

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/38/133
22 April 1983
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十八届会议
暂定项目表* 项目 111

方案规则

按照大会第 36/228 B 号决议和
第 37/234 号决议第二节的要求
加强联合国评价单位和评价系统的能力
以及审查评价方案时间表

秘书长的报告

目 录

| | 段 次 | 页次 |
|--|---------|----|
| 一、 导言 | 1 - 5 | 2 |
| 二、 联合国评价单位目前情况和职务 | 6 - 56 | 3 |
| 三、 在 1984 - 1989 年方案预算范围内有系统地加强各 组织单位评价能力的基本原理和提议 | 57 - 76 | 15 |
| 四、 政府间审查深入评价研究报告方案及时间表 | 77 - 83 | 25 |
| 五、 建议 | 84 - 85 | 29 |

* A/38/50。

一 导言

A. 背景

1. 大会第三十六届会议讨论了有关方案规划的项目后，已在其1981年12月18日第36/228 B号决议第1段内请秘书长以下列方式加强联合国的评价系统和评价单位：

“(a) 具体规定联合国各评价单位的责任和工作；

“(b) 为大会拟订与中期规划程序和预算周期相连的精确评价计划；

“(c) 制订关于规划和设计各项方案与项目的指导原则，以便更容易对它们进行评价；

“(d) 设计和发布关于评价的进行、内容和程序的基本标准，以及确保评价结果的质量得到不断的检查；

“(e) 采取适当措施以确保评价结果迅速和有系统地应用到管理的决策过程方面，而且后续的评价结果和建议能够得到执行。”

大会在同一决议内还请秘书长就上文第1段的执行情况通过方案和协调委员会（方案协调会）向大会第三十八届会议提出报告。

2. 大会第三十七届会议通过了有关方案规划的1982年12月21日第37/234号决议；大会在该项决议第二节第8段内曾请秘书长将一个评价方案和政府间审查评价研究报告的时间表，随同1984-1985两年期方案概算，通过方案协调会第二十三届会议，提交大会第三十八届会议。该项决议的附件载有《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例》；该条例第6条就涉及评价工作。

3. 本报告由三节组成。第二节将审查已经按照第36/228B号决议采取的加强评价系统和评价单位的各项步骤。它将通过审查这些单位的责任、它们参与

中期计划和预算内的评价部分的能力以及它们编制准则和标准和确保评价结果反馈的能力，来指出这些单位发展基本评价功能的现有能力水平。 第三节则载有关于有系统地加强联合国各个不同的组织实体的评价能力的理论基础和各项建议以及有关各个组织为1984—1985年方案预算提出的已规划活动的各项具体提议。 这些摘录将不再列入有关各节的方案预算案文。

4. 第四节载有选出方案以进行评价的标准以及按照第37/234号决议第二节建议的政府间审查时间表。 本文件第五节则载入一些建议。

B. 本报告的范围和格式

5. 本报告内的资料和数据都是以至少16个组织实体¹所提出者为依据。此外，还考虑到1984—1989年期间中期计划和1984—1985两年期方案预算内载的具体提议；还同个别方案管理员进行咨商。 联合检查组在1981年发表的两件报告²亦载有关于本报告所述这些单位和其他单位的最近的资料和数据。

三. 联合国评价单位目前情况和职务

A. 背景

6. 审查了联合国内的评价系统和评价单位目前情况后显示，按照负责评价职务的组织实体的发展阶段或等级，可将其资源和能力区分为三个层次。 在审查各个单位和实体的职务和工作之前，或许应该考虑正在按照下列区分办法进行的工作。

7. 属于第一发展阶段或等级者包括拥有常设评价单位的组织实体；这些单位均已大约工作了两年，而且都至少有一名专任工作人员。 这些单位也都有方案规划和评价方面它们须日常执行的已经明确规定的责任和工作。³ 有六个单位属于这

一等级：行政和管理事务部的财务厅的方案分析和评价股，国际经济和社会事务部的方案规划和协调厅的评价股，新闻部的规划、方案编制和评价股，联合国工业发展组织（工发组织）的方案发展和评价组，联合国环境规划署（环境规划署）的基金政策和评价科以及国际贸易中心（贸易中心）的评价科。

8. 属于第二阶段或等级的有八个组织实体；它们都已在确定各个实体的评价需要方面取得某种进展。它们都将非全日的资源用于执行日常的、特别的或特定的评价任务；但是，它们都没有一名专任评价人员或一个独特的评价单位。⁴ 这一组实体包括四个区域委员会：亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）、拉丁美洲经济委员会（拉美经委会）、非洲经济委员会（非洲经委会）和西亚经济委员会（西亚经委会）、技术合作促进发展部（技合发展部）、联合国人类住区中心（人类住区中心）、联合国跨国公司中心（跨国公司中心）和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）。1980年亚太经社会建立了一个小规模的业务评价股，其经费完全来自预算外资源，仅负责各项预算外资源提供经费的项目的特种评价分析工作。因为所有这些活动都不构成一种日常旨在为了管理目的而反馈资料的评价制度，所以这个股将会扩展，以负担更广泛的职务。

