

# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/41/202  
7 March 1986

CHINESE

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/  
ENGLISH/FRENCH/  
RUSSIAN/SPANISH

第四十一届会议

暂定项目表 \* 项目 118

联合检查组

关于联合国系统评价工作的第三个报告：

结合与利用

秘书长的说明

秘书长兹向大会递交联合检查组的报告：“关于联合国系统评价工作的第三个报告：结合与利用”（JIU/REP/85/11）。

\* A/41/50。

86-06703

关于联合国系统评价工作的第三个报告：

结合与利用

联合检查组

厄尔·索姆编写

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
摘要 .....	-	1
一. 导 言 .....	1 - 5	3
二. 着手方法 .....	6 - 27	4
A. 变化中的评价活动格局 .....	7 - 13	4
B. 变化中的中央评价单位责任 .....	14 - 27	7
三. 与决策过程相结合 .....	28 - 74	12
A. 规划周期 .....	29 - 41	12
B. 项目和方案的制定 .....	42 - 52	17
C. 资料系统 .....	53 - 61	20
D. 其他审查功能 .....	62 - 68	22
E. 培训 .....	69 - 74	24
四. 方法 .....	75 - 89	27
五. 成绩反馈和汇报 .....	90 - 118	31
A. 内部反馈 .....	91 - 107	31
B. 向各理事机构的汇报 .....	108 - 118	35
六. 合作活动 .....	119 - 141	39
A. 同各国政府的合作活动 .....	120 - 128	39
B. 同其他组织的合作活动 .....	129 - 141	43
七. 评价的利用和价值 .....	142 - 157	46
八. 结论摘要和建议 .....	158 - 164	50

附件一：1984 - 1985年，联合国系统各组织评价系统的活动

附件二：相关的JIU/REP/85/10号报告的目录

参考资料

## 摘 要

1977年联检组报告说，人们对于利用评价来改进联合国系统组织的业绩继续感兴趣，1981年联检组报告了为发展评价系统以及开始加以利用而采取的行动的情况。1982年，行政协调会指出，评价工作应是“整个管理发展努力”的必要和完整的部分，联合国大会表明继续支持每一机构的评价工作。本报告回顾了目前在结合与利用评价方面所取得的进展（第一章）。

几乎所有的组织目前正积极且更有系统地利用评价，特别是通过内在自我评价和深入方案评价。中央评价单位规模仍然很小（每个单位平均只有2.5个专职人员），尽管工作量已经增加。这些单位一般来说工作开展得不错，但平均有一半的时间用于进行深入研究和汇报，因而用于监测和支助评价系统以及用于现仍需大幅扩大的系统范围的时间就非常有限了（第二章）。

各组织越来越注意将评价纳入其决策过程中。但对方案投入的重视仍多过对结果的关注，设计改进的责任和行动仍不明确，通过培训，以加强整个组织的工作人员的理解并提高能力的工作仍然较为薄弱。较为有利的情况是，电子计算机化的资料系统为改进关于业绩的资料提供了新机会，管理审查程序越来越注重效率和管理体制（第三章）。

内在自我评价系统促使评价方法更为明确和协调，现正作出努力为各种类型的深入评价制订适当的方法。各组织需要订有明确的标准来确保评价的质量（第四章）。

许多组织已开始简化其内部反馈程序并使其现代化，而且现在已普遍规定了将评价工作向理事机构汇报的做法。为了保证及时提供关于执行情况的有关资料以满足整个组织方案决策需要，人们有必要作出长期的努力（第五章）。

各组织越来越积极地支持由各国进行评价，但与紧迫的行政能力需要相比，资源仍十分有限。现正采取行动，进一步调和机构间的评价活动，国际评价系统的轮廓正开始逐步形成（第六章）。

日益增多的评价经验表明了各种各类的为改进业务活动而对评价的大量利用，“评价的评价”，以及秘书处和理事机构的使用者的需求稳步增长。但仍需作大量工作进一步发展评价，坚定地将其与决策工作相结合并充分实现评价的价值，以便为更好地满足成员国的需要而改进组织的业务工作（第七章）。

评价正显示出其价值，而且与比以前更广泛地受到联合国系统的利用，与此同时各组织的任务也比以前任何时候更加艰巨。各组织应稳步开展工作，改善有关成绩的资料，其办法是：通过扩大评价的范围和加强设计、监测及培训工作，控制评价工作的质量，进行适当的合作努力，为中央评价单位提供足够的工作人员（第八章）。

## 一. 引言

1. 评价是根据各项活动的目标,尽可能有系统地、客观地决定活动的适切性、效率、功效和影响的过程。评价系统是通过向各个秘书处和政府间机构提供关于结果、影响和功能的分析资料,以便尽可能扩大各组织活动的功效,从而改进目前和将来方案。它们还向各政府间机构说明如何有效使用资料,增进各组织对评价经验的兴趣,以及继续不断把吸取的经验教训用于将来业务的兴趣。

2. 1977年联合检查组(联检组)关于评价工作的首次报告发现,联合国系统内对于评价工作的兴趣正处于“起飞”点上。<sup>1</sup> 行政协调委员会(行政协调会)认为,联检组的报告为较长期有决心并且有计划的采用或发展评价工作的不懈努力提供了一个极其良好的起点。<sup>2</sup> 1981年联检组第二个报告发现,大多数组织制定评价系统的工作已取得了相当大的进展,但注意到它们正进入普遍执行的第二个关键阶段。<sup>3</sup>

3. 行政协调会1981年指出,行政协调会“强力支持联检组报告所表明的论点,即应把评价看作政策制定、方案规划、预算编制和执行管理过程的一个必要的和完整的部分,而不是只当作这些过程的一个应有的附加部分。”行政协调会认为,有必要加强评价技能和机构能力以便有效地支持评价工作,并需要“将评价与全面管理发展努力方面的组织决策过程结合起来”<sup>4</sup>。联合国大会也确认“继续支持各机构发展评价系统和评价单位”,并鼓励所有机构“确保其各自评价能力,使评价工作成为各该机构的方案制定和发展过程的一个组成部分”<sup>5</sup>。

4. 这篇报告对于联合国系统各机构正在进行的评价“关键阶段”提出了一般的看法。报告的副标题指明,报告特别论述将评价与各机构的决策和工作过程结合起来的问题以及现在正如何对评价加以利用。

5. 1984年年底、1985年年初,联检组从联合国系统各组织(包括国际农业发展基金和世界银行这两个未参加联检组工作的组织)收集了关于评价系统活动和取得的进展的资料,检查员访问了几乎所有这些组织,就评价状况和问题开展了进一步的讨论。对有关文件、准则、政策的说明和报告进行了审查,征求了各个组织对于整个联合国系统内评价问题的看法,并听取了它们对于由此而产生的报告

草稿的意见。另一份报告 (JIU/REP/85/10) 扼要说明了 24 个组织的评价工作的进展和现状 (见附件二目录)。检查员希望对所有为这些报告作出了努力、提供了看法和意见的人表示感谢。

## 二. 着手方法

6. 大多数组织已经从孕育和设计阶段进入了采取行动执行评价系统的阶段。因此, 它们评价活动和关切的性质当然也发生了大幅度的变化。本章叙述了正在出现的基本格局。这些变化的格局对于较小的中央评价单位的责任和业务也会产生重大影响, 而这些单位对于每一组织内进一步发展评价能力、质量和用途将继续是一个关键的因素。

### A. 变化中的评价活动格局

7. 行政协调会对于 1981 年联检组报告的意见指出, 为了更好地说明问题, 报告应包括一个表格, 说明中央评价单位的地点、其工作人员的实力、参与评价的程度、以及评价包括的各个领域。联检组在其 1981 年研究报告中考虑了这种可能性, 但认为大多数组织内的评价活动仍处于试验阶段, 因此一张表格的价值将会非常有限。

8. 但在 1985 年, 大多数组织已经开始更为强有力地执行活动并取得了经验, 因此可提出关于联合国系统内评价系统活动资料的表格。附件一提供了关于 24 个组织的资料, 包括联合国及其 8 个较大的实体以及 15 个联合国系统专门机构。表格中提供了关于每一组织的全部专职工作人员和资金方面的资料; 其中央评价单位的名称、地点和资源; 已确定或正在确定的主要评价类型; 以及其他主要评价系统职能的状况。

9. 要在一个简单的表格中纳入并比较各个组织的复杂情况当然需要相当小心。可注意到的限制情况很多, 其中一些如下 (另外一些见附表说明):

- (a) 人们只须研究一下联检组第85/10号报告中列出的24个组织的评价活动摘要就不难认识到，评价系统的需要和活动因各有关组织的规模、结构、任务、综合方案和政策的不同而差别甚大。
- (b) 中央评价单位是有效运用评价系统的关键。但在诸如世界卫生组织和儿童基金会等组织内，由于其业务活动极其分散，并且已经广泛开展工作确定整个组织范围内管理过程中的评价责任，因此其中央评价单位的责任和工作必然与其他组织大不相同。
- (c) 在一些组织中，例如难民署、国际农业发展基金和国际贸易中心，其主要方案重点在于援助（外地）活动。其他组织，如联合国和贸发会议，总部的方案和活动则更为重要。因此，表格中表明某一特定领域内没有评价活动对一个组织来说，可能是有待克服的重大缺陷，但对另一个组织来说，可能重要性很小。
- (d) 表中就是表明了某一组织已开展某种活动（例如总部方案和活动的内在自我鉴定或评价准则），也不容易表明这一活动到底是极有限的、适度的、广泛的或全部的包括了这一领域，也不容易对这一活动的质量作出判断。同样，如表明“正在设立”某种评价活动，也仍待证实。（由于这些原因，联检组第85/10号报告中关于每一组织的摘要对于澄清附表中所列的简要数据是必要的）。

10. 牢记上述各保留点，则可以尝试提出关于重要评价格局的一些意见，作为后面各章讨论的基础。第一——非常简单——评价现在整个联合国系统内各组织中正在得到积极利用。

- (a) 1977年联检组关于评价问题的报告发现，在所调查的13个组织中，只有两个建立了某种类型的评价系统，另外6个组织正在建立这种系统。
- (b) 1981年联检组报告发现，在23个组织中有12个已经建立了某种类型的系统，而另外5个正在建立这种系统。
- (c) 1985年，在24个组织（世界知识产权组织已经成为参加联检组的



一个组织，并且被包括在调查范围之内)中，有21个已经建立了某种类型的评价系统（不过联合国和教科文组织在系统实施方面已经远落于其他大的机构之后）。

- (d) 三个仍未建立自己的评价系统的组织均属较小的高度技术性的专门机构，检查员认为它们目前并不需要完整的评价系统。然而，世界气象组织已为某些方案的制定了评价程序，现只剩下国际电讯联盟和万国邮政联盟，除了它们所执行的开发计划署支助的项目规定它们制定某些评价程序外，并没有具体的评价程序。
- (e) 这些评价系统下的方案和项目范围亦已扩大，因为大多数组织已经从最初的评价试行工作进展到在整个组织内进行评价。

11. 第二，现在正以多样化和更系统的方式来利用评价。1981年，大多数组织集中评价单项技术合作项目，作为其内部评价系统的基本组成部分。但现在的评价工作所包括的方面却要广泛的多。

- (a) 四分之三的组织已经建立了深入项目评价程序和更广泛评价技术合作（外地）活动的程序。几乎同样多的组织已经或正在建立项目的内在自我评价程序（一些过去依靠深入项目评价的组织现增设了内在自我评价过程）。
- (b) 评价亦正较缓慢但却扎实地扩展至半数组织的总部方案、次级方案和支助活动。
- (c) 虽然仍不很经常，但三分之一的组织在过去数年里已经进行并公布了某些外部评价。
- (d) 在设立某些基本评价系统功能方面也已取得进展，1981年联检报告将此列为令人十分关切的问题。在21个具有某种评价系统的组织中：
  - (一) 三分之二已经制订了评价工作计划；
  - (二) 几乎所有这些组织都已经或正在制定自己的评价准则；
  - (三) 除去联合国人类住区中心外，所有组织（也包括世界气象组

织)均已或正在制定某种定期向理事机构汇报评价情况的办法;

(四) 然而不幸的是,只有不足半数的组织制定了评价方面的职工培训计划。

12. 第三,评价工作已经超出对单个技术合作项目评价的范围而扩展至对更为广泛的方案进行评价。情况似乎是,各个组织的理事机构和上层管理机构打算更加注意对技术合作方案、项目组和总部方案及活动进行评价。

(a) 目前在全部20个组织内,使用最广泛的业已制定或制定中的评价形式是对单个项目范围之外的技术合作活动进行更为广泛的评价:项目组、国别方案、地区项目、“主题”项目或部门项目、或技术和援助过程。

(b) 有三分之一的组织,主要是较大的组织,业已或正在为其一般是在次级方案一级的全部或部分总部方案和活动制定内在自我评价程序,作为广泛方案评价的重要“建筑快料”。

(c) 半数以上的组织已经或正在为总部活动制定某种形式的方案评价程序。

(d) 大约三分之一的组织进行的外部评价几乎均采取广泛方案评价的形式。

13. 当然上述看法只涉及正在进行的评价的质量,但上述三种形式勾画出了本报告其余部分所讨论问题的轮廓。日益增加的评价工作量为这些小型的中央评价单位带来了相当大的负担(下一节)。须将评价过程充分有系统的与组织决策结合起来,以便不断加强对结果和实绩的强调(第三章)。评价种类的日益多样化,特别是方案评价的增加,对方法带来了新的问题(第四章)。如要进行结合,则须不断地使评价反馈、后续工作以及汇报资料流动(第五章)。日益增多的评价活动不但允许而且要求更加强方案参加者、委托人和组织之间的合作联系(第六章)。最后,各组织在所有这些领域中不断积累的经验为研究这样一些关键问题提供了基础:评价正在何种程度上受到利用?评价的价值如何?(第七章)。

#### B. 变化中的中央评价单位的责任

14. 1981年,行政协调会引述联检组的调查结果指出,发展评价系统的主

要问题是，用于配备中央评价单位工作人员的资源数量很少。行政协调会认为，为了提高有效的支持组织决策过程所必须的体制评价能力，获得充足的资源是必不可少。行政协调会一方面注意到不增长预算政策所带来的压力，但同时认为，只要稍为增加用于评价的资源，即可取得较大的累进利益——不论在节约方面还是在提高效益方面——这种利益可能会远远大于所耗费的成本。与此同时，通过查明哪些领域和方案效益较大或效益较小，并促进谨慎的使用已有资源，评价就可帮助各个组织更好的解决整个预算资金严重不足问题。

15. 联检组1981年报告说，除世界银行外，在23个组织的中央评价单位只有大约50个的专职工作人员的职位。联检组指出，这种最低限度的工作人员配备——在半数以上的组织中只分配二个或一个或不足一个官员的时间——尚可制定内部评价系统并进行最初的试验。然而，系统一旦实施则会带来很大的工作量，工作人员的数量如很少，是难以有效地进行这种工作的。

16. 从附表可以看出，在以往四年中，工作人员配备情况变化很小。除世界银行外（世界银行为了满足广泛的新方案评价的需要而大幅度增加了工作人员，其人数占整个系统中央评价工作人员的半数以上），中央评价单位专职工作人员职位员额只增加至58个，增加了16%。然而，与此同时，组织评价系统的数目却从12个增至21个，增加了75%。另外，进行这种比较时并未考虑到因评价系统范围、复杂性及活动的扩大而引起的工作量的增加。

