



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL

DP/1997/16/Add.4
10 March 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1997年年度会议

1997年5月12日至23日, 纽约

临时议程项目8

开发计划署

署长1996年年度报告及有关事项

增 编

评 价

摘 要

本报告是按照执行局第96/20号决定提出的,其中介绍了1996年的主要评价活动,包括国别一级的评价工作(1996年有117个项目一级评价在中央评价数据库记录在案)和区域评价、区域间评价和全球方案评价。在中央一级,1996年,开发计划署进行了6项主要评价。主要评价结果和建议导致人们采取了与新方案拟订过程有关的重要后续行动。

本报告突出了该年各项评价活动所产生的主要实际教训,其中包括(a)受益者参与的重要性;(b)目标应具现实性和明确性;(c)需要有基线数据和指标;(d)加强组织学习;(e)程序的多重性。署长保证致力于提高开发计划署的能力,根据取得的经验教训行事,并将评价结果并入决策和战略拟订过程中。

本报告记述评价职务如何有助于本组织对这些经验教训作出反映，并扼要说明署长为确保进一步遵守执行局的有关规定而采取的行动。署长指出了一系列需要达到的关键目标，这些目标是：(a)通过突出责任制度和工作人员及方案执行情况监测和评价，确保扩大评价职务的范围；(b)使评价与组织学习更密切地联系起来，制订吸收经验所得教训，并将其回馈到有关系统的安排；(c)修改现有监测和评价规定及准则，以适应新的方案拟订安排，同时考虑到从国际捐助界提出的新方法；(d)加强业绩管理度量和执行管理资料系统；(e)确保在国家一级加强能力建设，加强评价方面的训练；(f)支持在所有联合国机构建立一个和谐的监测和评价系统。

执行局不妨注意到通过1996年的评价活动所取得的结果，以及署长将评价工作与组织方面的学习更加密切联起来的决心。

一、目 标

1. 执行局确认评价和监测作为提供业务进度资料的重要性的和开发计划署各项活动的影响,因此在第96/20号决定中请署长为此通过组织计划的机制,确保评价和监测确立于发展计划署管理文化之中。

2. 此外,执行局请署长采取若干步骤:(a)通过突出开发计划署的责任制度以及工作人员和方案执行情况监测和评价,使所有各部门认识到其关键重要性;(b)参照改革倡议和方案拟订后续安排,审查并于必要时修订选择评价专题的办法和准则;处理对开发计划署在其重点领域的业务实施情况的评价;与联合国其他机构进行联合评价的机会;以及开发计划署人员需要采取的行动,包括在各级制定明确的目标;(c)把遵行监测和评价的程序与开发计划署的人事管理和报告制度联系起来;(d)报告战略评价的结果。

3. 本报告在审查执行局第96/20号决定的执行进度时,全面介绍了1996年的主要评价活动,然后重点指出从该年评价活动产生的主要实际教训。本报告记述评价职务如何有助于开发计划署对这些经验作出反映,扼要说明署长为确保进一步遵守执行局的有关规定而采取的行动。

二、导言:评价任务和活动

体制安排

4. 评价和战略规划厅(规划厅)的主要职责是密切注意开发计划署内部的评价事务。规划厅负责总的评价政策、制订开发计划署评价方法和准则以及进行专题评价和战略评价。规划厅还向项目一级的评价提供指导和技术支助,以及监测国别办事处、各区域局和各股的遵循率。

5. 评价开发计划署方案活动的组织职责已分散到有关业务一级。国别办事处协同方案执行国家负责对国别方案和个别项目进行评价,区域局则对区域方案进行

评价,总部各技术股负责全球和区域间方案。

主要评价活动

6. 1996年期间,共有117个由开发计划署出资,于1995年执行的个别项目评价在中央评价数据基记录在案(74个中期评价、40个终期评价和3个事后评价。两项国别方案评价(马拉维和乌干达)已开始实施和执行。此外,联合国资本发展基金(资发基金)进行了9项项目评价,其中两项由防治荒漠化和干旱办事处(萨赫勒办事处)执行,5项由联合国自愿人员执行。联合国自愿人员还进行了两项关于总的组织影响的综合评价(不丹和博茨瓦纳)。

7. 在中央一级,1996年开发计划署进行了6项主要评价:(a)评价拉丁美洲和加勒比的环境项目;(b)加强驻地协调员的工作;(c)全球、区域间和区域方案;(d)第五周期特别方案资源;(e)共同供资方式;(f)阿拉伯国家地区公共部门管理和改革。在政策制订和新方案设计方面,开发计划署日益依靠这种综合性的专题评价和战略评价,因为通过这种评价,可以从大量项目和方案实例中汲取教训,与此相反,较难从个别项目评价作出推断。本报告附件摘录战略评价的目标、重要评价结果、建议和后续行动。

8. 为联合国妇女发展基金(妇发基金)和联合国自愿人员进行的外部评价工作对组织的总的影晌进行了全面评价。这些评价已于1996年完成。此外还对开发计划署进行了外部评价。

三、从评价活动所汲取的教训

9. 从进行评价活动--不论是在项目、方案还是在政策一级上进行的评价活动--都得出了一些实质性教训。以前评价所确认的关切问题在最近的评价活动中又重新出现了。在所有各级评价工作的积累结果中,有些问题是在开发计划署处于新方案制定期间开始的时候对其特别有关的。这些问题为:(a)受益者参与的重要性;

(b) 目标的是否切合实际和明确；(c) 需要有基线数据和业绩指标；(d) 增强组织学习；和(e) 程序多重性。

10. 规划厅在1996年进行的战略评价审查确认了这五个问题。虽然也查明若干其他关切领域，包括国家所有权问题，这五个问题是屡次出现的问题。此外，这些问题很可能会影响开发计划署衡量后续方案编制安排的业绩及取得成果的能力。

11. 对数据库进行审查以便以国家基础的项目评价的结果来测试在战略方面的调查结果的合适性。核实程序必定是有限的，因为在1995年的117个项目评价之中数据库只载有关于57个项目的全部处理过的资料。不过，从关于这57个项目的数据库中抽取出来的资料，除程序多重性之外，对了解所有领域的战略评价的调查结果是很宝贵的，因为程序多重性通常并不适用于项目一级。

12. 此外，规划厅审查了上述1996年进行的两个国别方案评价(马拉维和乌干达)的结果，也发现了类似的关切。

13. 将组织经验转变成新方案编制期间的准则时，下列问题是开发计划署全盘方案今后是否会获得成功最为重要的问题：

A. 受益者参与

14. 评价结果。公认的说法是发展合作介入的恰当性、有效性及影响取决于确定的受益者是否参与了方案的构想形成、设计和执行过程。除非介入是根据受益者本身所设想的需要，受益者的直接参与和投入通常是有限的，通常不会带来多少可持续发展的成果，如果有任何成果的话。开发计划署的评价工作屡次证明这一教训，其他捐助组织及学术机构所进行的独立研究也证实了这一点。

15. 受益者参与的构想是强而有力的，但往往使人们联想到基层、乡村一级的项目。虽然许多开发计划署项目的直接对象并不是基层的乡村，由于项目的设计往往在于有益于整个国家，这一教训依然是正确的。必须让对应组织及其从开发计划署倡议受益的人员积极参与项目的制定。也必须在方案/项目周期的早期阶段征求对

象团体的意见。

16. 开发计划署已采取步骤谋求通过民间社会组织更多参与审查咨询说明和征询受益者对评价过程的意见等方式来扩大参与。

B. 项目和方案目标明确和切合实际

17. 评价结果。在设定目标时如果模棱两可或不切实际,随后的业务阶段往往就需要集中注意程序问题,强调短期的投入和活动,而不是活动可能对人的可持续发展所关切的问题产生的影响。试图同时处理几个开发计划署组织优先事项就可能造成野心太大或模棱两可的方案目标的情况。必须更加注意需要在项目和方案一级设立既明确又切合实际的目标和业务目的。

C. 基线数据和业绩指标

18. 评价结果。制定项目和方案时并不一定会附带建立可依据其来衡量达成目标方面所取得的进展的基线数据。往往缺乏随时可得的客观数据和没有充分利用有系统的特别基线调查。缺乏衡量实质进展和评价管理业绩的机制。结果就很难确定这些倡议对人的可持续发展的终极影响。此外,往往从影响的零星证据或根据优先事项、程序和工作计划的表面一致性来审查进展和业绩。

