



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
1 March 2017  
Chinese  
Original: English

2017 年年度会议  
2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约  
临时议程项目 8  
评价

开发署机构实效联合评估

执行摘要

目录

| 章次                | 页次 |
|-------------------|----|
| 一. 导言.....        | 2  |
| 二. 背景.....        | 2  |
| 三. 调查结果.....      | 5  |
| 四. 结论.....        | 7  |
| 五. 建议.....        | 10 |
| 六. 供进一步审议的问题..... | 11 |

\* 由于技术原因于 2017 年 5 月 15 日重发。



## 一. 导言

1. 根据在执行局核准的开发署独立评价办公室(独立评价办公室)2014-2017年中期评价计划(DP/2014/5)中所作承诺,独立评价办公室以及审计和调查处(审调处)对开发署的机构实效进行了一次联合评估。
2. 这次评估的目的是评估政策及组织措施,包括相关结构调整进程在多大程度上增强了或有潜力增强开发署交付更高质量方案的能力并改善其机构实效。
3. 评估范围涵盖开发署在2010-2015年期间开展的相关活动,其中包括2008-2013年和2014-2017年战略规划期间,具体重点是后一期间各项举措。评估考虑到了实施开发署改革的早期阶段,并认识到要充分确定所有成果可能还为时过早。这些改革包括加强开发署区域存在及合并对2014年启动的结构变革进程至关重要的政策职能,以及为增强国家办事处交付更高质量方案的能力而在2015年试点的一套措施。因此,评估旨在确定改善开发署机构实效的机会,从而促进增强组织学习。
4. 评估旨在回答以下研究问题:自2010年以来为改善方案质量而采取的措施在何种程度上增强了或有可能增强开发署交付更高质量方案的能力和该组织的机构实效?更具体而言:这些旨在加强交付更高质量方案的能力的措施可能有效吗?旨在加强区域存在的措施,包括合并政策职能,有可能促进加强交付更高质量方案的能力吗?
5. 评估办法和方法旨在提供信息参考,用于分析2014-2017年战略规划提出的理论框架和基本假设。评估广泛利用了对作为关键数据来源的先前评价、审计和调查的一次整合分析。此外,开发署自我报告数据也被用作信息来源,同时还考虑到了这类报告潜在的局限,即倾向于强调成功而不是所经历的挑战。此外,通过访问五个区域中心进行了大量原始数据收集工作,并在那里与被召集到区域中心进行焦点小组讨论的来自45个国家办事处的工作人员举行了讨论。评估小组还同各国政府、捐助方、受益方、联合国机构和总部工作人员进行了协商。为完成三角互证,设计并向各国家办事处推出了五种不同的调查。
6. 对收集到的数据然后进行了分析,并尽可能地进行了交叉参考和三角互证,以确保分析的必要深度,从而得出可信结果。对得自各种来源和方法的证据进行的汇总和三角互证也提供了背景,并使得能对开发署组织业绩中一些新出现趋势进行更多的深入分析。

## 二. 背景

7. 总体而言,开发署把“发展实效”与有效促进该组织在其2014-2017年战略规划中列为优先事项的七个发展成果进行挂钩。“组织实效”关系到旨在支持战略规划中所提愿景和发展成果的三个相互关联的关键管理成果:(a)提高方案质量;(2)加大组织开放性;(3)改善对财务及人力资源的管理。
8. 开发署的组织实效通过衡量该组织能够控制的直接、可问责和可归属业绩加以确定。组织实效及效率预计有助于发展实效,从而导向“机构实效”。“机构实效”和“组织实效”这两个术语在本评估中将互换使用,因为这符合开发署在其日常工作中使用这些概念的方式。

9. 自经济合作与发展组织(经合组织)许多成员国政府在1990年代和经合组织发展援助委员会在1990年末期采用以来,成果管理制一直是机构实效和公共价值交付的一个组成部分。然而,鉴于发展环境是动态和非线性的而且并非所有业绩问题都可量化,因此就可以取得什么成绩而言,成果管理制具有一些局限。不过,它仍是一种广泛的管理战略。

