



Distr.
GENERAL

A/51/88
4 April 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十一届会议
暂定项目表* 项目117

方案规划

加强评价方案设计、执行和
政策指示方面的作用

秘书长的说明

根据1994年7月29日大会第48/218 B号决议第5(e)(i)段,秘书长谨递交后附1996年3月28日内部监督事务厅题为“加强评价方案设计、执行和政策指示方面的作用”的报告。秘书长同意这一办法,已要求内部监督事务厅和行政和管理事务部讨论如何加强评价工作与方案规划和预算编制过程之间的联系。

* A/51/50。

(1996年3月28日)

附 件

加强评价方案设计、执行和政策指示方面的作用

内部监督事务厅的报告

摘 要

本报告载有1994-1995年期间的深入和自行评价工作审查、有关大会关于今后进行深入评价的专题的决定和关于加强各部厅的方案监督，以及在此范围内加强方案执行情况监测和自行评价制度之间的联系的决定的相关资料。

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 2	4
二、 深入评价	3 - 7	4
A. 1994-1995年期间的活动	3 - 5	4
B. 今后进行深入评价的专题	6 - 7	5
三、 1994至1995年期间各部厅内的评价职能	8 - 16	7
四、 部门内部的监督职能	17 - 26	15
A. 关于部门监督的调查结果	17 - 19	15
B. 所需的改革	20 - 26	18
1. 设立内部监督事务厅之前的建议	20	18
2. 内部监督事务厅的指导准则	21 - 26	18

一、导言

1. 本报告是每两年通过方案和协调委员会向大会提交的关于加强联合国内的方案评价的一系列报告中的最新报告。

2. 自1994年后期以来,中央评价职能已作为内部监督事务厅的一部分而运作,其中包括审计和管理咨询司、中央检查和监测股、调查科和中央评价股。因此评价工作是在一个新的范围内进行,其中,部门一级的方案执行情况报告和自行评价的工作被视为较广泛的监督职能的一部分。本报告反映了这个较广泛的观点。

二、深入评价

A. 1994-1995年期间的活动

3. 深入评价是中央评价股就大会根据方案和协调委员会的建议而特别指定的题目所编写的评价报告。这些评价报告的草稿分发给各有关部厅、和外部组织。最后定稿考虑到这些单位提出的意见,提交秘书长办公厅,转递方案和协调委员会。

4. 委员会第三十四届会议收到了秘书长关于加强评价方案设计、执行和政策指示方面的作用的报告,其中建议将评价周期从三年紧缩为一年(A/49/99,第43段),在审议该报告后,委员会建议大会采纳一份结合了这个缩短的周期的深入评价时间表:¹

1995年: 维持和平行动: 开办阶段环境

1996年: 新闻部

维持和平行动: 结束阶段

1997年: 统计

人道主义事务部

在委员会作出该决定之前,每个深入评价研究是由三份报告组成,即一份进度报告,

就研究的设计与范围提出建议,并提出初步调查结果;在委员会作出关于评价的设计与范围的决定之后两年,向委员会提交深入评价报告本文;在采纳建议三年之后,对执行情况进行三年期审查,如有需要,再提出关于执行情况的后续报告。

5. 1994年,中央评价股在缩短的周期内进行了一次对环境方案深入评价,评价报告已于1995年提交委员会第三十五届会议。在缩短的周期内,又进行了两次深入评价,即维持和平行动:结束阶段的深入评价(E/AC.51/1996/3)以及新闻部的深入评价(E/AC.51/1996/2),评价报告目前正在委员会本届会议审议中。取消进度报告阶段而缩短周期有加倍增加深入评价活动的好处,从每年一个方案增加到两个方案。但是,进度报告阶段让委员会能够对将要讨论的问题和使用的方法提供政策指导。委员会对于报告²的质量和全面性表示赞赏。在委员会今年审查了两个深入评价报告后,可以推断出缩短的周期是否产生令人满意的结果。