D. 学习风气

19. 评价结果。组织及其方案编制系统的奖励结构并未充分有助于加强组织的学习。可能同汲取的教训切身有关的人并不一定会对那些教训有系统地加以反思、证实或采取行动。有一种倾向是把监测和评价看作为控制、负责和遵守规定的工具。所强调的是监测和评价活动的进行,而不是利用从这个过程所汲取的实质教训。

E. 程序多重性

20. 评价结果。国际发展界包括开发计划署所强加的多重行政程序使受援国官员负担过重。倾向着重于管理程序,而不是着重成就,而必须注意建议核可的不同规定以及执行的实质性和财务监测更加强这种倾向。这种情况会造成个别介入行动的重叠并且可能会限制能力的发展。在开发计划署本身之内,惯常行政程序和无数财务窗口的规定方面有重大的差异,尤其是特别方案储备金的规定,从而使国别办事处承担沉重的业务费用。

F. 关于所汲取的实质教训的结论

21. 1996年评价工作所汲取的教训并不是新的。事实上,这些教训在很大的程度上对整个发展合作界而言是共通的。署长决心致力于提高开发计划署的能力,就所汲取的教训采取行动并将评价的结果纳入决策和战略制定。

22. 评价结果的强烈信息是本组织必须成为一个更加面对结果的组织,人的可持续发展的前景应成为制定方案的指导,进展是一个参与和反复学习的动态进程,应配合关于影响的报告进行监测,实质性的成功应是评价业绩的标准,以及管理人员应为达成设定目标负起责任。

23. 在工作人员专业发展和支助实质性网络方面所做的投资,加上引人注目的全球和各国的人的发展报告改变了方案国和捐助国的外部伙伴对开发计划署的看法。本组织的实质能力,特别是在管理和环境领域的的能力日益获得承认。从评价数据看来,这些新近增强的能力因开发计划署政治上的公正和全球性存在而得到了进一步的加强。在这两个领域,开发计划署逐渐成为各国当局就实质政策进行对话的伙伴,同时它也日益成为执行其他捐助组织供资的发展方案的工具。

四、加强评价职能所采取的措施

24. 为了对评价中所得教训作出反应,并为进一步加强开发计划署内部的监测和评价能力,署长已确定一系列重要目标:(a)通过突出责任制度和工作人员及方案

执行情况的监测和评价,确保更广泛地发挥评价职能;(b)更加紧密地将评价与组织学习联系在一起,即建立各种安排,综合经验中所获教训,并将它们反馈到系统中;(c)将目前监测和评价的准则和要求运用于新的方案规划安排中,同时考虑到国际捐助界所提出的新方法;(d)加强业绩管理度量 and 执行管理资料系统;(e)确保在国家一级加强能力建设,并加强评价的训练;和(f)支持为所有联合国机构建立一个和谐的监测和评价制度。

A. 确保更加广泛发挥评价职能

25. 开发计划署已在其1996-1997年计划中确定的一项具体目标是,通过确保履行法定的和其他定期的评价,促进进一步加强实质性的责任制度。关于履行评价的目标问题,业绩的指标是到1997年12月,总平均评价履行的比率应从1995年12月52%上升到70%。

26. 在1996年3月向执行局提交开发计划署第一份关于履行法定评价要求情况报告之后,协理署长就履行法定评价的问题致函各局局长。规划厅工作人员与各局代表联系,收集关于履行1988-1989年核准项目法定评价的资料。这项努力旨在更好地了解国别办事处在进行法定评价时所遇到的限制因素,并制订需采取的纠正行动。规划厅也已从各国收到关于履行各方面情况的报告。

27. 规划厅是协理署长主持的方案管理监督委员会的成员之一,并且每年就评价事项向该委员会提交两份正式报告。规划厅在1996年7月向该委员会提交了一份初步评价履行最新情况报告,本次会议决定将请国别办事处编写和提交评价计划。规划厅于1996年10月向该委员会提交第二份最新情况报告。该委员会对评价履行情况的审查进一步促进了各区域和国别办事处的评价活动。关于评价履行情况的年度报告载于本报告的一项附件中。

28. 规划厅已与开发计划署各区域局以及其他单位合作,更好地了解影响履行法定评价要求的原因。在规划厅提出建议后,署长已指示,应采取各项步骤处理所确

定的限制因素。这些步骤包括由总部管理的国别办事处和方案需制订评价计划重点已放在迄今为止履行比率不高的国别办事处和各司。

29. 然而,应该指出,即使在没有严格履行评价要求的情况下,开发计划署已提出若干措施,确保能够从实质性角度适当评价其各项主动行动。

B. 更加紧密地将评价与组织学习联系在一起

1. 体制机制

30. 开发计划署目前正在开发一个更为全面的系统,以便将所汲取的教训纳入其管理和决策的过程。在开发计划署所有监督业务的组织里,越来越多地注意澄清方案目标,所汲取教训被纳入实质性方案规划的程度,以及在监测和评价中包括充分的业绩指标和管理安排。这特别适用于方案管理监督委员会和地方以及区域各局的方案咨询委员会的会议,在这些会议上将审查方案支助文件、咨询说明和国家合作框架。因此,已向方案管理监督委员会和方案咨询委员会指定了明确的责任,确保利用所汲取的教训。

2. 汇报和传播

31. 选择战略性评价的问题部分是对执行局、署长和资深管理人员的要求所作出的反应。这些提案是通过在政策和决策相关论坛中与高级管理人员磋商的过程得到审议的。此外,正在努力确定那些在评价材料方面存在重大缺陷的方案领域。为了扩大支持者,并建立评价的需求,署长已请规划厅在1997年向国别办事处征求战略性评价的提案。

32. 为促进开发计划署内部的学习,并表明评价职能的独立性,署长已确定一项发表和传播所有战略和专题评价的政策。

33. 传播各项战略性和政策评价的调查结果的制度包括:

(a) 评价小组听取来自有关区域局和总部技术股的高级管理人员和方案人员的

汇报;

(b) 向方案管理监督委员会成员提交评价调查结果,并向有关股和局提出对业务具有重要性的建议供采取行动;

(c) 向署长、各局局长和各司司长、实地的高级管理人员和方案人员提交评价报告;和

(d) 出版战略性评价报告,并分发给方案国家官员、国别办事处、捐助者机构、执行局成员、所有联合国系统各组织、非政府组织、学术机构和独立专家。

34. 通过监测和评价原先发展合作活动所汲取的经验和教训是学习和知识的宝库,它是涉及政策、实质性和技术性、机构和行政问题成败经验的机构记忆。

35. 开发和测试中央评价数据基更便于用户的视窗版本,以使得机构记忆更加分散。个别项目/方案评价的总结存入中央评价数据基,该数据基现已载有超过1700份总结。新版本已在巴西和委内瑞拉国别办事处以及在捷克共和国举办的一次区域性监测和评价讲习班中得到实地的测试。中央评价数据基订正版现已提供给所有国别办事处安装,并附有支助性小册子、使用手册和训练材料。中央评价数据基检索方便,能使得项目/方案管理人员了解最佳和最差的做法,并了解从以往在类似部门、专题、区域或国家中进行的评价所汲取的教训。

C. 将目前监测和评价的准则和要求运用到
新的方案规划安排中,同时考虑到
国际捐助界所提出的新方法

1. 修订监测和评价准则

36. 已审查和更新1988年发行的《项目和方案手册》和1993年发行的《评价者指导方针》关于监测和评价的章节。这项更新工作将在1997年上半年结束,其目的是要将开发计划署多年来所汲取的教训纳入监测和评价中;介绍国际评价界和经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发展援助会)关于评价的专家组所制订

的新方法；反映出诸如国家执行、方案办法和参与性发展等新方式；处理联合国系统中的协调问题；以及将目前的指导方针纳入新的方案规划安排中。

37. 该修订版本旨在促进一种协商和审查的系统过程，并将重点放在若干关键的分析性问题上。1996年7月在一次非正式会议上已向执行局介绍该修订过程以及下列问题清单(a) 监测与评价之间的联系；(b) 监测和评价与方案/项目制订之间的联系；(c) 加强监测职能；(d) 评价涵盖范围；(e) 评价类型及其相关的益处；(f) 指标；(g) 评定结果制度；和反馈及学习。