17. 实际情况不象看来那样糟糕。有几个组织已经增加了一些顾问资源（不过数目仍然很小）。另外一些组织在短期基础上利用了免费的专家和实习生，还有一些组织已经增加了一些高级总务工作人员。一些组织已在其组织内的其他部门设立了一些特别评价职位，其功能不仅仅是挂名的“评价中心点”，它们只要帮助支持中央单位的评价工作。另外，包括在1981年联检组工作人员总数中的一些职位除负责评价工作外，还负有其他一些职责，在这种情况下，评价工作往往被其他紧急的短期任务挤掉。因此，一些组织对其工作人员配备进行了明确安排，至少设置了一个专职评价官员的职位，本报告的附表试图更为谨慎地表明在哪些组织中存在着评价职位不满一个的情况以及承担混合任务的情况。

18. 1981年联检组报告指出评价单位设在组织中的哪个部门的趋势也并不明确，设在方案编制部门的情况比设在行政负责人办公室的情况稍多一些，设在行政办公室和财务办公室的则数目最少。1985年，这种格局似乎趋于稳定。在20个中央评价单位中，有9个是设在方案编制部门（主要在较大型的组织内，可能是为了增加对业务活动的反馈）。七个由行政负责人或其代表管理（大多在较小的组织内），两个是设在技术合作单位中（难民署和国际民用航空组织），一个由理事机构管理（世界银行），另外唯一的一个（具有评价协调功能）是设在行政单位之内（国际原子能机构）。检查员并未从这一格局中得到任何特定的结论：评价必须与几个关键组织过程联系起来，并不存在一个可普遍适用的万能的组织安排方法。

19. 虽然中央单位人员的配备和设置部门并未发生很大变化，但评价责任却变化很大。1981年是任务艰巨的一年，主要工作是系统设计和试验，工作现已转到种类更为繁多的系统执行方面。由于每一中央评价单位在其结构责任、优先次序、程序和资源方面的差别很大，目前中央评价单位活动的“一般”格局大致如下，按任务所花费时间的多少依次列出：

- (a) 实际进行评价（38%）；
- (b) 系统发展（11%）；
- (c) 监督评价系统的运用情况（10%）；
- (d) 向理事机构的外部汇报（9%）；
- (e) 内部公报（6%）；
- (f) 项目和方案规划（5%）；
- (g) 非正式咨询（5%）；
- (h) 工作人员培训（4%）；
- (i) 情况介绍和汇报（4%）；
- (j) 与其他组织联系（3%）；
- (k) 其他职责（5%）。

20. 这一系列责任可分为三个主要类型。第一，中央单位平均必须将几乎一半的时间用于进行直接评价。中央评价单位花在进行实际评价的时间不仅最多，

而且在外向理事机构汇报的很大一部分工作涉及安排这些评价报告，供出版和理事机构进行讨论之用。一些评价单位不得不就过去的评价报告进行大量后续工作，以满足理事机构开展进一步讨论的要求。另外，越来越多地要求这些单位进行的评价，不论是总部或外地的方案评价，由于其范围很广而且需要深入进行，因而是较为复杂和要求较高的研究工作。

21. 第二，中央单位应将约四分之一的工作用于系统发展。虽已取得进展，但仍需作大量工作以便包括所有组织活动，而评价系统现正主要在评价各种总部方案、支助活动、广泛的技术合作方案要求方面开展工作。同样，这项工作远远超出了技术性的“系统发展”工作本身：项目和方案设计、非正式咨询、工作人员培训，是一般需要中央评价单位在很大程度上不断参加的其他重要系统发展任务。

22. 第三，这些单位必须设法使评价系统不间断地工作，以确保它们有效地发挥作用。这不仅涉及系统监测和内部汇报及反馈，而且涉及情况介绍和汇报（特别是顾问），与其他组织的联系，以及必不可少的其他各种工作。内在评价现正用于大多数组织的技术合作项目并日益用于总部方案，它也要求中央单位同时履行必不可少而费时的指导、支持、协调和分析功能。1983年联检组关于开发计划署评价系统的报告，此一系统肯定是联合国系统中最为广泛和包括地域范围最多的一个系统，该报告较为详细地表明了统一的评价系统管理过程中必须结合进行的种种活动。<sup>6</sup>

23. 在中央单位责任的这三个广泛领域中，每一题域的关键因素——和问题——是评价系统的质量问题。深入评价须有系统的进行，认真注意评价规划、数据收集、分析、报告编写和反馈及后续工作并提供充分的时间。必须认真准备和开展旨在包括新领域在内的系统发展工作，以便制订有效的新的评价程序并扩大整个评价系统。系统管理要求中央单位不断地进行密切支持和监测，以便保证整个组织内的评价工作的质量尽可能高，并使评价系统有效率且有效地进行工作。

24. 要以有限的现有资源来完成这三项主要任务，就出现了一个直接的成本效益问题。中央单位专职人员职位增至58个（仍不包括世界银行）一事表明，近年来任务虽不断增加，但取得的进展却甚微。58个职位散布于23个组织，平均每个组织只有两个半职位。这仅占23个组织两万个专职工作人员总数的

0.25%。这些组织的两年期支出费用中每1.9亿美元才有一个专职评价工作人员职位。应当承认一些组织在某些特别部门中设有评价工作人员，其他另外一些组织正在开展工作建立评价“网”，以协助中央单位开展工作。更为重要的是，评价正作为方案管理人员责任的一个正常而必要的组成部分，逐步而适当地“结合进”业务工作中去。但在多数组织内，这些小型的中央单位仍是其唯一的具体评价工作人员，而且在所有组织内，它必须继续是发展和使用有效的评价系统的基本管理者或“中心点”和推动力。目前，每350个专职工作人员中只有一个系统地评价组织开展活动的功效。这是一个非常小的数字。

25：将中央单位的规模保持很小当然是可取的，因为所有支助性工作人员单位都应尽可能缩减编制。另外，到目前为止评价单位的实力在于其稳定性。一些工作人员现已具有15年以上的评价经验。越来越多的人已从事了4—6年的评价工作，甚至在较新的单位中，许多人现在也已经有了1—3年的经验。由于今后评价系统发展将日逐复杂，而且要求更多的深入评价，这些积累的经验 and 较稳定的状况是各组织应保留的一项重要资源，其本身也是保障评价质量的一种形式。

26. 检查员认为，中央评价单位虽然工作人员增加很少，但在扩大其系统并承担越来越多的业务、质量控制和管理任务方面，迄今为止的工作还是不错的。但成本效益关系中的成本一方只有在不致必然导致减少效益的情况下才能考虑减少。联合国1983年的报告对加强评价单位的程序进行了特别有益的分析，这些单位可进行最低限度的评价介绍和维持工作（至少一位专业工作人员），亦可进行持续性的、积极的、有系统的、高质量的一系列评价活动（3至4个专业工作人员）。

27. 检查员在检联组第85/10号报告中几乎没有具体建议增加中央评价单位的工作人员，但坚决支持一些组织正考虑中的加强联检组的工作。然而，他认为，所有组织应当认真而且不断地审查其中央评价单位对专业工作人员需要的情况（特别是当它们需要进行日益直接而复杂的方案评价工作时），以保证工作人员数量与责任和任务相称，不至于妨害评价系统工作的质量。大多数组织的中央评价资源仍然十分微薄，但迄今为止对评价工作人员的增加所实行的严格控制至少应留有一些余地，以便在将来评价工作扩展时能够加强这些单位。

### 三、与决策过程相结合

28. 1981年,行政协调会指出,它“强力支持”联检组的下一观点,即应把评价看作政策制订、方案编制、预算编制和执行管理过程的一个必要的和完整的过程,而不是只当作这些过程的一个应有的附加部分。在过去四年中,各组织已经相当多地注意到这一结合过程,但建立较合理并以结果为重点的决策过程需要不断地进行评价、改进,并根据情况和需要的变化进行适应性改变。评价的根本性重点在于思考和效率,现正在缓慢地与决策过程结合起来,但仍有很多工作要做。就目前来说,评价至少正在帮助提出一些关于决策结构、重点和过程的新的有益的概念和问题。

#### A. 方案编制周期

29. 评价的主要目的是通过向决策人提供所得到的关于项目和方案的实绩和结果的分析性资料,帮助改善一个组织目前和以后的效能。过去十年中,大多数组织已经建立了六年期中期计划和两年期方案预算程序,因此就有了一个基本的方案编制结构。为了完成方案编制周期,还必须将监测和评价这两个因素有系统地通来自业务活动的不断的反馈纳入这一结构。

30. 过去几年中,这一领域中出现了一些十分积极的进展,对技术合作与活动日益广泛地使用内在自我评价一直是一个关键的因素。其“内在”性质使其成为方案编制过程中的正常的成份,其简化的结构又使其得以普遍利用。定期性时间安排可得到稳定的持续性的反馈,而且由于这种工作是由进行业务工作的方案管理人员进行的,这就使这种反馈(和利用)能够迅速而直接进行。这种标准化的方法也有利于对评价结果进行分析,以便向最高管理机构和理事机构进行内部和外部汇报,并为方案评价提供了一套有益的“建筑块料”。

31. 目前正不断以更广泛方案的评价以及行政和支助程序来补充内在自我评价,有时甚至补充以某些政策评价。这些做法对中央工作人员、顾问、和理事机构代表所取得的结果和实绩进行了深入和独立的评价,以支持与方案有关的决策和制订将来政策。

32. 更为基本的是，强调对结果和实绩进行评价似乎有助于进一步发展和改善整个组织的决策程序。世界卫生组织在此领域取得的进展最大，制定了“卫生组织方案发展管理程序”。根据1978年世界卫生大会的建议，卫生组织就政策的制定、一般工作计划制定、中期规划、预算方案编制、监测、评价及资料汇报等工作制订了一套统一的办法。1970年代后期，该组织建立了基本结构，并对这种管理程序进行试验，以保证这种程序切合实际、经济并具有综合性质。在过去数年中，各种方法已获改进，内部机制业已加强，其目的在于保证包括评价在内的所有组成部分纳入并有计划地用于国家、区域和世界各级的持续性业务周期。世界卫生组织的这种管理程序类似于——其基本目的在于支持——根据人人得享健康的世界战略制订有效的国家保健制度的一个永久性、有系统的管理程序。

33. 联合国系统其它组织也在过去数年中采取重大步骤，加强其整个决策体制，它们这样做经常是由于认识到有必要将评价纳入基本方案编制周期，而且它们也的确这样做了。（在相关联检组关于各个组织情况报告的书目中对下列活动进行了更为详细的讨论）。

- (a) 联合国已经制订了关于方案规划、预算方案、执行的监测及评价方法的条例和规则。关于评价部分目前只获得部分执行，但1982年联合国大会通过的条例的序言强调指出，方案编制周期的目的在于对联合国组织的所有方案进行定期而彻底的审查，并使成员国和秘书处有机会在作出选择之前对此进行考虑。
- (b) 粮农组织已采取了一种包括年度工作计划、执行进展情况报告和调查情况进行中央评价和审查的系统，以对其自动评价程序进行补充。粮农组织还执行了一种外地项目管理资料系统和技术合作项目年度评价计划。粮农组织另对其评价准则进行了修订，以加强和简化评价系统并使反馈更有系统和更为有效，以便以较为统一的方法改善整个粮农组织内的设计和执行情况。
- (c) 开发计划署与一个机构间工作组合作对其现有项目的监测和评价汇报程序进行全面修订和试验，并以此作了改进和统一其评价系统结构的一个新部分。



- (d) 儿童基金会、人口活动基金和粮食计划署最近编制了报告，以分别提交给负责审查和分析方案编制系统内监测和评价活动的理事机构，并建议了可进行进一步统一、简化和改进的新倡议和领域提出了建议。
- (e) 另外几个组织业已对其规划过程和评价作用进行了内部审查和重新评价，同时特别注意加强对业务活动决策的评价反馈。

34. 这些活动表明，人们已更加注意决策过程的质量。但要提高这些过程的质量是一项要求很高的长期工作，大多数组织需要解决一些无法避免的结构方面的问题。

- (a) 范围：在大多数组织中，按理均应对所有活动进行监测和评价。但实际上，目前方案编制周期在常规活动和预算外活动之间、总部方案与外地方案之间、行政活动与支助活动之间以及在谈判、制订标准、管制以及其它特别功能之间的使用并不平衡。方案结构如不牢固，要进行监测和评价就更加困难，虽然并非不可能。另外，评价尽管已较为广泛地用于技术合作项目，但由于资源有限，因而限制为对其它的方案和活动进行评价，而作出的日益增多的努力。此类评价仍只是探讨性的，而且同许多可进行评价的领域相比，这类评价主要是挑选进行的。
- (b) 责任：如要有系统而统一地使用方案编制周期，则必须在整个组织内明确规定、协调、理解并执行有关阶段的责任。规划和编制预算方案的责任在大多数组织内已成为较为一般性的日常工作，但具体的监测和评价作用、功能以及联系仍待澄清。许多组织在简化和协调资料流动方面也似乎具有很大潜力，因为方案周期文件、过去的审查程序、行政控制以及法定汇报规定，均要求编制特殊的“活动”报告，而较新的监测和评价程序则在一个很不清楚而且庞杂的审查和控制机构中交织在一起。另外一个使问题更加复杂化的因素是，需要努力将组织的方案编制程序与许多其他伙伴组织的方案编制程序协调起来，这些伙伴在范围、要求和质量方面可差别很大：提供信托基金或进行

多边—双边活动的援助国政府、技术合作方案和项目的东道国政府、以及参与具体项目和作为专门执行机构为组织服务的合作机构、非政府组织和国家机构。

- (c) 时间配合一致：根据方案编制周期的含义，各阶段应有秩序地重复交替，但在实际上不仅需要在周期内又划出周期（例如，在方案编制过程中广泛参与反馈和谈判），而且许多流动并不协调。最明显的是，两年期中方案经常变化，往往只在考虑下一个周期时才反映出来，现况和资金支付汇报要落后执行几个月，评价结果往往只在有关方案的决定作出很久之后才能到手。如要保证这几个阶段有效地结合在一起，仔细规划是必要的。
- (d) 有秩序的分析性资料流动：中期计划、方案预算和评价报告只不过是整个组织决策过程中较为显而易见的部分而已。联检组关于联合国方案制订的1978年报告<sup>8</sup>和1982年报告<sup>9</sup>说明只能将这些文件看作是方案制订系统的结构形式和外壳。为了促进资源的适当的分配和有效控制，这一系统应包括有时限的目标和明确规定的产出、可产生这些产出的内部工作计划、不断地向决策人提供关于执行情况和预算情况的资料以及内在成就指数。但不应将所有这些成份机械地使用，而应将它们用于满足管理和理事机构的决策需要。

35. 然而，目前规划周期方面的主要问题仍是重点极为不平衡。方案管理人员、上层管理人员和理事机构仍将其大部分决策时间和努力用于规划的投入方（特别是方案预算的编制、调整和核准），而只用于产出方（利用从方案执行中获得的监测和评价资料来评价、调整和改进正在得到的方案结果）的时间和努力很少。

36. 这种过分注意投入的做法并不足为奇。官方组织的决策一向倾向于过多的注意收集和安排投入，而不是处理确定已经可以进行何种不完善的行动这一必定是复杂而且经常是令人失望的过程。人们在十年以前就已经认识到这一问题的顽固性，例如，开发计划署“新范围”政策说明中即强调指出，“不应从投入角度而应从可以得到的产出或结果的角度看待技术合作”。另外，中期计划和方案预算一般比评价程序早订，这样，很大一部分努力就已经用于“完善”这些方案制订方面，

