告为当前方案执行和今后方案设计/规划和/或预算规划提供了更好的知情、有效和相关的决策。9 个协调人表示，评价结果为方案规划和执行提供了参考，并纳入了战略框架的制订工作。报告评价导致政策变化的协调人比例，从 2010-2011 两年期的 30% 下滑至 2012-2013 两年期的 23%。

图四
2008 年至 2013 年 30 个评价职能评价报告的成果

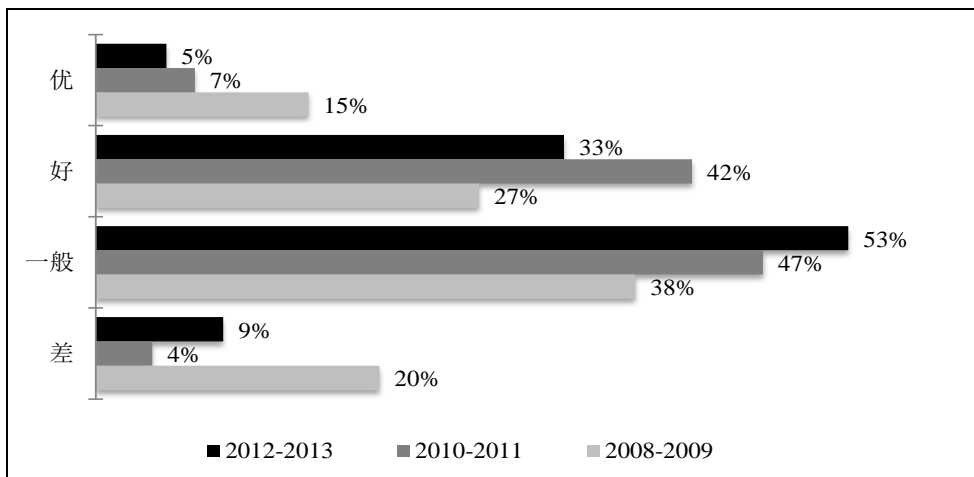


资料来源：监督厅的调查。

B. 评价报告的总体质量没有提高

21. 虽然提交监督厅的评价报告数量增加且部分实体情况改善，但是报告的总体质量并未提高。⁹ 如图五所示，2012-2013 两年期总评为“好”或“优”的抽样报告少于 2010-2011 两年期(分别为 38%和 49%)；得分为“一般”或“差”的报告有所增加。报告平均得到“好”或更高评级的实体为拉加经委会、人道主义事务协调厅、监督厅、联合国人类住区规划署(人居署)、难民署及毒品和犯罪问题办公室。

图五
2008 年至 2013 年抽样报告总体质量



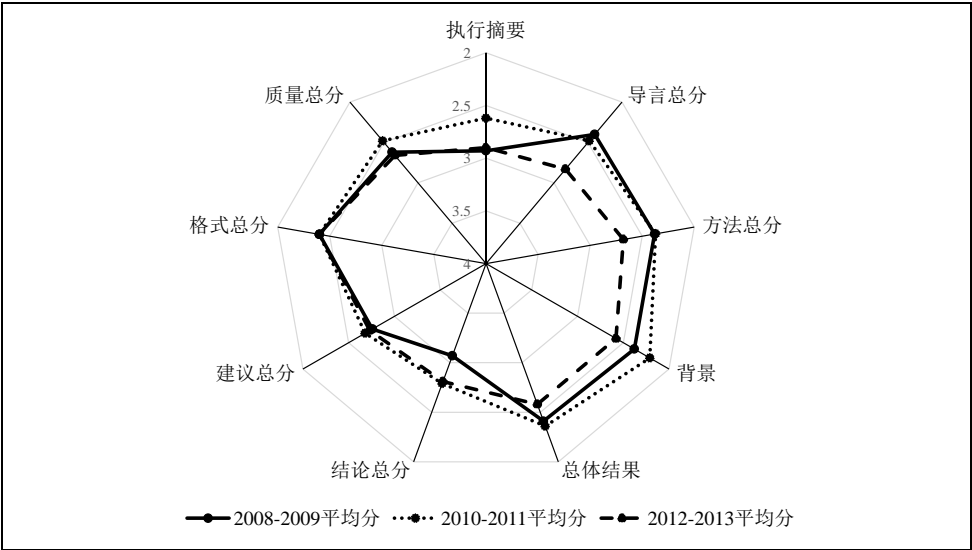
资料来源：监督厅对抽样评价报告的评估。

⁹ 2012-2013 两年期，共提交 379 份报告，对 298 份进行了抽样评价(79%)。2010-2011 两年期，提交报告 297 份，抽样 153 份(52%)。2008-2009 两年期，提交报告 279 份，抽样 166 份(59%)。

22. 为弥补各评价职能抽样报告数量的不同，采用了加权平均评级。102 份抽样报告总体质量的加权平均分为 2.65 分，而 298 份抽样报告的加权平均分为 2.60 分，1 为“优”，2 为“好”，3 为“一般”，4 为“差”，5 为“很差”。没有报告得到“很差”的评级。一般而言，提交报告较多职能的得分与提交报告较少职能的得分没有差异。

23. 总体而言，评价报告各个章节的评分与三个两年期相似(见图六)。2012-2013 两年期，导言、方法、背景和结果章节的评分略低于上两个两年期。每个章节得到的总分为“一般”，但报告格式所得总分为“好”。

图六
过去三个两年期评价报告章节的质量



资料来源：监督厅对 102 份抽样评价报告的评估。没有报告得到“很差”的评级。

表 2 汇总了抽样评价报告每个主要章节的良好做法和改进余地。

表 2
报告章节评估摘要

评价报告章节	平均得分	良好做法	改进余地
执行摘要	一般 (2.90)	<div>- 总结主要结果、结论和建议</div> <div>- 单独列明执行摘要</div>	<div>- 应有执行摘要</div> <div>- 提及方法</div> <div>- 区分结果和结论</div>
导言总分	一般 (2.83)	<div>- 参考资料作者</div> <div>- 说明评价主题</div>	<div>- 说明范围、重要问题和标准</div> <div>- 说明时间框架</div>

评价报告章节	平均得分	良好做法	改进余地
方法总分	一般 (2.68)	- 说明数据来源和收集方法	- 应对方法挑战和局限 - 阐述分析方法
背景	一般 (2.58)	- 提供信息以便理解评价背景	- 提供充分背景信息以便理解干预理由
结果总分	一般 (2.58)	- 提出具体结果	- 列明结果章节 - 讨论取得成就和存在困难的根本原因 - 区分结果和评价人的意见
结论总分	一般 (2.81)	- 列明结论	- 具有前瞻性 - 不局限于总结成果
建议	一般 (2.73)	- 建议与结果和结论相联系 - 限制建议数目 - 能够对建议采取行动	- 说明建议的针对方
格式总分	好 (2.40)	- 报告通俗易懂 - 考虑报告的整体逻辑和连贯性	- 利用视觉材料说明要点和重要信息

资料来源：监督厅对抽样评价报告的评估。

24. 各领域纳入性别平等和人权考虑依旧薄弱。102 份报告中约有一半(52 份)在结果中考虑到了性别平等问题；但仅有 19 份报告在方法中加以考虑。纳入人权考虑更加鲜见，只有 18 份报告将其纳入结果，7 份报告将其纳入了方法。根据对评价报告的独立评估，这些结果比协调人在调查中报告的人权和性别平等纳入评价设计和进程情况更差。

C. 秘书处总体评价能力和评价文化仍需加强，评价覆盖存在严重差距

25. 虽然秘书处和一些单位的评价职能有积极发展，但评价能力和开展评价的文化仍然欠缺并参差不齐。方案和协调委员会在审议 2010-2011 两年期报告最后阶段，对总体评价能力依旧不足表示关切，造成不足的原因有：¹⁰