38. 根据规划厅编写的专题文件在内部对这些项目进行了讨论。除了在总部各单位进行广泛分发外，这些文件也提交给机构间评价工作组的成员供提出意见，并且也是关于政策联合磋商小组1997年1月举行的一次评价问题讲习班的专题。非洲和亚洲实地办事处的国家专业干事也参加了审查和起草这些指导方针的工作。所修订的手册将更为充实，而且没有混淆各合作伙伴之间责任的界线。另外，通过一些基本的范例，它也将指导如何把这些指导方针应用到开发计划署各级目前正在进行的评价工作上。

2. 参与评价的技术

39. 目前正在致力于调适新的评价技术。例如，规划厅在1996年前半年投入了在斯威士兰所进行的一项参与评价的设计。这项评价是发展支助和管理事务部(发展支管部)、开发计划署、联合国妇女发展基金(妇发基金)及斯威士兰政府的共同努力。根据这个和早先的参与评价活动以及1995-1996年期间召开的四个区域监测和评价工作会议上进行的个案研究和分组讨论，规划厅编制了一本参与评价手册。

40. 这份手册由两部分组成：综述参与评价的性质与范围以及教员指南，其中指出在项目中引进这一办法时需要注意的关键概念及问题。手册所强调的是利害相关各方利益的勘察和与社区代表打交道的技术。

41. 1996年进行了两项大规模的萨赫勒办事处评价，都采用了包括参与性评价

然后接着由外部和独立评价人员进行评价的两阶段办法。萨赫勒办事处/瑞典萨赫勒方案的事后评价的结果将在定于1997年5月举行的事后方案专题讨论会上讨论。对布基纳法索塞诺省综合乡村发展方案的最后评价是对丹麦国际发展署将从事的一项后续方案的制订工作的一项关键性投入。

D. 促进业绩管理衡量及行政咨询系统

42. 开发计划署已着手制定和建立一项业绩衡量系统,这个系统将使其任务、目标和战略与方案制订、财务和行政的不同组织阶层的需要相配合。这一系统将处理衡量效率、效能、服务品质、利害相关各方的关切及客户满意程度等问题。

43. 在这一活动的头一阶段,制订了一个以面向结果的方式筹备和监测项目的构想方法 - 方案影响和成绩评估(方案影响成绩评估)并于1995年和1996年上半年在玻利维亚、哥斯达黎加、埃及和越南的工作会议上测试。为了增补和扩大关于方案影响成绩评估的工作,1996年同瑞典国际开发合作署(瑞开发署)一起进行了一项研究,详细检查某些国家政府及捐助机构关于业绩管理的最新想法与经验,审查开发计划署已采用的办法并建议措施以便在开发计划署执行一项综合业绩管理系统。

44. 已经制订了一个行政管理咨询系统的原型,其目的是将上述活动的结果纳入和引进将向开发计划署所有各级管理人员分发的一个资料和责任制度支助工具内。这个原型展示从主要和非主要数据来源提取的资料如何可以加以安排和合并以便向各级管理人员提供他们作决定所需要的资料,并评价其业务和结果及就此提出报告。

45. 与这些倡议并行的是,已经开始与区域局协商,以建立一套方法来查明基线数据以支助一个区域方案活动业绩衡量系统。而且,已经设计一个框架来监测国家合作框架及评价国别方案。拉托维亚、尼泊尔和乌干达的国别方案拟订工作的审查构成了这一工作的基础。

E. 确保国家一级更大的能力发展及提高评价方面的训练

46. 在984个已登记的国家一级项目和方案里,监测和评价是其中许多的关键部分,这些项目和方案通过增强公共部门行政和(或)发展管理外来援助的能力来支助各国当局。具体旨在发展国家监测和评价方面的能力的项目目前正在巴西、哥伦比亚、萨尔瓦多、圭亚那、肯尼亚、摩洛哥和南非等国进行。

47. 开发计划署继续举行关于监测和评价方面新发展的区域讲习班,1996年期间在捷克共和国和马来西亚进行了方案。区域讲习班的主要目的是提高对监测和评价的重要性的认识并增进对监测和评价的设计的实际办法的了解。进一步的目的是协助方案国查明可能需要支助的领域。最后,与更新关于监测和评价的公司准则的工作有关的是,讲习班也是注意监测和评价的现实情况及国家一级所关切的问题的一个论坛以及是测试与准则有关的具体问题的回音版。

48. 来自40个国家总共120名专业人员接受了在本方案所举办的讲习班上的监测和评价训练。每个国家的参与都以开发计划署国家干事、负评价责任的政府官员及非政府组织代表为目标。

49. 讲习班上所提倡的监测和评价的新发展是结果取向的,着重于影响,参与性办法以及提高国家能力。讲习班上确定的后续活动包括:发展国别办事处和国家评价能力的行动计划;制订发展具体国家评价能力的项目和方案;推展促进方案国家的官员与开发计划署国别办事处之间建立评价网络;以及发展配合在个别国家一级执行的训练方案。

50. 监测和评价方面的训练机会扩大到初级方案干事和副驻地代表。对印度尼西亚、黎巴嫩、秘鲁、马达加斯加、斯里兰卡、乌干达和津巴布韦的本国专业干事进行了监测和评价方面的在职训练。这些国家的本国专业干事被派驻总部为期最多四个月,在这段期间他们参与了规划厅经常的评价管理工作和参与发展了开发计划署的评价方法。最后,规划厅作为东道主向摩洛哥和南非的政府官员提供了在职训练。

51. 1996年,规划厅和世界银行业务评价部建立了一个评价合作框架。这一协定着重于支助方案国当局在评价方面能力发展上的合作,包括关于能力发展需要的诊断性研究,交流专业专门知识以及向发展中国家官员提供评价训练。

52. 《中央评价当局指南》内包括关于134个方案国的数据,最近一版于1992年出版。内中包括姓名、地址和各国政府机构的职能与责任的说明及从事监测和审查政府和捐助国出资的发展活动的效率和效能的官员。这一指南的增订本正在制作中,将成为经合组织/发展援助会以及中央评价数据基的评价数据基的一部分。

F. 支助一个所有联合国机构划一的监测和评价系统

53. 机构间评价工作组由联合国各机构、联合国秘书处和多边发展机构的代表组成。在开发计划署的主持下,机构间评价工作组于1996年11月在日内瓦开会,交换资料和提议,以增进联合国系统和布雷顿森林机构评价厅处之间的协调。讨论的事项包括发展援助会和世界银行的业绩评级制度,关于评价运作的体制性问题及监督和划一的问题。

54. 1996年,政策协商组政策和程序协调统一小组将“监测和评价的共同准则”最后定稿。开发计划署将这些准则发给所有国别办事处。这些准则是政策协商组成员广泛审查监测和评价程序的结果,并依据政策协商组以前工作所界定的共同词汇和概念,提供了一套单一的参数。这些共同准则涉及项目和方案一级的监测和评价并对中期审查国别方案和国家合作框架建议了共同办法。

55. 当其他机构显然在从事项目/方案时,开发计划署鼓励开发计划署和其他机构进行联合评价,并将重要投入引进评价进程。联合评价已证明在国家一级十分成功,但在总部较难于协调,因为在不同联合国机构之间的监测和评价准则及规定缺乏有效的协调统一以及总部的谈判进程更缓慢和复杂。联合评价的一个实际例子是,开发计划署已开始着手联合国机构联合评价与佛得角进行的合作活动,参与的有开发计划署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、国

际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国工业发展组织(工发组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)和世界卫生组织(卫生组织)。

56. 通过其在经合组织/发展援助会评价问题专家组内的观察员地位,开发计划署告诉发展援助会成员联合国系统评价方面的主要发展。通过参与发展援助会集团,开发计划署能够向机构间评价工作组成员提供关于经合组织/发展援助会之内最近发展的材料并提供意见。

五、评价、挑战和优先次序

57. 随着改革管理委员会和开发计划署2001年小组的设立,开发计划署承认必须进行改革,并致力制订实际的方法来更新开发计划署的管理文化、组织系统的发展和业务运作方式。改革和组织学习也是试验中心计划的目的。