B. 今后进行深入评价的专题

6. 表1列出了1989-1996年期间进行的深入评价和相关活动的报告,以及目前预定于1997年和1998年提出的评价和相关活动报告。

表 1. 已完成或预定编写的评价报告, 1989-1998年

年度	进度报告a	深入评价报告	三年期审查/后续报告	向大会提交的评价活动报告
1989	裁军	发展问题和政策	人口	
1990	科学和技术 b 裁军(第2次进度报告) 非洲经济委员会 (非洲经委会) 发展问题和政策	人类住区		A/45/204
1991	联合国难民事务高级 专员办事处 (难民专员办事处)	裁军 非洲经委会; 发展问题和政策	发展问题和政策	
1992	社会发展		人权	A/47/116
1993	联合国近东巴勒斯坦 难民救济和工程处 (近东救济工程处) c	难民专员办事处	人类住区 人权(后续活动)	
1994	维持和平: 开办阶段 d 非洲: 严重经济局势、 复原和发展 d e	社会发展	非洲经委会: 发展问题和政策	A/49/99
1995		维持和平: 开办阶段 环境		
1996		新闻部 维持和平: 结束阶段	难民专员办事处	本报告
1997		统计 人道主义事务部	社会发展	
1998		将于1996年决定的 两个专题	维持和平: 开办阶段 环境	(报告到期)

a 按方案协调会1994年的决定, 取消了进度报告阶段, 缩短评价周期。

b 按方案协调会的决定, 无须进行科学和技术的深入评价。

c 按方案协调会的决定, 无须进行近东救济工程处的深入评价。

d 名为“进度报告”但载有实质性建议的过渡性报告。

e 目前正由联合检查组进行后续研究。

7. 若干考虑因素与确定今后深入评价的专题是有关, 其中包括下列各项:

(a) 有一些重大活动订于1998年或其后进行, 这些活动可能从深入评价的结果获益:

1999年：预期在《联合国国际法十年》(1990-1999年)的范围内举行第三次国际和平会议或其他适当的国际会议；

- (b) 必须审查一般认为成功的方案，以便总结适用于相关方案的经验；
- (c) 方案最近大大扩充或改变其所针对的问题；
- (d) 必须包括尚未经内部监督事务厅进行深入评价或检查的一些实质性方案：
 - 外层空间事务
 - 法律事务
 - 预防犯罪和刑事司法
 - 国际药物管制

三、1994至1995年期间各部厅内的评价职能

8. 广泛说来，联合国的工作涉及大规模的外勤业务(维持和平、人道主义活动、难民事务)，其评价(或“总结经验”)职能早已确立或正在适当建立之中。政治、经济和社会方面以及新闻领域的其他活动则情况不一，其中有一些实须的评价工作，以及就工作成果向专门性政府间机构进行汇报的程序。行政和管理部的支助服务并没有例行的评价，但不时进行特别的评价。

9. 表2列出了1992至1995年期间计划的和进行的对实质性活动，不包括外勤业务所进行的部门评价数量总结。表中列出了实际的评价占所计划评价的百分率；若干领域没有进行任何评价，其他实质性领域所进行的评价占A/47/116号文件内所计划评价的54%至91%不等。

10. 表3列出了A/47/116号文件原先为1996至1997年期间计划对实质性活动进行的部门评价以及对先前的两年期重新计划的评价；大量评价工作推迟到计划期间的最后一个两年期。有关方案规划、预算所涉方案问题、监测执行情况以及评价方法的条例和细则第7.2条规定中期计划内的所有次级方案都应在计划期间内至少评价一次。表4提供了支助事务方面与评价有关的活动的资料。

表2. 不包括外勤业务的实质活动方面计划的
和已进行的自我评价

主要方案	A/47/116号文件所订 1992-1995年期间将予 评价的次级方案数	实际评价的 次级方案数	实际评价 所占百分率
一、维持和平与安全、裁军 和非殖民化	14	0 a	0
二、国际法的执行、编纂和 逐步发展	6	0	0
三、促进经济和社会发展的 国际合作	1	0	0
四、促进发展的国际经济合 作	50	31 b	62
五、促进社会发展的国际合 作	c	3 d	d
六、促进经济和社会发展的 区域合作	33	30	91
七、人权、基本自由和人道 主义事务	13	7 e	54 e
八、新闻	2	f	f