10. 成果管理制的基本目标是将发展讨论从干预层面转向把机构管理职能、干预措施(项目及方案)与成果联系起来。它旨在使组织系统(领导及管理惯例和流程、文化、知识、人力及财政资源)与伙伴关系安排协调一致以取得战略成果。成果管理制使用计量单位提供信息,以利于决策和了解什么措施在什么地方最为有效,从而使成功能被复制或扩大,而且组织程序及流程能被酌情改用于支持新的干预措施。领导力是成果管理制成功中的一个关键组成部分,而领导力在促进机构实效的成果管理制中作用的一个重要方面在于管理从业绩成果中学习的活动,从而扩大创新规模和借鉴重要经验教训。

11. 自1990年代末以来,成果管理制的讨论一直是联合国改革议程的一部分。它促进了治理及管理重点从干预/投入(资源)、活动和产品向成果的转变。这种对成果的强调主要受到了捐助国供资压力和它们希望联合国展现效率及实效的要求的影响。

12. 在这种不断演变的机构发展环境中,开发署一直被期待参照2005年《援助实效问题巴黎宣言》所述援助实效原则履行一系列全球、区域和机构承诺:自主权、协调性、一致性、成果和相互问责。

13. 在第一个2000-2003年多年筹资框架中,开发署概述了其战略目标 and 实现这些目标所需财政资源。它根据战略成果框架中的规定确定了所有国家办事处的预期产出成果。在此期间,开发署监测了在多个层面取得的成果。除这些动态外,署长2000-2003年业务计划也概述了把开发署转型为一个更加以成果为导向的组织战略。这标志着开发署内部改革进程的正式开始,其中包括政策、伙伴关系、人员、业绩和资源。此外,还确立了用于业绩计量的新办法和工具,以监测实现目标的进展情况。这包括一个平衡记分卡,用于帮助设立指标和一个监测署长业务计划的系统。第一份注重成果的年度报告是作为多年筹资框架的报告机制出台的。此外,作为成果管理制原则的质量保证、规划及监测和成果报告也通过改良后方案拟订系统得到了进一步整合,而且还为国家办事处简化业务做法和削减交易成本采取了重大举措。

14. 2004-2007年多年筹资框架概述了开发署为增强其组织能力以及时交付有效服务从而促进方案国既实现千年发展目标也实现它们各自国家发展目标而将采取的更多行动。这些行动侧重于两个关键领域:(a)通过开发实践方法和服务门类,提供协调一致、基于知识的服务;(b)改善开发署在交付这些服务方面的效率和业绩。

15. 多年筹资框架引入了服务门类的概念,作为关于开发署在国家一级应当支持什么举措的一项软界线规则,而且还为制定年度成果目标出台了要求。作为补充,开发署设计了一个新问责框架,包括一项监督政策和一项评价政策。2004-2007年多年筹资框架还引入了“发展实效”概念与“组织实效”之间的区分。

16. 后延长至2013年的2008-2011年战略计划旨在:(a)更好地阐明开发署的优先事项、各种目标和业绩指标;(b)为内部资源分配创建依据;(c)为全面成果管理搭建一个更有力的平台。该战略计划增编勾勒了一个发展及机构成果框架,详细说明了开发署为改善机构实

效及效率以提供发展成果而必须交付的机构产品和服务。这些管理成果侧重于：改善问责制；引入企业风险管理概念；整合规划、预算编制、业绩及人力资源管理。

17. 以下其他步骤旨在增进2008-2011年战略计划期间组织实效及效率：(a)为报告管理成果及发展实效推出一个费用分类框架；(b)开发署在受危机影响国家加快应对行动的一项战略；(c)人力资源管理专业化；(d)改善采购效率；(e)采用《国际公共部门会计准则》。

18. 2011年，署长提出了组织变革议程，<sup>1</sup>以改善开发署内部决策结构、作出关键机构投资和精简征聘流程，从而强化组织实效。具体要素包括旨在控制费用和支出的努力，以及对开发署业务模式的一次审查。为确保开发署继续有效，有四项挑战需要管理部门注意：员工卓越；激增准备；<sup>2</sup>组织调整；预算效率。

19. 独立评价办公室对2008-2013年战略计划的独立评价<sup>3</sup>得出结论认为，既需要加强国家办事处，也需要明确总部和区域中心及枢纽的作用和责任。它还得出结论认为，现行业绩监测及报告制度对于一个在独特当地环境中处理复杂发展问题的权利分散型组织而言并非最佳选择。还有一个情况是大多数国家方案组合既未排定优先事项也未聚焦于一套核心活动，从而影响了方案拟订效率。最后，为增进实效，开发署仍需在国家一级和在整个组织加强内部及外部学习能力。