58. 迄今从评价所取得的教训表明日后的评价工作必须集中注意三个优先领域:(a)能力的发展;(b)效果和业绩的量度;和(c)组织学习。此外,需要发展一个来自国别办事处的国家专业人员网络。这个网络将结合到开发计划署较广泛的评价工作内并担负起与许多新的监测和评价主动行动有关的实质责任。

A. 发展方案受惠国家的评价能力

59. 在分区域监测和评价讲习班上查明了发展方案受惠国家的评价能力的优先次序。已计划为非洲的法语国家和阿拉伯国家举办其他讲习班。此外,目前正制订以国别办事处和国家当局为对象的训练方案。训练将集中注意应用新的评价准则和扩大中央评价数据基备选办法分析的订正外地版。将继续由选派在总部工作的国家专业干事进行关于评价事项的工作。此外,开发计划署将与世界银行合作,发展一项设施支助国家当局,发展监测和评价能力,包括监测和评价本国供资的发展活动的的能力。支助建立国家评价能力的工作将与针对较广泛的关于施政和公共部门管理和改革的问题的援助结合在一起。将支助国别办事处和方案受惠国之间的网络,而评价和战略规划厅将设立一个互联网网址,以供检索和建立同全球评价资料的联接,以及

提供一个交流经验的论坛。将特别优先培养发展中国家专家成为评价专家。为此，将制订一份评价专家名册。

60. 开发计划署与丹麦政府签订了一份协定，以便在国家一级试验“开发计划署评估”研究项目的建议。这项工作将与试验中心共同进行，其目的是在下列两个领域检验能力发展的援助方法：由于人的可持续发展的公共资源的有效和透明管理、建立一个使人民能够参与和作出选择的环境。

B. 量度效果和业绩的方法

61. 第二期量度业绩的工作将集中注意(a)作为试点并以参与的方式在总部的一些选定单位和30个国别办事处执行拟议的业绩量度系统，和(b)建立共识以加速执行的进程。这个阶段将要试点单位充分查明量度业绩的机制以及所需的资源、机构性安排、训练和技术支助。还将包括组织、收集和传播实际的业绩数据。将记录这些试验性实验的结果，并将利用取得的经验来编写一本关于制定和利用量度开发计划署业绩的机制的实用手册。

62. 1997年，评价和战略规划厅将加强工作以支助区域局和国别办事处制定量度效果的基线数据和业绩指标。将制订一般方法以支助查明和落实这种指标。新的《监测和评价手册》和《评价准则》并将侧重查明方案的效果。

C. 组织的学习

63. 署长继续促进采用更全面的系统，以便将从评价所取得的教训纳入项目和方案周期的所有阶段。在评价阶段，将致力确保方案的制订反映出拟议的战略是根据以往的经验制订的。将制订中期评价以汲取能够用于改进目前的活动的进行的初步教训。将向国别办事处提供开发计划署在项目一级(扩大中央评价数据基备选办法分析)所取得的教训的机构性记忆，以供这些办事处促进使用。将不断努力扩大和改进战略评价报告的分发，其中更加着重讨论开发计划署管理人员之间和在决策论坛内所作的评价的结果。署长将致力采取新措施，例如促进区域和部门评价综合报

告,组织关于取得的经验的讲习班,促进应用这些经验和发展互联网络的分配和互动。

64. 开发计划署将继续同试验中心合作有关的经费支助来自瑞典开发署。1996年加上了拉脱维亚,因此共有10个国别办事处,还有一个总部单位被指定为试验中心。这些办事处要对其实质和行政职能采取革新方法。1996年6月在南非开普敦举行了一个题为“未来的国别办事处”的讲习班,驻地代表和有关的总部单位的代表查明了53项改革建议。试验中心目前在管理、服务、方案改进和协调领域试验革新的方法。在开普敦的讲习班上制订了四项指导原则,成为了开发计划署改革进程的奠基石:(a) 开发计划署应以人为中心;(b) 也应以联合国系统为中心;(c) 开发计划署各组成部分应形成一个相互支持和多中心的网络;和(d) 应致力实行战略下放。所有开普敦的建议已提交开发计划署2001年小组。

65. 试验中心负责确定试验的领域和活动,这一主动行动提供了一个论坛。通过这个论坛,国别办事处能够说出它们所关注的事项,并影响组织性的改革。试验中心的讲习班定于1997年举行,以审查这一主动行动的初步结果,并评估重复这些最佳方法的可能性,并记录整体的试验中心经验。

66. 评价是一项累积知识的工作,在组织学习方面可以发挥重要的作用。这是开发计划署可以用来发展其分析本身业绩的能力的手段,其中有意识地汲取其方案的教训。评价能有助于确保开发计划署的整体方向反映方案业绩的实际情况和利害攸关者的需求。因此开发计划署越来越需要更好地了解组织学习的态度。程序和结构性奖惩办法,以便保持切合实际,并在这个信息时代担任经验的交流者。

六、结 论

67. 执行局不妨注意到通过1996年评价活动所取得的成果以及署长为使评价工作更密切地与组织学习联系起来而加强采取进一步措施的承诺。

附件一

一、对拉丁美洲和加勒比地区环境项目的评价

背景和目标

联合国环境与发展会议(环发会议)于1992年在里约热内卢举行。此后,对解决该区域与环境有关的问题给予了大量注意力并投入了大量资源。拉丁美洲和加勒比区域局(拉加区域局)和规划厅认为应适时审查和评估下列各方面的影响:

(a) 环发会议和拉加区域局为该区域确定的环境方面的优先次序,开发计划署在这些优先领域中提供支助的相关性和重要性;

(b) 指定资源的适当性(效率)、迄今所取得成果的质量和数量(效力)、这些成果对人的可持续发展的效果(意义)、这些成果的可持续性,以及需要进行政策调整的领域,倘若需要的话;

(c) 加强开发计划署为该区域环境方面提供战略性支助的能力的建议。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下:

(a) 开发计划署在确定项目方面发挥了重要作用。但环境项目是根据能否得到资金来确定的,而不是根据该区域的具体环境战略来定的。为了使资金能发挥最大作用,开发计划署应制定一个长期的环境战略;

(b) 开发计划署应尽可能利用其机构经验的巨大潜力,以使资源利用达到最佳效果;

(c) 开发计划署必须发展关于项目所力图改善或解决的环境状况/问题的基线数据;

(d) 开发计划署项目应包括监测环境进展情况的机制。这只有在将发展基线数据和制订明确确定的目标列为所有项目的成果时才有可能;

(e) 由外部顾问设计的项目可能得不到利害攸关者和其他战略行动者的采用,

这可能会削弱国家所有权和可持续性。因此,在项目设计阶段,坚决主张使用地方顾问;

(f) 项目的设计应当是灵活的,允许根据不断变化的情况进行修改;

(g) 在确定项目阶段,应确定可能会受环境项目实施影响的潜在的项目受益者和人们,并与他们进行协商;

(h) 应更多地重视妇女在项目中的作用。

后续行动

拉加区域局已决定为该区域制定环境战略。它还决定更系统地散播从环境项目中得到的经验。方案管理监督委员会已计划对评价进行讨论。

二、加强驻地协调员的工作

背景和目标

署长要求进行这项活动,以研究下列问题:

(a) 如何衡量驻地协调员的成绩?

(b) 联合国发展业务活动的协调情况一般来说如何?是否处于最佳状态?哪些条件有助于其成功,哪些对它不利?

(c) 哪些技巧和程序被证明是成功的?