- 缺乏明确划拨的资源 and 专职人员
- 工作人员的技能 and 能力存在差距，缺乏浓郁 and 全面的评价文化

¹⁰ 见 A/68/16，第 148 段。

26. 2012-2013 两年期，下列差距依旧存在：

- 评价资源欠缺
- 工作人员能力不足
- 高级主管和工作人员接受有限

可能缺乏能力

27. 不清楚是否有足够的资源专门用于评价。根据题为“加强联合国：进一步改革议程”的大会第 58/269 号决议，要求预算各款中明确列出用于履行监测和评估有关活动的资源。根据 2012-2013 两年期各个拟议方案预算，估计 5 730 万美元计划用于监测和评价活动，约占秘书处总规划预算的 0.002%（监测和评价各占 0.001%）。¹¹ 这个百分比与 2010-2011 两年期报告中的百分比相比发生了显著变化，这是因为秘书处 2012-2013 两年期总规划预算将维持和平特派团计算在内。排除维持和平特派团后，两个两年期的百分比相仿。¹²

28. 在承认预算来自不同筹资来源的同时，由于一些实体主要由预算外资源供资，必须注意到，由于各实体没有采用系统一致的方式跟踪评价资源，造成拟议方案预算中监测和评价数据的准确性和可靠性有限。2010-2011 两年期报告中还可以看到，各实体之间没有建立区分监测和评价活动与资源的标准。根据 2012-2013 年拟议方案预算，有些实体比其他大多数实体开展了更多的评价活动，却报告划拨零资源用于评价，而很少开展评价的其它实体则报告了较大的计划估计数。¹³ 例如，两个拥有专门评价单位的实体报告划拨预算总额的 0% 用于评价，从而说明拟议方案预算所列财务和人力资源可能未反映许多实体的实际做法。

29. 此外，没有用于评估评价资源是否足够的普遍接受的基准；相反，评价界内部存在不同的计算方式。例如，在经济合作与发展组织（经合组织）2010 年的一

¹¹ 见 A/66/6(导言)。如 2014-2015 两年期各拟议方案预算所报告的那样，监督厅在分析中使用了 2012-2013 两年期计划预算总额的数据。表 12 中“强制性自我评估”项下列报的估计数被用来计算监测资源，“自行酌定的自我评价”项下列报的估计数被用于计算评价资源。国际贸易中心被排除在这一计算之外。

¹² 2012-2013 两年期，在排除维持和平特派团之后，秘书处总规划预算的约 0.30% 划拨用于监测和评价：0.17% 用于监测，0.13% 用于评价。2010-2011 年，秘书处总规划预算的约 0.29% 划拨用于监测和评价：0.15% 用于监测，0.14% 用于评价。

¹³ 监督厅对 2012-2013 两年期和 2014-2015 两年期拟议方案预算数据的分析。根据 2012-2013 两年期拟议方案预算，外层空间事务厅计划将预算总额 2% 以上用于评价，其次是新闻部、非洲经委会、西亚经社会、法律事务厅和联合国维也纳办事处，这些机构的拨款介于 0.50% 至 1% 之间。在拨款较少的一端，依据表 12 的数据，政治事务部、安全和安保部、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室、非洲问题特别顾问办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）划拨 0% 用于评价。然而，根据妇女署年度报告，其 2012 年用于评价的支出共计为支出总额的 1.6%，2013 年为 1.3%。

份报告中，双边机构对比了中央股的评价预算与每个股负责评价的总体官方发展援助预算的比率。根据这些计算，发现双边机构平均把官方发展援助的 0.16% 用于评价（0.02% 至 0.61%）。另一方面，多边开发银行计算了占其行政预算的比率，其平均将行政预算中的 13.8% 用于评价（0.5% 至 2%）。¹⁴

30. 秘书处大多数实体评价人员人数较少。这些实体的评价股平均有三名专业工作人员，大多数评价由顾问进行。开展和管理评价工作的工作人员比非全职从事评价活动的方案主管拥有更强的评价能力。

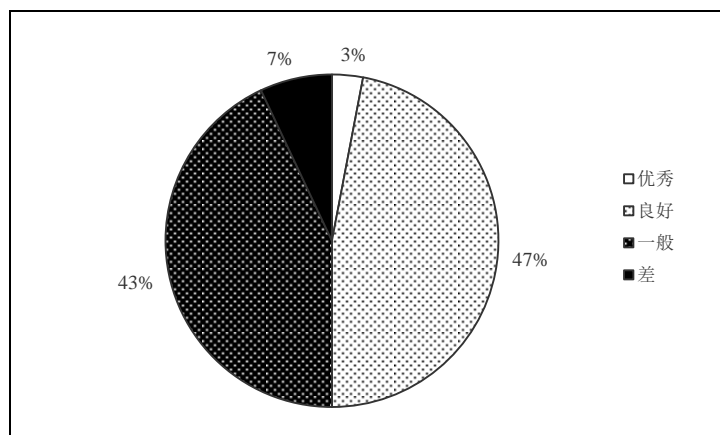
31. 在对协调人进行的调查和约谈中，最经常提到的困难是财务和人力资源不足和评价能力不足。当被问及加强其实体评价职能最需要什么时候，一半以上的受访协调人（30 人中的 17 人）表示需要财政资源。一半的受访协调人（30 人中的 15 人）说需要增加人力资源，6 人称需要加强评价能力，包括应存在具备评价背景、专门知识和适当培训的工作人员。同样，接受调查的 27 名协调人中有 18 人主动表示，财政资源不足是其面临的障碍之一，有 12 人指出人力资源不足，有 8 人报告其实体缺乏评价专门知识。

秘书处的总体评价文化仍未提供支持

32. 秘书处的评价文化继续以高级管理层有限支持和工作人员有限接受为特点。虽然 6 名协调人在调查中主动提出，对评价的支持有所改善，但 9 名协调人在约谈中被问及加强评价最需要什么时候，具体指出需要加强高级管理人员和工作人员的接受，这个回答与 2010-2011 两年期的类似。部分协调人表示，评价仍遇到一些阻力，原因是管理层认为这有可能破坏实体形象，或是成为一个监督负担和/或合规工作，支持的程度依据高级主管设定的基调而不同。评价协调人还提到，可以通过更好地吸取经验教训和利用评价结果来提高工作人员的支持度。当调查要求为其实体的评价文化评分时（即高级管理层的支持和工作人员的接受情况），50% 的协调人给出的评分为“一般”或“差”（见图七）。

¹⁴ 见 *Evaluation in Development Agencies, Better Aid: series* (Paris, OECD, 2010)。平均数的依据是下列双边机构的中央评价股：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、大韩民国、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国；以及非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、国际货币基金组织和世界银行集团的行政预算。

图七
2012-2013 两年期对 30 个评价职能评价文化的评级



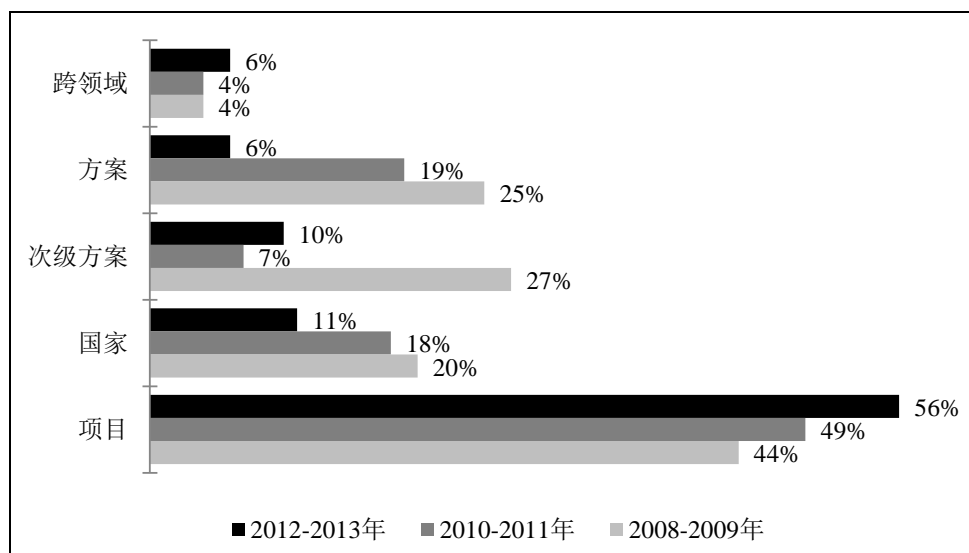
资料来源：监督厅调查。没有协调人选“很差”。

整个秘书处的评价工作之间仍存在差距

33. 由于秘书处的大多数评价工作集中于少数实体，本组织的评价覆盖差距仍然存在。2012-2013 两年期，25 个实体共提交 298 份评价报告，但其中 4 个实体（环境署、难民署、毒品和犯罪问题办公室和妇女署）占了大多数（61%），2 个实体（环境署和妇女署）占有所有报告的 41%。这 4 个实体通常有较多外地派驻人员以及可能导致更多评价数量的较多业务工作；尽管如此，本组织大部分部门仍未接受评价。此外，2012-2013 两年期整个秘书处战略优先领域仍然存在评价覆盖面方面的差距。抽样报告中 63% 涉及秘书处促进持续经济增长和可持续发展的工作，23% 涉及非洲发展。3 份报告涉及促进司法和国际法，两份涉及人权。没有报告涉及裁军。