因而用于充分发展监测和评价阶段的努力就少得多了。（另外非常重要的一点是，早在目前的预算无增长和资金极其拮据的时期来到之前，规划和方案预算程序均已大体制订了，因此现在正在力争使评价体制化）。

37. 过分强调方案预算编制具有很大的风险。方案预算文件可能会包括过分详细的一般性资料，从而使管理部门编制起来要花费大量时间，而且理事机构有时也很难于消化这些文件。方案预算的时间安排可以将方案决定限制在一个非常死板的每两年一次的程序之内。方案执行情况的数据和资金方面的数据迄今尚未有效地结合起来，因为，过去按支出用途（工作人员费用、旅费、家俱等）来确定投入决策的方法可能仍会占主导地位。

38. 最重要的是，大量强调方案预算编制而又不进行有系统的后续工作可能会使参加者对整个方案编制周期产生不信任。方案预算可被视为一种几乎没有多少实际作用但又必不可少程序，因为方案预算之后，并未订有任何程序来确定活动是否按计划执行。如果一个组织提出一系列详细计划和指标而又在此期间不对所获得的结果进行认真审查以调整和改进以后的行动，那么这种不平衡情况也会导致使其信誉严重丧失的危险。

39. 问题不在于降低方案预算（和中期计划）的重要性。它们提供了唯一合理而广泛的结构，使秘书处和成员国可在此范围内决定各组织应当作哪些事情以及如何作，而且对只应进一步加强的方案目标和预期结果，它们也进行了十分必要的强调。也不是要通过评价产生同样数量的方案预算所需要的文件。现在所需要的是一种坚实可靠而切实可行的平衡，从而不断地改进业务工作和方案编制。

40. 因此，应将方案预算编制和评价坚实地联结起来，以便向决策人员不断地提供关于资源情况和业务情况的分析性资料。数据提供的时间和方式应最适合于有效地分配宝贵的资源和作出其他基本政策判断。要这样做，上层管理领导人员须确保预算官员、方案编制和政策工作人员、评价单位以及方案管理人员密切合作，而不能让预算前景——其僵硬的财务模式、对细节的十分注视、短期前景、行政和财务方向以及安排紧凑的时间表——成为向决策人提供的资料的主要内容。反之倒是应将监测和评价资料结合起来，以便为作出全面而明断的决定提供符合情况的可靠的新的资料。

41. 方案预算并不是评价必须密切结合的唯一阶段。上述各组织的主动行动是值得赞扬的，但联合国系统内所有组织均须定期重新审查其决策过程的质量和适切性。第五章和第七章将进一步探讨评价反馈和汇报网，以及实际评价在组织决策过程中的用途和价值。下面四节中扼要叙述了其它一些关键成分。

## B. 项目和方案设计

42. 联合国系统的项目和方案活动必然会遇到许多困难和挫折，因为这些活动试图帮助解决国际经济、社会、技术及合作方面的问题。其中包含的问题往往十分复杂，而且人们不能对其完全了解。这些活动的目的，特别是随着活动范围的扩大和重要性增加，肯定会经常是政治谈判妥协的结果。与急需解决的问题相比所提供资源又十分有限。要获得成功往往需要取决于不可控制的外部因素。这些活动经常是试验性的或只起某种促进作用，寻求创新的突破。由于上述种种原因，死板的“最佳”预先规划是不可能而且不可取的，为了根据执行过程中不可避免的出现的困难和变化中的情况及需要作出迅速调整，监测和不断进行的评价则是必不可少的机制。

43. 尽管如此，为了便于进行良好的监测和评价以及增加成功的可能性，良好的项目和方案设计却是非常必要的。如果一个方案不知道自己的目标以及实现这一目标的方法，那么它将永远无法确定它是否能实现其目标。尽管将会出现各种各样复杂情况，事先考虑周到并进行了详细安排的方案或项目可以避免许多困难，并帮助建立实现预期的结果所必需的基本管理成分。因此，一个设计良好的方案或项目应尽可能明确地说明所研究的问题、关键的外部因素、目标（预期的行动或变化）、所需资源投入、工作计划中的活动顺序、衡量进展和执行情况的方法以及产出（预期的产品）。

44. 许多组织的方案预算的体制化以及日益增多地将内在评价用于技术合作项目和总部方案，这将为更好的设计提供了重大动力和基础。这种情况比十年前已有重大改进，当时很可能会发现这样一种说法，即某一单位计划花费相当多的资源“协助”某一职务不明的小组未明确说明的将来某一时间内模模糊糊地“改善”某种东西。

45. 然而不幸的是，目前的评价结果仍暴露出许多严重障碍有效实施的设计方面的问题。目标不明确、不切合实际或不能够衡量。要解决的问题不明确。并未搞清楚方案或项目的受益者（或与之进行磋商）。重要外部因素也忽略了。目标、活动和产出混淆在一起。投入/活动/产出操作顺序设想不周，以致导致重大延误和间断。职责不明确，以致于不能采取重要行动。执行“无限期”，而不是有时限的。几乎所有组织目前仍很少使用进行情况和执行情况的指标。令人十分沮丧的是，有经验的评价工作人员报告说，这些问题一再出现。

46. 不断出现这些设计方面的问题的主要原因似乎有二：涉及领导责任不明确和纯工作量问题。只有少数几个组织的评价单位才具有领导设计改进努力的明确责任。在大多数组织中，设计职责似乎纳入方案编制司的业务活动之中或分散由整个组织的方案管理人员承担。这是一种非常泛指的意义上的“结合”，并未指定一个具体的人来领导和监督执行一套明确而稳定的行动，以改善整个组织的设计。在一些组织中，评价工作人员是包括在项目（如果不是方案的话）核准程序中，但其作用似乎是非常微不足道的。在大多数其他组织中，他们则不得不依靠通过一般准则和具体的评价结果的反馈，以便与项目和方案设计人员联系。

47. 这种评价工作人员参与有限的情况，至少在部分似乎是因项目管理人员唯恐评价人员会插足实质性决策工作并实际上反对这些项目。然而，设计作用实际上是咨询性的和支助性的。设计提供专家性意见，使项目和方案尽可能清楚圆满地考虑制作出来，从而以最好的方式实现预期的结果。

48. 第二个问题是所需设计的工作量。许多组织不仅有成百个或甚至数千个技术合作项目，而且还有成百个总部方案和次级方案以及行政和支助活动，这些正日益属于方案制订范围。最近才成立、工作人员不多的中央评价单位一般还要考虑评价系统的执行：目前它们花在项目和方案设计的时间平均仅为5%。然而较差的设计对整个评价工作量造成直接的不利影响。这使评价工作耗时更多而且效率更低，因为评价工作人员必须首先费很大力气，查明并重订方案目标和内在逻辑，然后才能开始评价进展情况和结果。

49. 特别注意改进设计程序的组织中有儿童基金会、工发组织、粮农组织、开发计划署、人类住区中心和世界卫生组织，但在此领域中，国际劳工组织首先采取了一些程序，许多其他评价单位随后将这些程序修订，用于它们本身的系统。国际劳工组织的系统自1977年开始运用以来，强调将设计和评价作为其指导方针和程序以及工作人员培训方案的基本方法，并将不断进行的设计改进过程，作为一个磋商“服务单位”。其中涉及大量工作：评价单位举办了50多次设计和评价讨论会，国际劳工组织内外一千多人参加了讨论会；制定了一个电子计算机化的包括大约1000个进展情况或执行情况指数的清单，并就其用途与工作人员进行了磋商；每年对大约200个项目的建议和文件进行审查和非正式磋商。

50. 随着各个组织逐渐将其对设计和评价的注意力从技术合作项目转移至系统的设计和审查各种类型的方案、次级方案、以及行政、支助和特别活动，“可评价性估计”就变得十分必要。这种方法一向被评价人员用于事先估计一个方案是否设计完好，从而可进行成功的评价。然而，这种方法本身正日益变为一种管理手段，用于对一个方案进行分析，以便查明那些使方案更为有效、更容易评价、和更容易管理从而实现预期的实绩和结果的各种变化和评价性资料。

51. 因此，可评价性估计是一种重要的不断进行的管理支助责任和服务，中央评价单位或其他评价官员从技术上讲是有资格进行这种估计的（如果不是目前人员编制不足的话）。在与方案管理人员保持密切联系的情况下，可利用日益增长的实践和技术对任何方案或次级方案进行分析，以便协助保证奠定“管理基础”促进方案的成功实施。可评价性估计的主要成份是：

- (a) 审查资源、立法指针、目标、管理人员和决策人的观点、工作计划、以及方案的逻辑以便说明方案预期实现的目标；
- (b) 商定将要利用的措施和资料来源，并为此编制文件，以便表明方案正顺利进行，查明衡量方法和数据方面的缺陷，并尽可能弥补这些缺陷；
- (c) 探讨方案在实施时，特别是在遥远的外地实施时，是否确实符合上面(a)段中关于方案的描述；

- (d) 初步判断方案是否有可能实现其目标，或是否有必要重新设计以及制订更为实际的目标；
- (e) 考虑方案和执行情况资料反馈是否的确适当，直接有益于方案管理人员；
- (f) 确定哪一部分活动可对其沿商定目标的进展作出评价，并确定其它领域中可作出何种资源、工作计划或目标方面的变动以制订更为有效的方案。

52. 随着各个组织扩大其方案编制结构和监测与评价工作，它们对各种活动进行周密设计并使其有效地发挥作用的需要将日益明显。对上面扼要叙述的不断进行的设计支助过程的工作量需要也将会变得越来越大。每一个组织均须确定具体的责任、程序和行动——最好是在中央评价单位内——以便保证做到设计周密，部分是为了作为良好的监测和评价的必不可少的基础，但更重要的是促进有效的管理，以便更好地实现项目和方案的目标。

### C. 资料系统

53. 监测和评价的基本前体是，如要进行有效的决策，则须不断地提供关于组织工作进展情况和所取得结果的资料。这就须要及时并以明确规定的方式向管理人员提供合乎逻辑而又一致同意的关于各种状况和衡量手段的资料，以将这些资料用于改进业务活动。

54. 在上文讨论过的，监测和评价由于是方案编制周期“落后的”组成部分，即最后才实施，而实施时遇上资源严重紧张的时刻，因此这一工作就受到某种程度的影响。但在资料系统领域中，这种落后的情况反而使评价工作受益非浅。最近关于评价的文件指出，最近关于方法的概念并未出现任何突破，但计算机化资料系统为改进评价工作提供了极其良好的可能性。各组织现正越来越多地重新考虑它们对管理资料的需要，这种“新的观点”可能而且应当将监测和评价资料更牢固地与决策过程结合起来。

55. 行政协调会1981年和1982年的讨论强调了在系统范围内可以进行的各种协调性行动，以便发展利用计算机化的通讯系统，因为这种系统对彻底改革办公室的工作方法是很重要的，而且对在全世界开展活动的组织也是很有价值的。联检组1982年关于联合国系统内通讯问题的一份报告<sup>10</sup>指出，各组织每年花在通讯的费用约达1亿美元，因此吁请各方更加注意规划共同的通讯需要并有效地利用新的技术。资料系统协调问题咨询委员会的一个技术小组在1984至1985年期间，高度优先考虑了审查目前电信的利用问题，并考虑在今后采取成本效益更高的行动。

56. 1985年联检组关于计算机使用情况变化的报告发现，计算机（特别是个人计算机或“微型”计算机）的使用正在日内瓦联合国系统各组织中迅速增加，<sup>11</sup>但管理资料系统目前仍未得到很好的发展，而是在许多情况下只限于分批处理日常行政工作。行政协调会和经社理事会1970年年中以来就已谈到有必要提供更好的资料，以满足各个组织慎重制定的决策的需要。然而只在过去数年中，新的技术、方案制订方法和软件才似乎使各个组织真正开始简化数据档案、决策资料以及整个资料系统结构并使其标准化。

57. 世界卫生组织可能进展最大，它制定了一个计算机化方案管理资料系统，标准的方案和项目“轮廓”，以及一个统一的行政和财政系统，以促进整个管理过程内的规划、预测和监测。但世界卫生组织发现，为了使方案制订和评价的质量更高，资料库仍需作出重大改进。同样，1984年儿童基金会对其评价活动的分析中<sup>12</sup>较为详细地讨论了为与各国政府在国家一级进行情况分析和编制方案收集所必需的资料和统计数字方面的主要问题，以及为监测、评价、反馈和汇报目的而制订和利用高效率的资料系统方面的困难。

58. 其他机构在审查其方案制订周期和管理系统时也发现有必要简化其资料系统，并不断提供关于方案执行的资料。然而迄今为止，对电子计算机的利用趋向于加剧上述方案制订方面的不平衡情况：一些机构完全使用计算机处理关于其计划的方案预算数据，但在用计算机监测和评价关于取得预期结果进展情况的资料方面，



所取得的进展甚微。最近，内在自我评价的广泛使用，由于数据要求成了预算编制形式的一个部分，最后应能克服这一问题。然而，需要做更多的工作，以便更容易而且迅速地得到这种关于执行情况的资料，将其用于各类方案中并改进其质量。

59. 在将金融资料系统与执行情况资料系统结合起来的工作，也存在实际问题。这包括不同的期限、汇报过迟以及关键变数的定义不时变动损及了执行情况比较的连续性和机会。提供资金的数据往往不以“成本为中心”或者根本不以执行情况为基础进行分析。例如，有一些组织正在为其总部方案制订内在评价方法，但发现很难得到关于方案构成部分或次级方案成本的基本情况资料；这使得要对活动进行即使简单的成本效益分析，不是不可能就是很困难的。

60. 新的电子计算机系统和软件应能逐步地帮助克服这方面的许多问题。在资料系统方面，目前极注意制订决定支持系统，以便支持组织各级专业人员和管理人员作出决策。与传统的选择性的管理资料系统不同的是，决定支持体制提供了更多的灵活的“评价软件”，这使用户能亲自选择并安排有关资料、利用许多不同的技术和方法对其加以解释或评价，并将其结果与其它方面进行联系。随着计算机设备和技术在整个组织中更广泛地应用，同时数据库系统不断扩大，这应会在很大程度上加强执行情况分析和反馈工作。

61. 从较长远的角度来看，评价单位通过强调极需不断地向各级管理人员提供简化的现状和执行情况资料，可有助于改进电子计算机资料体制的发展。这种反馈和进展情况汇报网对于一个组织的成功和有效地使用评价是非常重要的，这一点在第五章将进一步讨论。

#### D. 其他审查功能

62. 根据1978年联检组评价术语词汇的定义，评价只是许多种组织审查中的一种，与其他种类的审查不同之处在于，它主要关心的是，根据方案和项目的目标有系统地确定方案和项目的结果。但在过去数年中，评价和其他主要的审查功能的特点是更多地注意到管理功效和成绩。

63. 评价总是包括一种暗含的对功效和管理系统的关注。评价过程中发现的问题往往是由于行政体制缺陷所引起的，而现在管理过程本身又是一些评价研究报告所关注的课题。但这种关注在最近已经变得更为明确（在认识到这种趋势的情况下，“功效”已经加入本报告第1段关于评价的定义之中）。联大1982年核准的联合国方案规划条例指出，评价的目的不仅在于确定组织活动的適切性、有效性和影响，而且要确定其功效。同样，儿童基金会及其执行局也已强调指出有必要在评价中包括成本效益分析。它们认为这通常是在缺少有力措施的情况下评价整个方案的最好方法，并且认为在经济和预算紧缩时期，强调合理地使用方案资源的最好方法就是成本效益。