这项活动不是作为评价进行的,而是对三个国家的现有文件资料进行审查,然后加以确认。这三个国家是:萨尔瓦多、越南和津巴布韦。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下:

(a) 大部分现有文件资料的重点放在过程和说明方面,而不是放在驻地协调员的工作对方案受惠国家政府和联合国系统的作用的实质内容和分析方面;

(b) 除了一贯把重点放在协调活动方面之外,还有证据表明,目标协调也在加强;

(c) 驻地协调员小组的工作极为复杂,不能为了得出一般性的答案而将其过分简化。国家的特殊性要求避免作出匆忙的判断;

(d) 紧急情况下的协调工作做得最好。缔造和平、民主化和人权也是取得实际成果领域;

(e) 在发展工作中,有记载的协调成果比较少;

(f) 对驻地协调员制度的未来的挑战是,在恰当的时候调动最合适的小组、决心进行协调,在国家一级向驻地协调员制度提供适当和实质性支助,并对切实有效的国家小组给予奖励。

后续行动

方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)对审查结果的评价很高。开发计划署已采纳了大部分建议,并将其用于改变管理方法和正在进行的对驻地协调员制度的直接支助中。在开普顿举办了一个关于未来的国别办事处的讲习,这次讲习班为再次研究加强驻地协调员作用的问题提供了一个机会。方案业务协商会在审议联合国系统仿行开发计划署试验中心倡议,认为这大有助于推动加强国家一级的协调行动,并有助于推动联合国的改革进程。

三、全球、区域间和区域方案:对影响的评价

背景和目标

评价的背景和目标如下:

(a) 过去对全球、区域间和区域方案很少进行评价;因此,规划厅决定进行一次战略评价,对这些方案所产生的一些关键问题进行审查;

(b) 评价的主要目标是,协助为下一个方案编制时期的各国家间方案确定战略方向,特别是考虑到新的方案编制安排以及拟议为全球、区域间和特别方案增加资源的情况。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下:

(a) 所有国家间方案的主要任务应是调查和显示针对人的可持续发展/消灭贫困核心优先事项的其他方法的功效;

(b) 开发计划署应(一)特别重视为促进与其他捐助国、国家合作伙伴和特定主题领域中其他利害关系者共同学习的办法所作的努力;(二)加强质量控制、管理、监测、分享资料和组织学习。应提供奖励性,以促进和鼓励从项目经验中学习,分享所有项目和开发计划署各部门的资料,并以此作为一个决心实现人的可持续发展的组织的主要基础;

(c) 项目准则应强调采用开放供参与和协商方法的重要性;

(d) 开发计划署应对其内部能力进行实际评估,以便为向人的可持续发展的方案提供专业支助和指导。它应确保在内部分配足够的人力资源和资金,以使其工作人员在全面管理和监测中发挥主动进取的作用;

(e) 应制定和加强方案准则,以确保所有国家间方案内都有一个令人满意的监测和评价战略;

(f) 行政管理部门应采取步骤,对项目设计和执行情况在发展能力方面的弱点加以纠正;

(g) 行政管理部门应注意国家间方案内没有奖励充分处理性别问题的情况。

后续行动

在评价过程中,编写了一份议题文件,并与各国家间方案管理人员分享,以帮助

他们拟定方案框架。在评价结束时,举行了以相关小组为目标的情况汇报。根据这些情况汇报,区域主席团成员决定成立一个工作小组,以就各自的区域方案交换资料和经验。在执行局审议全球和区域方案框架之前,向其所有成员提供了这次评价的结果。方案管理监督委员会已计划对评价进行讨论,并就政策和业务问题作出决定。

四、第五个方案规划周期特别方案资源总评价

背景和目标

评价的背景和目标如下:

(a) 第五个方案规划周期特别方案资源总评价是按在上一届理事会的请求进行的。这项评价是重要的,因为从指示性规划数字(指规数)国别资源转来并拨给本方案的资源数量巨大;方案的数量众多;方案中所包括的重点领域;开发计划署总部对方案的管理;以及任何方案国家均没有系统地享有这些资源的权利;

(b) 开发计划署制定了一个监测和评价框架并提交给理事会。所有特别方案资源的次级方案均需进行中期审查或评价。总评价工作旨在对所有这些评估进行一次总结,总评价本身也是一次评价活动。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下:

(a) 根据特别方案资源主要组成部分和各方案的报告,出现了一个令人印象深刻的创新格局,包括新的方案想法、使参与者介入的新办法、提供援助的新办法以及富有创意地使用新技术。与非开发计划署资金之间正式分摊费用的安排是值得一提(起催化作用的资源调动)。在使开发计划署专题重点纳入国家指规数方案规划的

主流和开发方案国家本国能力方面所取得的结果是好坏参半的；

(b) 特别方案资源管理是否有效很大程度上取决于个别方案管理人员。调拨资源的标准各不相同，特别方案资源的一些组成部分对国别办事处的请求直接作出反应，其他有些组成部分则将资源分成区域局的应享权利，还有一些组成部分则强调以供应为基础的办法。特别方案资源作为指规数的并行制度已发挥有效作用；

(c) 在汇报、监测和评价方面的遵行情况良好，但评价工作一直将重点主要放在过程、概念问题和符合特别方案资源的标准方面，而非放在实际和可衡量的影响及效力方面；

(d) 特别方案资源已协助开发计划署从仅仅是一个筹资机构转变成一个在环境、公共部门管理、HIV/艾滋病和战后经济复兴等重要领域中具有实质能力的组织；

(e) 评价小组对新的方案规划安排作出下列三项建议：保持创新的作用；加强实质性监测；以及确保评价工作的重点放在影响方面。

后续行动

这些建议在编写全球合作框架中正得到考虑，该框架将提交给1997年执行局第三次常会。

五、共同供资办法

背景和目标

背景和目标如下：

(a) 原方案审查委员会请中央评价处评价了拉丁美洲费用分摊办法，以期评估该机制的影响尤其是在建立能力的努力方面。

(b) 该评价工作是作为一个不断发展的活动加以进行，以便为整个开发计划署每一个和区域提供共同供资结果的概况。然而，对拉丁美洲和加勒比区域经验的审

查是该评价工作的一项重要组成部分。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下：

(a) 由于评价工作的范围是全球性的，评价者无法对这些方式在拉丁美洲和加勒比区域产生的影响作出确定的评估；

(b) 非核心资源的增长在第五个方案规划周期中是巨大的，共为30亿美元。然而，它主要集中在拉丁美洲和加勒比区域。开发计划署已与该区域东道国建立信任的关系，并在该区域处于危机和变革的时刻建立其信誉；

(c) 无法确保拉丁美洲和加勒比的经验可在其他区域仿行。然而，该区域的经验能提供对其他国家具有价值的见解和教训；

(d) 无法在拉丁美洲和加勒比区域确保共同供资安排的可持续性；

(e) 在该区域许多国别方案中，费用分摊的办法已经促进和影响到那些对人的可持续发展作出反应的社会部门及环境管理的项目；

(f) 各国政府和捐助者之间就一些共同的发展优先事项达成协商一致意见，这是促进共同供资安排的一项重要因素；

(g) 然而，费用分摊办法可能会使开发计划署介入一些它可能无法作出实质性贡献的项目；它能够有助于资助普通的政府职能，并建立持久的依赖性和双轨公务员制度，这将不利于促进良好治理和能力建设；另外，它能调整国别办事处人员配置，以便处理一些会削弱参与实质性方案规划和政策对话能力的行政事务。

(h) 评价者作出一系列涉及制定政策框架、共同供资战略、管理业务和进一步研究等方面的建议。

后续活动

评价报告被用来在改变管理的过程中起草新的共同供资准则及资源调动战略。

拉丁美洲和加勒比区域的经验已被其他区域局广泛利用。

六、阿拉伯区域公共部门管理和改革

背景和目标

该评价报告的问题是由阿拉伯国家区域局的管理人员提出,以便:

- (a) 了解公共部门管理中逐步发展的优先事项,限制因素和机会,并分析开发计划署过去在处理新出现的核心问题中所作的贡献以及在未来可能发挥的作用;
- (b) 评估公共部门管理中和项目的有效程度;
- (c) 吸收所吸取的教训,并提议制定区域方针的内容。

主要的调查结果和建议

主要的调查结果和建议如下:

- (a) 项目的性质、影响及结果的可持续性在各国均不同;
- (b) 可持续性有赖于项目结果是否被整个公共部门的制度用来加强决策,并有赖于这些项目所建议的政策是否得到执行;
- (c) 如政府明确承诺进行改革,并为此目的在其预算中指定优先事项,则开发计划署与政府在公共部门改革中的合作往往更具持续性;
- (d) 为训练而训练的作法收效甚微。只有消除财政限制因素不按部门作出硬性规定,扩大人力资源和机构能力才能导致真正的改革。
- (e) 在第五个方案规划周期中,开发计划署成功地制定出能对各国最紧迫需求作出反应的方案;
- (f) 开发计划署最难处理和最重要的任务应是在要求不多的国家里产生要求;
- (g) 应为那些参与该区域决策一级的改革的人举办一系列研讨会;
- (h) 开发计划署应加强其战略重点,以便在具体的领域中发展其专门知识;
- (i) 国别办事处应定期监测各个项目,最好由独立监测者进行,因为实质性的责