20. 2014-2017年战略计划的依据是2012年12月21日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的大会第67/226号决议所提指导意见以及千年发展目标 and 不断演进并最终作为《可持续发展目标》获得通过的2015年后发展议程。开发署尚须处理：作用及责任缺乏明确性，从而妨碍了专题政策职能、决策能力、业绩管理和问责制；效率不佳和职能重复，整个组织中都有些单位履行相似职能；需要更好地使方案交付与方案执行方法协调一致。

21. 还有来自捐助方和利益攸关方的呼声，要求开发署改善其报告质量，以在成果层面展示成果进展和方案拟订质量。具体而言，强调指出的问题是缺乏重点、指标薄弱以及产出、成果与影响水平之间缺少关联。关于开发署方案拟订相关指标的信息仅涵盖一个年份和几个选定成果。关于产出和成果的数据不足，缺少关于国家层面成果的详细信息，而且产出与取得更高层次成果之间也关联不佳。

22. 战略计划的出台产生了落实上述战略的一系列措施。方案措施通常在它们全面推出前会进行试点。本评估中将审查2014-2017年战略计划编制以来采取的下述措施。

23. 在方案层面，开发署国家方案成果与战略计划成果保持了一致，而且每个国家方案的成果数目最多限于四个。在各级都出台了方案拟订的质量标准。为方案拟订制定了七个质量标准，并有评级工具用于评估方案及项目在设计、实施和结束时的质量。在国家方案

<sup>1</sup> E/2011/35。

<sup>2</sup> “激增”是指迅速部署有经验的协调专家和其他专门人道主义人员。当出现不可预见的紧急情况 and 灾害、当危机恶化或当不可抗力影响到某个办事处时，就会使用激增能力。  
[http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus\\_areas/immediate\\_crisis\\_response.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/focus_areas/immediate_crisis_response.html)

<sup>3</sup> 独立评价办公室对开发署2008-2013年战略计划的评价，2013年5月。

的规划和设计阶段以及在开发署项目的整个周期过程中，引入了一个经修订的强制性质量保证流程。2014年在23个国家办事处进行了新质量保证标准的首次试点，帮助查明了各种问题和需要改善的领域。2015年6月至12月，试点第二阶段在首批23个国家办事处的基础上增加了50个，并对一些工具进行了调整。各项政策和方案措施于2016年3月全面推出。国家方案文件和项目规划及设计标准也已发布，以支持强化优质方案。在2014年和在2015年12月，修订了国家方案文件模板，为对优质方案的要求提供更具体的指导。制定并推出了一项新监测政策，要求收集和使用适当及可信的数据作为监测进展的证据。此外，该政策还要求各办事处比照年度方案交付为监测职能配备适当资源，并要求各区域局将年度发展支出的至少1%分配给监测和评价。

24. 在组织层面，开发署内部合并了一些政策职能，而且合并了一些相关决策局，并精简了政策咨询职能和统属关系。通过把一些总部工作人员调至区域中心的办法加强了开发署的区域存在。

### 三. 调查结果

#### 调查结果1

25. 在强调联合国发展集团系统的战略比较优势和联合国发展援助框架(联发援框架)中各机构的附加价值、包括开发署的附加价值方面存在一些挑战。联发援框架设计和内容方面的弱点，对包括开发署国家方案和组成项目组合在内所有联合国机构的更下游方案拟订质量都构成了一种风险。

#### 调查结果2

26. 国家方案文件已变得更具战略性，而且通过与该组织多个部门更有效地互动协作保证文件质量以促进专题领域与问题之间进一步整合以及更精确地聚焦及对应于战略计划，在改善国家方案文件质量方面取得了进展。不过，协调工作仍在进行中。已审查的国家方案文件仍未提供关于开发署的附加价值、比较优势和伙伴关系战略的足够信息。

#### 调查结果3

27. 质量标准的出台代表了在建立关于方案及项目质量的全机构导则方面的一种改善。不过，并非所有国家办事处都具备达到标准的条件，而且各国家办事处不可能在短期内完全遵守这些标准。质量标准比较复杂而且在一定程度上难以达到。