34. 如图八所示，评价的主要重点继续放在项目一级，因此很难确保更广泛地了解组织、方案和次级方案各级的业绩。评价的范围已经缩小：2012-2013 年抽样报告中 56% 重点讨论项目，而 2010-2011 两年期为 49%，2008-2009 两年期为 44%。方案级的评价从 2010-2011 两年期的 19% 和 2008-2009 两年期的 25% 降至 6%。

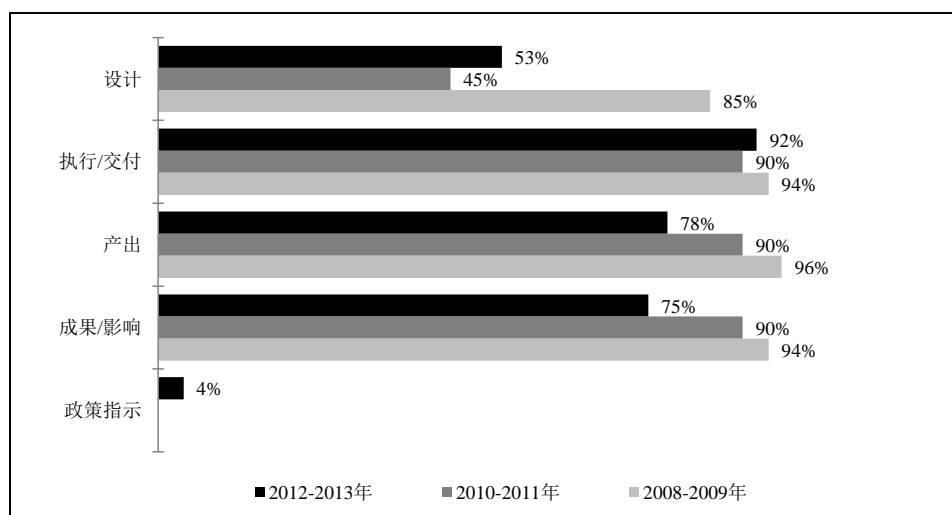
图八
2008 年至 2013 年抽样评价报告的范围



资料来源：监督厅对抽样评价报告的评估。

35. 图九显示，2012-2013 两年期把以执行和交付工作为重点的抽样报告比例保持稳定，为 92%。以成果和影响为重点的报告减少，其比例已从 2010-2011 两年期的 90% 降至 2012-2013 两年期的 75%。

图九
2008 年至 2013 年抽样评价报告的重点



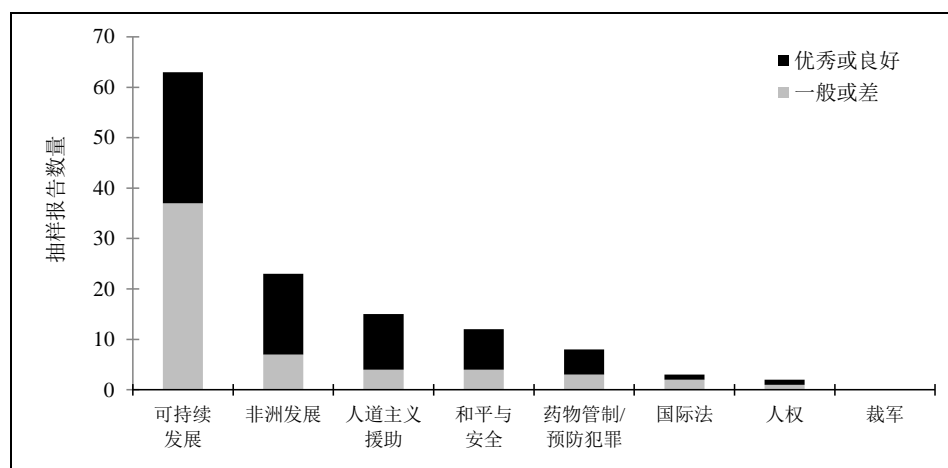
资料来源：监督厅对抽样评价报告的评估。

四. 高质量抽样评价报告的部分结果

36. 为综合 2012-2013 两年期最后完成的评价报告的跨领域结果，监督厅分析了 102 份抽样报告中结果部分总体质量评级为“良好”或“优秀”的 51 份的内容，并按照秘书处两年期相关战略优先领域加以分类。¹⁵ 下文图十比较了结果部分总体质量获得积极评价的报告的数目与样品报告总数。

图十

2012-2013 两年期按优先领域分列的结果部分的总体质量

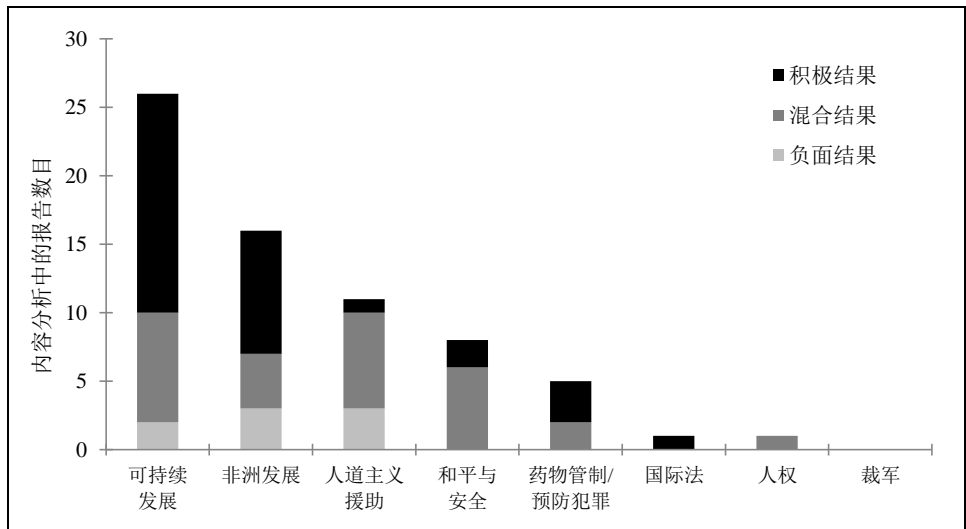


资料来源：监督厅对 102 份抽样评价报告的评估。没有报告得分为“很差”。

37. 结果部分总体质量被评估为“良好”或“优秀”的 51 份评价报告的一些关键主题将在下文进行讨论。这些报告中，将近一半（24 份）的评价结果为混合型，22 份的结果大致为正面，5 份的结果大致为负面。按优先领域分列的结果载于图十一。由于这些报告中 49% 评价了项目，其对于总体业绩的适用性有限。

¹⁵ 见大会第 65/262 号决议。

图十一
2012-2013 两年期按优先领域分列的评价结果类别



资料来源：监督厅对 51 份评价报告结果的评估。

促进持久经济增长和可持续发展

38. 在促进持续经济增长和可持续发展方面, 26 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。大部分报告(16 份)体现出相当积极的结果。主要结果如下:

- 本组织有效地举行和推动举行会议, 让会员国能够交流经验, 就发展问题达成区域和次区域共识。
- 本组织通过提供知识产品, 如材料/出版物、能力建设项目和技术援助等, 增进了人们对一系列社会经济问题的意识和知识。
- 这些项目有效提高了非洲国家统计机关和次区域组织统计人员之间的知识交流, 提高了国际商定发展目标统计数据的质量、及时性、可获得性和区域相关性。
- 城市与气候变化倡议将城市问题引入全球、区域、国家和地方各级气候变化协定, 确立了自己在这个问题上的全球领导地位。
- 旨在消除暴力侵害妇女行为的干预措施经与国家及地方战略相协调, 发挥出更大的影响。
- 几乎没有书面证据说明本组织的产出在多大程度上为发展做出了贡献(例如在次区域发展目标、适应气候变化等方面), 因此难以核实本组织的贡献。
- 许多项目没有纳入两性平等和人权关切。