任仍在于开发计划署；

(j) 国别办事处应加强其工作人员在公共部门管理方面的能力。国别办事处与方案和政策支助局的管理发展和施政司(管理施政司)之间的密切合作在这方面已证明十分富有成果。

后续行动

这项审查结果以草案的形式与所有的国别办事处、区域局和管理施政司进行讨论,并与各局高级管理人员举行一次全面性的简报会议,介绍主要调查结果和建议。其后,计划在管理施政司提出具体的报告,以便讨论具体的后续行动,评价小组与制定区域管理战略的小组交流其意见。另外,在一些情况中,国别办事处在其制定新的方案规划安排的对话中采用该报告。

附件二

评价遵守情况

导 言

1. 此次对评价遵守情况审查的重点是,与责任制度和评价要求以及与建立开发计划署机构经验有关的事项。审查只涉及在项目一级进行的评价;开发计划署采用的其他类型的评价(例如主题、政策)不在本报告范围之内。

2. 开发计划署不了解其他双边或多边组织是否进行任何类似的活动。在进行这一开创性的工作时,分析坦率地报告了弱点和优点,但这不应导致对开发计划署的业绩妄下结论,因为没有有关的标准。应当指出,开发计划署为经济合作与发展组织发展援助委员会(经合组织/发展援助会)评价报告数据库提供的数据最多。开发计划署已在项目一级对其评价制度采取了职责下放的做法,这使得更难与大多数援助机构进行比较,因为它们采用的是职责集中制。尽管如此,开发计划署发起了这次审查,以显示其对改善遵守情况的承诺,这反过来又能更好地确保责任制、透明度和学习。

3. 本报告包括下列章节:报告的收集和数据的提取;遵守情况分析、包括所占财政资源比例;现行监督评价遵守情况的制度;以及建议。

一、报告的收集和数据的提取

A. 全球性分析

4. 总共收到了1 745份关于1986至1995年期间的评价报告。这比去年报告的数目增加了136份报告,其中包括117份1995年评价报告,另外加上19份前几年的报告。如表1所示,1995年收到的报告比1994年略少。1996年的数字将在下一年的报告中提供。

表1. 各评价年规划厅所收到的评价报告数目^a

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	共计
共计	209	158	159	192	259	232	176	116	127	117	1 745

a 此表中1986和1987年的数字与1995年报告中对应表格中的数字有差异,这是因为对先前来自某些评价报告的不正确的记录进行更正调整所致。

5. 评价数目较少的原因如下:在第五个方案拟订周期结束时,核准的项目减少了;采用了方案方式;属于超过100万美元以上的成套项目的项目数目增加了。一些国别办事处提供资源速度很慢显然也是一个因素,这种情况直到1995年才发现。

6. 从评价报告中提取数据使得按题目检索评价报告变得更容易,为学习过程和统计数据分析提供了便利。处理的报告数量和数据处理的比例率分别见表2和表3。

表2. 各评价年处理的报告数目

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	共计
共计	59	87	134	147	204	153	151	87	73	57	1 152

表3. 各评价年处理的数据比率(%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	平均
共计	28	55	84	77	79	66	86	75	57	49	66

7. 在1990年以前,提取数据的工作都是集中管理的。1991年,决定由评价小组负责人负责提取数据,以确保进行更大量的数据处理。如表4所示,1992—1993年是过渡时期,在此期间内,减少了集中提取数据。从这一时期开始,结果变得不那么令人鼓舞,尽管多次提醒方案管理人员,在最后付款之前,必须收到评价小组负责人提供的评价数据表。

表4. 处理的评价报告数目

处理者	1992年	1993年	1994年	1995年
小组负责人	118	72	57	52
规划厅	33	8	4	0
特别行动 ^a	0	7	12	5
共计	151	87	73	57

a 如果规划厅在1996年没有再次开始提取数据,处理的评价会更少;雇了一个人,负责处理收到的1993年、1994年和1995年的24份评价报告。

B. 按局分列评价报告

8. 自1993年以来,亚洲及太平洋区域局是每年向评价数据库提供数据的主要来源,非洲区域局则是多年来数据的主要提供者(表5)。由于提取数据比例较低,因此,从处理的评价报告方面来说,非洲区域局现已不是主要的数据提供者(表6)。虽然亚洲及太平洋区域局仍对处理保持一些控制,但非洲区域局和亚洲及太平洋区域局提取数据率下降的情况是很明显的(表7)。阿拉伯国家区域局的提取率已有改善。没有提供欧洲和独立国家联合体区域局(欧洲独联体区域局)和政策支助局(政策局)的百分比,由于其评价报告数量少,这些百分比没有什么意义。

表5: 各评价年各区域局收到的报告数目

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	共计
非洲区域局	78	74	78	90	137	107	76	36	48	38	762
亚洲及太平洋 区域局	77	52	57	62	77	93	72	59	59	48	656
阿拉伯国家 区域局	18	22	9	9	21	12	12	7	7	7	124
拉加区域局	20	3	14	29	22	17	14	13	12	19	163
欧洲独联体 区域局	11	5	1	0	1	0	1	1	0	4	24
政策局	5	2	0	2	1	3	1	0	1	1	16
共计	209	158	159	192	259	232	176	116	127	117	1 745

表6: 各评价年各区域局处理的报告数目

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	共计
非洲区域局	14	38	64	71	107	61	62	27	28	13	485
亚洲及太平洋 区域局	34	39	50	48	64	70	67	52	42	33	499
阿拉伯国家 区域局	7	5	9	5	18	8	9	2	0	5	68
拉加区域局	1	2	10	23	14	14	11	5	3	6	89
欧洲独联体 区域局	2	2	1	0	0	0	1	1	0	0	7
政策局	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	4
共计	59	87	134	147	204	153	151	87	73	57	1 152

表7: 各评价年数据提取百分率

评价年											
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	共计
非洲区域局	18	51	82	79	78	57	82	75	58	34	64
亚洲及太平洋 区域局	44	75	88	77	83	75	93	88	71	69	76
阿拉伯国家 区域局	39	23	100	55	86	67	75	29	0	71	55
拉加区域局	5	67	71	79	64	82	79	38	25	32	55
欧洲独联体 区域局	没有意义										
政策局	没有意义										

C. 结论

9. 得出两个结论: (a) 评价资料中有大量尚未利用的可供学习的资料, (b) 要求在最后付款之前完成提取数据, 并不能加强评价人员提取数据的工作。这种情况影响了数据库的价值和组织从项目吸取教训的能力。

二、遵守情况分析

A. 现行规则

10. 为了便于参考, 开发计划署于1987年制定并于1988年在开发计划署方案和

项目手册中公布的项目一级的评价规则如下：

“应核实具有下列特点的项目以进行评价。如建议不进行深入评价，必须提出明确的理由：

- (a) 项目是创新性的，关键的或特别复杂，或有其他特别或不同寻常的特点；
- (b) 开发计划署的预算(包括分担费用)超过100万美元以上；
- (c) 如准备对项目进行实质性修订，将需要开发计划署追加700 000美元或以上或需要延长两年或更长时间；或
- (d) 项目有严重问题。”

B. 时 限

11. 1995年，在提交给执行局的遵守情况报告(DP/1995/CRP.7)中，提到为什么选定某年进行分析的两个原因：

(a) 选定1988项目核准年为进行分析的初始年，是因为从该年开始强制执行评价规则；

(b) 在某一年中核准一代项目的整个评价周期约为八年，这反过来又限制了对1988和1989核准年进行全面分析的可能性。

12. 本报告中的研究超越了1988和1989核准年，以便提供有关在1990年核准的项目的资料。表8显示自1988年以来核准的项目的评价周期。八年曾被视为对在某一年核准的项目进行评价的完整周期(中期、最后审查和事后)，但现在必须要将其延长，因为预计在该时限之外将收到排定评价的其他报告。这样，虽然目前对1990年的审查有助于确定新出现的问题，但必须利用现有数据进行谨慎的分析，避免匆忙作出判断。

表8. 按项目核准年和评价年开列的评价报告数目

评价年	项目核准年							
	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
1988年	1							
1989年	14							
1990年	72	11						
1991年	66	54	12	1				
1992年	34	53	32	4				
1993年	19	25	25	21	8	1		
1994年	12	12	20	35	30	5		
1995年	3	3	13	12	61	13	6	3
1996年	1	2	2	3	7	14	5	2
共计	222	160	104	76	106	33	11	5