9. 有三个组织实体仍旧处于可以确定的第三发展阶段或等级上。它们目前只投入极少的资源用于评价职务上，例如编制评价计划和评价说明格式，以作为中期计划和预算周期的组成部分，但是并不当然会有计划地进行这些计划。这些实体包括科学和技术促进发展委员会（科技促进发展委员会）、世界粮食理事会（粮食理事会）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）。在后一实体，贸发会议贸易和发展理事会的中期计划和方案预算工作组在1982年9月间在其第六届会议上决定推迟到1983年下半年再讨论设立一个评价职责单位问题。但是，应该指出，尽管贸发会议没有正规化的能力，可是，过去在培训方面却进行过某些类似评价的工作。其中一例就是A/10035/Add. 1号文件第87至107段中所述职位管理培训课程方面的评价工作。贸发会议还认为已在非燃料矿物资源（TD/

B/C. 1/226) 方面进行过某种评价工作；它过去对商品方案的审查也包含有评价部分。

10. 关于等级，其分类情况如下：

| <u>第一等级</u> | <u>第二等级</u> | <u>第三等级</u> |
|----------------------|-------------|-------------|
| 行政和管理事务部/ 财务厅 | 亚太经社会 | 科技促进发展委员会 |
| 国际经社事务部/ 方案规划和协调厅 | 拉美经委会 | 粮食理事会 |
| 新闻部/规划、方案 编制和评价股 | 非洲经委会 | 贸发会议 |
| 工发组织/方案发展 和评价组 | 西亚经委会 | |
| 环境规划署 | 技合发展部 | |
| 贸易中心 | 人类住区中心 | |
| | 跨国公司中心 | |
| | 难民专员办事处 | |

B. 责任和任务

11. 在第一类的单位中，以财务厅的方案分析和评价股设立得最早。从1974年以后它就负责在联合国内部采用方案规划和编制预算制度并且负责大多数的评价工作。但是在1978年，为了执行大会关于改组联合国系统经济和社会部门的第32/197号决议并且由于各政府间机构都强调必须使内部评价系统同方案规划程序结合起来，所以重新调配了评价工作责任。有些责任仍继续由财务厅的单位负责；该单位继续负责对政治、法律、人道主义事务和共同事务的方案，在中央一级进行方案规划、方案执行和监测与评价。

12. 其他的职务则划归国际经济和社会事务部的评价股负责；该股迟至1980年1月尚未设立。它的职务包括拟订必要的方法和技术以建立一套内部评价系统、编制有关运用这套系统的准则手册以及进行方案和协调委员会所要求的有关经济和社会部门的定期深入评价研究报告。此外，它还定期审查同计划和预算周期有关的评价计划和评价方法说明。它还负责进行一些临时性工作，例如协助其他单位建立评价系统以及向部内和部外高级主管进行汇报。

13. 在1976年中期，工发组织的中央评价单位必须开始负责设计一套适当的综合评价系统，包括政策、程序和标准格式并且协助试验并固定该系统的主要组成部分。该股还须负责监测该系统的各组成部分是否符合秘书处的要求、是否适当、是否获得改善以及是否进行或参与具体的评价工作。同时还设立了一个评价咨询委员会以协助政策协调司提出有关评价优先项目和主题的建议并且作为一个联系和协调单位。

14. 1981年4月间，工发组织的中央评价职务已由方案拟订部门转移至政策协调司司长办公室；该司要承担一些新责任，并已获得一些新的授权，并且在事实上已取得了一个股或一个科的地位。除了早先上述的任务和职责之外，该单位还向项目业务提供有关自我评价的工作人员支援以及工发组织参与三方审查和评价；负责进行评价方案和报告的质量管制审查；参与各项内部和外部、经常和临时的特定项目、方案和程序的评价；为了计划评价目的和设计组成部分的完善（质量管制）而选择一些特选的项目提案；向总部和外地工作人员提供项目设计和评价方面的指导、培训服务和准则；并且为了执行和其他类似的审查目的而设计并实行一套有关项目效率的管理资料系统。

15. 1975年，国际贸易中心开始采行一套评价系统，以评价各个项目；此一系统已获得联合咨询小组同意。于是，由一名工作人员组成的评价科乃告成立，以实行该系统。在执行被评价的某一项目的高等工作人员以外的高等工作人员的

协助下，每年大约都对每项经费超过20万美元的项目进行五件项目评价。参加该项目评价组的人员还包括联合国开发计划署（开发计划署）或一个信托基金的捐款者以及受援国政府的代表。