64. 其他基本审查功能也朝着此一方向发展。在一些组织中，外部审计员是最支持更广泛的评价系统者之一。1985年期间，六个较大的机构中的审计员的工作计划包括审查项目和方案监测及评价程序的适用情况。另外，这些组织的外部审计员小组在过去15年中一直在考虑使用更为广泛的“以价值代替货币”的方法。这些方法将会超出传统的审计工作范围，传统审计工作审查一项财务或管理活动在多大程度上与预定的标准符合，以考查资金的效益，并审查管理系统是否足以保证有效的使用资源。

65. 内部审计员也在扩大其工作范围。在联合国系统内，例如开发计划署和儿童基金会，其内部审计工作已从单纯的核数审计工作扩展到包括通过提高工作人员技术和扩大审查范围观察效率和管理过程。内部审计员的检查并确保已制定的监测和评价程序实际用于全球各地的许多办事处，从而支持这些组织内的评价工作。在这些组织和其他几个组织中，评价工作人员和内部审计工作人员之间也越来越多地交换工作计划、关于报告的意见以及关于有关业务活动调查结果的资料。

66. 许多组织也设立了小型的管理服务单位。联检组1981年关于这一问题的一份报告指出，各组织需要有一种管理服务功能，以便不断地审查其业务情况以及如何使其更为有效。但联检组发现，由于强调临时性的解决问题而且工作又泛泛地涉及许多领域，管理服务的资源十分有限，成绩不佳。联检组希望花最少的费用进一步确定和加强这些职能方面作出更多的承诺。各组织普遍表示同意，但指出资

源有限，难以取得进一步的进展。尽管如此，这些单位与评价单位之间的合作和资料交换似乎正逐步变得更加正常化。

67. 各组织审查和评价功能一个较新的方面是计算机系统单位的作用不断扩大，特别是在计算机系统规划和发展方面。联检组1985年关于计算机使用情况变化的报告中指出，如对电子计算机的使用进行认真规划、分析和发展，即可提供十分有利的新的手段，改进组织服务，帮助工作人员进行工作，并提高总的办事处的生产率（即资源投入固定，但生产出更多的“货物”和服务，结果质量更高）。要发展健全的利用电子计算机的系统，有必要采取分析方法和程序，以便查明前景美好的计算机用途、估计其成本和效益，根据所取得的结果采取后续行动。因此，随着计算机在各组织中的使用日益普遍，计算机系统单位将越来越多地用来评价业务活动和提高生产率。

68. 对这些评价小组来说，每一小组均有其责任和专门知识领域，这种情况必须保持下去，以便维持均衡地审查系统：例如，由评价人员估计对资金的控制是否充分或由内部审计员进行深入的项目或方案评价均是不适当的。但现在的一种主要趋势是，所有这些小组正在逐步越来越多地注意功效、生产率和与管理系统的改进有关的事项。每一小组人数不多，但其共同的努力可有助于各个组织在很大程度上由注意投入和遵守程序到主要强调业务活动的功效。所取得的结果和提高方案和项目质量。

## E. 培 训

69. 将评价纳入组织决策这一过程中的最后一个主要部分是所取得进展最令人失望的一个部分。1981年联检组情况报告发现，所进行的培训非常有限，并指出即使评价系统业已完全建立，仍须继续进行培训工作。报告得出结论说，评价方面的培训和材料越是適切和明确，工作人员、管理机构和理事机构越能迅速地理解、支持和利用评价工作。

70. 过去数年中，劳工组织、工发组织和难民署在总部和外地办事处均进行了不少评价培训方案，培训了其工作人员中涉及评价工作的大部分人员并经常包括各

国的工作人员。世界卫生组织不仅把对所有工作人员的评价培训作为世界卫生组织管理过程入门培训的一个部门，而且对总部所有专职人员和地区办事处的一些工作人员也早已通过关于“组织政策和战略”的较高级别的情况介绍讨论会进行重新培训。国际原子能机构和环境规划署也作了一些培训工作，儿童基金会和粮食计划署也已开始进行评价培训方案，作为其项目/方案管理周期培训的一个部分。

71. 但在其他组织中，评价方面的培训不是刚开始规划阶段就是根本未真正开始。除较小的组织外，粮农组织、教科文组织和联合国人口活动基金在此领域中迄今也未作多少工作。联合国秘书处也尚未对必须在总部或其他办事处执行内在自我评价的许许多多的工作人员进行培训。开发计划署正在加紧工作，但要培训其散布全世界各地的外地工作网的工作人员及在执行其修订后的监测、评价和汇报系统中起关键作用的第三方合伙人，开发计划署的培训任务将是相当繁重的。

72. 大多数组织的培训资金数量有限，而其业务活动又遍及世界各地，因而要培训所有工作人员和其他与评价活动有关的官员，是很困难的。但评价对于改进方案和提高效率的重要性要求在评价方面作出重大努力。随着各个组织将其内在评价系统范围从外地项目扩大至总部方案和行政及资助程序，培训的需要只会变得愈加强烈。

73. 评价工作的培训可通过单独举办的训练班或讲习班，或设计和评价科目的一个部分或组织基本方案或项目管理周期的一个科目进行。中央评价单位工作人员可以为总部工作人员提供费用很低的评价培训“一揽子安排”，这样做另有一项好处，即他们因此可与必须实行评价方法的方案管理人员直接接触，更好地理解用户的问题，并可以调整关于评价的培训以符合具体的需要或变化中的情况。如果得不到训练外地工作人员的资金，可采用其他策略，例如在评价过程中“培训培训人员”，确保将培训工作纳入工作人员入门训练，对访问总部的人员进行培训或利用执行任务的间隙进行培训，将培训工作纳入区域会议议程，或将培训与到外地执行评价的任务结合起来。

74. 在评价和管理周期其他基本方面对工作人员进行培训超出了只使人们熟悉日常组织程序的范围。行政协调会1981年指出，如使评价工作有效地支持关键

管理过程，提高评价技术和体制能力是“关键的前提条件”。因此，评价方面的培训将使工作人员理解良好设计、监测和评价的原则并认识到其作为合法管理手段的价值。这种培训还应使他们有能力对其本身的方案和项目进行评价或进行改进，设计可靠的执行措施并理解和使用评价资料，而不是依赖毫无把握的外来专门知识来完成这些任务。最重要的是，上层管理机构应明确承诺在整个组织内支持并加强对于执行情况和结果的强调。评价是改进整个业务工作的重要手段，但如果工作人员不了解如何使用评价，如果不鼓励工作人员积极评价，那么评价就不能起到这种作用。

#### 四、方 法

75. 方法指用来评价活动的一整套分析方法和技术。在联检组1979年关于评价初步准则的报告(JIU/REP/17/2)中,有一章颇为广泛地论述了方法方面的问题。<sup>15</sup> 它讨论了在联合国系统内采用较为精确的分析方法所面对的局限性和问题;明确说明目标的重要性和实际制订这些目标的困难;制定良好指标的可能性;从最简单到最复杂的评价可能级别。

76. 联检组1981年的状况报告认为,各组织已普遍同意,认为尽管各组织的情况不一样,但仍有必要制定共同的评价原则和准则。它们还同意,评价方法应以一种实用的方式加以改善,以求一方面使评价工作稳固可靠,另一方面尽可能使方法保持简便、直接有用。但目前出现的最主要的问题是,要对技术合作项目至广泛的方案及各式各样的组织活动进行评价所面临的问题。

77. 过去几年在方法方面取得的主要进展是通过内在自我评价的稳步扩展取得的。如第二章所指出的,目前有四分之三的组织的技术合作项目,其中另有三分之一的总部方案不是已采用就是正在逐步采用此种办法。

78. 内在自我评价采用一种简易的方法,但其简易做法可使要求标准化,使整个组织广泛地参与评价。各组织一般设计、试用、散发详细的准则或手册,其中载有明确而具体的评价格式,此种格式制定了一个资料详尽、井井有条的基本评价程序。此外,在技术合作项目方面,大多数组织均考虑到了其他组织在设计其本身的程序时所制订的程序。目前正作出进一步的努力,以试图更紧密地统一系统内的这些基本评价方法和准则,第六、B章对此进行了讨论。

79. 如在第三、B章中所讨论的,设计方面的改善是一项缓慢但十分重要的工作,涉及各个组织中成百、上千的个别项目和次级方案。但由于自我评价正逐步纳入业务中作为一种正常的管理过程来运用,因此如能在整个组织范围内更严紧而有系统地考虑设计的各个方面和问题,这将会有助益的。此外,它可做为评价系统其余部分的基础,因为它有助于分析评价结果的格局,并可做为评价较广泛形式的直接投入。

80. 各组织内、各组织间和全世界的评价界仍难以对监测和内部评价进行区分,

两者之区别仍十分混乱(见下一章)。然而,显而易见,如果所涉活动设计得不错,良好的监测程序就执行进展情况提供可靠的现状资料,内在评价业已辨明或至少处理了一些基本结果和功效问题,则深入评价可大为受到推动,并有较多的机会处理各种主要的问题。

81. 最近出现的第二种趋势是,深入评价工作增多了。四年前预期将遇到的执行这种复杂评价的挑战目前已来临。几乎所有的组织都进行了有选择的深入方案评价以及在对个别项目之外的技术合作活动进行各种形式的广泛评价。几乎有一半以上的组织或已制订或正在制订某种评价总部活动的形势,这种活动往往不但包括经常方案而且还包括行政、支助和专门活动。

82. 这些工作正产生日益增多的深入评价报告,联检组第 85/10 号报告曾引述过一些例子。它们亦产生了新的方法的考虑和准则。比方说,劳工组织制订了关于设计和评价研究项目的准则。<sup>16</sup> 联合国评价人员为贸发会议的一个工作组编写了一份文件,文件探讨了可采取的政策和技术资料及分析研究结果的次级评价系统,以及对政府间谈判进行实质性支助可采取的次级评价系统。其后,一位顾问为贸发会议编写的研究报告钻研了评价试验,尽管十分有限,可用于贸发会议方案预算各式产出的各种方法。<sup>18</sup> 上文引述的儿童基金会的研究报告讨论了在传统的“严紧”评价办法和其他较适应社区参与及方案制订不定因素的方案制订和评价办法之间取得均衡的必要性。<sup>19</sup> 联合国人口活动基金为使用其独立、深入研究评价过程的工作人员、各国政府、咨询顾问发行了准则和程序。<sup>20</sup>

83. 联合国系统中目前的活动和评价文献均强调方案评价是一个式样极多的过程。方法方式可被严格解释为需要进行基本的社会科学研究的方法,或灵活地解释为任何有系统的调查形式。评价方式的选择在很大程度上取决于方案的情况和特点。“方案”实际只可能会是几项方案,是次级方案或某地域的子方案。评价可能是“形式的”(评价方案进展情况,以求立即加以改善),可能是“总结式的”(确定方案成果如何,然而才就方案到底是应继续或扩展或缩小作出重大决定)。评价可检审方案过程、产出或结果,或在几年后才对影响进行追溯性的事后评价。

84. 有三个根本的局限性限制了对深入的方案评价采取严紧的统一办法。第一,根据定义,方案所指是,一套有组织的为达到特定目标的活动。然而,实际

的公共方案在组织、逻辑和战略、目标特征方面均有极大的差异：它们往往可能只是为了行政方便而松散地集在一起的活动。

85. 第二，可供方案评价的时间和资源均有限，尤其是就联合国系统各组织来说，因其评价资源不多、中央评价单位小，因此必须及审慎地选择方案评价，并尽可能有效而实际地进行。第三个因素与第二个因素密切相关：即方案评价不可能包括方案的所有方面，特别是就某些国际组织来说，在这些组织中，评价往往须与金融机构的秘书处和理事机构、执行机构、或许合作机构以及受援国政府和捐赠国政府的决策考虑和需要相结合。

86. 由于这些复杂因素和局限性，进行方案评价，并无所谓的“最佳办法”。但是，各个机构必须制其本身关于下列工作的标准评价设计和程序：资料的收集、准备、分析和解释；报告的通知、公布和使用。这些标准应可增强粮食方案评价的根本特征：即独立、有系统和不偏倚的立场；有效、可靠、可信的客观支助资料；深入而不是肤浅地评价结果、功效和有关问题；作出有助于决策和改善方案的调查结果、结论和建议。

87. 各组织进行的所有各类型的评价的方法标准应逐步纳入其评价系统准则中（就如同在内在自我评价的情况一样），并就个别的评价研究制订具体的研究范围。评价报告还应尽可能扼要明确说明所采取的办法，以便读者能够了解和评估评价进行的方法。譬如，电讯联盟最近出版的一份方案评价报告的导言扼要介绍了研究报告的总目标和范围，尤其是：议定审查的各方面；评价阶段、收集了的资料、执行过程；报告还将咨询顾问的职权范围作为附件载列。<sup>21</sup>

88. 人们对评价方法和标准的关注不应超过对估价本质的关注，而应尽可能在最高的水平上明确制订它们，以进行严格的“质量控制”来维持标准。联合国系统一般将范围小、肤浅、组织松散、面向投入和描述式的审查称作评价的情况已有所减少。但是，如要将评价同其他审查和报告区分开来，制订健全的评价方法和易于了解的标准是绝对必要的。它们也是避免分析出现严重错误，促使评价成为、并保持为对客观决策的支助的健全来源之所必需的。

89. 在过去四年中，各组织在澄清和制订其技术合作工作的评价方法方面已取



得了极大的进展，这种经验促使它们得以迈向采取较为共同的方法和标准。在深入评价方面，如上面引文所指出的，目前亦出现同样的发展。随着各机构取得更多的经验，在这一困难领域中亦会拟出各种有用的技术、办法和标准。然而，这一过程无疑将会是极为缓慢的。

## 五、成绩反馈和汇报

90. 评价如不加以利用则是毫无价值的。各组织为了利用评价，必须制订效率高、有效力的反馈和汇报办法。下面二节讨论了在精简现有决策办法、并使其更面向成绩和结果方面所取得的进展及所涉的问题。

### A. 内部反馈

91. 如第三 A 章所指出的，联合国系统各组织存在着某些根本的结构问题，使得其决策过程复杂化。方案制定周期在经常预算活动与预算外活动、外地方案与总部方案、行政业务与专门业务之间实行得还均匀。作出决策时还须考虑到政府伙伴和机构伙伴的决策需要和能力参差不齐。各组织已制定了基本的方案周期要素，但分析方面的联系尚未充分发展，而且仍偏向投入而非产出。

92. 此外，各组织几年来已积垒了许多资料、管制和汇报程序及惯例。但如第三章所引述的方案制定周期评价所证明的，这些程序尚不完善，理事机构仍对业绩汇报太少、文件太多表示关切。在任何公共组织中，方案制定、汇报和管制活动均有可能演变成繁重、官僚、费用巨大的工作。这种系统会损及它们想寻求的控制和负责，因为其机械式的刻板性会打击取得合乎需要的成绩和进行革新，并逐渐使这一系统与变动中的实际决策需要脱节。

93. 在过去数年中，许多组织已开始促使其管理程序现代化，并加以精简。第一步是，承认在三个基本决策水平所需的资料不同。

- (a) 在项目和次级方案一级，个别管理人员需要的业务资料须相当详细而直接，同时需要最新的状况和评价资料，以便于在执行和重新设计中采取纠正行动；
- (b) 在方案一级（部、司、组），需要具体总的状况和评价资料（包括内在和深入评价的资料），以监督整个方案的管理及其组成要素，为今后活动的策略规划提供资料；
- (c) 在最高管理和理事机构一级，需要另一种审慎挑选的状况和评价资料（从调查结果的分析 and 总结至深入的评价），以制订总的方案战略和