C. 强制性评价和其他评价

13. 在触发评价的四个项目特点中,预算超过100万美元的项目不难追踪。但对要对预算追加700 000美元以上的项目来说,以目前的管理资料系统来说,是不太容

易对它们进行追踪的。

14. 利用现有的管理资料系统不太容易查明延长两年的项目。其他两个标准—革新和现存问题—更为主观性,用目前的这个制度也无法追踪。为了简明扼要,1995年关于遵守情况的报告已从这个角度编写,即要求对预算超过100万美元以上的项目进行强制性评价,而对所有其他项目的评价则是可以选择的。

15. 强制性和非强制性的评价都在减少。尽管如此,非强制性评价数目正以较慢的速度下降。1988年、1989年和1990年的强制性和非强制性评价数目见表9。强制性评价报告的数目指的是规划厅收到的那些报告。

表9. 各项目核准年收到的评价报告数目

项目核准年	1988年	1989年	1990年	共计
强制性评价	150	111	56	317
非强制性评价	72	49	48	169
共计	222	160	104	486

D. 须进行强制性评价的项目所占财政资源比例

1. 总情况

16. 对1988、1989和1990年进行分析的财务数据来源如下:(a)署长向执行局提交的年度报告;(b)根据规划厅的要求,行政和新闻事务司分发的题为“方案资料简介”的打印输出资料。为了继续努力提高数据的可靠性,规划厅今年采用了这些来源,而不是开发计划署的《正在进行之中的项目简编》。表10和表11内的财务数据既包括指示性规划数字(指规数),也包括共同筹资的资源。

表10. 强制性评价数量占核准项目总数的百分比

项目核准年	1988年	1989年	1990年	共 计
核准项目数目	1 794	1 437	1 256	4 487
超过100万美元的项目数目	257	213	210	680
覆盖率	14	15	17	15

表11. 须进行强制性评价和已评价的项目所占财政资源比例
 (百万美元)

项目核准年	1988年	1989年	1990年	共 计
所有已核准项目的资金	808	673	850	2 331
超过100万美元的项目 的资金	562	446	526	1 534
覆盖率	70	66	62	66

17. 只审议那些已收到和正在等待评价报告的项目虽然降低了财政资源覆盖率,但这仍然是可以接受的,至少1988和1989年是这样。¹ 这个问题似乎不是100万美元临界值的问题,而是遵守评价的问题。表12列有被评价项目所占财政资源比例。

¹ 在确定财政资源覆盖率时,任择性评价提供的额外覆盖率(大约9%)未列入这个比率中。

表12. 须经强制性评价和已被评价的项目所占财政资源比例
 (百万美元)

项目核准年	1988年	1989年	1990年	共 计
所有已核准项目的资金	808	673	850	2 331
超过100万美元的项目的资金	400	292	207	899
覆盖率	49	43	24	39

2. 现行强制性评价制度的成本效率

18. 在本报告所述期间,超过100万美元的项目约占所有核准项目的15%。但从财政资源覆盖率来说,它们平均占为所有项目分配的资源66%。从责任制方面来说,100万美元的临界值似乎是高成本效率的一个截断点,因为15%的所有可进行强制性评价的项目占分配给所有项目的资金的66%。值得指出的是,从费用来说,100%的财政资源覆盖率目标是不现实的:在项目一级进行全面评价,每年所需额外资金大约为3 800万美元。鉴于也进行其他类型的涉及其他项目和方案的评价(例如国别方案评价和主题、部门和战略评价),因此财政资源覆盖率有可能比上面提到的66%的比率还高。在监测和评价指导原则订正本中,由于其成本效率高,所以这100万美元的临界值仍被保留下来。

E. 总遵守情况

1. 自第一次审查以来所取得的进展

19. 第一次审查是在1995年6月进行的。在向执行局提交1996年报告时又对其进行了更新。1996年3月、1996年6月和1996年11月连续进行了内部更新。本报告反映了1997年1月的情况。根据1996年1月的基线数据,所取得的进展详见表13。

表13. 截至1996年和1997年1月为止的
1988年和1989年评价状况

	1996年1月	1997年1月
需进行强制性评价的项目	470	470
已收到的评价报告	247	261
正在等待的报告	13	39
计划进行的评价	10	10
其他行动	11	20
没有进行	40	45
没有明确资料	149	95

20. 收集报告方面的进展依然缓慢,但目前局限于特定的部门。缺少明确的关于评价状况的资料仍是一个问题,但对该制度的经常性监督已开始采用一些更好的规章制度,同时还注意到各区域局、司和各国别办事处的一些支助性行动。尽管如此,情况参差不齐。应当提到开发计划署在孟加拉国、科特迪瓦、加纳、印度、印度尼西亚、马拉维、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、菲律宾、塞内加尔、斯里兰卡、多哥和越南的办事处,这些办事处遵守评价的程度非常高。还值得指出的是,其中有些办事处已进行了一大批非强制性评价,例如,孟加拉国、加纳、摩洛哥、尼日尔、斯里兰卡和越南。

21. 在1988-1989两年期内,严格遵守强制性评价的平均比率(用所收到的评价报告数目除以需进行强制性评价的项目数计算得出)如下:截至1996年1月为52.5%,截至1997年1月为55.5%。个别项目核准年遵守强制性评价的比率见表14。

表14. 各项目核准年严格遵守的百分率

审查日期	1988年	1989年
1996年1月	55.2	49.2
1997年1月	58.3	52.1

2. 经调整的1988—1990年审查

22. 在1995年的报告分发之后,提出了一些合情合理的关切,即遵守情况审查没有考虑到:(a)处于危机中的国家的特殊情况;(b)但规划厅尚未收到的现有报告数目和/或计划进行的评价数目;(c)在评价规则中提到的管理灵活性问题。因此,对1988—1990年的审查就是在考虑到这前两个关切的情况下进行的。

23. 如果要对情况有均衡的了解,就必须从多方面来考虑总遵守情况的问题。因此,对遵守类别进行了细分。首先,处于危机中的国家没有进行评价应被视为是“进行评价但有充分理由”;这适用于1988年、1989年和1990年核准的项目的评价即非洲区域的安哥拉、布隆迪、利比里亚和卢旺达,亚洲及太平洋区域的阿富汗,以及阿拉伯国家区域的索马里和也门。

24. 第二,在使用严格遵守的概念时应针对那些希望确保规则得到适用的人们所关注的问题(严格责任制的角度),但纳入可能遵守的概念(在计算遵守率时,考虑到预计的报告和计划进行的评价)则为衡量预计的长期遵守率和项目评价的学习潜力提供了一些依据。这两个类别有不同的用途,但它们既不互相抵触,也不是要混淆责任的界限。规划厅将在与高级管理部门进行内部讨论之后,在1997年遵守情况报告内讨论遵守方面管理灵活性的问题。

25. 开发计划署1996—1997年整体计划制定的遵守率指标是,到1997年年底,在1988—1989两年期期间所核准的一批项目的遵守率达到70%。现在看来,只有在规划厅收到所有尚未收到的评价报告,并且按照安排进行所有评价,才能达到这个指标。

26. 1990项目核准年的情况在很多方面都令人非常担忧：迄今为止收到的评价很少；规划厅尚未收到的现有报告数量很少；而且计划进行的评价也很少。严格遵守率和可能遵守率非常低(表15)。缺少关于某些单位和办事处评价状况的明确资料也令人担忧。在要求提交评价报告时却提交最后报告或技术性报告，不是管理健全的标志。

表15. 订正严格遵守率和可能遵守率

	1988年	1989年	1990年	共 计
强制性评价(A)	257	213	210	680
已收到的报告(B)	150	111	56	317
未进行但有充分理由(C)	12	11	16	39
小计#1: (B+C)	162	122	72	356
严格遵守(%) (B+C)/A	63	57	34	52
等待提报告(D)	19	20	13	52
已排定评价(E)	6	4	17	27
小计#2: (B+C+D+E)	187	146	102	435
如收到所有报告可能遵守(%)：(小计#2/A)	73	69	49	64
未进行但已采取其他行动	10	9	1	20
未进行但说明理由	18	19	7	44
无明确资料	42	39	100	181