16. 1980年，新闻部在其副秘书长办公室内设立了规划、方案编制和评价股，负责该部新闻方案的规划、编制和评价。该股还是该部同教科文组织就有关新的世界新闻和传播秩序，特别是国际传播发展方案的活动进行连络和合作的协调中心。

17. 难民专员办事处是由政策规划和研究股负责有选择地评价现有的政策和战略。此外，方案管理局另有两个专任的预算外职位用于项目评价。

18. 五个区域委员会中有四个（亚太经社会、拉美经委会、非洲经委会和西亚经委会）都属于发展的第二等级。这些委员会都认识到利用评价来作为管理工具和建立并加强现有评价系统的重要作用。所有四个委员会都因为缺乏资源，以致无法全力执行大会的指示。

19. 非洲经委会指出它不久就能确定拟议的单位的任务和责任；至于亚太经社会和西亚经委会，此项任务业已部分完成。所有三个委员会都已经开始着手使评价系统同中期规划和预算周期结合起来。

20. 1983年5月间，西亚经委会常设方案委员会将会讨论若干有关发展评价程序以便通过方案分析和评价来提高工作效率的提案。拟议的程序将能确保第36/228B号决议中的全体组成部分都能纳入1983年3月设立的中央评价单位的职权范围。纳入者将包括工作范围、改进设计、拟订方法和反馈制度、查明区域一级的评价需要以及应各国政府的要求协助它们加强其本身的评价工作。

21. 自从1980年以后，亚太经社会的业务评价股就失去专用资源了。它的主要工作已限于业务活动，包括拟订工作计划，以评价亚太经社会向成员国提供的某些服务并且确保评价工作配合联合国内其他机构的评价工作。联合国难民事务高级专员办事处也设有一个小规模的二人评价股，但仅负责审查项目。

22. 联合国人类住区中心(人类住区中心)执行主任办公室虽然有一名工作人员偶尔进行一些评价工作,可是该中心目前并没有进行评价活动的有组织的能力。其基本的职责在于拟订人类住区活动方面的后果评价技术和准则,特别是外地项目,并且对研究和技术合作方面的某些项目进行后果评价。

23. 技术合作促进发展部和科学和技术促进发展中心这两个组织实体也没有单位专门负责评价工作。上述的中心由其协调、监测和审查司负责评价工作。科学和技术促进发展政府间委员会从事评价工作主要是为了审查《维也纳行动纲领》和该委员会有关筹资系统业务评价程序的决定的执行情况。

24. 跨国公司中心也没有特定的评价单位。它对各项方案活动的效率、功效和后果的评价都在方案、次级方案和方案组成部分各级上参照中期计划。各司司长每年评价各个方案和次级方案都是依据他们同会员国政府高级官员、跨国公司高级职员、联合国机构和非政府组织的高级工作人员和学术界人士交往时所表示的意见。

25. 贸易和发展理事会的中期计划和方案预算工作组亦已分别在其1982年3月第五届会议和8月至9月第六届会议上讨论了是否需要制订方案评价职务。后一届会议的讨论工作依据乃是国际经社事务部/方案规划和协调厅考虑到贸发会议工作特点而编制的有关在拟订方案评价一般方法和提出更令人满意的方案评价方式和方法方面的成果进度报告(TD/B/WP/23)。虽然已对将会采用的技术进行了深入的讨论,可是,各方意见仍极为分歧;理事会将在订于1983年下半年举行的第七届会议上再度审议本问题⁹。

C. 与中期规划过程和预算周期

有关的精确评价计划

26. 拟订和执行评价计划乃是评价制度的一个基本要素。这包括说明各种未来评价的目的、需要考虑到各种改变、哪些假设必须加以证实或阐明、方法的使用率

和时间性以及各成员国参与评价的程度；表现和影响指针的特性、资料收集方法和资料来源以及调查结果。在1984—1989年期间中期计划方面，拟订评价计划现已首次成为次级方案一级的一项规定。在有些单位，就每个次级方案拟订评价计划是一项很慎重的工 作，各有关的实务司均须参与其事。在其他单位，则由于资源有限，这项工作做得较不彻底。本报告所涉及的单位差不多都拟订并提出了必要的计划。但为了必须限制中期计划的长度，兹决定不将这些评价计划编为中期计划⁶的一部分印发。

27. 工发组织秘书处已在次级方案一级针对1984—1989年中期计划拟定了目标。此外，还按照开发计划署对其三方审查制定的规定和工发组织本身的自评准则拟定了外地项目评价计划。

28. 目前正在工发组织内设计和订立的内部评价制度为评价方案成效和影响规定了各种经常出现的方案组成部分；这一制度准备在1984年下一个方案预算期间开始时加以实施。其中的主要组成部分包括：