维护国际和平与安全

39. 在维护国际和平与安全方面，7 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。大部分报告(5 份)体现了不同的结果。主要结果如下：

- 联合国利比亚支助团的特派团规划工作有效加强了本组织对该国的认识，建立了在全系统范围的联合主导性，从而形成了统一的目标和办法。
- 联合国海地稳定特派团在地震后提供后勤支持和协调紧急救济，表现出良好的复原力。
- 文职人员部署前培训小组利用不足，参加培训的人相对较少，但接受培训的人反应良好，这些举措对培训新参加外地特派团的工作人员十分重要。
- 在综合选举援助方面，还需要就政策和具体做法提供进一步的指导、集体外联和培训，并改进本组织工作的协调和实施。

非洲发展

40. 在非洲发展方面，16 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。大部分报告(9 份)体现出积极的成果。评价中反映的一些要点已在其他优先领域条目下进行了概述。其他主要结果如下：

- 知识产品有助于提高对区域一体化、社会政策和贸易政策的认识，推动了关于这些问题的辩论，并促成产生了由国家驱动的多利益攸关方进程，这些进程促进了能力建设和善政的推广，促进了性别平等与公平。
- 贸易方面的能力建设方案对贸易便利化协定的谈判很有助益，同时方案将微型、小型和中型企业与跨国公司供应链联系起来，有助于提高这些企业的技能，满足它们的业务发展需要。

促进人权

41. 在促进人权方面，1 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。在支持落实条约机构、特别程序和普遍定期审查提出的建议、就建议采取后续行动方面，评价结果显示出较大差异。主要结果如下：

- 体制缺陷(包括对本组织所应发挥的作用设想各异、报告质量低下、案文核准程序繁琐、信息和知识管理薄弱)是本组织提供有效支助方面遇到的难题。

有效协调人道主义援助

42. 在有效协调人道主义援助方面，11 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。大部分报告(7 份)显示了不同结果。要点包括：

- 本组织与人道主义、民事及军事行为者接触，在它们之间建立联盟，从而发挥了重要协调作用。
- 本组织应对非洲之角干旱成绩和失误并存：在有些地方，初步反应没有达到国际标准，需要更好地协调。不过，紧急援助启动之后，供应品有效地分发到了一些社区。
- 人们注意到，本组织对索马里难民涌入埃塞俄比亚一事的反应也同样是成绩和失误并存，原因是复杂的地缘政治环境和难民涌入的规模造成了难题。任务不明造成的混乱和协调机制的不足影响了应对工作。

促进司法和国际法

43. 在促进司法和国际法方面，1 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。对塞拉利昂执行“西非海岸倡议”工作的评价基本上是肯定的。主要结果如下：

- 执法机构通过西非海岸倡议和打击跨国有组织犯罪股建立了机构间合作。
- 在起诉跨国有组织犯罪案件方面存在困难。
- 利益攸关方表示希望打击跨国有组织犯罪股成为一个正式的小组委员会，使之从行政实体变为法律实体，从而提高其持续性。

裁军

44. 没有提交裁军方面的评价报告，说明能用于评价本组织在这个优先领域的业绩的评价证据很少。

药物管制、预防犯罪和打击国际恐怖主义

45. 在药物管制、预防犯罪和打击国际恐怖主义方面，5 份报告结果部分的总体质量得到“良好”或“优秀”的评级。大部分报告(3 份)体现出基本积极的结果。这些报告的要点包括：

- 本组织通过机构间和国家间合作协定，吸收国内和国际伙伴进行参与，对打击毒品贩运发挥了有效的协调作用。
- 《巴黎公约》倡议通过提供数据、分析和专门知识，对打击源于阿富汗的阿片剂的贩运和消费起到了推动作用。
- 本组织帮助一个会员国改革和加强了其监狱系统，使之符合联合国囚犯待遇准则。
- 虽然为打击药物贩运的执法官员提供培训被认为是有用的，但该课程仅以一种语文授课，培训者的出入权受到限制，又缺乏数据，因此无法对使培训课程的作用进行评估。

五. 内部监督事务厅的评价工作计划

46. 2014-2015 两年期, 检查和评价司将完成对下列实体的评价:

- 维持和平行动部/外勤支助部(总部)
- 安全和安保部
- 非洲经委会
- 拉加经委会
- 亚太经社会
- 国际贸易中心
- 联合国人类住区规划署(人居署)
- 贸发会议
- 难民署
- 妇女署

47. 2014-2015 两年期将完成下列专题评价:

- 千年发展目标的监测和评价: 经验教训

48. 在维和评价方面, 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日期间将完成下列评价:

- 联合国维和行动中的保护平民
- 常备警力
- 维和行动中不受性剥削和性虐待
- 国家警察能力建设的成果
- 维和行动与联合国国家工作队的一体化
- 维持和平行动部高级主管培训

49. 在 2016-2017 两年期, 检查和评价司进一步完善了基于风险的工作规划办法, 这种办法建立在所掌握的下列最新情况的基础之上: (a) 监督厅内部审计司 2014 年完成的全秘书处风险评估; (b) 2013 年完成的对秘书处各实体监测和评价能力的评估; (c) 秘书处风险登记册。

50. 基于这种风险评估, 检查和评价司确定 2016-2017 年期间将完成对下列秘书处实体的评估:

- 政治事务部
- 欧洲经委会

- 西亚经社会
- 人道主义事务协调厅
- 联合国人权事务高级专员办事处
- 难民署
- 近东救济工程处
- “通盘决策、领导和协调”中行政领导的实质性支助与方案部分以及方案预算的管理部分：秘书长办公厅以及儿童与武装冲突问题、冲突中的性暴力问题及暴力侵害儿童问题等秘书长特别代表办公室

51. 关于难民署，根据现有风险资料，并考虑到难民署的规模、工作范围和业务复杂性，监督厅认为难民署在实现成果、完成任务方面不定性很大，因此需要进行更多的定期和年度独立评价。

52. 已确定 2016-2017 两年期将完成下列专题评价：

- 区域委员会的工作(非洲经委会、欧洲经委会、拉加经委会、亚太经社会和西亚经社会)，评价依据是各实体 2015 年至 2017 年已完成的工作评价

53. 初步计划于 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日期间进行的维和行动评价包括：

- 部队组建
- 强力维和
- 维和行动“换盔”

54. 方案和协调委员会不妨考虑在 2017 年举行的第五十七届会议上打算审查上述 2016-2017 年工作计划中的哪些评价，并请监督厅进行其现有工作计划以外的任何评价。

六. 就方案和协调委员会的建议采取的后续行动

55. 方案和协调委员会在审议上一份两年期报告(A/68/70)时，建议大会请秘书长：¹⁶

- 进一步采取具体措施，发展秘书处各方案内部的评价能力，由监督厅和外部监督机构在指导和方法咨询方面提供支持(A/68/16，第 153 段)。
- 继续更好地利用内部专才，包括尽可能使用监督厅内部可用的专才在秘书处不同实体开展评价，同时利用内部和外部监督机构取得的经验，并确保尽一切努力避免秘书处的评价职能出现重复和(或)重叠(A/68/16，第 154 段)。

¹⁶ 大会第 68/20 号决议核可了这些建议。

- 确保在高级管理人员契约中提出适当的方案目标和业绩计量，以便依照相关细则和条例履行既定任务，并确保在对高级管理人员的业绩考核中适当考虑评价职能(A/68/16，第 155 段)。
- 在适当级别采取具体措施，确保解决评价范围方面存在的重大差距以及缺乏业绩评价证据的问题(A/68/16，第 156 段)。
- 委托监督厅尽可能统一评价报告的格式，包括评价结果、结论和建议的格式(A/68/16，第 157 段)。

56. 监督厅就这些建议采取了若干措施。关于方案和协调委员会第五十三届会议报告第 153 和第 154 段中提出的建议，监督厅已通过下列办法支持秘书处各实体发展评价能力：就评价方面的问题分享知识(例如关于维和工作的评价以及世界银行开展的评价)；评价技能培训(例如关于政策评价和案例研究方法)；就加强评价工作的有关问题进行协商和咨询(例如制订和修订评价政策，这使 2012-2013 两年期的政策数量增加)。