#### 调查结果4

28. 为改善方案及项目质量而了解和采用新质量保证制度的情况并未达到最佳状态，而且质量判断的可靠性也有改善余地。并非所有确保充分执行新制度的条件都已到位。

#### 调查结果5

29. 变革理论的推出是朝着改进方案及项目的设计和质量迈出的积极一步。不过，在方案拟订进程中，变革理论的概念既未得到充分理解，也未适当付诸实践。

#### 调查结果6

30. 支持监测的资源、人员配置和能力不足，削弱了开发署更有效监测成果以管理知识从而进一步改善方案质量的能力。

#### 调查结果7

31. 资源制约可能妨碍最近启动的改善分散评价质量的战略取得成功。此外，该组织在发展一种更有效利用评价所得结论、建议及经验教训促进知识管理和充实战略性及时决策的文化方面，仍然进展缓慢。

#### 调查结果8

32. 开发署在报告中定量及定性证据展示进度的做法有所改善。国家办事处开展报告活动时以下方面仍面临挑战：报告的有效性、时机把握、长度和频率，以及确保业绩数据报告方式的可靠性和对于在各国的外部用户而言报告的用语及长度。

#### 调查结果9

33. 旨在加强开发署区域存在的措施大都受到国家办事处的好评，而且合并政策职能的进程基本上已在运行。不过，鉴于国家办事处面临的主要挑战并未得到妥善解决，现在不清楚这些措施在何种程度上促进了或能够促进加强交付更高质量方案的能力；资源和能力的缺乏特别令人关切，可能影响到区域存在的加强及可持续性。

#### 调查结果10

34. 资源和可持续筹资模式的缺乏影响了该组织的结构调整和加强区域存在及合并政策职能的措施。不过，各区域局及中心能够适当支持国家办事处的程度，将取决于各区域和国家办事处能够为支付区域及政策服务额外费用而调动的资源。指望通过直接项目费用计算从服务请求方(或国家办事处)收回政策支助费用在短期内似乎不切实际，而资源的缺乏可能在不久的将来影响到区域存在的加强。

## 四. 结论

#### 总体结论

35. 开发署方案质量有改善迹象。国家方案文件更具战略性并且更有效地使该组织多个部门参与了质量保证。在保证开发署方案质量以促进基于成果的方案拟订和预算编制方面也取得了进展。结构性审查等尤其旨在加强区域存在及合并政策职能的组织措施已明确了区域一级与总部之间的一些作用和责任，而且大都受到国家办事处的好评。

36. 不过，鉴于还有领导、沟通和资源等多个因素需要处理，现在不可能得出结论认为目前到位的措施对方案质量有重大的实际和可持续影响，或是有取得成功的潜力。此外，促进更高质量方案拟订的措施还未计算成本，因此不清楚开发署能否作出一切必要的投资。

37. 开发署正处于变革之中，而通过组织及方案新措施增进机构实效的措施的可持续性，可能由于资源及可持续筹资模式的缺乏而面临风险。若不为加强能力作出更多努力和定向投资，就不可能充分落实方案及组织措施、大幅度增强方案质量和以可持续方式改善机构实效。

38. 高质量、基于成果的方案拟订需要的不仅是遵守质量标准和报告成果，尽管这对于高级管理层、捐助方和其他重要利益攸关方而言也很重要。基于成果的方案拟订还需要学习，以在得自评价、审计和机构监测及报告工具的基于成果的信息帮助下改善方案拟订。开发署需要领导力，以在整个组织中进一步发展基于成果的文化，有效利用知识改善成果，而在此过程中成功和失败都是学习的重要媒介。

## 结论1

39. 联发援框架和国家方案文件显示了与战略规划优先事项的协调一致性有所改善和对可持续发展目标的采纳，但在大多数情况下却未能反映开发署的战略相对优势以及开发署如何设想为发展举措增加价值。国家方案文件没有反映对本可提供一种更加综合的愿景和方针的变革理论概念的充分利用和理解。

40. 在方案拟订进程核心部分使质量标准规范化需要有效质量保证的条件到位以使质量标准有可能实现。目前的情况并非如此，而这对方案及项目的规划和设计会有冲击，并可能影响到方案成果的质量。开发署尚未计算出执行有效质量保证所涉时间及费用，而且迄今为止都没有为国家办事处支付相关费用预留或提供追加预算拨备。<sup>4</sup>