- (a) 方案管理人员对集体培训方案和工业方面的研究进行年度自评；
- (b) 方案管理人员按照适合次级方案特殊需要的时间表（例如在每次就重大问题 进行协商之后）对中央供资的方案作出定期自评；
- (c) 对由特别工业处（工业处）、联合国工业发展基金（工发基金）出资并在经常方案和信托基金提供技术合作下新完成的某些项目作出年度内部评价；
- (d) 对应政府间机构要求或秘书处倡议而进行的某些方案部门或主题（例如投资合作、协商办法、发展中国家间技术合作、发展中国家间关于最不发达国家的措施、技术发展和资料服务）作出特别内部评价。

29. 这些评价活动的调查结果将是对订立和订正方案战略、方案拟订和方案预算编制的重要投入。

D. 方案和项目的规划设计准则

30. 从正式准则或非正式指示的发布看来，可注意到各组织单位间要使方案和项目提案标准化的日益明显倾向。在有些单位，还拟订了关于标准化的文件，但目前仍在试用阶段。

31. 在这方面，工发组织久已认识到设计和评价之间的密切关系。从外地项目来看，工发组织在1982年采取的措施是十分有意义的。这些措施包括：

(a) 刊行一种关于项目设计和自评的手册，供内部使用；

(b) 订正项目提案的格式；

(c) 订正技术合作项目设计和鉴定准则；

(d) 规定采用个别的项目目标，须具有显要的目的或作用并要能够在五年内达成；

(e) 采用以产出实绩为重的工作计划，要利用“里程碑”、业绩和项目结束时状况的指标；

(f) 采取行动，通过年度业绩自评活动明确正在进行中项目的目标并重新表明预定的成果；

(g) 规定以一份关于项目设计和设计模式制订的清单作为项目拟订和鉴定过程的一部分；

(h) 规定由评价单位核定大规模的项目提案，以便对设计标准和评价计划提供质量管制；

(i) 向秘书处和涉及项目拟订的外地工作人员提供项目设计概况讲习和培训。

32. 技术合作促进发展部指出该部定期参与机构间工作队的准则和标准制订工作，这些准则和标准涉及开发计划署资助的活动。

33. 亚洲及太平洋经济社会委员会已决定所有项目提案均应具备下列特点：

- (a) 须有特定的具体产出；
- (b) 须有特定的执行时间表；
- (c) 须阐明其他机构、成员国的有关机构和亚太经社会各部门在整个执行过程中的作用；
- (d) 须提出每半年一次的报告和期终报告。

此外，在核准任何项目提案以便在经常预算下付诸执行或请拨预算外经费之前，所有这些方面均须经由亚太经社会项目审查委员会审定。

34. 在国际贸易中心，虽然至今还没有拟订出任何具体准则以便利方案的评价，但评价科审查项目文件是为了确保各项规定——诸如清楚说明项目产出、按照必要层次订立近期目标和发展目标——均须受到尊重。环境规划署也没有订立固定的准则，但正在对提交其项目甄别委员会的项目文件和提案试用新的设计形式。该机构目前对产出的日益强调应使得项目更易于评价。在另一方面，联合国人类住区中心则已在其项目管理系统文件中载明关于技术合作项目设计、监测和评价的精确准则。

35. 关于方案活动的准则，工发组织目前正在编写第二卷次级方案自评和方案构成部分准则，其中包括关于订立方案目标、拟订和订正方案战略、制订长期方案和拟订工作计划及指标的指导。

36. 国际经济和社会事务部/方案规划和协调厅也正在编写一份方案准则手册，并以研究和政策制订方面的工作分类作为基础。

五. 关于评价的进行、内容和过程的基本标准

37. 大会第36/228B号决议曾关切地表示，评价结果的质量须得到不断的检查。

38. 在项目方面，工发组织已采取若干重要措施以确保并维持评价结果的质量和标准，其中有些措施同开发计划署的规定相类似并且是相辅相成的。上述措施旨在确保：

(a) 所有项目自评报告首先须经中央评价单位审查，由后者编写一份质量管制检查清单，连同有关意见和建议供负责的技术组或技术科采用；

(b) 不合标准的项目自评报告可退回给外地办事处，并附以适当指示和建议供重新评价之用；

(c) 参与三方审查和评价的所有秘书处人员必须就草拟职权范围、适当目标和范围、查明问题、拟采用的方法和需要提出的报告种类等事项同评价单位协商以征求协助；

(d) 在特别情形下，可派遣专业评价工作人员代表工发组织参加评价考察团。

39. 关于方案和过程的评价，现已拟定一套定义，对审查、检查和评价的范围、深度、方法和次数加以区别。一旦这套评价系统得到进一步的发展并在下一个两年期（1984—1985年）中部署妥当后，就可考虑到确保评价结果质量的各种措施。