57. 另外，监督厅于 2013 年 12 月首次发布“评价记分卡”，利用一套共同的业绩指标和基准，对秘书处各实体 2010-2011 两年期的评价做法和能力进行了评估。记分卡概述了评价工作的长处与不足，一些实体报告称，已据此制定改进其评价职能的战略。

58. 关于方案和协调委员会报告第 153 和第 154 段中针对外部监督机构提出的建议，联合检查组 2015 年已完成对联合国系统评价职能的分析，其目的是帮助加强评价能力使之符合专业标准，并使整个联合国系统能处理正在出现的全球挑战。¹⁷ 监督厅与审计委员会举行双月会议，并酌情与联合检查组举行会议，向它们介绍工作计划，讨论共同关心的问题，并每年举行一次三方会议，处理监督和协调问题。

59. 关于方案和协调委员会报告第 155 段中提出的建议，监督厅一直在监督评价建议的执行情况，并在契约评估期间提供有关业绩结果。另外，秘书长还对契约提出两项修改：(a) 精简契约提高其战略性，强调每个高级主管最重要的五个方案优先领域、变革性管理改革项目以及会员国规定的目标；(b) 由管理业绩委员会同时审查这些契约和方案执行情况报告。向委员会提交的报告应有一节介绍难题和汲取的经验教训，包括从评价中汲取的经验教训。

60. 关于方案和协调委员会报告第 156 段中提出的建议，除上述活动外，监督厅还向秘书处各实体分发了经修订和更新的检查和评价司手册，其中包括关于加强业绩评估的方法和方式的进一步指导方针。

¹⁷ JIU/REP/2014/6。

61. 关于方案和协调委员会报告第 157 段中提出的建议，监督厅在经修订的评价手册中制定了评价报告指导方针和模板，以确保评价报告格式统一。

七. 结论

62. 强大的评价职能依然是评估本组织业绩的一项重要工具，只有这样才能加强问责制，汲取经验教训，实现更大的成果。然而，方案和协调委员会在第五十三届会议报告中“表示关切，虽然监督厅采取了行动和举措，但确保本组织在方案设计、交付和政策指示中采用评价结果的目标远未实现，评价的总体能力依然不足”。¹⁸ 尽管本报告中指出的进展令人鼓舞，但还需继续努力，使评价活动充分实现其作为一种反思和行动工具的潜力。这就意味着，尤其需要更强有力的评价文化，包括高级主管的支持和工作人员的参与，需要增强能力，包括加强工作人员能力和增加资源，需要改进评价报告的质量。还需要将人权和性别考虑更好地纳入评价工作。

63. 并非所有秘书处实体都需要同类的评价。评价应更好地适应秘书处各实体的具体需要，以确保改善协调，避免监督职能重叠。对通过管理、行政或其他服务支助实质性方案交付实体和/或有限任务实体而言，更好的办法可能是制订方案影响途径，并定期开展绩效审计。方案影响途径能够提供直观的路线图，显示一个实体打算完成的目标以及实现这些目标的途径，并能显示一个框架，用以确定将评价、检查和业绩审计等工作集中在方案执行的具体阶段。这一转变将使秘书处所有实体更经常地开展业绩评估，从而改进结果。

64. 大会第 69/237 号决议认识到，联合国评价小组和相关行为体已指定 2015 年为国际评价年。这将是采取步骤加强评价的有利时机，以充分利用评价支持关于联合国工作、成果和不足的循证决策工作。为此，必须弥合本报告发现的差距(即评价资源不足，工作人员能力欠缺，高级主管和工作人员参与不足)。考虑到这些差距并为加强秘书处的评价工作，监督厅提出下列三项重要建议。

八. 建议

建议 1 (见第三节 A，成果 A)：

65. 目前没有制定评价政策的实体(大会和会议管理部、新闻部、安全和安保部、法律事务厅、非洲问题特别顾问办公室、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处)应制定评价政策。所制定的评价政策应包含联合国评价小组规范及评价政策标准所阐述的良好政策的主要部分，包括实体评价工作的总体目标及发挥的作用、开展评价的单位和方式、评价的规划和后续行动。

¹⁸ 见 A/68/16，第 148 段。

绩效指标：制定了评价政策

建议 2 (见第三节，成果 A 和 B)：

66. 为加强总体评价能力，所有实体都应确保下列程序到位：

- 制定评价计划
- 制定执行评价建议的行动计划
- 跟踪和/或监测评价建议的执行情况
- 交流和/或分发评价报告
- 交流和/或传播评价的经验教训
- 将评价结果反馈到方案规划和执行工作中

绩效指标：制定并利用适用程序

建议 3 (见第三节，结果 C)：

67. 管理事务部应与监督厅协商，改进方案预算为监测和评估工作规划和拟定资源 (经常预算和预算外) 的现行准则。经修订的准则应及时提供给秘书处所有实体，使之在编制 2018-2019 两年期预算中加以考虑。

绩效指标：秘书处评价协调人对经修订准则的明确性进行评估，并对所报告资源进行独立评估，以便更准确地反映监测和评价工作。

主管内部监督事务副秘书长

卡曼·拉普安特(签名)

2015 年 3 月

附件一

列入本报告的实体名单

1. 经济和社会事务部
2. 外勤支助部
3. 大会和会议管理部)
4. 管理事务部
5. 政治事务部
6. 新闻部
7. 维持和平行动部
8. 安全和安保部
9. 非洲经济委员会
10. 欧洲经济委员会
11. 拉丁美洲和加勒比经济委员会
12. 亚洲及太平洋经济社会委员会
13. 西亚经济社会委员会
14. 国际贸易中心
15. 人道主义事务协调厅
16. 裁军事务厅
17. 联合国人权事务高级专员办事处
18. 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室
19. 内部监督事务厅
20. 法律事务厅
21. 联合国外层空间事务厅
22. 非洲问题特别顾问办公室
23. 联合国贸易和发展会议
24. 联合国环境规划署

-
25. 联合国人类住区规划署
 26. 联合国难民事务高级专员公署
 27. 联合国毒品和犯罪问题办公室
 28. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
 29. 联合国日内瓦办事处
 30. 联合国内罗毕办事处
 31. 联合国维也纳办事处
 32. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署

附件二

评价报告的审查方法

1. 在确定评价报告时，内部监督事务厅(监督厅)要求所有协调人提交在2012-2013两年期完成的报告。监督厅共收到秘书处26个实体的379份报告。下列实体未提交报告：裁军事务厅、非洲问题特别顾问办公室、法律事务厅、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处。
2. 监督厅审查了379份报告，以核实报告是否满足了监督厅关于评价报告的基本要求。共筛查了25个实体提交的298份评价报告。安全和安保部提交的报告被认为是非评价报告。
3. 通过订正随机抽样，从298份评价报告中选出的102份进行了进一步评估(见下表)。

抽样方法

实体的报告数量	抽样报告占百分比
1 份报道	100
2-5 份报告	75
6-15 份报告	50
16 份报告及以上	20

4. 对102份抽样报告的质量、重点和范围进行了评估。质量评估共采用了29项标准。对报告的一些章节/方面进行了评估，以确定其质量，包括执行摘要、导言、方法、背景、结果、结论、建议和格式。结果部分在总体评级中占双份权重。为确保质量评估尽可能公正，监督厅聘请了一名独立评价专家进行评估工作。
5. 此外，按本组织有关战略优先领域对结果部分总体质量得到“良好”或“优秀”评级的51份报告进行了分类，对其主要结果进行了评估(见第65/262号决议)。

附件三

秘书处各实体对报告草稿的评论^a

大会和会议管理部

感谢你 2015 年 2 月 11 日的备忘录，转来内部监督事务厅(监督厅)关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告草稿。我们很高兴有机会发表意见。

在报告草稿第 8 段表 1 中，我们注意到，大会和会议管理部列在“无专门评价单位(包括多职能司内的其他活动)”栏内。我们对此表示异议，大会部确实设有专门单位，因此强烈认为大会部应列在“多职能司内专门评价单位”栏内。