优先次序，支助政策的拟定，审查和改善方案和组织结构。

94. 这三个决策水平的地域相当分散。在联合国系统的大多数组织中，这些决策权为分散于世界各地。总部和某些专门地点的业务项目、当地办事处和区域当事处之中。决策权分散状况添加了反馈的困难，因为资料的来源和情况如不同会使得远离资料流入点的分析员和管理人员难以对资料有所了解，并对其作出解释。此外，有组织的资料系统不可能是封闭式的。这种系统必须获得从其使用人、受益者、合作组织和一般环境流进流出的可靠资料。

95. 监测和评价的目的是制订一个综合性的重要业绩资料结构，以支助和联系这些决策水平。

- (a) 监测是指执行状况资料的相当持续的流动，以确保投入的交付、工作日程、必要的行动均按计划进行，目标按计划实现，并指明是否有必要采取纠正行动；
- (b) 内在评价则定期提供关于项目和次级方案的持续適切程度和可能结果的资料，以供采取较重要的纠正措施和重新订目标；
- (c) 深入评价较有选择性，它提供关于某些项目或方案的適切性、结果、功效和效率的资料，以做为采取较广泛的政策和方案决定，以及进一步规划的基础。

96. 在这三个广泛相互有关的领域中，必须澄清基本责任，继续改善行动，以便牢固地建立起这一监测和评价结构，使其得以提供可支助各级决策的业绩资料。第一，当内在自我评价日益建立起来之时，相关的监测系统往往十分薄弱。在进行内在评价期间（或不进行内在评价期间）的成本和业绩资料的流动仍然只是些迟来的不全的数据、非正式反馈、偶而编写的进度报告（通常是描述性的，而不是面向结果的）的混合物。这一系统使得较高层管理人员和理事机构除了在较长期的间隔外，难以评价具体总的进度和方案业绩。此外，组织内到底由谁实际负责协调一致地改善监测系统又不够明确。

97. 第二，改进和简化管理反馈和汇报系统的工作需要整个组织参与确定各级管理人员实际需要的业绩资料，其形式，何时需要，以使反馈系统尽可能简单、适

切，不会杂乱无章。尤其是，有必要就整个组织所有各形式的方案制订业绩指标。它们可只涉及工作（完成的工作量）或功效（将投入转成产出的经济效应）或效率（衡量取得的目的和目标的数量或质量），如关于设计和“评价性的评估”的第三、B节所讨论的，这项工作涉及长期的、大型有组织的改善工作，中央评价单位的工作人员有足够的知识来参与这项工作。然而，有必要再次指出，进行这项任务的责任、过程和行动目前往往不够明确。

98. 第三，如逐步发展计算机化的资料系统和通讯网可以提供好机会，以较为全面的方式评估资料需要，使它们更紧密地与方案结构联系在一起。计算机化资料记录的不是定期就独立事件作出的摘要和汇报，它使得最新的相互影响的资料得以较持续地流动。这种资料可以加以一体化供决策之用，并在各组织一级之间加以控制，以及更符合各级的决策需要。虽然目前已有许多组织设立了资料系统发展单位和管理监察委员会，然而这种重新评估的工作一般仍处于初步阶段。<sup>22</sup>

99. 完整的面向业绩的资料系统最终可适用于整个组织和整个方案拟定周期，以客观的资料反馈为中心，供就组织、方案、项目或次级方案和个别业绩作出决策之用。这种系统应包括：

- (a) 业绩规划——定出成果的目标、确定资源、定下优先次序和制定标准；
- (b) 业绩监测——追查方案、提供业绩反馈、进行调整；
- (c) 业绩评价——业绩同目标进行比较、确定达到的业绩水平、提供业绩反馈；
- (d) 业绩加强——确定和给与奖励，以确认、报偿和鼓励取得重大的结果；
- (e) 业绩发展——分析和改善业绩，进一步发展组织的业绩能力和潜力。

100. 这种系统通过平衡地将衡量各个预算、编制、会计、汇报和业绩的资料纳入方案制定和决策周期中而将它们结合在一起，其目的是以可靠及时的客观数据来取代目前这种混杂不完整的资料过程，以至少对最重要的方案决策需要进行支助。这一过程需要由最高的管理组领导作出较长期的共同努力；负责预算、财政、评价方案和政策的人员的直接参与；方案管理人员的持续参与。

101. 许多组织已开始在这一领域采取行动。卫生组织管理其方案发展的过程包

括一个方案管理资料系统以及一个在组织各级间散发状况资料 and 评价资料的“概况”汇报系统，但主要强调的还是统一的卫生组织管理过程和成员国卫生业务的资料的“整体作用”。如第三、A章所指出的，联合国、粮农组织、开发计划署、儿童基金会、联合国人口活动基金和世界粮食计划署均强调有必要改善业绩资料范围和反馈。工发组织自我评价系统对有结构的后续行动及向外地反馈进行强调。其他组织、如教科文组织、民航组织和环境规划署最近亦采取行动，以改善和精简其资料、文件和汇报的过程。有些组织亦已着手进行重大的资料系统的改组：譬如知识产权组织采用标准化的系统分析方法，并与各使用部门密切协作确定整个知识产权组织的资料流动和需要，进行设计和执行一个预算管制、会计和支付的综合行政系统。

102. 中央评价单位在这一重定方针的过程中的作用仍在逐步发挥中。大多数评价单位负有相当明确的职责，以全面发展、管理、支助内在评价系统及控制其质量，以及协调（往往进行）各种选定的深入评价形式的工作计划。许多评价单位负责分析评价结果，并将其总结供理事机构使用。若干评价单位已建立了或正在发展评价调查结果的计算机化的“存储体”，以协助进行这项工作。

103. 大多数评价单位制订一些评价反馈的具体技术，例如编写特别的或定期的调查结果状况报告，以提交最高管理当局或方案委员会；拟订供工作人员使用的方案准则，或举办工作人员研讨会和讲习班，以审查评价结果。比方说，劳工组织强调发展一个涉及一名资料员、一个计算机化资料库、各类技术和各式各样的正式、非正式散发渠道的评价资料系统，以更有效地协助各级决策水平作出决定的规划。根据评价的建议采取的纠正行动的后续行动亦极为重要，但是有些组织虽然已为此制定了相当有秩序的程序，其他一些组织则尚未有正式的程序。

104. 在发展和反馈整个组织的业绩资料这一较广泛的领域中，遗憾的是，中央评价单位、其他职责和作用仍然不够明确。人们已注意到，监测系统、项目和方案设计的改善、分析决策需要等的职责不明确。而且有效地将从评价中“取得的教训”运用于组织业务中的工作尽管相当重要，但中央评价单位的规模总的来说较小，目前约只能用十分之一的时间来进行内部汇报、反馈和咨询。

105. 监测和评价如要真正有效,则所需的反馈、其对象和时间均须明确,同时评价与项目和方案的拟定、执行和审查之间的联系须紧密而具体。评价单位可使用各种技术,以达到部分要求,但是一项精良的全面业绩资料系统需要由最高管理当局领导,须有将资料纳入方案制订系统的设计过程,审慎的分析和订明职责,以及不断改进方案系统。

106. 许多这些设计、监测、评价和反馈过程的性质,目前含糊不清意味着它们仍象行政协调委员会在1981年所称的只是方案拟定周期的一个“合乎需要的补充物”而已,而不是必要的“必须和完整的”组成要素。要重组根深蒂固的汇报和管制例行程序或迅速地从强调投入改为强调结果,这并不是件易事。此外,内在评价虽是向前迈进的一大步,但并未运用于很多组织的活动,何况深入评价的使用范围更小。

107. 然而,目前正在进行的改组资料系统的工作必须尽量设法澄清监测、设计、评价和反馈的职责和行动,使两者更密切联系在一起,以充分地制订以业绩和结果为基础的资料系统,供作出决策。有效的业绩反馈系统如作为积极指引和改善业务的工具而不只是作为推动遵行的工具,则是可推动符合组织发展及改善业务和结果的重要因素。

## B、向各理事机构汇报

108. 向理事机构汇报带来的关于业绩的问题与内部反馈带来的业绩问题是相同的,但前者较明确,因为过程较集中,取得的直接经验较多。评价汇报虽往往对他方有用,例如各国政府的技术合作项目,但其对象主要仍是各组织的理事机构和附属机构。评价结果摘录后,供作定期决策之用,它与内部系统不一样,不设法不断地报导组织的各级和各部门的情况结果。此外,1981年的联检组的情况报告亦指出,向理事机构的评价汇报数额从1979—1980年以来不断地增加。这种汇报目前几乎已成为一种普遍现象:本报告附件一表格显示,除一个组织之外,所有订有评价系统的组织目前均有某种向其理事机构经常汇报评价的具体形式。

109. 可以通过前一节所用同一业绩资料类型,如现有过程、监测、内部评价和

深入评价汇报的格局，但是根据理事机构目前使用它们的情况，其顺序必须倒过来。大多数组织现在对当地和（或）总部方案进行一些深入评价，其中有很多日益作为经常项目定期地汇报或提交给理事机构。理事机构的简要记录和组织经验表明，对这些研究报告的反应良好，其后举行的会议对其进行了大量讨论和后续讨论，并要求作出更多的评价。

110. 许多组织提供一种定期评价报告作为变通办法或作为额外补充，这种报告提出了一般的评价结果和格局，提供进行的评价的抽样摘要和（或）讨论评价系统的发展和扩展所取得的总的进展状况。这种汇报形式往往是以组织的内在评价系统为基础的。虽然，这种汇报不象具体深入评价一样适于进行扩大的讨论，但仍受到欢迎，可向理事机构提供有用的资料，稳步地向评价系统的进一步扩展和加强提供支助。

110. 然而业绩监测和情况汇报以及在内部反馈的情况较为复杂、模糊不清，但已采取了若干重大的倡议。粮农组织作出了很大的努力，以就其经常方案和外地方案的两年度审查制订评价的深入评价的内容。卫生组织的统一管理过程向其总部和区域管理委员会作出经常的状况、摘要和主题报告，并通过上两个机构向理事机构汇报。联合国有一种两年期方案业绩报告，此种报告简要地提供了有关其许许多多的方案的执行状况的数量方面的数据。教科文组织从1976年以来即就其方案的影响、成就、难题和缺点编制广泛的两年期报告。此外，诸如劳工组织、电讯联盟、卫生组织的各组织亦编写了年度或两年期报告，提供有关其整一系列活动总的审查状况的资料。

112. 联检组1981年的状况报告指出，多年来，许多组织已逐渐积累了大批各种活动报告、情况报告、进度报告和特别报告、审查研究报告和后续行动研究报告。这些报告可能会把理事机构代表们“淹没”在大量文件之中，使秘书处工作人员陷入看来是无止无休的汇报工作之中，但却仍无法得出多少关于方案业绩和结果的有用资料。上述评价汇报和改善的广泛方案审查的目的即在于协助补救此一缺点。然而，人们的印象是：业绩汇报仍然有用的“片断”而已，它们无法聚成综合简要的汇报系统。最显著的弱点似乎仍是，具体的费用和业绩情况的数量、质量有限，而且不及时。现在仍弄不清的是，现有的资料应如何有效地纳入理事

机构的中期计划和方案预算以及进行中的政策和方案制订中。

113 理事机构关心此一问题并不是新事。比方说，1973年教科文组织强调各组织有必要拥有精良的资料系统，以支助方案发展、方案制订周期以及成员国政府的资料需要，以助其在理事机构中作出决策。最近，教科文理事会第1981/63号决议重申有必要提供关于组织活动、资源的使用状况、结果和调查结果的及时和精确的资料，以促使各国政府得以更有效地参与方案规划和评价过程。

114. 联检组1984年关于政策报告、跨组织分析和提交给经社理事会的方案制订报告的报告以及其后由联合国秘书长作出的评论均讨论了这些问题，和各组织应考虑进一步改进的一些方针。秘书长察觉有一种趋势，即文件有说明多过分析的倾向，缺少政策建议，对复杂问题依赖既有的观点，一再要求编制更多的文件，尽管没有什么新的发展。他认为，如要改进现况有赖作出共同努力。秘书处应重订编制报告的方法的方针，会员国应设法节制对文件的要求，改善理事机构的决策程序，包括更有效地应用主要的方案制定周期文件，供方案审查和修订。

115. 截至目前为止的经验表明，若干一般的格局有助于加强向理事机构汇报的方法。第一，各组织一般认为，评价报告如先提交附属方案机构、执行理事会或方案委员会或负责深入评价特别主题领域的专门机构，它们将可得到更积极的讨论和利用。附属机构然后可将其评价辩论汇报给最高理事机构，理事机构一般开会较少，且其议程已经相当繁重。（检查专员在联检组1985/10号报告的个别摘要中扼要介绍了各组织的理事机构的结构，以设法强调评价这一方面的重要性。）

116. 第二，如果有关的附属机构理事机构积极地参与制订评价主题和职权范围，则评价汇报一般较有成效。如果上述机构定期不断地审查评价报告，则要这样做的可能性很大。理事机构和秘书处不应只要求“评价…”，而应事先共同定下要探讨的具体领域和问题；研究怎样利用调查结果；要进行的评价的形式，并审慎地估计其成本和新资料潜在价值；以及具体的职责和程序。此外，当评价报告提出之后，理事机构则须履行其本身的“质量控制”的基本职责。它应确定哪些评价工作是好的，理由何在；对不合格的工作进行有建设性的批评；审查对评价办法和方法及管理程序可能进行的修改。



117. 第三，小型的中央评价单位目前平均约花一半以上的时间来进行评价，向理事机构汇报，以及建议其后的后续行动。 所涉评价通常须先进行复杂的深入研究，后来如要加以编制供正式发表和理事机构讨论，则须额外时间。 因此，有关的理事机构必须承认，要求进行更深入的评价终必使这些为数不多的工作人员遭受实际的时间和资源限制，这种限制因素限制了他们所能进行的深入工作。 如第二章所讨论的，更重要的是，花在具体深入评价的时间无疑地会耗去评价单位履行评价系统发展和管理职责的时间，而履行此一职责却是要扩展评价，使其有系统地包括整个组织和提供高质量的工作，所不可或缺的。

118. 最后最重要的是，理事机构必须与其秘书处一起确定它们作出决策所需的业绩资料。 各秘书处一般作出很大的努力，应用其可得的少量资源来建立精良的评价系统，开始评估内在决策系统和外部汇报系统，并使其现代化。 然而，理事机构不应只鼓励最高管理当局促使预算编制、会计和业绩管理资料汇成一个综合的方案制订周期。 它们亦应做为最后用户，辩明价值有限的现有资料和报告，加以剔除，合编或修改；确定它们愿以什么代价获得其所需的具体业绩资料，确定可采取什么措施，来建立更精简有效的内部反馈系统和外部汇报系统。

## 六、合作活动

119. 过去几年，联合国系统各组织在支持各国政府发展评价能力，协调评价办法和过程（特别是技术合作项目）以及在联合国系统内外的评价单位之间建立联系等方面取得了一些进展。但进展受到了有限的评价资源和许多内部评价系统尚存的发展管理任务的限制，但是国际评价网的轮廓已逐渐成形。