40. 工发组织的全盘评价系统于1985年在所有各级部署完备后，拟召开专家组会议，对该系统所获评价结果的质量和效用进行外部评价。

41. 国际贸易中心所采用的关于评价的进行、内容和过程的基本标准载于ITC/AG(VII)/40号文件。维持优质是评价科的职责。国际贸易中心的管理人员也审查评价报告并在将这些报告提交各受援国政府或供资机构之前对报告表明立场。

42. 1982年3月，环境规划署设计了一种关于项目评价的基本标准格式。这个格式分成两部分：(a) 以问题方式提出一系列主题作为项目评价的范围；(b) 项目评价考察团报告的标准格式概要。

43. 此外，还对亚太经社会举办的所有会议和训练班制定了评价程序。在一

个顾问的协助下，业务评价单位近来对亚太经社会的贸易促进活动进行了一项示范评价。目前正在检讨这项研究产生的建议，以便除会议和训练班以外有助于制订其他亚太经社会活动的评价程序。

F. 对评价方面各项调查结果和建议的利用

44. 方案规划和评价过程的一个基本目的是利用评价结果、结论和建议以改进未来的规划、方案拟订和设计。方案管理人员和方案审查机构都有责任确保未来的计划和预算均能反映这些调查结果。因此，方案协调会在其职权范围内根据经济及社会理事会1976年5月14日第2008(LX)号决议附件第2(a)段的⁷规定审查了一些方案，其中包括对海洋经济学和技术、社会发展和人道主义事务以及公共行政管理的自评。为执行方案协调会深入评价后作出的建议而采取的措施是在方案协调会第二十届会议上首次得到正式审查的。这项评价研究的主题是跨国公司方案(E/AC.51/1980/CRP.4)，最先是在国际经社事务部/方案规划和协调厅的赞助下协同高级别评价指导委员会一起进行的。

45. 对贸发会议和工发组织制成品领域各项活动的研究所产生的建议的执行情形的审查是在1981年进行的(E/AC.51/1980/2和Add.1和A/35/38,⁷第341-356段)；1983年，将集中审查矿物资源方案评价所产生的建议(E/AC.51/1982/5和A/37/38,⁸第360-374段)的执行情形。

46. 方案协调会在其第二十二届会议上制定了三年期审查办法，于是使得这一后续审查进一步正式化。现定于1985年首次进行这种后续审查(A/37/38,⁸第362段)。

47. 回馈办法因评价任务及有关单位而异。在某些单位，例如亚太经社会，内部评价结果已受到各有关的实务司和执行秘书的注意。因此，对各项建议的执行情形加以严密监测并在制订未来的方案和项目方面考虑到评价结果。

48. 在主要涉及技术援助评价的国际贸易中心和其他单位——例如环境规划署

——，所有有关的高级工作人员均可得到评价报告。此外，这些报告还通过开发计划署给供资机构和受援国政府。技术合作促进发展部也采取这种做法。对以后提出的项目文件也须作出审查，目的是确保它们符合早先所作评价的结论和结果。各项评价建议的执行情形则每两年或三年进行一次鉴定。

49. 项目评价结果的综合报告每年一次提交国际贸易中心的高级工作人员审查。环境规划署的项目调查结果每两个月编为《给各国政府的报告》散发。此外，还定期审议先前的作评价的后续活动。

50. 在工发组织，各项目审查委员会（即负责审查方案和项目的内部高级别小组）也涉及回馈和后续活动，并常常指出需要采取的适当行动。

51. 在审查和核定自评报告方面，工发组织的各执行组长和科长都负有特别职责，须注意项目评价审查所建议的补救行动和后继行动是否得到执行。评价单位须定期向方案管理人员提供资料，说明为管理目的利用评价活动的情形。在特殊情形下，方案管理人员还须注意有问题的项目并建议需采取什么行动。

52. 各司司长和有关的方案管理人员都负有全面责任，确保评价结果在其各个方面的决策中加以采用。由于评价资料的提供日渐有系统和使用价值，预期这方面的采用将日益增加。例如，自1983年后期开始，关于产出进展和项目潜力的电算机处理资料将可首次应用在执行主任和司级的审议中。

53. 在联合国跨国公司中心，当每一项目告成时即向接受其服务的各方索取他们对技术合作方案的反应。在咨询项目方面，则向有关官员发出信件以征求有关下列各点的评论：例如所提供援助的长期影响、项目投入、专门知识的质量、资料是否有用以及项目是否合乎需要。此外，还请参加训练讲习班的人员和相应的政府官员填写有关讲习班的进行和内容的问题单，并征求他们对预期效果的意见。跨国公司中心的理事机构跨国公司委员会还进一步提供与中心的工作方案效益和影响有关的回馈服务。跨国公司委员会受理中心活动的年度报告，对报告作出审查并就未来的工作作出决定和建议。