2013 年 11 月 5 日，我在给你的一份备忘录中，提及内部监督事务厅关于秘书处评价记分卡(附后)的最后报告草稿，其中我强调了几个要点。为响应监督厅的“2010-2011 年联合国秘书处评价记分卡”，大会部在 2009 年成立了一个单位，履行评价及其他多种职能。这些职能包括：(a) 监测；(b) 评价；(c) 风险管理；(d) 统计核查。该单位称监测、评价、风险管理和统计核查股，负责向大会和会议管理部中央规划和协调司司长报告工作，属拟议方案预算次级方案 2(会议事务的规划和协调)。此外，我们在日内瓦和维也纳两个姊妹工作地点也成立了监测和评价单位。因此，大会部的确设有专门评价机制。

监测、评价、风险管理和统计核查股编写年度报告，提交部内管理小组审议。该股在方案执行情况报告中发挥核心作用，因此有机会评价大会部整个方案的交付情况。该股并管理全球电子调查(eSurvey)，负责汇总会员国对大会部业绩的评价。该股全年的活动接受大会部战略业务和政策需求的指导。

2014 年以来，大会部就是联合国评价小组的成员。大会部作出一切必要努力，确保其符合联合国评价小组所制定的标准。大会部要求评价小组对评价方法给予更多的指导和说明。关于监测和评价的内部管制，以及预算划拨充足资源，监测、评价、风险管理和统计核查股成立以来，这些问题都已经得到解决。

在第 65 段，大会部被列为目前尚无评价政策的单位。我们同意这项建议，因为大会部的评价政策尚未在标准政策声明中阐明。2015 年，大会部将征求监督厅的指导，完成这项工作。我期待我们两个单位在这方面开展合作。

^a 内部监督事务厅在本附件中提供了秘书处各实体的评论全文。在独立审计咨询委员会提出建议后，根据大会第 64/263 号决议这一做法已经成为惯例。

经济和社会事务部

报告承认，比前一个两年期有所改进，但尚未转化为评价报告质量的提高，并指出“前一两年期发现的差距，本两年期仍然存在，包括资源不足”。

就经济和社会事务部而言，除非资源不足这一问题得到完全解决，否则评价在方案设计、交付和政策指示方面仍不能充分发挥作用。监督厅报告中的三项建议本身就受这些问题的制约，所以充分实施的条件并不存在。目前还不清楚如何利用不充足的资源来制定和实施评价行动计划，执行评价建议，跟踪和报告评价资源。在这样的条件下，并在目前预算紧缩的环境中，这些评价活动可能无法充分开展。应考虑编写全秘书处工作计划，拨出必要的实施资源，并由会员国进行审议。

管理事务部

管理事务部在就监督厅非正式报告中的建议的发表了意见，重申了最后报告草稿中没有涉及的要点。

- 建议 1 呼吁“目前尚无评价政策的单位(大会和会议管理部、新闻部、安全和安保部、法律事务厅、非洲问题特别顾问办公室、联合国日内瓦办事处、联合国内罗毕办事处和联合国维也纳办事处)”“制定评价政策”。管理事务部在 2013 年制定了评价政策，落实了这一要求。不过我们关注的是，这项建议超出了联合国评价小组的规范和标准，其中规定“每个组织”制定一项政策，而非组织中的每个部门。秘书处的每个部厅都制定评价政策，似乎是一种重复。监督厅可以协助本组织制定全秘书处的评价政策，同时考虑到管理层的看法和可利用的资源。
- 建议 2 要求各个实体“制定评价工作计划”。目前的预算编制程序设有一个机制，要求各部厅在表格 12 上填写两年期内各自部门的主要评价活动。这是行政和预算问题咨询委员会提出的要求，也得到了大会的赞同。^b最好是由监督厅先与管理事务部/方案规划、预算和账户厅协调，再要求增加工作计划，以避免重复。建议 2 中列举的其他程序，目前正按照管理事务部的评价政策，在部内的评价活动中加以采用。
- 建议 3 呼吁方案规划、预算和账户厅“确保秘书处所有实体准确一致地计划和报告各自的评价和监测资源”。这项建议属该厅的职责范围。

^b 行政和预算问题咨询委员会报告关于编制表格 12 的任务规定指出：“今后提交预算时应说明本组织投资于监测和评价工作的成效”(A/60/7, 得到大会第 60/255 号决议赞同), “说明如何利用评价结果改进任务交付预算”(A/64/7, 得到大会第 64/245 号决议赞同), 并“介绍各部厅计划的主要评价活动”(A/66/7, 得到大会第 66/263 号决议赞同)。

此外，如报告所述，建议 2 的前提是加强秘书处各实体的总体评价能力。由于秘书处大多数部厅既没有评价职能，也没有进行和落实内部评价的专门单位，最好是提出一项建议，说明评价方法以及为此需要监督厅提供的培训支助。^c

维持和平行动部和外勤支助部

参照监督厅关于以上议题的备忘录(LED-15-0024)，我高兴地通知您，维持和平行动部和外勤支助部已经执行建议 1 和 2。2008 年，两部首次制定了总部和外地特派团的评价政策。2010 年 4 月和 2013 年 1 月，对评价政策进行了两次审查，今后还将定期进行审查(建议 1)。建议 2 呼吁各实体设立一定程序，包括制定评价工作计划，制定执行评价建议行动计划、跟踪和/或监测建议的落实，两部已经采纳这项建议。评价政策副本已提交监督厅。

建议 3 呼吁管理事务部方案规划、预算和账户厅建立标准，向秘书处所有实体提供规划和报告评价资源的准则。账务厅是实施这一建议的牵头机构，我们相信管理事务部会提出意见。

亚洲及太平洋经济社会委员会

总体而言，我们欢迎监督厅两年期报告中的结论和建议，很高兴最后报告反映我们就报告草稿提出评论的方式，特别是列入了现已成为建议 3 的内容。

西亚经济社会委员会

谨提及 2 月 11 日部门间备忘录(IED-15-0024)，其中你转来监督厅关于加强及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告草稿。

西亚经济社会委员会(西亚经社会)对就最新草稿没有正式评论，并接受所有相关建议。随函附上建议行动计划，其中列有西亚经社会管理部门的回应和迄今有关建议的执行进展。

如对建议行动计划有任何问题，请随时联系西亚经社会战略、评价和合作伙伴科科长拉姆拉·哈力迪女士。

借此机会感谢你和监督厅检查和评价司工作人员的长期支持与合作。

秘书长执行办公室

谨提及你 2015 年 2 月 12 日的说明，其中要求对监督厅双年度报告草稿“加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的的评价结果”提出评论。本说明并回应 2014 年 12 月 3 日关于监督厅前次双年度报告中的建议执

^c 秘书长报告(A/60/883/Add.2)强调，监督厅应负责指导秘书处各部门的评价工作(第 114-116 页)。秘书长报告经行预咨委会审议(见 A/61/605)，并得到大会第 61/245 号决议的赞同。

行情况的说明。在此特别提及就秘书长执行办公室为执行方案和协调会第五十三届会议所提建议可能采取的行动的问询。

我注意到，2016-2017 两年期工作计划中，监督厅已经确定对秘书长执行办公室等部门的评价能力进行评价。

我理解，作为 2012-2013 双年度加强评价作用研究的工作之一，监督厅与秘书处各方案密切合作，收集有关其评价活动的信息。监督厅要求秘书处各个方案提供信息并提交监督厅，对由此产生的结果，秘书长执行办公室没有新的信息提交。

关于第 155 段中方案和协调委员会有关高级主管契约及相关绩效考核的建议，秘书长始终努力提高契约和评估的效力。契约中一贯提及相关预算文件，提及方案目标和执行任务所需要的业绩措施，并要求遵守各项条例和细则，根据委员会的建议，提出了以下两项重要变动：

- 简化了 2013 年契约，使之更具战略性，强调每个高级主管和变革管理改革项目的五大方案重点，本组织还按照会员国的要求在方案和规划文件确立了各项目标。
- 2011 年以来，高级主管业绩委员会同时审查了高级主管契约和方案执行情况报告。在作为高级主管业绩考核的一部分提交给高级主管业绩委员会的这些报告中，“挑战与经验教训”一节要求方案主管介绍其从本部门内部评价中得到的经验教训。

如报告草稿所示，2012-2013 两年期，整个秘书处都出现了一些积极的发展。尽管如此，秘书长仍将继续致力于进一步加强整个组织的评价，因此，为确保得到高级管理人员必要的监督和指导，这一问题作为一个项目正在列入管理委员会的议程。