41. 国家办事处和区域局在应用变革理论概念和在把规划进程产物转化为成果及资源框架的过程中尤其面临困难。

42. 几乎所有国家办事处和区域中心/局工作人员都一致提到，主要问题过去是现在还是资源和相关能力。方案措施并未解决这一根本问题；因此，组织措施预计只会有微小效应。虽然国家办事处完全明白开发署需要改善其方案及项目的质量，但据国家办事处说，进行必要投资的手段并不具备。这种情况似乎代表了一种束缚性制约，并可能影响到措施的有效性。

43. 评估小组举行的范围广泛的利益攸关方协商表明，大多数工作人员，尤其是管理人员，都需要成果管理制方面的进一步培训。需要对从高级管理层到方案经理及协理的工作人员培训需求进行一次全机构评估。培训也未充分扩展到执行伙伴，而他们的参与至关重要。

44. 在报告中对证据的使用有所增加，但其被用于改善学习、方案设计、执行和方向矫正的明显程度仍然有限。还为改善分散评价的质量启动了一项监测政策和一项战略，以改进对可信证据的使用。不过，迄今为止，在以一致方式支持从证据中学习以促进在干预措施之内及之间改善成果方面，只取得了有限进展。由于开发署在伙伴关系中开展工作，各项措施无法由开发署单独执行。

## 结论2

45. 旨在加强区域存在及合并政策职能的组织结构调整变革有助于更清晰地划分作用、责任和问责，但在各个不同的区域有着不同的程度。鉴于缺少为区域中心配置人员和为国家办事处支付区域服务的资源，这些变革的可持续性是不确定的。

<sup>4</sup> 用于质量保证的资源需要通过直接项目费用加以回收。由于直接项目费用是新的，这一变革尚未在该组织中扎根，而且不清楚各国家办事处对此是否了解。

46. 国家办事处特别欢迎中心工作人员的实际或潜在可用程度及邻近程度有所增加，而区域内顾问现在更有可能更好地开展互动协作和了解本区域各国家办事处的背景、需要及挑战。各种角色并非在所有区域都得到了充分了解，而国家办事处有时并不清楚可用的服务和咨询人员。在两个中心，新架构和矩阵管理制造了更多且不清晰的报告层次及瓶颈，通常是在与总部的往来之中。在中心是由区域局副局长领导的地方，发现决策权力更加有效而且来自区域局的顾问与来自政策和方案支助局(政策局)的顾问之间的整合更为有力。有两个区域中心似乎把决策进一步集中到了纽约，而不是授权于区域中心以加强区域存在及合并政策职能。

47. 财政资源的不确定性导致了脆弱的合同形势，而如果关键职位长期空缺的情况继续下去且国家办事处的需求持续增加，工作人员的短缺就可能对各中心提供及时和高质量支助的能力产生不利影响。此外，并非所有国家办事处和伙伴都愿为区域服务支付额外的直接项目费用收费。

48. 据开发署介绍，结构审查在薪金和租金方面交付了3 300万美元的年度节约。审调处的进一步审查确认了这一数字。不过与此同时，该组织2014年至2015年又产生了3 500万美元的一次性追加执行费用。因此，结构审查2014-2015年的净收益为负数，使费用增加了200万美元。

### 结论3

49. 成果管理制仍与合规驱动的做法关联更加密切以满足报告要求，而对于从证据中学习以增强知识管理促进加强决策和通过定向财政分配改善业绩的重视还是有限。为使成果管理制有效体制化，开发署还须在为报告而合规与为改善成果及机构实效而学习之间找到平衡。要实现开发署将是一个由成果驱动和以知识为本的组织的承诺，就必须加大对成果管理制能够交付什么成绩的了解。

50. 成果管理制基本上仍是成果管理制及监测和评价协调人与专家的责任。对成果管理制促进学习目的以改善成果的做法和价值的这种不足理解，妨碍了国家办事处在方案及项目全面质量和成果管理方面切实妥善使用知识管理。评估接触的开发署工作人员中，不到一半认为自己充分了解开发署关于如何解释及应用成果管理制概念的最新机构要求和指示。除这一内部挑战外，参与开发署项目开发的外部各方也大都不清楚开发署成果管理制最新的质量要求。

51. 知识管理必须发挥更大作用，帮助该组织更好地从证据中学习以改善成果，而这一明显需求仍未得到满足。领导层还须更有效地鼓励一种“成果文化”，这种文化超越了报告并把成果管理制理解为从成功和失败两方面以及从创新中持续开展组织自我学习，而不仅仅是为报告目的进行监测和评价。