54. 其他有些单位——例如技术合作促进发展部、拉美经委会和西亚经委会——都同总部的各中心单位合作，以便确保各计划和方案均能反映评价结果。应方案协调会第二十二届会议的要求（A/37/38，⁸第370段），曾作出特别努力指明矿物评价结果和根据这些结果作出的建议对哪些方案可能产生方案影响。现已查明（第12、15、16、17和23等）五章并已将有关的评价结果和建议通知有关的方案管理人员，请他们说明是否想在以后对中期计划和方案概算的提交作出任何调整。

55. 方案协调会的努力是要把评价过程并入未来的方案制订和规划，同时想克服方案时间安排上的限制，因按后者规定，应同时拟订和审议中期计划和评价而不是先对评价作出审议。这个问题之有所缓和一部分原因是由于矿物评价是在各有关单位——即国际经济和社会事务部/技术合作促进发展部海洋经济学和技术组以及各区域委员会——的密切合作下编写的。再者，就这项评价而言，评价过程同正在制订计划的期间正好配合。

56. 在秘书处内部，方案审查干事例常都须考虑到新近的评价结果。

三、在1984—1989年方案预算范围内有系统地加强各组织单位评价能力的基本原理和提议

A. 有系统地加强评价单位的基本原理

57. 为了估计下面B节所提建议所需资源多少，曾试图把专业工作人员资源同重要的评价功能相配。在这个工作上，必须考虑到联合国各种方案和活动的范围和多样性。为了明晰起见，把各种有关的功能分为期间一年的几个阶段。虽然这个“标准”大致上可以普遍适用，还有很多部分要看各组织单位或部门的准备如何。所需的准备情况如何，可以从可以按照下面第66段所提纲要进行的工作多

少、高级决策人员对有效评价的承诺如何、以及利用评价系统的人们对评价的目的和技术的了解程度如何看出。如果大家都认为，各组织单位应该采取积极措施建立一个评价能力——无论是以中央式的评价组或是以一个中心的方式——那么这些组织单位当中的每一个单位都应该备有执行建立一个评价系统不可或缺的某些基本的特殊任务的最低资源。以一个专业人员 12 个工作月的最低限度来说，这些任务应该包括：

(a) 同决策人员和负责方案和项目结构和内容的方案管理人员进行协商和检查，以决定具体的评价需要和优先事项；

(b) 探索进行的办法，包括一些有关的评价方法的方案和项目设计，以及拟订参加一个评价系统的暂定准则；

(c) 指导方案管理人员拟订评价计划或描述评价的途径，作为使评价工作配合经常性中期计划和方案预算周期的第一个措施；

(d) 为内部评价方案研究拟订一个大纲并指导实务单位拟订一个实际研究，类似 1979 年以前由 DAM/OPS 分发的那种；

(e) 经常同联合检查组和其他已成立评价办法的单位，如开发计划署、工发组织和经社事务部/方案规划协调厅等，保持联系，并就共同的途径和解决办法交流资料。

58. 过一段期间以后，这些工作任务当中的优先次序可能会有变化。例如，工作计划不一定要经常修改。这样一来，重点可能就转移到同方案管理人员共同寻求应付评价需要最有效的方法方面。然而，必须增加第二个专业工作人员才能扩充这个单位的范围和进行进一步的工作。这些进一步的工作可能包括：

(a) 某些方案和项目的设计，和调整有关的暂定准则；

(b) 每两年为一个政府间机构作一个评价研究。

这些工作和上述其他工作大约构成每年 24 个工作月的工作量。

59. 在对评价技术和方法更有把握，工作表现也提高以后，工作负荷和工作能力很可能一直保持相当的稳定；但是如果人员编制一直维持两名专业人员的话，在扩大工作范围和系统地包括更多部门方面就不可能有太大的进展。

60. 在人员编制上的第三个阶段，方案的大小和有关的方案工作人员数成为决定评价单位最后的大小和结构的关键变数。如果人员编制增加到三个或四个专业工作人员职位，那就可以为评价工作打好更有系统的基础。其他的工作，就看共有三名或是四名专业工作人员而在深度和包括的范围方面有点差别。这个阶段深度较浅的工作有：

- (a) 内部评价系统的初步概念化；
- (b) 更加注意把评价的因素编进方案和项目设计里；
- (c) 对以前的评价研究结果的执行情况采取后续行动；
- (d) 每两年进行一次第二个深入的评价研究，但仍旧仅以方案的有效性为重点；
- (e) 就评价技术和方法的应用提供更多协助。

61. 在更深入，更广泛的工作可能包括：

- (a) 成立并执行内部评价系统最起码的工作；例如确保所得结果反馈到决策人员和方案管理人员，最终导致使所得结果与政策、方案和管理实际作业完全配合；
- (b) 每隔三年就对上一次评价的建议的执行情况进行一次审查；
- (c) 把品质管制带进方案设计里；
- (d) 评价的研究不仅重视方案的有效性，而且重视方案的影响；
- (e) 向提出要求的各单位提供评价支助。