国际贸易中心

国际贸易中心赞同报告(草稿)中关于 2012-2013 年联合国秘书处各实体，包括国际贸易中心评价职能的结论，国际贸易中心对报告中关于联合国系统评价职能的作用和未来发展也持同样的理解。国际贸易中心认为，报告中的分析也很有益，特别是评估评价过程和程序的分析框架、评价报告总的质量、以及评价能力和文化将成为国际贸易中心进一步加强其评价职能的有益参考。因此，国际贸易中心祝贺监督厅报告草稿的高质量和及时性。

国际贸易中心接受报告(草稿)中的三项建议。在这方面，国际贸易中心要么已经按照报告(草稿)的建议，在国际贸易中心现行战略规划框架内采取类似的措施，要么正计划采取行动，在 2015-2016 年落实建议。

在期待监督厅-检查和评价司下一份 2013-2014 年双年度报告时，国际贸易中心预计其评价工作将有助于两个关键主题领域的分析和结论，即：促进持续经济增长和可持续发展，以及非洲的发展；国际贸易中心关于这两个主题领域的贸易发展干预措施已经取得了具体的发展成果。

此外，我们就报告文本提出两项具体的评论：

- 第 5 段。监督厅开展的评价是“独立评价”，而各实体的评价则是“自我评价”，这是似乎是推指，各实体进行的评价的独立性和公信力在文中受到质疑，不利于在联合国“加强评价的作用”。因此，我们建议将“独立评价”改为“集中评价”，把“自我评价”改为“实体进行的评价”。
- 第 32-35 段。在评价文化方面，下一份双年度报告应考虑到有关在干预周期上游改善条件，提高“可评价性”的关键领域，即争取成果的管理职能设计干预和监测进展。根据国际贸易中心的经验，加强评价文化的关键因素是管理人员接受更好的培训，了解评价数据需求和评价方法，以便能够相应作出计划和开展实施活动。

联合国人权事务高级专员办事处

谨此代表联合国人权事务高级专员办事处确认，我们赞同监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告。

非洲问题特别顾问办公室

非洲问题特别顾问办公室赞赏地收到了监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的正式报告草稿，并感谢监督厅在编写报告期间继续开展协商进程。

与此同时，非洲问题特别顾问办公室(非洲顾问办)强调的是，在与最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室(最不发达国家高代办)分开，2012 年 5 月任命一位新副秘书长为特别顾问后，办公室根据 2012/2013 年战略框架(新的副秘书长任命之前制定批准的)和秘书长关于办公室职能和责任的公报(ST/SGB/2003/6)，规划开展了全面、包容性的评价活动。自我评价工作的主要结果显示，大会连续几项决议把一些任务归入非洲顾问办，而且要“在现有资源内”执行，因而在缺乏必要资金和人力资源情况下产生了缺口，这就要求加强非洲顾问办，以便有效执行任务。给办公室增加的新的主要任务如下：

- **建立和落实联合国监测机制，审查非洲各国及其发展合作伙伴对非洲发展所作的承诺**——经 2008 年关于发展需求的高级别会议审议后，大会通过了一项关于非洲发展的政治宣言和第 66/293 号决议。办公室的任务是建立联合国监测机制，作为实务工作秘书处，与各界利益攸关方，

包括非洲各国、传统和新兴发展伙伴、私营部门、学术界、媒体、基金会和民间社会组织，以及联合国系统各组织、部门、基金和方案广泛协商，争取他们为两年一次的审查进程做出贡献。办公室还负责向大会提交一份双年份监测报告，第一份报告(A/69/163)已经于 2014 年 10 月在大会就非洲发展开展辩论期间提交，并经过了会员国的审查。

- **加强非洲事务部门间工作队**——大会在通过第 67/293、第 67/294 和第 67/278 号决议后，请秘书长继续采取措施，加强对非洲事务部门间工作队，包括加强联合宣传，促进对非洲的国际支持；协助动员各方支持关于非洲的有关方案和举措的实施；倡导考虑到创造有利环境，为发展维护和平与安全的方法和解决方案。这些决议还呼吁联合国监测机制通过非洲事务部门间工作队确保联合国对非洲的支助更加协调一致。此外，非洲事务部门间工作队成员还协助两年一次的审查进程，支持联合国监测机制。
- **开展落实有关非洲的所有全球首脑会议和各届会议成果的后续行动**——大会第 67/293 和第 67/294 号决议还呼吁办公室开展落实有关非洲的所有全球首脑会议和各届会议成果的后续行动，包括执行联合国可持续发展大会(里约+20)的成果。这些决议还呼吁办公室监测 2015 年后发展议程通过之后在非洲的落实情况。
- **通过区域协调机制，促进联合国系统支助非洲发展新伙伴关系工作的协调一致**——大会第 68/301 号决议要求秘书长在商定的区域协调机制专题组的基础上，促进联合国系统支助非洲发展新伙伴关系工作的协调一致。作为区域协调机制宣传和交流专题组成员和共同主席，办公室与非洲联盟委员会信息化通信局及联合国其他有关实体一道促进联合国系统工作的协调一致。

全面自我评估方法包括案头审查和评估上述文件及其他相关文件，并与在非洲有实地存在的会员国、非洲事务部门间工作队和联合国实体协商，以及与财务主任、管理部和秘书长执行办公室协商。根据这些协商，并考虑到评价结果，大会第 67/293、第 67/294，以及第 67/278 和第 68/301 号决议中，要求秘书长采取措施，加强非洲问题特别顾问办公室，使其能够有效履行职责，包括监测和报告在满足非洲特殊需求方面的进展，并协调非洲事务跨部门工作队，以确保联合国以连贯一致、综合全面的方法支助非洲，包括开展落实有关非洲的所有全球首脑会议和各届会议成果的后续行动，包括落实联合国可持续发展会议的成果。

随后，联合国秘书长在另一份报告中阐述了提出的问题，介绍了评价结果。报告题为《加强非洲问题特别顾问办公室》(A/68/506)，已经提交大会。

在此背景下，考虑到办公室规模不大，无法成立一个评价单位，非洲顾问办恳请在监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告草稿正式报告草稿第 6 页、表 1：2013 年底秘书处评价职能结构中，把非洲问题顾问办公室列在“无评价单位，但有评价活动”栏内。

此外，针对第 65 段建议 1(建议非洲问题顾问办公室制定评价政策)，非洲顾问办已经开始制定评价政策，希望监督厅在这方面给予支持，以便让办公室迅速落实这项建议。

感谢你对此事的关心。

联合国促进性别平等和增强妇女权能署

感谢“加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用”报告草稿。

我欢迎这项促进学习和鼓励改善评价的主要举措，重申加强评价能力和促进性别敏感评价是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的重要优先事项。

妇女署非常赞赏在报告中提供的性别平等信息和分析。不过，如妇女署先前的评论(A/68/70)所示，性别平等角度可以进一步加强，协调协同可以进一步促进，报告分析中可以利用关于性别平等纳入从联合国全系统性别平等和妇女赋权行动计划的指标。

报告草稿第 24 段的结果称，“性别和人权问题仍然是较弱的交叉领域”大约“102 份报告中的一半(52 份)在结果中考虑了性别问题；19 份报告在方法中考虑了性别问题”，第 62 段的结论称，“需要改进工作，把人权和性别因素更多地纳入评价主流”，据此，报告最好提出联合国秘书处各部门和实体改进这方面工作的具体建议。

妇女署同意报告的三项建议。我很高兴地指出，妇女署已经实施建议 1 和 2。妇女署赞赏关于加强联合国秘书处各实体评价规划和报告的建议 3。

我想指出的是，妇女署的评价费用列在了提交给执行局的评价职能年度报告(UNW/2014/3)。在这方面，我想纠正尾注 13(第 28 段)，其中表示，妇女署无评价资源。这种说法不属实，因为妇女署 2012 年评价总支出占妇女署总支出的 1.6%，2013 年占 1.3%(见 UNW/2014/3)。

再次感谢关于评价职能的这份重要报告，期待着落实这些建议和加强秘书处评价工作的下一步骤。

联合国环境规划署

监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告，较好地概述了联合国秘书处各实体评价工作的状况和趋势。