F. 各局的遵守情况

1. 1988-1989年期间审查情况

27. 各局1988-1989年期间的遵守率见表16。

表16. 1988-1989年期间各局遵守率

	非洲区域局	亚太区域局	阿拉伯国家区域局	拉加区域局	欧洲独联体区域局	政策局	共计
100万美元以上的项目	194	201	46	12	1	16	470
已收到评价	110	128	15	6	0	2	261
未进行但已提出充分理由	12	3	8	0	0	0	23
严格遵守(%)	63	65	50	50	不适用	12	60
等待提出报告	24	7	8	0	0	0	39
已排定时间	2	5	3	0	0	0	10
可能遵守(%)	76	71	74	50	不适用	12	71
其它行动	11	6	0	1	0	1	19
未进行	11	17	7	1	1	0	37
无明确资料	24	35	5	4	0	13	81

28. 要比较自上一份报告提出以来取得的进展情况,需参阅以往对强制性遵守的定义,该定义没有将处于危机的国家排除在总数之外。但是,今后的报告将考虑到为这些国家所订的提出充分理由的但书。

表17. 1988年和1989年各局遵守率比较(%)

	非洲区域局	亚太区域局	阿拉伯国家区域局	拉加区域局	欧洲独联体区域局	政策局	共计
1995年报告	55	60	29	50	不适用	未公布	52
1996年报告	57	64	33	50	不适用	12	55

29. 多数局的区域方案和政策局管理的全球及区域间方案不是没有进行评价,就是已进行评价但规划厅尚未收到关于其现况的任何明确资料,具体情况如下:

(a) 政策局:16项强制性评价--2项已进行;13项没有明确的现况资料;1项已采取其它行动;

(b) 非洲区域局:30项强制性评价--15项已进行;15项没有明确的现况资料;

(c) 亚太区域局:24项强制性评价--8项已进行;16项没有明确的现况资料;

(d) 阿拉伯国家局:10项强制性评价--5项已进行;3项未进行;1项已排定,1项没有明确的现况资料;

(e) 欧洲独联体区域局:1项强制性评价--已进行;

(f) 拉加区域局:2项强制性评价--1项已进行;1项没有明确的现况资料。

评价的覆盖面不足是规划厅之所以决定于1996年对这些方案作战略评价的重要因素。

2. 1990年核准项目的遵守情况

30. 就严格遵守而言,结果并不可喜(表18)。根据已计划的评价和亚太区域局已编制但规划厅尚未收到的报告,亚太区域局似乎是唯一没有偏离轨道的局。评价次数很少、强制性评价现况不清,是除欧洲独联体区域局以外各局的共同特征,而欧洲独联体区域局只有一项强制性评价。除非洲区域局以外,各区域、跨区域和全球方案的情况都未改善。

表18. 1990年项目各局遵守率

	非洲区域局	亚太区域局	阿拉伯国家区域局	拉加区域局	欧洲独联体区域局	政策局	共计
100万美元以上的项目	69	95	19	4	1	22	210
已收到评价	23	29	1	0	1	2	56
未进行但已提出充分理由	12	2	2	0	0	0	16
严格遵守(%)	51	33	16	0	100	9	34
等待提出报告	2	10	1	0	0	0	13
已排定时间	2	13	2	0	0	0	17
可能遵守(%)	57	57	32	0	100	9	49
其它行动	0	1	0	0	0	0	1
未进行	0	7	0	0	0	0	7
无明确资料	30	33	13	4	0	20	100

3. 两批项目的比较:1990年和1988-1989年

31. 应比较在发展周期中处于类似阶段的两批项目,即1990年项目在1997年1月的情况和1988-1989年项目在1996年1月的情况(表19)。就严格遵守和可能遵守而言,1990年项目的遵守率远远落后于处于发展周期同一阶段的1988-1989年项目所达到的遵守率。此外,大量项目评价未说明关于遵守情况的明确资料。

表19. 处于类似发展阶段的两批项目

	1988-1989年项目在 1996年1月的情况	1990年项目在 1997年1月的情况
强制性评价(A)	470	210
已收到报告(B)	247	56
未进行但有充分理由(C)	23	16
严格遵守(%)；(B+C)/A	57	34
等待提出报告(D)	13	13
已排定评价(E)	10	17
如收到所有报告可能遵守(%)： (B+C+D+E)/A	62	49
未进行但已采取其它行动	11	1
未进行但说明理由	17	7
无明确资料	149	100

G. 结 论

32. 1988年和1989年核准项目的遵守率没有改进。遵守情况监督制度已促使许

多国别办事处改进对成批评价的管理。

33. 全球及每个局内的遵守情况各不相同。情况最差的主要是总部管理的方案和项目,如区域、跨区域和全球各级的项目。

34. 就责任制而言,100万美元的审批权限似乎是极其符合成本效益的截断点,因为在有资格进行强制性评价的全部项目中,15%的项目占全部项目资金的66%。这本来可以提高覆盖率,但遵守率参差不齐且往往较差,使之受到影响。

三、监督制度

35. 方案管理监督委员会于1996年7月详细地审查了各局和各国的遵守情况,并完全赞同规划厅的建议。此后,多数局强烈要求各国别办事处编制一项关于在1996-1997年期间对1990年以来核准的项目进行评价的计划。非洲区域局、亚太区域局和阿拉伯国家局多数国家已提出评价计划。但是,各局是否将监测这些评价计划的执行情况视为其管理职责的一部分,尚不清楚。规划厅定期向方案管理监督委员会通报遵守方面的进展情况。

四、建议

36. 评价和战略规划厅建议如下:

(a) 应大量从评价报告中提取数据,将重点放在最近核准的项目上。通过从更多的评价报告提取数据,这项行动将有助于将数据库工作下放,从而提高数据库在新方案编制安排开始实行时的学习能力;

(b) 评价组组长提取数据,应是一项强制性任务,在数据表填写完毕前不应支付费用;

(c) 两年期滚动评价计划和这些计划的监督应是国别办事处和总部各单位管理监督的组成部分。评价计划的格式应便于按标准(如强制性)和现况(如已进行、已排定)追踪评价情况。与人员业绩评价的联系应加强;

(d) 规划厅应确保,关于监测和评价的新准则阐明关于评价遵守情况的政策;

(e) 在实施评价时应保持灵活性,但不说明理由或连明确的解释都不提供,是不能接受的;

(f) 开发计划署新的信息系统应妥善设计,以便于追踪有资格进行强制性评价的项目情况。

附件三

1995-1997年评价

由规划厅完成的评价:

国家执行: 希望和挑战

开发计划署对能源部门的援助: 事后评价研究

政府监测和评价系统研究: 摩洛哥的情况

政府监测和评价系统研究: 阿拉伯联合酋长国的情况

政府监测和评价系统研究: 约旦的情况

政府监测和评价系统研究: 巴拉圭的情况

监测和评价系统研究: 巴拉圭的情况

开发计划署与国际开发银行(开发银行): 工作关系的评估

加强驻地协调员的工作

通过共同筹资建立发展伙伴关系

第五个周期特别方案资源总评价

用于训练和评价的特别方案资源: 评估

民主、治理和参与: 哈萨克斯坦和乌克兰境内项目审查

洪都拉斯体制建设项目技术援助总评价

区域、跨区域和全球方案及其影响评价

拉丁美洲和加勒比环境项目评价

阿拉伯国家公共部门管理和改革评价

国别方案评价: 斯里兰卡

国别方案评价: 尼日尔

国别方案评价: 乌干达

几内亚全国技术合作评估和方案评价

正在进行的评价:

评价开发计划署对亚洲转型期经济体的支助
对联合国系统在佛得角境内业务活动的快速评估

计划于1997年进行的评价:

对方案方式方法的评价

对开发计划署赞助方案可持续性的评价

印度尼西亚和(或)孟加拉国体制建设项目的事后评价

阿拉伯区域国别方案评价

评价开发计划署在二十年期间对一国的援助(国家待选)

对非洲扶贫项目的评价

实验中心倡议的评价

与政策问题联合协商组各机构进行联合评价(在非洲一个中等国家或大国进行,主题
待定)

拉丁美洲治理方案的评价

拉丁美洲参与性评价(国家待定)

国家推广的影响评价(国家待定)

共同筹资的影响评价(国家待定)

对发展支助和管理事务部的评价

萨尔瓦多国家方案评价