这些功能只能期望在两年或三年期间全面达成。

62. 为了更清楚起见，将上述各种功能按照最低工作人员数以表格方式列成表 1 如后。

表1 本报告第三节A里讨论到的，建议中的评价单位各种功能和相应的工作人员资源

| | | 第3个或第4个专业人员 | |
|-------------------------------------|------------------------------|--|-----------------------|
| | | 就评价技术和方法提供更多援助 | 向其他单位提供援助，并协助调整 |
| | | 对以前的评价研究结果的执行情况采取后续行动 | 每三年审查一次对上次评价研究结果的执行情况 |
| | 第2个专业人员 | 内部评价系统的初步概念化 | 成立评价系统和开始作业 |
| | 初步的方案和项目设计和有关的准则 | 增加方案设计里同评价有关的因素 | 方案设计的品质管制 |
| 第1个专业人员 | 每两年一次深入的评价研究 | 每两年就前两年进行第二次深的评价研究 | 进行注重方案的有效性和影响的研究 |
| 同负责管理方案结构和内容的工作人员一起审查，以决定评价的需要和优先事项 | | | |
| 探索途径；包括评价方法和管理功能的关系 | | | |
| 帮助方案管理员为方案管理员和方案预算拟订评价计划 | | | |
| 就评价系统和技术经常同联合检查组和联合国其他单位接触并交流资料 | | | |
| 由一个专业人员职位负责最低工作负荷（12个工作月） 第1年 | 两个专业人员职位的工作负荷（24个工作月） 第2年 | 三个或四个专业人员职位在不同深度和范围的工作负荷（36至48个工作月） 第3年和第4年以及以后 | |

附注：(a) 箭头表示工作活动以更大的冲劲进行。

(b) 为了清楚起见把各个职位和提议的功能分开列出，并不表示这些职位不能同时设立。

63. 正如前面所提，属于第一类的机构的评价单位的进展程度在工作人员资源和所进行的活动方面已经超过建议里的最低限度。在这个阶段，这些评价单位最强的部分就视希望这些单位在规划和评价的领域承担那种作用和责任而定。有些单位已被确认对评价系统和评价方法负有中央化的特殊责任，在发展系统设计方面走在别单位前面。因此这些单位也就另外负有作为向发展过程中的别的单位提供参考资料来源的关键性责任。前面说过，开发计划署在改进方案设计并拟订有关的准则方面，已经提供了规划和评价技术合作项目的基础；工发会议在某种程度上也有类似的作用。随着系统发展在这个领域的应用扩大，对它的要求也增加。方案评价的方法还不很发达。但是有一个单位，即国际经社会事务部/方案规划协调厅，已经按照大会第32/197号决议、第36/228B号决议和第37/234号决议第二节。方案规划和评价规章和准则，以及关于在经济和社会部门进行评价研究的责任的大会A/35/527号文件第57段，开始这个领域的工作。预料它在下一个两年期里，在把这个领域的适当途径概念化并开始初步工作上，将有重要发展。从这些例子可以看出，除了范围相当广泛的评价活动以外还必须进行支持中央评价功能的创新研究的话，就需要比最低资源更多的资源。

64. 在确认各种评价需要方面已有一些进展的，甚至可能已经有兼任职位资源的第二类机构，例如亚太经社会、人类住区中心和西亚经委会，应该至少拥有一名或可能的话两名，补充工作人员（例如上面第8段提到的亚太经社会，以及西亚经委会）。象贸发会议等根本没有为评价工作指定资源，也极少有外部评价工作的组织单位。至少应该有一个专业职位才能进行下面第66段所述的最初步的一些措施。

B. 拟议的评价活动

65. 有关提议的评价方案的看法应该考虑到大会第三十六届会议在第 36/228B 号决议中向秘书长提出加强联合国评价单位和评价制度的要求和联合检查组 1981 年的报告，该报告建议必须明确地设立评价系统，由主管机构、高级管理和工作人员作出坚决的承担，逐步改进评价的素质（参看 A/36/182）。联检组报告对联合国系统范围内评价工作的发展缓慢表示关切。

66. 在审查拟的 1984—1985 年期间的评价方案和工作计划时，大家明白各组织实体打算维持到现在为止已取得的劲头，若干组织还想增加这种劲头。大体上说，任何单位应该有能力完成的基本评价职务包括：制订和管理一个内部评价系统，进行实际研究和就评价的结果提出报告。实际的任务是：

- (a) 制订和设立一个内部评价系统；
- (b) 拟订同中期计划和预算周期充分结合的定期评价计划；
- (c) 规定设计、质量控制和标准的准则；
- (d) 进行深入的评价研究和定期方案审查；
- (e) 制定把评价结果向政府间机构和方案经理作有效反授的办法；
- (f) 监视评价结果的执行情况。