a 不包括维持和平行动部的总结经验研究。

b 订于1996-1997年进行的一次自我评价于1994-1995年完成。

c 所有次级方案的自我评价订于1996-1997年进行。

d 1994-1995年完成了三个原先未订的评价。

e 不包括难民专员办事处在国家、分区域和区域各级的评价以及人道主义事务部的总结经验研究。

f 个别产出和程序一级不断进行的自我评价(《联合国纪事》、《非洲复苏》、《世界纪事》、《联合国在行动》与非政府组织的合作,联合国各办事处的新闻活动)。

表3. 1996-1997年预计对实质活动进行的自我评价

主要方案	A/47/116号文件 最初所订	先前的两年期 改订	共计
一、维持和平与安全、裁军 和非殖民化	4	12	16 a
二、国际法的执行、编纂和 逐步发展	4	6	10
三、促进经济和社会发展的 国际合作	7	1	8
四、促进发展的国际经济合 作	26	20	46
五、促进社会发展的国际合 作	15 b	1 c	16
六、促进经济和社会发展的 区域合作	22 d	3	25
七、人权、基本自由和人道 主义事务	2 e	6	8
八、新闻	2	0	2 f

a 最初计划中的18个次级方案有两个已停止作业。

b 最初计划18次；1994-1995年进行了3次。

c 不在最初的计划之中。

d 1992-1993年所订一次自我评价也在1996-1997年的计划之中。

e 不在最初计划之中。

f 个别产出一级不断进行的自我评价(主要经常性出版物的比较性审查：《联合国概况》、《联合国手册》、《联合国简介》和为发言人提供的说明；审查供儿童和学生阅读的有关联合国的出版物和材料；审查联合国新闻中心的工作；审查《联合国年鉴》(早先一次研究的后继工作))。

表4. 1992-1995年计划和进行的支助事务的自我评价

方 案	次级方案 总 数	A/47/116号文件 为1992-1995年 所订次数	活 动
39. 会议和图书馆 事务	5	3	关于提供充分会议服务的组织、管理和人力资源需求的全面研究按照大会第48/228号决议第42段的要求，于1994年进行。秘书长关于这项研究的报告于1994年11月印发(A/C.5/49/34和Corr.1)并经大会和会议委员会审议，大会赞同其中的意见和结论（大会第49/221 C号决议）。
40. 行政指示和管理	4	2	-
41. 人力资源管理	4	1	尽管人力资源管理厅过去三年间没有进行任何正式的自我评价，但过去两年进行了一些提高效率的研究和审查工作。在管理联合国人力资源的战略方面进行了一次全盘分析，提交大会（A/C.5/49/5）。大会第49/222 A和B 号决议核可了所建议的改善措施。征聘问题也进行了研究。目前正在进行关于条例和细则的研究。此外还对语文培训进行特别评价。

表4 (续)

方 案	次级方案 总 数	A/47/116号文件 为1992-1995年 所订次数	活 动
42. 方案规划、预算 和财务	7	6	<p>虽然没有正式的评价，但进行了若干审查，以改善：(a) 预算格式；(b) 预算执行情况报告的格式；(c) 对开支的监测；(d) 信托基金的管理。根据一项研究编制了新的中期计划格式原型，并得到大会核可。 根据评价和审查而对维持和平预算的格式作出了改进，采用新预算周期，并改进了维持和平行动的筹资。会计领域也进行了广泛审查，根据这些审查，财务报告有所精简，会计和支薪系统在综合管理资料系统范畴内予以重新设计。其他一些审查减少了使用的银行和所开支票的数量，通过自动划拨大大削减了离职后医疗保险的计帐手续。</p>
43. 总务	6	4	<p>研究来自咨询建筑师、工程师和建造承包商的技术资料工作流程。 审查建筑师、工程师和承包商技术业绩的评价程序。审查建筑工程的噪音因素，以便尽量减少会议所受干扰。审查办公室空间规划程序。研究外部采办的可能性。审查房舍管理事务处的追踪承包的系统。审查广播和会议工程股的操作程序。审</p>

表4 (续)