### A. 同各国政府的合作活动

120. 1982年，联检组散发了一份关于联合国系统在各国政府开展评价工作的合作的报告。<sup>25</sup> 报告注意到，评价工作作为发展管理业务的组成部分一向开展得相当缓慢。但过去几年来，各方对评价工作在改进发展方案和项目的价值，有了较多的了解；同时有了新的政府间政策性倡议，日益着重方案结果、各国自力更生的管理业务能力、评价可起的重要作用。报告初步提供了这一“新”发展领域的行动和构想、包括过去阻碍评价进展的因素和获得成功的重要因素。报告扼要介绍了十六个联合国系统的组织和其他组织的活动，扼要说明七大类合作评价的活动，载列了一份选列的与各国政府评价工作有关的最近文件附加说明的参考书目。

121. 联检组的结论是，该报告只是进行一项长期的、渐进的艰巨共同工作的起点。它建议联合国系统各组织在发展其本身的评价系统的工作中，考虑采取一系列行动，不断地协助各国政府开展评价；而各国政府和其他双边、非政府和国际组织亦应考虑在这一领域的进一步合作工作。由于发展各国政府的评价能力的合作工作一直未受到很大的重视，联检组另建议行政协调会、各组织的理事机构和联合国（因其总的承担发展研究、规划和行政责任）考虑可提供什么支助和后续行动。

122. 行政协调会在其1983年对本报告的评论<sup>26</sup>中指出，它强烈支持合作发展各国政府的评价活动。它认为，许多组织在这方面已十分活跃，它们将继续进行这项工作，尽管进一步行动的主要障碍是，难以取得所需的资源、工作人员和训练材料，来扩展评价支助。行政协调会说，它将继续审查这一主题；各机构应准备随时应要求协助加强评价；改善国家一级的监测和评价的活动现已开始，其办法是：通过受援国政府的充分参与监测和评价由联合国系统支助的项目。

123. 各理事机构在审查此一报告时亦支持作出进一步的工作。联大1983年12月重申有必要配合受援国的国家发展过程和方案，提高系统的业务活动的影响和迫切性，并重申评价是达到合理和适当利用可动用资的一个重要部分。它还强调了联合国系统在应发展中国家之请、协助它们发展评价能力的重要作用，并请联合国秘书长为此同系统的其他组织磋商，以拟定各项提议。<sup>27</sup>

124. 其后，许多组织除了各国政府基本上参与其评价的活动以及联检组1982年报告讨论的活动之外，另加上了一些合作活动。

- (a) 粮农组织在14个国家进行项目或国家一级的监测和评价活动、在10多个国家举办讲习班，以及在50多个国家进行试点研究，以拟订监测和评价农村发展的社经指标。
- (b) 世界卫生组织制订了共同纲领和计划，帮助各国监测和评价其本国的保健策略，并为此在该组织所有区域举办了各种课程、讨论会和其他会议。
- (c) 劳工组织为受援国和捐赠国举办关于设计和评价的研讨会，为各国官员举办当地问题研讨会；工发组织举办的外地培训研讨会中有250名政府官员参加；世界银行举办了区域研讨会，在其经济发展研究所的课程中编入监测和评价的课目；教科文组织也就其职权范围内的领域举办关于方案制定和评价的课程。
- (d) 世界粮食方案目前正在协助15个国家设计和建立项目监测与评价能力，作为其发展内在监测和评价系统工作的一部分，这项工作由各该国家机构和政府机构的积极参与。
- (e) 联合国技术合作供发展部举办了四次区域间规划讲习班，讲习班特别注意计划执行进展的监测和评价问题，该部还正在进行有关公共部门方案的业绩评价和执行情况的其他活动。
- (f) 发展和国际经济合作总干事最近编写的一份关于联合国业务活动的年度报告扼要介绍了关于采取的行动的后续行动。
- (g) 国际农业发展基金和粮农组织在农村发展领域进行了大量的联合行动（见下节）。

- (h) 儿童基金会在其基本“国别方案制定”办法的范围内，正与各国加强协作资料的发展、监测和评价的过程，并就儿童基金会各地区、各种不同经社背景的当地一级、国家次一级、国家一级的备选合作方案办法向其执行理事会汇报。

125. 开发计划署在推动和加强各国政府的评价方面具有极大的领导潜力，因为它所资助的项目有几千个、它制订了国别方案的过程、设有115个外地办事处为全世界150个国家服务。在1983年年底设立的中央评价办公室的具体职权之一是，协助开发计划署各业务股这方面的工作。开发计划署发行了一份全世界中央评价当局的名录，<sup>28</sup> 并通过中央评价办公室及其区域局审查和发展适当的技术援助项目并满足了几项要求，目前正设法制定机构间办法。

126. 尽管各国具有适当的行政能力的重要性在过去几年来已受到承认，但由于资源极为有限以及过去几年发展有困难使得人们转而较为直接注意建立自力更生的本国管理能力、包括评价的综合作用。根据这些方针编制的许多最近的文件有：

- (a) 1981年通过了《支援最不发达国家的新的实质性行动纲领》，纲领呼吁增加提供在发展管理领域、包括评价的专家服务和在职训练。1982年举行的一次政府间后续行动会议进一步同意，最不发达国家有必要在其各主要部和组织中设立项目/方案编制、挑选和评价单位。<sup>29</sup>
- (b) 世界银行1983年的世界发展报告<sup>30</sup> 中载有一个关于发展管理问题的特别章节，该节认明了发展中国家在欠缺和困难条件下，增进公共部门管理质量所涉的共同问题和可采取的行动。其中有几章特别强调业绩评价和资源的可靠来源、改进规划——预算——评价之间的联系、建立管理技能、指导各国政府设法进行行政变革的重要性。
- (c) 世界银行1984年项目业绩审计结果的回顾报告<sup>31</sup> 探讨了25个农业项目在项目完成后几年是否能“持续保持”成功的问题。报告认为，项目体制组织的能力和灵活性是决定项目是否能持续下去的主要因素，内在监测和评价对项目在执行中进行调整是极为重要的；它亦认为，几乎每一无法持续下去的项目，其失败原因均因为未充分注意到有必要建立执行后期的体制能力。

- (d) 1984年联合国一个关于公共行政和资金问题的专家会议审查了在国家和国际一级的局限性、需要和适当行动。专家们的结论是，公共行政系统应做为改善公共部门的业绩、生产率和责任，并应优先改善现有机构，而不应设立新机构或扩展现有系统。
- (e) 世界粮食理事会1985年的两份报告分析了非洲粮食计划和战略的执行状况。第一份报告<sup>23</sup> 强调有必要“坚持有系统地”除去在训练有素人力方面的弱点，并强调供政策分析和制订、项目管理、监测和评价的现有资料的重要性。第二份报告<sup>24</sup> 突出，非洲各国政府和援助机构有必要审查关键性问题和各种不同的见解，以及更佳地协调其行动，提高援助效力，以解决非洲前所未有的粮食危机。

127. 联合国系统为支持各国政府的评价和加强总的发展管理而做出的努力当然遭遇到许多障碍。1982年联检组的报告认明了很长的一系列要获得成功的重要因素，它首先提到的是坚定的政治承诺和支助。有些发展中国家已应用一些精密的评价系统，但其他一些国家的评价活动仍极为薄弱，另一些则根本尚未进行评价活动。全世界各国就评价工作发表的现况或分析资料仍然不多。评价的发展必须符合许多不同的社经和文化背景，并在政府各级部门运用。联合国系统的各评价单位为了扩展和改善其本身的内部系统，工作已十分艰巨，而其供同各国政府进行评价的具体资源又极少。此外，如1983年行政协调会的评论所指出的，联合国系统评价单位如要发挥作用且有效力，各组织必须建立起其本身的体制能力，以提供有见地的适当意见、体制建立和训练，避免提供杂乱无章不一致和不利生产的援助活动，这种活动可能会进一步阻碍许多发展中国家业已有限的管理能力。

128. 尽管存在着这些问题，发展行政当局最近增加注意加强行政能力和自力更生地解决问题强调说明了在此一领域进一步工作的重要性。世界各国政府正设法克服许多阻碍进一步获得经济和社会发展的严重限制。为支持评价而作出的努力对联合国系统各组织本身亦有助益，因为它使得发展中国家政府在技术合作活动中变成更强有力的伙伴。然而，最重要的是，对各国政府的评价提供支助是实现联合国系统所有的业务活动的较长期目标所不可缺少的：这一目标是协助各国政府更佳地制订、管理、分析和改善其本身的方案的业绩和结果。

## B. 同其他组织的合作活动

129. 协助各国政府加强评价的一个重要方法是，更佳地统一与协调联合国系统内外的评价办法和过程。这对与联合国系统各组织和其他组织的评价工作最有直接的密切关系的技术合作活动来说，尤其如此。在这方面，过去几年来亦取得了进展。

130. 联检组1982年关于支助各国政府评价的报告认为，农村发展是协助各国政府进行评价最活跃和繁忙的领域，一般也是最优先的技术合作领域。1984年年底，行政协调会农村发展工作队的监测和评价小组发行了在农村发展活动中设计和使用监测与评价的指导原则。<sup>35</sup> 这些原则的目的是，协助发展中国家的农村发展官员，在项目、部门或国家一级建立简易但有效的评价系统。

131. 国际农业发展基金作为小组的召集者同粮农组织和世界银行合作编制了指导原则，并受到联合国系统各机构和系统外的各组织的支援。行政协调会工作队于1984年核准这些原则可应用于联合国系统支助的项目。这些原则补充了各机构本身的部门准则，并代表它们的共同谅解和共同努力，以提供一个概念和实际的体制，在这一体制中各国的监测和评价系统可获得发展及灵活地应用。农发基金还准备印发一份关于概念和名词的词汇，以及各组织在这一领域的原则和做法的汇编。

132. 此外，行政协调会工作队于1983年请粮农组织收集和散发关于监测和评价农村发展项目领域的训练活动的训练材料和资料。其目的是通过定期交换资料来协助发展中国家的培训机构以及负责这一领域工作的国际组织和发达国家的组织。粮农组织的发展政策研究和培训服务处开始建立一个关于培训材料的计算机化资料和追查系统，其基础是由19个组织提供的初步投入；该处同时收录了在全世界各地举行的关于监测和评价的研讨会、讲习班和会议的资料。

133. 组织间的协调问题亦在若干较广泛的各级获得处理。方案与协调委员会自1978年以来即开始对某一具体部门的系统活动进行跨组织方案分析。对各组织的中期计划选定的部门的跨组织审查亦已开始，同时也开始审查若干关键领域的联合规划活动。<sup>36</sup> 联合国已建立了一个计算机化的数据库，其中包括了系统公布的工作方案和预算的所有实质性方案活动。1984年，联合国秘书长汇报了今后可进行跨组织方案分析的领域，以及如何使其最佳地纳入有关的评价报告和规划回顾中。<sup>37</sup>

在这些过程中，以及在联检组报告和秘书长对向经社理事会提出报告的办法的意见<sup>38</sup>中，均考虑到了这些研究报告的费用功效问题，以及改善其使用的各种办法。

134. 负责发展和国际经济合作事务的总干事关于业务活动的报告过去几年来一再强调可提高联合国系统方案和项目总的功效和效率的措施，包括稳步加强评价和实际措施，以提高国家一级的协调。<sup>39</sup> 这些报告强调援助机构有必要进行紧密的援助协调，以一致地将其个别的援助方案纳入总的发展工作，以及尽可能简化和统一各种程序，来减少各国政府的行政负担。

135. 由工发组织、开发计划署、粮农组织和原子能机构组成的一个机构间特别工作队正在审查项目文件中的共同设计要素，特别是其后进行监测和评价所需的资料。各机构还承认，项目汇报今后如要获得改进，应考虑各国政府更多地参与管理以及再度强调评价要素；它们还认识到，系统的主要供资机构、开发计划署、联合国人口活动基金、农发基金、粮食计划署和儿童基金会必须探讨进一步简化其具体援助程序和资料需要的各种可能性。

136. 开发计划署则更直接地同其执行机构一起进行修订和刷新其项目监测、评价和汇报的程序。一个机构间评价工作组举行过三次会议，以审议新的程序草案。这些程序现已在业务一级试用于开发计划署全世界各地的活动，这一试验将继续进行至1986年5月。机构间工作组将在1986年年中审查和分析所取得的经验，并审议是有必要加以修改，然后将此一程序最后定下，时间可能是1986年年底。

137. 目前这一试验期间，是可进一步改善、协调和精简联合国系统的项目监测和评价过程和办法的一个极佳机会。在试验中，开发计划署强调有必要对工作人员提供更多的关于设计和评价的培训；采纳了开发计划署外地工作人员、执行机构和各国政府官员的意见；以及他们对于修订过的监测、评价和汇报系统是否具有下列作用的评价意见：(a) 提供外地和总部执行伙伴所需的资料；(b) 有助于进行必要的决策；(c) 是否能以合理的人力、时间和费用进行工作。

138. 此一批评式的评价是保证修订过的开发计划署的程序是最佳的以及将其同改良的方案和项目管理紧密结合在一起所必须的。希望它亦将审议项目的设计和项目文件的格式。关键阶段将是：机构间小组以及其后行政协调会对试验期间所取得

的经验以及机构本身的经验所进行的审慎和周密的评价。如能为开发计划署支助的项目制定共同议定的健全程序，则各机构可考虑如何以及在何种程度上这些程序可共同地应用于它们由其他资源供资的项目和方案。

139. 个别机构的合作性评价活动目前虽然少，但亦已扩展中。除去开发计划署业已制定的主题评价方案之外，有些机构有时还同其他机构、发达国家和发展中国家的政府评价单位、世界各地私立研究所、大学和其他国际机构和非政府组织共同对某些部门进行评价。同世界各地的区域发展管理和培训机构、最近几年来不断扩展评价业务的区域发展银行以及诸如经济合作和发展组织（它们拥有一组审查过去评价工作的评价人员）进行合作的潜力极大。此外，若干行政协调会的工作队、开发计划署机构间工作组以及联检组非正式机构间评价会议不断地提供场所，供评价接触和交流意见。

140. 但合作和统一的工作是有些难题的，尤其是由于各组织的中央评价单位极小，但面对进一步改善和扩充其本身评价系统的迫切工作却很多。联合国系统内的共同努力对某些组织来说是极为有用的，但是这些工作一成不变相当耗费时间，因为所涉的要求、例行和核准程序有很大的不同。与联合国系统外各组织的合作可能十分累赘，因为可进行合作的组织为数极多，而且大部分最乐于合作的组织可能拥有十来个可供评价工作的人员，因此合作一工作可能远超过对口的联合国系统组织只拥的一、二个评价工作人员的工作负担。此外，进行协调和统一的工作不能是只纯粹为了协调和统一而已，而应作为是适当选定、实用、面向行动和互利的活动来进行。

141. 总而言之，还是出现了若干积极的局格。第一，各组织既已建立和扩充了其本身的评价系统，因而取得了一个经验基础，对实际资料的交流与合作大有帮助。第二，如上述合作工作所指出的，评价、特别是在技术合作领域中的评价至少已实质地朝向较为统一和简化的办法和程序的方向迈进，尽管尚待做出很多工作。第三，这种趋势逐渐形成成为一种评价经验、活动和人的国际网，这对在今后扩展和加强评价以及改进方案的工作是极为有用的。



## 七、评价的利用和价值

142. 第二章简介了各组织在应用评价方面取得日益增多的经验的情况，第三、四章则扼要介绍了与评价结合、方法、业绩反馈和汇报、合作活动有关的各种问题。本章将探讨关于评价应受到何种妥善的利用及其价值的这一关键问题。