### 结论4

52. 由于事实上促进较高质量方案拟订的措施并未适当计算费用，可能没有足够的人力及财政资源满足方案拟订及结构改革的机构要求。鉴于财政及人力资源的相互依赖性，预算制约导致了工作人员短缺和时间限制，从而可能对业绩产生不利影响，除非作出更多努力排定轻重缓急。



53. 充足财政及人力资源的可用性是影响到区域中心可持续性的一个根本因素，一般预期这些中心将从向国家办事处提供的服务中收回费用，而其中许多却无力负担区域中心的高额收费。区域局及中心能够适当支持国家办事处的程度将取决于区域和国家办事处为支付区域及政策服务的额外收费而能调动的资源。期望通过直接项目费用计算向服务请求方（或项目）收回政策支助费用在短期内似乎不切实际，而资源的缺乏可能在不久的将来影响到区域存在的加强。项目直接费用的全面实施需要与项目伙伴进行更多谈判，并采用注重成果的项目预算编制办法，估算出包括不论来源的技术专长在内所有实施投入的费用。这可能需要时间。

54. 由于财政拮据，区域中心许多公开或计划的职位都一直空缺。目前，各区域和总部四分之一的政策局工作人员职位空缺。开发署工作人员普遍表现出了灵活性和适应性，但缺少投资于他们的资源削弱了参与水平。

55. 除投资于成果管理制能力外，要最大限度落实所有措施及改革还牵涉到其他费用因素。促进更高质量方案拟订的措施并未适当计算费用，因此不清楚开发署能否作出一切必要投资。事实上，完全遵守质量标准是有代价的，但这种代价并未得到适当计算，而关于国家办事处能够匀支这些费用的假设值得怀疑。如不更好了解遵守质量标准的所有费用，就无法落实附带及结构性投资的水平。

56. 此外，工作人员短缺加剧了对质量保证程序遵守不足的情况，因为一些小型国家办事处工作人员数目有限，无法轻易分隔作用和责任。这严重不利于依照机构质量标准满足独立质量保证和监测职能的要求。接触到的半数以上国家办事处都表示，他们无法为质量保证人员提供足够时间去严格审查提交给他们的所有项目提案。这些制约因素可能影响到增强方案质量和改善开发署机构实效的措施的成功。

## 五. 建议

### 建议1

57. 根据联发援框架的内容和开发署质量标准中提供的指导，国家办事处应提供证据说明开发署为何比其他机构更适合执行某个具体方案，从而确保开发署的比较优势和附加价值得到适当认定。

### 建议2

58. 开发署在向执行局提交国家方案文件之前，应透彻评估变革理论的完整性和内在逻辑，从而确保所有国家办事处在方案拟订进程中都充分理解和妥善实践变革理论的概念。

### 建议3

59. 开发署应评估执行方案及项目质量保证新制度的费用，以确定改革后制度的所需资源是否而且如果是的话如何能够可持续地得到满足，并为分阶段执行制定计算了费用的计划。开发署应依据可用预算排定国家办事处必须充分遵守的质量要素的先后顺序。

### 建议4

60. 开发署应重新评估包括政策局政策顾问派任在内的区域服务中心/枢纽模式的财政可持续性。

#### 建议5

61. 开发署应加大开发成果管理制专业知识并更加注重学习和知识管理以增强实效，同时将重点从证明成果转向改善成果。为使成果管理制有效体制化，需要通过范围广泛的办法实现能力发展并把从领导及高级管理层到方案经理及协理的所有工作人员都包括在内。能力发展还应扩大到执行伙伴，其互动协作对于改善国家数据集和促进满足开发署报告要求必不可少。还应更加重视促进这样一种组织文化，即更有效地利用评价和审计所得结论、建议及经验教训促进知识管理和充实战略性及时决策。

#### 建议6

62. 开发署领导层应优先投资于知识管理，不仅要掌握最佳做法，还要利用从每一个成功和失败背景中汲取的经验教训促进实效和改善成果。领导的作用对于确保一个有利环境和支持开发署增强参与及沟通以进一步在整个组织中发展一种注重成果的文化至关重要，这种文化欢迎对业绩和有效知识管理进行批判性反思以改善成果，而在这种文化中成功和失败都是学习的重要媒介。领导层应有效鼓励一种“成果文化”，这种文化要超越报告并把成果管理制理解为从成功和失败两方面以及从创新中持续开展组织自我学习，而不仅仅是为了报告目的进行监测和评价。