方 案	次级方案 总 数	A/47/116号文件 为1992-1995年 所订次数	活 动
			<p>查控制建造方案的程序。自我评价了档案和记录的管理。审查了档案和记录管理功能,以查明外部采办的可能性,减少费用,同时保持应有的服务。1994年10月至12月间,一个高级别专家组进行了采购功能的评价。评价结果和建议载于1995年6月22日的报告中。作为专家组评价的后继,根据专家组的建议采取并计划了一些行动,说明载于以下文件:A/C.5/49/67、A/C.5/50/13 和 A/C.5/50/13/Rev.1。</p>
44. 公众服务	4	4	<p>审查了印发邮票、编制宣传材料、广告、处理邮购定单、门市销售和邮票展览等的程序。1992-1993两年期取消了纪念章方案,因此1994-1995年没有计划进行自我评价。礼品方案于1994-1995年进行了审查,结果决定1996-1997年将这一方案交由外部采办。</p>
			<p>进行中的自我评价: 内部监督事务厅报告接收者的意见调查。</p>

内部监督事务厅

11. 除了表2、3和4所示评价活动之外,以下各部厅的外勤业务进行了大量的评价工作:联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、维持和平行动部和人道主义事务部。其中一些工作以及与部门加强监督的一般性问题有关的其他评价程序和活动说明如下。

12. 维持和平行动部采纳了以下建议而于1995年4月设立了总结经验股:关于深入评价维持和平行动:起始阶段的进度报告建议1至4(E/AC.51/1994/3,第8-10段);以及关于深入评价维持和平行动:起始阶段的最后报告建议1(E/AC.51/1995/2,第16-18段)。股内设两名专业人员和一名一般事务人员。总结经验股的资料包括已有的文件以及新的研究工作和关于已完成任务的“总结经验”讲习班(见(E/AC.51/1996/3,第5-12段)。

13. 人道主义事务部于1994年设立了一个总结经验股,对该部1994年在卢旺达的协调工作经验进行了评价。在这项评价和其他研究工作之后,该部又对各种经验和展望进行了部内审查,并找出对今后危机加强反应的行动。该部1995年9月举行的高级管理会议决定一切由该部支持的主要协调实体应在工作结束之前进行评价。此外还决定研究方案应包括该部在灾难领域的职责所引起的问题。在可能范围内应有广泛的人道主义工作人员参与,例如通过联合参与研究工作或召开讲习会和讨论会来讨论研究工作所引起的事项。这种与研究有关材料还应直接用于培训活动。

14. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会在第四十五届会议上赞同高级专员提出的设立一个检查和评价事务处的建议,该事务处将包含现有的评价股。该事务处的设立是由于有必要加强联合国难民事务高级专员的管理能力。设立这一事务处的一些理由包括难民事务高级专员办事处的预算及其筹资办法几乎完全依赖自愿捐款,难民专员办事处全世界活动的规模和复杂性,以及难民专员办事处目前所处作业环境日益困难。检查和评价事务处设于执行办事处内,直接向高级专员负责。事务处的主要职责是对难民专员办事处的作业进行全面、有系统和及时的评价,并审查难民专员办事处对某些选定国家和地区的影响,特别着重于组织内外对于有效

实现组织目标所必要的那些因素。评价的最后报告送交负责有关的特定业务的管理人员,并在进行对话以便协调不同意见之后订定一个遵行的时间表。所审查业务的管理人员必须就建议的执行情况定期提出报告。从最后报告和后续报告可以总结类似业务的经验。这些经验通过特别报告、讲习班和讨论会提出,或列入一般性的培训教材和出版物。预期这一事务处将能培养出崇尚节约和效率的改善管理的风气。