143. 1977年当联检组在编写其初步状况报告时，评价还是一个组织松散的构想和活动的混合物，联合国系统在过去二十年来对其的兴趣时大时小。1981年，在编写第二个报告时，大多数组织已进入了发展评价系统的阶段，但仍未进入广泛执行的“关键阶段”。然而在1985年，检查专员认为，只要评价系统积极地受到应用，它们就能显示出其对改善组织业务所具有的实际价值。

144. 各组织引述了许多实际应用内在评价和深入评价的格局。日益增多地应用方案预算评价和内在评价过程大为有助于澄清和简化方案与项目目标、战略和工作方案。这反过来又有助于缩短长时间的设计和核准过程。提高项目文件和项目预算的质量，推动重订或废除无法以一致和合乎现实方式制订的拟议的活动。评价有助于认明了执行方面的瓶颈、问题、混乱和不当，并可立刻建议纠正行动。更重要的是，评价可协助重订项目和方案的方针，以便实现其既定目标；辨明须重新调整战略的变动中的情况；提供所需的关于取得的结果的资料，以利就关键问题作出决定；认明获得成功的因素和办法，以供更广泛的应用；指出重复以及需要进行的协调；推动对在管理过程、确定结果方法和执行格局方面所需改善的政策性审查。

145. 由于国际经济局势、供国际发展的资金拮据、许多组织采取不增长预算政策等因素，使得评价的价值不断增高。这种趋势要求人们尽可能注意结果，以便从所有现有资源中取得最大的利益。行政协调会1982年关于评价的评论指出，评价的资源水平虽不高，但可带来远较其费用为高的方案利益，其办法是：直接费用节约，提高效率，在效率较高或效率较低的各领域中合理地分配应用现有资源。各组织引述了若干通过评价而大幅度节约费用的例子，特别是在较大型的商品或项目方案，或支助和行政过程领域中。这种认明无功效、浪费或重复的工作已日益成为评价工作的重要组成要素，但它只是较大的评价“成本—效益”工作的一部分而已。评价“成本—效益”的工作的目的是，协助有效执行以及政策和方案管理。

协助保证继续维持適切性和朝向目标进展。

146. 现亦已开始进行“评价的评价”。若干组织聘请顾问或内部工作组来评估其内部评价系统的业绩。这些研究认可了所采取的总方针，鼓励进一步加强和（或）建议具体步骤，以更稳固地将评价与方案制订周期相结合，改进其用途。尽管后续行动系统尚未极佳地受到发展，但若干组织亦进行了审查，以确定评价结果在管理人员与合作机构的业务中继续受到利用，而且绝大多数的建议也业经执行。此外，外部审计员审查了若干机构的评价过程的运用情况，或对其使用表示赞扬，或建议应该加强的各方面，并鼓励扩展评价活动。

147. 评价的价值可直接从使用者对其需求的稳步日益增加看到。根据到目前为止的工作来看，许多附属机构和理事机构鼓励继续扩展评价系统，呼吁具有利害关系的领域进行更深入的特别研究，要求继续就系统的发展和调查结果的格局的状况进行汇报。目前几乎所有的组织都拥有某种向其理事机构定期汇报评价的形式。现已开始同方案或技术合作委员会进行积极而持续的评价对话，而且评价亦日益作为一个经常项目列入其议程。在未制订系统的组织中，目前也有越来越多的人要求进行较严格的评价行动，以及改进业绩汇报。

148. 各组织的上层管理当局也比以前活跃，它们建议各种供深入评价研究的主题，重新考虑基本的管理和决定过程，以及要求关于评价结果和格局的内部情况汇报。深入评价和内在评价工作在外地方案和总部方案中稳定增长，评价工作计划、汇报和准则也大多已体制化。除了刚开始进行评价活动的组织之外，大多数在1981年制订了初步系统的组织继续积极将这种系统扩大应用于新领域，而拥有“最老”的评价系统的组织、如开发计划署、粮农组织和世界粮食计划署等早在1960年代即已制订了其系统，这些组织在进一步修订、扩展和结合其评价工作方面最为活跃。

149. 深入评价虽是最为明显的活动，内在评价系统则对整个组织的影响最深。深入评价相对来说较复杂，成本较大，因此在挑选它们能够处理的少数方案或领域时，必须极为谨慎。内在自我评价的“内在”特点强调它可在整个组织中有系统地受到应用。在此办法中的有结构的标准化评价格式和定期的汇报要求管理人员

对进展和结果（不论是否成功）进行定期、有文件佐证的评价。因此，内在自我评价制订了一种机制，衡量整个组织的业绩的可靠性，以及制订一种汇报业务结果的有条不紊的程序，以供较高一级进行审查和分析。

150. 内在自我评价的“自我”组成要素亦极为重要。有人怀疑管理人员是否可客观地评价其自己的活动的成败或有问题，但评价的格式如能标准化、符合要求、有文件佐证，必能促成其客观性。但其基本的理由是，有必要在整个组织的参与过程中建立评价能力和结果方针。

151. 到目前为止内在自我评价与广泛的工作人员培训方案混合在一起的少数组织认为，这项工作稳固地奠定了进一步发展评价系统的基础。这些组织的意识形态正逐步改变。工作人员越来越熟悉好的设计原则，了解评价的意义以及其作为合理重要的管理工具可发挥的作用。他们对内在自我评价的要求回应往往极为肯定和坦诚，因为他们承认上层管理当局有必要（甚至鼓励）立即提供支助和关切，以处理出现的各种问题，而不是让某一方案或项目偏离目标，才对其负责。由于他们的这种态度和理解，评价终能比过去更加成为例行工作、更经常地进行。

152. 凡已取得评价经验的组织均认为，它们在评价方面取得的成果虽不小，但决不能沾沾自喜。首先，尚待进行的工作仍很多。第二，评价只不过是一个管理的工具：其成败与组织内的上层管理领导、理事机构、方案制订系统、决策资料和其他管理和审查过程的质量和支持程度息息相关。上述观点表明有必要作出两项重大的长期努力，以提高今后评价的价值。

153. 大多数组织的评价目前至少按理可应用于所有的活动。附件表格显示，人们已取得了许多进展，但总的来说，仍有许多工作要做。有些组织才刚开始应用评价。其他一些组织只对部分领域进行评价。某些极为重要的方案和活动极少受到评价。

154. 各组织现已越来越有系统地对其外地方案和大部分项目进行内在自我评价和挑选进行深入评价。但就总部方案和活动来说，内在自我评价尚未跟上方案预算的范围，而深入评价一般极具选择性。各组织必须在其极为有限的资源范围内，逐步但稳步地扩展其评价范围和适当的办法，以制订某种对其所有活动的进展和成

果进行有系统的评估的形式。粮农组织和卫生组织在扩大全组织范围的评价方面，所取得的进展最大。但是，它们承认，仍须作出很大的努力，以有效维持、巩固、修订和改善既定活动的评价的质量。

155. 第二，本报告开头所提到的行政协调会和联大有关政策的说明将评价视为是组织决策过程的“必要和完整的”部分，并指出有必要在“整个管理发展努力”中建立评价能力。第三章和第四章讨论了许多组织现在进行的结合与评价所涉及到的要素、联连和问题，以制订出较均衡、合乎需要和简化的决策系统。卫生组织的官员从其“统一的管理过程的前景”来看，指出，卫生组织现已难以将评价视为与方案制订和预算编制体制、管理资料流动、对管理过程的支持和各成员国的有效卫生方案毫无相干的一个主题。

156. 因此，评价不视为是对成败的一种个别的评估或只是一项受到关切的事项而已，而应视作是正在运用的组织学习系统的一个基本要素。评价的目标是为了使方案更顺利地执行，改进其结果，以及确认和鼓励更佳的业绩，即刻纠正问题，对变化中的环境和用户的需要警觉地作出反应。

157. 一个健全的组织应订有明确的宗旨和目标，适当的资源布署和结构，以实现目标，双向的业绩通讯和反馈，同时具有积极分析并解决问题、评价及制订方案的能力。协调良好的过程应可用来确定谁需要资料，组织中什么部门需要，何时需要，然后才提供资料。由于管理人员和政策制订人越来越熟悉利用现有资料，因此这一业绩管理系统应能导致管理能力、方案质量的提高以及更合乎需要。联合国系统各组织现既已投入了这一管理发展的道路，应继续积极地朝这一方向前进。

## 八、结论摘要和建议

158. 在过去数年中，联合国系统各组织已进入了执行评价系统的“关键阶段”。联合国和教科文组织尽管较落后，而且一些较小型的机构几乎未进行什么评价活动，但评价仍比以前受到较为广和有系统的利用。

159. 内在评价和深入评价现已应用于技术合作活动的大多数项目或较广泛的方案，它们亦已逐渐应用于总部方案和活动。中央评价单位和基本评价系统的职能现已较为明确地确立。但最主要的是，评价已在应用，而且它通过提供分析性资料，可协助改善业务、实现既定目标，以及根据取得的经验教训制定改良的政策和方案，从而证明了其价值。

160. 行政协调会在其1982年回顾报告<sup>40</sup>中，审议了在发展和国际经济合作中的经社危机，以及多边主义结构正逐渐崩溃。它的结论是，联合国系统曾有过具有功效和效率的记录，但对系统业绩的期待和所提供的资源稀少之间的差距越来越大，造成了“严重的信誉和功效问题”。行政协调会的结论是，有必要提出明确的证据来反驳这些批评，而有系统的评价程序正可协助解决这一问题。检查专员认为，评价使用三年后正显示出其价值，而且如继续扩展和加强评价，则可稳固地支持进一步改善系统业务的业绩和质量的长期工作。他提出了下列的一般性结论和建议，以供各组织连同第JIU/REP/85/10号文件所列的对个别组织评价活动和进展的评估一并审议。

161. 业绩资料：大多数组织目前所取得的评价经验证明对方案和项目的改善是有用的，同时也为继续扩展评价系统定下了基础。此外，评价主要关切效率，这反映于许多组织已采取了倡议来改善其决策过程。然而，就整个系统来说，目前比较强调的仍是方案投入的日常工作而不是实际的产出和结果；由谁采取行动来改善其他决策成份的职责仍不够明确；方案状况和业绩资料的流动量仍不够（第二、A、三、五和六章）。

建议 1 各个组织应采取行动，坚定地将评价和其他基本过程结合成一个合乎需要、面向业绩的精简的资料系统，并通过一个较长期的管理发展过程来加以重新评估和改善。

作为这一过程的一部分，各个组织应逐渐稳步地扩展其评价系统，以至少对其所有活动进行某种形式的定期评价，特别是通过制订“内在”评价要求，在其方案预算或工作方案中述明目标、目的和指标（第99—107段、第152—157段）。

此外，为了确保一个巩固的综合系统，各个组织应在其中央评价单位或其他部门中订明具体协调一致的职责和行动，以便：

- (a) 协助改善和监督项目和方案设计的质量，目标的述明，进展和业绩指标（第46—52段）；
- (b) 提供一个简化但相当持续的关于业务费用和业绩状况的资料，并在可能时同计算机化资料系统的发展相结合，以满足业务和方案管理人员的监测需要，并方便上层管理当局和理事机构制订政策（第57—61段、95—98段、111—116段）；
- (c) 为工作人员提供管理方面的培训、包括设计、监测和评价的要素在内，以使组织对全组织这些领域的了解，并建立起管理能力（第71—74段）。

162. 评价的标准和质量：内在自我评价的日益使用大可促成各组织基本评价过程的标准化、特别是对技术合作项目来说，同时也可协助统一评价办法的工作。日益增多的深入评价工作亦慢慢地创造经验，以进行对各式各样的方案和项目进行深入评价的艰巨工作，这终将有助于采取较共同的方法和办法。评价一词虽不象以前一样被滥加应用，但维持评价质量仍是大家须分担的一个重要责任（第四、第五、B章）。

建议2 各个组织应就其经常使用的各种评价形式制订明确的标准和职权范围，以建立起评价的信誉，将其作为是对决策进行支助的一个健全、客观的来源。评价单位应监督评价工作的质量，而管理当局和理事机构应就评价汇报不断提供反馈，以便稳步地改善其质量以及合乎它们作出决策的需要（第84—89、116—118段）。

163. 合作活动：支持各国政府开展其本身的评价能力的工作在过去几年已取得进展。但从迫切的开展需要和大家日益认识到有必要加强本国行政能力一事来看，为此提供的资金仍然极少。各组织亦设法在某些领域制定共同的评价办法，尤其是现正在机构间作出巨大努力，以修订开发计划署的程序，就其支助的成百上千个项目进行监测、评价和汇报。各国政府和世界各地的其他组织进行越来越多的评价活动，这就提供了交流评价经验和知识的新机会，一个国际评价网的轮廓正开始成形（第六章）。

建议 3 各个组织如有可能应继续积极地寻求具体的合作与协调活动，以协助加强各国政府总的管理能力，分享评价经验，为统一并简化评价办法（第 128、137 - 141 段）。

164. 中央评价单位的工作量：中央评价单位取得足够的资金是协助发展、支助、管理、扩充各组织总的的评价能力和评价系统所必需的，也是充分获得评价的好处所必需的。然而，这些单位的规模仍然十分小，而且过去几年来尽管其工作量不断增加，这些单位几乎没有增长。许多系统发展工作和监督职责仍待进行，但中央评价单位的大部分工作现仍用于进行深入评价。如果“成本—效益”关系中的成本方被压制太久，评价质量和评价系统的进一步开展均会受损（第二，B 章）。

建议 4 各个组织均应不断地密切审查其中央评价单位的专业人员的配备需要、尤其是根据其工作量来进行审查，以保证资源与职责相称，以及不损及基本评价系统的质量和扩展（第 27 段）。

1984-1985年,联合国系统各组织评价系统的活动

组织名称	1984-85, 合计		中央评价单位					评价形式				评价系统的其他功能					
	开支估计数 (百万美元) b	专业 人员 总数 d	单位名称和设置的部门	1984-85年基金总数					技术合作 (外地方案)				正式 工作 方案	工作人 员培训 方案	评价 准则 1.1	开发 计划署 准则 1.1	定期向 理事机 构汇报
				设立 的 年份 f	开 支 估计数 (百万美元) g	专 业 人 员 职 位 数 g	顺 向 年 h	内 在 项 目 自 我 评 价 1	深 入 项 目 评 价 j	较 广 泛 的 评 价 j	内 在 项 目 自 我 评 价 k	外 部 评 价 k					
联合国 秘书处	2,940.5	5,236	国际经济和社会事务部, 中央评价股	1974 (1980) (1985)	1.3	4	1/2	○	●	●	○	●	○	○	○	○	○
儿童基金会	761.0	1,010	方案发展和规划司, 规划和评价科	1976	(1.5)	(2)	1.1/2	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
人类住区(生 境)中心	50.2	98	执行主任办公室, 高等 评价专员	1984	.1	(1)	-	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
贸发会议	80.1	260	秘书长办公室, 方案协 调和评价股	1985	.1	(2)	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
国际贸易中心	55.3	146	执行主任办公室, 高等 评价专员	1975	.2	1	1/2	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○
开发计划署	192.6	987	方案政策和评价局, 中 央评价办公室	1967 (1983)	1.3	3	6	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○
环境规划署	120.4	153	执行主任办公室, 评价科	1975 (1985)	.1	2	1/2	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○
联合国人口 活动基金	271.1	153	政策和评价司, 评价处	1974	(1.9)	6	1.1/2	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○
难民署	832.7	496	援助司司长办公室, 评 价股	1980	.4	2	1/2	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
粮农组织	1,074.6	3,244	方案、预算和评价办事 处, 评价服务处	1968	1.5	(6.1/2)	-	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
原子能机构	275.8	582	e	1980	.6	3	2.1/2	●	●	●	○	○	○	○	○	○	○
民航组织	180.6	650	技术援助局评价办公室	1982	.2	-	1/2	○	●	●	○	○	○	○	○	○	○