## 六. 供进一步审议的问题

63. 总体而言，由于最近出台的方​​案拟订措施大都尚待有效落实，要把方案质量的改善归功于这些措施还为时过早，要把发展成果归功于这些措施就更是如此了。领导层尚未提供足够支持帮助该组织适应及执行这些新措施，以及通过更加公开使用成功及失败的证据改善方案质量及增强机构实效的办法对知识进行管理。

64. 虽然增强型成果管理制和质量保证制度的要求得到了日益增多的理解，但国家办事处和区域局在有效执行新措施和成果管理制时面临诸多能力及财政挑战。时机、先后顺序、内容和措施出台方式等因素造成了重大的执行制约。

65. 以成果管理制为基础旨在改善方案质量的措施未能充分强调从成功与失败中学习的组成部分以及作为成果管理制关键实质的知识管理对于增强成果实效的重要性。成果管理制仍被开发署许多人员理解为监测及评价、工作规划和为合规而报告。

66. 依据同主要利益攸关方的约谈以及对评价和注重成果的年度报告的整合分析，发现知识管理仍主要侧重于把握最佳做法，却不一定是为促进实效和改善成果而在每一个成功和失败的背景中汲取经验教训。开发署只是最近才作为其报告机会(注重成果的2015年度报告)的一部分提出了一些问题以促进从失败中学习。如果领导层能依据所提证据评价这些投入并致力于变革，这就可能是迈向文化转变的重要一步。

67. 开发署若要成为一个证据驱动、善于学习的知识型组织，它就必须找到一种不仅限于成果管理制/监测及评价协调人、网播研讨会和在线课程的更有效投资于成果管理制的方式。为使成果管理制有效体制化，需要通过范围广泛的办法实现能力发展并把从领导及

高级管理层到方案经理及协理的所有工作人员都包括在内。能力发展还应扩大到执行伙伴，其互动协作对于改善国家数据集和促进满足开发署报告要求必不可少。

68. 开发署意识到，这一条件至关重要，而2016年度工作计划则确认，该组织“在改变态度、行为、流程、做法和技能方面仍有一段路要走.....。有迹象表明，大部分工作人员可能仍把努力视为一种过关现象以及受到合规和[总部]驱动。使任务变得更加困难的是本组织对成果管理制能力的投资仍然严重不足，这种情况尤其妨碍了国家办事处确保在数据的使用和在方案及项目设计、管理与监测及评价的总体质量方面实现跨越式变革”。<sup>5</sup> 不过，年度工作计划并未说明如何具体处理这种对成果管理制能力投资不足的情况，尽管它强调了三条筹资行动方针：(a) 扩大筹资基础；(b) 提高周转率以确保从间接费用收费中获得更多收入；(c) 改进费用回收。然而，并无迹象表明任何这种行动方针会在短期内取得成功。

69. 当其工作人员和伙伴也变得乐于测试和调整变革理论，并从证据中学习了解哪些措施对于哪些人在哪些情况中更为有效之时，开发署就是在充分利用成果管理制的潜力了。不过，迄今为止，对注重成果的年度报告的分析表明，国家办事处仍更加注重以尽管正在改善却仍然有限的可信证据证明成果，而不是依据从成功及失败所汲取经验教训中收集到的可信证据对成果加以改善。

70. 尽管有一些成功的投资，例如在Teamworks和Yammer中推广学习资源的同业交流群的较早实例，但据国家办事处、区域中心工作人员介绍和对发展成果评估的整合分析显示，各中心和各局在旨在改善实效的知识管理中还可发挥更大作用。已为促进同业交流群、技能摸底、人才库和一个经验教训数据库等创新举措制定了一项知识管理战略。不过，根据为本次评估而约谈的一些知识管理工作人员介绍，知识管理所需投资正承受着沉重的财政负担。

71. 从失败中学习尤其具有很大价值，但据监督注重成果的年度报告和质量保证的工作人员以及驻地代表等一些高级管理人员介绍，这方面正在改善，可是对于一个经济拮据的组织而言，还远未达到感觉良好的程度，其工作人员害怕报告失败并担心可能招致进一步财政削减。