15. 欧洲经济委员会欧洲统计工作者会议(欧洲经委会的一个主要附属机构)工作方案的深入审查和评价由该会议的主席团以及下列各机构的统计办事处主任进行:经济合作和发展组织、国际货币基金组织、欧洲共同体以及联合国秘书处。此外还有欧洲经委会统计司高级工作人员的参与。欧洲经委会自1992年起继续不断对其统计出版物进行深入审查,进行工作的是由各国统计事务处专家组成的一个工作组。审查的结果业已取消了10种出版物,或者是由于重要性不高,或者是由于同其他出版物重叠。其他审查结果包括格式的改变以及某些出版物加进分析性的内容和图表材料。欧洲经委会1995年9月20日的特别会议上通过第1(1995-S)号决定,设立了一个关于经委会未来活动战略方向的特设工作组。在特设工作组1995年10月第一次会议上,经委会主席团向所有经委会的主要附属机构以及直接对经委会负责的有关机构的理事会分发了一份问题单。特设工作组还编制了一份问题单分发给欧洲经委会的成员国,征求他们的意见。工作组将在未来有关执行经委会第1(1995-S)号决定内的规定时考虑到对问题单的反应。这一程序构成对整个欧洲经委会工作及其各附属机构工作的评价。

16. 拉丁美洲及加勒比经济委员会作出了体制性的决定来积极审查拉丁美洲及加勒比区内外各专门性报章杂志内的主要经委会的出版物。这一行动的目的是对经委会的实质性工作作出独立评价,并以较低的额外费用对终端产品进行广泛的宣传。

四、部门内部的监督职能

A. 关于部门监督的调查结果

17. 按照1992-1993两年期联合国方案执行情况报告(A/49/135, 第35至36段), 就许多方案而言, 背离列入方案的承付款项难以自圆其说, 并且“可能显示内部控制和方案监督过程不足”。这些方案中包括适用于下列所有或一些情况的方案:

(a) 总执行率低于70%;

(b) 高度优先次级方案的执行率低于70%;

(c) 按立法或因秘书处倡议增加的产出使执行率超过115%, 但所增产出对大会通过的工作方案的影响不明;

(d) 没有充分理由而推迟执行的产出占总推迟执行的产出的70%以上。

18. 对具有这些问题的方案的检查审查已经由或将由内部监督事务厅进行, 由中央监测和检查股负责。今后的执行情况报告还将利用执行情况数据就下一个两年期所需的审查作出结论。

19. 对最近的检查所作的调查结果表明, 在非洲经济委员会(非洲经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、欧洲经委会、人权事务中心和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的监督职责已经分散到几个部门, 在这些组织中的执行情况监测和自行评价职责完全没有认真执行。检查报告建议的纠正这些弱点的措施多少已经付诸实施, 但是执行情况监测过程的结果表明, 类似的问题也可能以较不极端的方式存在于其他各部厅。从这些检查结果得到的实际结论是, 需要有适当的体制框架作为改进部门监督的先决条件。

表5. 1993-1995年关于部门检查监督的调查结果

部 门	体 制 安 排	分 析 活 动
非洲经委会	在非洲经委会内有三个不同的方案监督责任中心，即经济合作处、技术援助协调和业务处及政策和方案协调处 (A/49/891, 第一节, 第7段)。	在制订、执行和协调各级，现有的方案监督机制显得薄弱和过于分散(A/49/891, 第一节, 第7段)。政策和方案协调处的作用似乎颇为有限(第10段)。
西亚经社会	按照《组织手册》的规定委托方案计划和协调司的方案监督机制包括协助拟订工作方案和预算、设计监测工作方案执行情况的程序，以及协助审查所得进展(A/49/891, 第二节, 第3段)。	根据其访问和分析，小组对是否能够有效执行这些职责多少有些怀疑(A/49/891, 第二节, 第3段)。大体上说，整个工作方案似乎缺乏方针和重点(第4段)。至于执行情况评价，小组发现没有任何回馈和自行评价系统(第5段)。
欧洲经委会	在欧洲经委会内有三个不同的方案监督责任中心，均隶属于执行秘书办公室。就算这三个责任中心之间可能有密切合作，事实仍然是，没有一个单一的中心负责对欧洲经委会整个方案进行有条理的方案拟定、协	没有迹象显示正在进行方案执行情况监测，也没有将方案执行情况监测当作管理工具。调查队审查了据报在1992-1993两年期期间执行的大部分活动，不得不认为报告使人产生误解，使人以为秘书处工作人