1984-1985年, 联合国系统各组织评价系统的活动(续)

组织名称	1984-85, 合计		中央评价单位			评价形式					评价系统的其他功能						
	开支估计数 (百万美元) b	专业人员 总数 d	单位名称和设置的部门	设立 年份 f	1984-85年资金总数			技术合作(外地方案)					总部方案和活动				
					开支 估计数 (百万美元) g	专业 人员 职位数 g	顾 问 年 h	深入 项目 评价	在广泛 的评价 j	在自 我评价 k	深入方 案评价 l	外部 评价 m	正式工 作方案 n	工作人 员培训 方案 o	评价 准则 p	开发计 划署 准则 q	定期向 理事机 构汇报 r
农发基金	50.0	74	经济和规划部, 监测和评价司	1979	2.0	2	5	●	●	—	●	—	●	—	●	—	●
劳工组织	492.1	1,388	方案制订和管理局, 评价股	1978	.7	3.1/2	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
国际气象组织	41.2	121	秘书处办公室, 评价股	1984	.1	(1/2)	-	—	○	—	—	—	—	—	—	—	○
电信联盟	178.0	425	—	-	-	-	-	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
教科文组织	638.1	1,382	总干事办公室, 中央评价股	1978 (1984)	.1	4	1/2	●	●	○	●	●	●	●	○	●	●
工发组织	265.3	472	评价股, 副执行主任	1976	.7	4	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
邮政联盟	22.1	78	—	-	-	-	-	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
粮食计划署	1,473.7	1,140	执行主任办公室, 评价服务处	1966 (1969)	2.5	11	2.1/2	●	●	—	●	●	●	●	●	●	●
卫生组织	979.8	1,854	负责卫生组织方案发展管理过程的官员	1973 (1982)	(.2)	(1/2)	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
产权组织	44.6	91	—	-	-	-	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
气象组织	83.2	197	—	-	-	-	-	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
世界银行	1,375.0	2,855	主管业务评价的总干事, 副执行干事	1970	13.7	60	5	●	●	—	●	●	●	●	●	●	●
合计:	12,478.0	23,092			29.2	118	27	● = 11 ○ = 6	● = 17 ○ = 2	● = 18 ○ = 2	● = 6 ○ = 3	● = 10 ○ = 3	● = 9 ○ = 0	● = 16 ○ = 1	● = 9 ○ = 4	● = 12 ○ = 6	● = 17 ○ = 0

- a 表中“秘书处”包括联合国总部各部门、各区域经济委员会、联合国所有的办事处、中心、基金会和其他机构，但不包括联检组以前的评价现状报告分开摘述的八个联合国实体。国际经济和社会事务部的中央评价股在整个组织中发挥着主要的评价作用，并承担评价包括联合国中期计划和方案预算在内的所有活动的职责。
- b 1984—85年的开支总额估计数包括经常预算和预算外开支，数字摘自行政协调会关于联合国系统截至1984年7月6日的开支的报告（E/1984/70）表1，但下列组织除外。行政协调会表格并未将住区中心、贸发会议、环境规划署、难民署、工发组织的数字分列：这几个组织的数字取自联合国1984—85年方案概算（A/38/6）所列的直接费用数字总额，因此业已从行政协调会为联合国计算的数字总额（38.368亿美元）中扣除。国际贸易中心的数字采自行政协调会表格的脚注，亦从行政协调会关于联合国的总数中扣除，而在该表中分列的近东工程处的数字则加入联合国的总额。关于开发计划署、农发基金和世界银行的情况，见脚注C。
- c 开发计划署的开支数额采自行政协调会的表格。它只包括由该署负责管理的方案的数字，由该署供资、但由其他组织执行的方案的数额不包括在行政协调会的表格中：其他由开发计划署供资的活动列在行政协调会表格中执行这活动的联合国系统机构的项目下。农发基金1984—85年行政开支约为5000万美元；农发基金承诺总额为18亿美元。世界银行1984—86年会计年度（6月30日截止）的行政开支估计额为13.75亿美元；中央评价股的开支估计数（业务评价职员）在两个会计年度期间是一样的。世界银行1984—85会计年度的承诺总额、包括国际开发协会的数字在内为138亿美元。
- d 专业人员总数的数字采自行政协调会关于联合国共同制度截至1983年12月31日的人事统计数字的报告（1984年8月13日ACC/1984/PER/37）表一，但不包括下列各组织。人类住区中心、贸发会议、环境规划署、工发组织的数字在行政协调会表格中并未分列：它们采自联合国1984—85年方案概算（A/38/6）所列的专业人员职位总额（即稍高于实际的人员数额），因此亦从行政协调会为联合国计算的总数中扣除（6,141）。不过，近东

工程处的人员数额在该表中是分列的，因此加入了联合国的总数中。在行政协调会表格中列在开发计划署项下的联合国人口活动基金的人员在本表中分列，并从行政协调会计算的1,140名开发计划署人员中扣除。卫生组织的数字包括泛美卫生组织的员额，劳工组织的数额则包括国际高级技术和职业培训中心的人员。世界银行的数字是截至1984年6月30日的数字。

- e 原子能机构的内部审计和管理服务办事处具有“协调评价”的功能，在技术合作部设有评价股，以及有一个保护评价司（设有21个专业人员职位）。本表所列中央评价股的数字只包括前二个单位，不包括保护股，因为保护股的工作极为专业化、技术性极高，同联合国系统其他中央评价单位的工作有很大的不同。
- f 有些组织的数字列在括号中，这表示中央评价单位曾经过重大改组。
- g 中央单位开支或专业人员职位估计数列如在括号中，这表示这些单位还有其他职责，数字指它们花在评价的资源在资源总额中所占的百分比，比方说，某一单位1984—85年的费用如为6.0万美元，专业人员职位如有三个，花在评价的时间如仅占其工作时间的一半，则表中列出数字将为“( . 3 )”和“( 1 . 1 / 2 )”。
- h 顾问年经过调整，使其与列出的专业人员职位数字相当，比方说，1984—85年期间评价工作如利用了48个月的咨询服务，表中示出的数字则为“2”，表示一年中聘用了二个咨询顾问。
- i 各栏中符号表示：  
● — 已为组织所有的或部分的活动制订  
○ — 制订中  
— — 未进行
- j “较广泛的评价”指对一组项目、一个区域或一国的项目、一个“主题”或一个部门下的项目、一国的方案或技术合作过程进行评价。
- k 本表所称“外部评价”具有双重意义。它指由外部咨询顾问、成员国官员或理事机构代表所进行或有他们积极参与的正式评价研究，这些研究亦编成报告，供理事机构审查。因此，外部评价主要针对较广泛的方案和政策评价，而不是指一般较常使用的聘请咨询顾问或东道国政府和（或）捐赠国政府参与的内

部、个别的项目评价。

- 1 “评价准则”指各组织本身关于其全部或部分方案和项目的准则。“开发计划署准则”指一个组织如作为由开发计划署供资的技术合作项目的执行机构，所必须遵循的准则。组织本身的评价准则在某些情况下可用来补充开发计划署的准则。

## 附件二

相关的报告 JIU/REP/85/10 的目录

联合国系统各组织内部评价工作的状况

联合检查组

厄尔·索姆编写

### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言 .....	1 - 4	
一、联合国 .....	5 - 30	
二、联合国儿童基金会 ( 儿童基金会 ) .....	31 - 39	
三、联合国人类住区 ( 生境 ) 中心 ( 生境中心 ) .....	40 - 45	
四、联合国贸易和发展会议 ( 贸发会议 ) .....	46 - 52	
五、贸发会议 / 总协定合设的国际贸易中心 ( 贸易中心 ) .....	53 - 60	
六、联合国开发计划署 ( 开发计划署 ) .....	61 - 70	
七、联合国环境规划署 ( 环境规划署 ) .....	71 - 77	
八、联合国人口活动基金 ( 人口活动基金 ) .....	78 - 85	
九、联合国难民事务高级专员公署 ( 难民专员公署 ) .....	86 - 92	
十、联合国粮食及农业组织 ( 粮农组织 ) .....	93 - 100	
十一、国际原子能机构 ( 原子能机构 ) .....	101 - 108	
十二、国际民用航空组织 ( 民航组织 ) .....	109 - 115	
十三、国际农业发展基金 ( 农发基金 ) .....	116 - 122	
十四、国际劳工组织 ( 劳工组织 ) .....	123 - 129	
十五、政府间海事协商组织 ( 海事组织 ) .....	130 - 134	

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
十六、国际电信联盟（电信联盟）·····	135 -	140
十七、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）···	141 -	149
十八、联合国工业发展组织（工发组织）·····	150 -	156
十九、万国邮政联盟（邮政联盟）·····	157 -	161
二十、世界粮食计划署（粮食计划署）·····	162 -	169
二十一、世界卫生组织（卫生组织）·····	170 -	178
二十二、世界气象组织（气象组织）·····	185 -	190
二十三、世界银行 ·····	191 -	198
附件一、选用的最新文件参考资料		
附件二、相关的 JIU/REP/85/11 号报告的摘要		

## 参 考 书 目

- 1 “关于联合国系统内的评价工作的报告”，1977年3月JIU/REP/77/1，联合国1978年9月1日第A/33/225号文件。
- 2 “联检组的报告……：行政协调委员会的评论”，联合国1978年9月1日第A/33/225/Add.1号文件。
- 3 “联合国系统各组织内部评价工作的现况“和”关于联合国系统评价的第二个报告”，JIU/REP/81/5和JIU/REP/81/6，1981年2月和3月，联合国1981年4月15日第A/36/181号和第A/36/182号文件。
- 4 “联检组的报告……：行政协调委员会的评论”，联合国1981年10月6日第A/36/479号文件。
- 5 “方案规划”，联大1981年12月18日第36/228号决议。
- 6 “联合国开发计划署的评价系统”，联合检查组，1983年3月JIU/REP/83/5，开发计划署1983年5月10日第DP/1983/68号文件。
- 7 “方案规划：加强联合国评价股和系统的能力……：秘书长的报告”，联大1983年4月22日第A/38/133号文件。
- 8 “关于联合国的方案制订和评价的报告”，1978年3月JIU/REP/78/1。
- 9 “关于制订联合国规划、方案制订和评价周期的条例的报告”，1982年9月JIU/REP/82/10，联合国1982年9月第A/37/460号文件。
- 10 “联合国系统内的通讯”，1982年4月JIU/REP/82/6，联合国1982年8月11日第A/37/372号文件。
- 11 “日内瓦联合国系统各组织使用计算机的演变状况：管理问题”，1985年3月JIU/REP/85/2，联合国1985年7月9日第A/40/410号文件。
- 12 “儿童基金会评价工作概况”，执行理事会，经社理事会1984年2月22日第E/ICEF/1984/L.3号文件。
- 13 “评价词汇”，1978年11月JIU/REP/78/5，联合国1979年6月6日第A/34/286号文件。
- 14 “联合国系统内的管理服务”，1981年1月JIU/REP/81/3，联合国文

件 A/36/296, 1981年6月5日及 Add. 1, 1981年11月12日。

- 15 “联合国组织内部评价系统的初步准则”, 1979年2月 JIU/REP/79/2, 联合国1979年5月31日第A/34/271号文件。
- 16 “设计和评价劳工组织项目的程序”, 第三卷“研究”, 劳工组织, 方案制订和管理局, 1982年2月。
- 17 “方案评价…: 贸发会议秘书处的说明”, 中期计划和方案预算工作组, 贸发会议1982年6月24日第TD/B/WP/23号文件。
- 18 “贸发会议秘书长关于评价的说明”, 贸易和发展理事会, 贸发会议1984年8月8日第TD/B/1015号文件及附件。
- 19 儿童基金会, 同前, 见脚注12。
- 20 “人口活动基金关于进行独立深入评价的准则和程序”, 人口活动基金, 纽约, 1984年3月。
- 21 “评价国际贸易中心关于人力发展、供贸易促进和国际销售的方案的报告”, 联合谘询组, 国际贸易中心1984年10月31日第ITC/AG(XVIII)/94号文件。
- 22 联检组, 同前, 见脚注11。
- 23 “设计和评价业务活动: (a)评价资料系统”, 理事机构, 业务方案委员会, 劳工组织1983年11月第GB.224/OP/2/1号文件。
- 24 “向经济及社会理事会提出报告的办法”, 1984年4月 JIU/REP/84/7, 联合国1984年5月31日第39/281号文件及 Add. 1和2; 以及“向经济及社会理事会提出报告的方法: 秘书长进一步的评论”, 联合国1985年5月10日第A/40/289号文件。
- 25 “联合国系统在各国政府开展评价工作上的合作”, 1982年12月 JIU/REP/82/12, 联合国1983年8月12日第A/38/333号文件。
- 26 “联合检查组…: 行政协调委员会的评论”, 联合国1983年11月7日第A/38/333/Add. 1号文件。



- <sup>27</sup> “对促进发展的业务活动进行全盘政策审查”，联大1983年12月19日第38/171号决议。
- <sup>28</sup> “开发计划署参加国和领土中央评价当局名录”，开发计划署，纽约，1984年5月。
- <sup>29</sup> “多边和双边金融和技术援助机构同最不发达国家代表第二次会议的报告”，贸发会议文件，TD/B/933，TD/B/AC.21/12，1982年11月19日。
- <sup>30</sup> “1983年世界发展报告”，第二部分，“发展的管理”，世界银行，牛津大学出版社，纽约，1983年。
- <sup>31</sup> “项目成绩审计结果的第十次年度审查，1984”，世界银行，华盛顿哥伦比亚特区，1985年。
- <sup>32</sup> “公共行政和资金事项：秘书长的报告”，联合国1985年2月21日第E/1985/39号文件和Add. 1。
- <sup>33</sup> “在执行非洲粮食计划和战略方面所取得的进展：执行主任的报告”，世界粮食理事会1985年2月25日第WFC/1985/2号文件，1985年3月25日Add. 1号文件。
- <sup>34</sup> “援助支助粮食战略的效力：执行主任的报告”，世界粮食理事会1985年2月25日第WFC/1985/3号文件。
- <sup>35</sup> “设计和使用运用于农村发展项目和方案的监测和评价的指导原则”，联合国行政协调会农村发展工作队，监测和评价组，罗马，1984年12月。
- <sup>36</sup> “联合国系统内的国际合作与协调：行政协调会1983/1984的年度审查报告”，联合国1984年5月10日第E/1984/66号文件。
- <sup>37</sup> “今后跨组织方案分析的领域：秘书长的报告”，联合国1984年3月8日第E/AC.51/1984/3号文件。
- <sup>38</sup> 联检组和联合国，同前，见脚注24。
- <sup>39</sup> “联合国系统供发展的业务活动”，联合国1981年9月30日第A/36/478号、1982年9月28日第A/37/445号、1984年9月18日第A/39/417号文件。

<sup>40</sup> “联合国系统内的国际合作与协调：行政协调会1981/82年的年度审查报告，联合国1982年5月18日第E/1982/4号文件。”

×× ×× ×× ×× ××