联合国环境规划署(环境署)欢迎监督厅对其工作规划采取基于风险的办法。这应意味着，现有评价能力较低的秘书处实体得到了监督厅更多的深入关注。

尽管汇总数据指出了一些令人感兴趣的一般趋势，但是作为对秘书处评价职能的反馈，如果各实体要利用这些研究改进工作，这种数据用处不大。

部分结果来自调查数据，部分来自监督厅对秘书处各实体的评价计分卡的评估。部分一般性结论由某些有缺陷的评估方法得出，应慎重对待。

例如，评价政策的评估和评分方面似乎存在问题。环境署的评价政策在这次分析假定依据的监督厅“记分卡”评估中得到 1.9 分(满分为 2.0)。“高度遵守”需要 2.0 的分数。不过，“中度遵守”的范围是 1.9 分至 0.1 分，似乎包括从优秀评价政策到极差评价政策非常广泛的“遵守”范围，0 分为“没有制定评价政策”。没有具体说明根据监督厅评价记分卡研究所使用的参数得出评估政策分数的方法。因此，这种方法缺乏透明度。此外，没有具体说明监督厅审查中视为未遵守的政策方面。环境署曾建议，把“高度遵守”的评分范围扩大至 2.0 分至 1.6 分，并鉴于某些政策方面更为重要，建议采用一种加权系统在评估方法中反映这种情况。

由于这些方法问题，评价政策的平均评估变化很小并不令人奇怪，因为中间分数涵盖了整个秘书处从优秀到极差的评价政策。

报告重点指出了一项结论，即一般获得较低评级的政策是因为未指出评价人员的能力(12 项政策完全没有提及)，未界定选择评价的标准。至于联合国评价小组规范和标准的哪些方面应纳入政策文件，而非说明评价职能作业程序的其他文件，这是一个判断问题。环境署评价人员发表了经过同行审查的学术期刊文章，说明该组织如何进行评价选择和优先次序确定，但是我们选择不我们的政策中详述评价选择和工作规划。同样，评价人员的具体能力在详细的职务说明和评价职权范围而不是在政策中列出。

最后，尽管环境署被视为“没有达到所有标准”——监督厅评价政策评估中使用的标准，但联合国评价小组对环境署评价办公室的专业同行审查(2012 年)非常积极地评估了环境署的评价政策：“小组认为，评价政策设计良好而且适当。”此外，联合检查组在最近关于环境署评价职能的研究(2014 年)中对该评价政策作出最高类别评估，该政策涵盖联合国评价小组的所有标准以及联检组提出的其他良好做法。三角分析是得出评价结论的一个关键原则。我们将鼓励监督厅考虑在今后研究中，在有条件的情况下，参考独立第三方对秘书处实体评价职能的评估。

环境署评价办公室认为，报告质量评估标准总体上是全面和健全的(尽管监督厅的报告没有提及)。然而，我们以前曾经指出，某些情况下使用的一些标准有些武断，没有考虑到联合国评价小组的具体规范和标准。

评估报告格式应注重报告的预期效用。例如，监督厅的“质量”标准要求把结果与评价判断分开，使目标受众难以解读和领会报告结果。另一个问题是应具体说明执行建议的单位。评价小组无法做到“清楚了解所有情况”。应在提出建议时提出执行建议的可能单位。在评价的后续行动阶段，需编写建议执行计划，这往往是一份更适当体现执行建议最后商定责任的文件。

评估报告质量有很多标准，不清楚监督厅是否认为这些标准具有同等重要意义，是否对标准进行了加权。在环境署评价报告质量内部评估时(我们有 2006 年至今每份报告的系统记录，并参照世界银行和联合国开发计划署为全球环境基金供资的评价建立了独立的质量标准)，我们特别重视循证业绩评估和报告内在的连贯性。

在监督厅的这份报告中，环境署没有被列入评价报告质量的最高类别，与联合国评价小组专业同行审查、联合检查组最近 2014 年的评估以及全球环境基金独立评价办公室年度评估对环境署评价报告质量作出的评估形成对照。我们无法(从作为这些结果依据的计分卡研究中)辨明监督厅认为我们报告的哪些要素需要进一步加强。如果有这样的细节，我们可以将其与我们自己的评价报告质量内部系统评估相比较，并很好地利用这些反馈。

报告得出以下结论：“评价的主要重点继续放在项目一级，因此难以更广泛地反映组织、方案和次级方案各级的业绩。评价范围缩小的情况更为严重：2012-2013 两年期抽样报告中重点讨论项目的占比为 56%，而 2010-2011 和 2008-2009 两年期分别为 49% 和 44%。”

对这些数字另一种看法是，随着秘书处评价文化的发展，初期阶段进行的评价可能增加，但初期阶段只能在项目一级开展评价。随着评价职能的成熟，评价重点可能转向更具战略性、更高层次的评价。“评价范围缩小”的结论可能缺乏根据。

我们在方案、次级方案和组织各级进行评价的经验表明，如果没有可资利用的坚实的评价证据基础，往往难以进行更高层次的业绩评估；项目评价正是提供了这种基础。此外，仅仅计算高层次评价的数量并不一定是好指标。一次出色完成的战略评价可以长期受益，而仅仅计算两年期内的报告数量并不能够使环境署受益。例如，环境署在 2011 年对工作方案进行了一次初步评价，但是这次评价至今仍然影响着高级主管和理事会的审议，2011 年的建议和经验教训对 2018 至 2021 年中期战略的拟订仍然具有指导意义。

最后，第 57 段称，“记分卡概述了评价工作的长处与不足，一些实体已据此制定改进其评价职能的战略。”环境署支持第一点，但对于第二点，记分卡方法并未披露每个参数的评估细节，限制了评价职能确定改进高层次业务评估具体方面的能力。

联合国人类住区规划署

感谢你 2015 年 2 月 11 日的来信(IED-15-0024)，与我们分享内部监督事务厅(监督厅)关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告草稿。

报告对联合国机构评价职能的发展和实践提出了有益的见解。我高兴地看到，2012-2013 年秘书处评价职能出现了一些积极发展，联合国人类住区规划署(人居署)加强评价职能的进展得到承认。如你所知，2012-2013 两年期我设立了一个独立评价股，并核准了人居署的评价政策。

作为今后工作的重点，人居署将继续加强评价政策要求的制度化，以确保全机构的评价覆盖和评价的利用得到改善。我认为，这符合监督厅最近对人居署的评价。该评价的结论是：有评价证据表明，人居署有效交付目标产出，但成果评价投资不足。

2015 年是国际评价年，我希望本报告将进一步帮助提请会员国注意评价职能的重要性，以及我们在建立和加强评价文化方面面临的挑战。鉴于包括人居署在内的许多机构目前面临财政制约，我们必须想方设法，更好地支持加强评价职能和资源分配，以应对成果证据和有效交付的需求。

联合国毒品和犯罪问题办公室

联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)欢迎监督厅关于加强评价的作用及评价结果在方案设计、交付和政策指示中的应用的报告，报告对评价这个迅速演变并将日益得到重视和承认的问题提出了看法。毒品和犯罪问题办公室在整个评价进程中作出了贡献，并充分考虑到了所有最后建议。所审议议题的特定和具体方面可能被掩盖或丧失，高层次活动往往如此。毒品和犯罪问题办公室特别强调，报告只说明了一般情况，而没有充分处理具体机构内部评价职能极不平衡的发展，这是令人遗憾的。因此，毒品和犯罪问题办公室恳请监督厅重新考虑评价方法，以便不同方案内的评价经验的不平衡性和多样性得到充分体现，而不是反映一种不能适当说明差异的总体看法。因此，应该指出的是，实际上“秘书处的评价职能”并不存在，存在的是与每个方案相对应的独特而配置不同的评价职能。

毒品和犯罪问题办公室欢迎报告中的表述：“评价资源仍然不足”，并希望监督厅能够制定筹集充足资金的公式。

此外，报告主要探讨了有限的抽样评价报告。抽样报告不具有充分的代表性。从这几个例子也不能推断出某个方案是否存在评价文化。毒品和犯罪问题办公室就如何改进方法提出了具体想法，并期待与监督厅持续进行建设性的对话。

另外，毒品和犯罪问题办公室高兴地看到其评价活动受到了高度好评，并向内部监督厅保证，将继续努力进一步加强毒品和犯罪问题办公室的评价文化。