部 门

体 制 安 排

分 析 活 动

调、监测执行和评价结果(A/49/891, 第三节, 第13段)。

员在审议期间的实际活动偏离了方案编定的活动(A/49/891, 第三节, 第14段)。

人权事务中心

中心没有任何中央机制对方案制定、执行和协调各级进行全盘监督。五个处和科都以半自主单位的方式运作(A/49/892, 第四节, 第23段)。

至于执行情况的评价, 小组发现没有任何成果监测和评价系统, 以便向较高管理阶层回馈(A/49/892, 第四节, 第24段)。

贸发会议

在贸发会议内有三个不同的方案监督责任中心, 即方案协调和评价股、技术合作政策和协调股, 和政策协调和对外关系事务处(A/50/719, 第七节, 第38段)。

过去三年方案协调和评价股在排定进行自行评价的次级方案方面的工作几乎不存在。至于它在贸发会议内的方案协调责任根本不存在。该股参与的唯一具体领域涉及方案执行的监测。虽然在改进评价活动的内容和可靠性方面所作的努力值得称赞, 但尚须更加努力才能成为有用的管理工具(A/50/719, 第七节, 第39段)。

B. 所需的改革

1. 设立内部监督事务厅之前的建议

20. 在1994年两年期评价报告建议应当将自行评价系统得到的调查结果用于方案执行情况报告(A/49/99,第38段)。自行评价活动是要在例行和全面基础上得到数据和分析资料,以便向管理阶层提供评价两年期所执行的各种活动的成效、确定其相关性和促进责任制的手段。一旦每一组织单位均可随时取得这种资料时,则这种资料将成为中央向会员国提供执行情况报告的整体构成部分。由于这些考虑,前设中央监测股的作用已予以加强,将其并入广泛的检查职能。将在中央为方案管理员编制监测和自行评价的一般指导准则。

2. 内部监督事务厅的指导准则

21. 一般认为,在大会完成关于联合国监督厅的谈判,设立该厅及制定其程序,以及进行大量检查从而对现有部门程序的优劣长短作出实际审查之前,最好延后制定前段提及的指导准则。在1995年底前,这些构成部分已经就绪。

22. 内部监督事务厅关于部门监督的指导准则将包括下列问题:

- (a) 监督的体制安排;
- (b) 最低共同标准;
- (c) 该处提供的培训和其他服务。

23. 关于体制安排的问题,任何特别授权的部门安排当然仍将继续有效。不过一般而言,监督职能显然应当集中于一个部门内的一个单位,这个单位应当向部门首长负责。

24. 部门监督的最低共同标准将须考虑到在联合国内进行的各种各样的活动。对大型外勤业务采取的“总结经验”办法应当继续实行,支助服务则需要拟订按部就班的评价办法,以别于实质性领域所采用的办法。共同标准将为所有的重要出版

物列入一项规定,即拟订标准的部门积极在技术性和专门性学报上寻求评论,并且酌情在世界各地的一般新闻界寻求评论。这些评论同时起着高度针对性的宣传和兼具分析性和实用性的专业评价的作用。同样地,各部门预期会密切注视世界专业文献和新闻界中关于它们工作的文章或关于它们工作的引证。这些标准将规定在部门对本身工作的评价中提及这类评论、文章和引证,其副本将在检查和稽核时提交审查。

25. 该厅将提供若干服务,协助各部厅执行其监督职能,包括下列职能:

(a) 培训。将按照几年前就评价工作举办的培训班的办法开办为期一周的培训班。培训班将包括各种各样的监督活动,但将重视执行情况监测和评价技术;

(b) 手册。将根据培训班的培训材料编写指导部门监督的手册,并将并入现有评价手册的增订本;

(c) 内部监督事务厅公报。将按照以前的《评价公报》每年发行两期的内部监督事务厅公报,并将象以前的公报一样,刊载文章论述成效、说明如何取得这种成效,以及在联合国和专门机构证明行之有效的评价和监测技术。

26. 该厅打算将指导准则草案分发给各部厅,并鼓励在采用之前先进行广泛讨论。

注

¹ 《大会正式记录,第四十九届会议,补编第16号》(A/49/16),第一部分,第34段。

² 同上,《第五十届会议》(A/50/16),第245段。