72. 一些区域的工作人员表示，致力于推动创新的行动在来自领导层时，就有助于分享最佳做法，但开发署在欢迎从失败中学习并传播这种知识以促进更有效投资方面却仍然动作缓慢。

73. 还有一些在总结经验教训方面作出单独和不协调的努力致使知识管理受限的事例。例如，当一个区域汇报说在尝试从注重成果的年度报告中总结经验教训时面临着方法上的挑战之际，另一个区域在未咨询前者的情况下也做出了类似努力。在同一期间，政策局也试图从注重成果的年度报告中总结经验教训。不良的协调流程导致了工作重复、机会错失、知识管理不善和成效不彰。

74. 国家办事处看好区域中心在促进开发署成为一个更有效知识型组织方面可以发挥的潜在转型作用。它们提出了一系列将有助于开发署改善注重成果及注重知识的文化的可能

---

<sup>5</sup> 开发署 2016 年度业务计划，2015 年 12 月 2 日，第 7 页。

性，例如支持更一致的跨国交流和结构性汇编关于过去什么措施失败了以及什么措施对于类似方案拟订及业务挑战是实用解决办法的信息。

75. 开发署领导对于促进一种鼓励对成功和失败进行批判性反思并将其视为对组织学习具有价值的成果文化至关重要。因此，成功和失败都必须得到承认，而且更重要的是，必须促进一种鼓励工作人员对业绩进行批判性反思和将其作为改善手段的氛围。在外地和总部约谈的工作人员中的趋势表明，这一理想尚未实现。不愿公开谈论失败的心态窒息了创意和创新，而且使工作人员无法充分利用学习机会改善实效及效率。从长远看，一种开放文化将有助于该组织变得更能自省并因而变得更加相关。

76. 在突出失败时，工作人员不仅经常害怕丧失资源，而且还往往担心破坏开发署今后的机会和声誉。不过，对组织的真正忠诚应超越对短期声誉风险的关切，而应审视负面结果的不利影响并着眼于一个可信赖组织的长期实效和可持续性。

77. 失败是发展的一部分而且对于学习非常重要。因此，任何工作计划虽然重要和必要，但在发展背景中都被视为充其量只是一种愿望，难以在承付资源有限和外部环境不断变化的情况下，在规划的时间表内以线性方式得到落实。对开发署各级成功与失败的判断需要在这样一种背景中加以理解，即该组织是在动态和有时不可预测的环境中与其他伙伴一道开展业务交付成果，并且在此情况下它还不得不与政府合作谈判达成其国家方案，其结果可能并不完全符合机构战略计划或开发署的当地工作计划。此外，未能准确按照工作计划的预期作出交付，也需要具体情况具体分析。

78. 鉴于在诸多层次承诺和交付了众多成果，要在汇总层面评价一个具有如此庞大而复杂组合的组织是困难的。不过，对成功与失败的开放性批判性反思，加上对业绩的可信独立评估，就可对机构报告进行验证、为方向矫正提供有用的必要反馈和改善机构实效。为学习目的而重视批判性反思将确保实时和实际情况中的方向矫正，其综合效应将展示开发署是一个善于学习和反应灵敏的组织，并证明它作为一个发展伙伴的价值。

79. 为应用成果管理制开展工作以促进实效交付优质方案及项目成果，开发署必须变得乐于测试往往不能证明一个方案正在遵循的理论/假设之真实性(而这是正常情况)的各种变革理论。事实上，发展要求成果层面的目标保持稳定，但在证据合理时工作人员却需要机构改变计划以能矫正方向。

80. 协调、统一、新质量标准、新质量保证流程、新模板和新的监测、合规及评价要求都是为了增强开发署方案质量和机构实效而在最近出台的措施。然而，鉴于当前的财政现实，除非对成果管理制和更多监督及质量保证措施的这种新重视与促进改善从证据中学习以获得效益回报的适当领导协调一致，否则这些制度有可能进一步限制国家办事处，而不是改善方案质量和实效。在一个越来越困难的资金环境中，要国家办事处能在交付优质成果的同时遵守规定并继续充当优选伙伴，这样的要求就太过分也太着急了。从国家办事处角度看，为成果管理制任务所作努力的水平宜保持平衡，以免牺牲开发署对其伙伴的需要作出迅速反应的核心宗旨。