67. 各政府间机构和联检组认为，中央评价单位可作为内部评价系统的宝贵中心，在监督确保评价制度的质量和工作方面发挥重要的领导和支助作用。与此相应的是，各组织实体似乎日益趋向于计划设立这种单位。例如，三个实体（亚太经社会，非洲经委会和人类住区中心）在它们提出的 1984—1985 年方案预算里提议通过设立新的单位或扩大现有单位来加强它们的评价能力。其他如工发组织则提议进行更深入细致的评价活动，但没有要求相应地增加。

68. 下面简略地摘录在提交的各项 1984—1985 年预算中提议的若干评价活动，以及要求增添的员额。

69. 国际经济和社会事务部甚至在现有的工作人员编制下 (D-1, P-5 和 P-3)，设立内部评价系统和制订评价准则的工作进展缓慢，因为现有的人员要从事与之争夺资源的工作。加强秘书处评价能力的主攻方向将在于便利完成评价系统和协助经社部门的其他单位设立符合第 36/228^B 号决议规定的自行评价能力。在因此获得协助的各单位里，定期评价活动发展的结果将使整个联合国有一个更健全的全面评价系统。

70. 财务厅 (有两个专业员额) 和国际经济和社会事务部 (有三个专业员额) 属下评价单位的评价能力更为有限，因为该两单位也要负责其他职务，主要是方案规划和方案执行情况测报工作。财务厅的评价单位继续同方案规划协调厅/国际经济和社会事务部的评价单位密切合作，确保评价工作维持一致的格局和方法。该单位处理内部评价系统的发展和管理，继续给政治、法律、人道事务、新闻和共同事务领域的部和办事处提供有关设立自行评价制度方面的援助和指导。为了让该单位在评价方面继续其领导和支助任务和更有效地执行其职务，有必要加强其能力，尤其是由于各非经济和社会部门缺乏评价单位使得财务厅评价单位的工作负担更为沉重。

71. 亚太经社会目前在其执行主任办公室里只有非全职人员从事项目评价工作，而没有从事全面评价的单位。亚太经社会提议下列措施：

- (a) 在执行秘书办公室内设立一个小评价单位；
- (b) 接办前业务评价单位的工作，该单位仅研究由预算外资源资助的项目；¹⁰
- (c) 制订评价亚太经社会现行工作方案的适当方法和把评价结果反授到管理过程去的办法。

应该指出，亚太经社会的增添活动包括，该会工作人员将要监督一些总值达亚太经社会 1980 - 1981 两年期预算的百分之 55 的项目。

72. 没有评价人员的非经委会提议增添下列评价工作：

(a) 同方案规划协调厅 / 国际经济和社会事务部合作，制订适当的方案评价方法和对方案协调会鉴定的具体方案进行评价；

(b) 同非洲经委会技术援助协调和业务办公室合作，改进业务项目的拟订、执行和评价；

(c) 使方案经理参与内部方案评价工作，提高他们对评价在规划和方案拟订方面的价值的认识；

(d) 编写提交非洲经委会秘书处方案审查委员会的关于评价研究的报告—— 1984 年和 1985 年每年分别进行两个评价研究。

73. 联合国人类住区中心在执行主任办公室里有一名干事非全职地从事评价工作。加强该中心评价能力的努力将包括：

(a) 扩大评价范围，使之包括经常方案和技术合作项目；

(b) 训练工作人员使用新的评价系统；

(c) 引进具体的评价报告方法和后续政策和程序。

74. 工发组织的评价单位没有提出方案增长，但最近给该单位调派了两个专业员额，一个 P-4 级和一个 P-3 级员额。因此，该单位目前的员额编制为 4 名专业人员：P-5, P-4, P-3 和 P-2。工发组织在方案构成部分 1.2 内列入 1984 - 1985 方案预算期间的评价方案和项目是：

(a) 在两年期的前半，即 1984 年里，工发组织工作人员将由外聘顾问提供关于项目设计，评价原则、概念和方法的训练。不过到 1985 年的时候，这项活动将由一般评价人员接办；

(b) 专家协助设计和进一步发展工发组织的内部评价系统（包括小组训练，顾问服务和研究等）；

(c) 发展和执行各区域的外勤人员和政府官员提供关于本区域的项目设计和评价技术的训练。

75. 直到1983年3月为止，西亚经委会没有评价人员。当时调派两名P-5和P-3级的评价人员在执行秘书办公室内设立一个评价单位。西亚经委会提出了几个新的评价活动，由其方案常设委员会在1983年5月7至9日开会审查。提议的活动包括：

- (a) 展开一个评价方案；
- (b) 制订产出指标，工作标准，以及评价和反授的系统；
- (c) 1984年将进行两个关于自然资源和工业发展的深入评价研究。

76. 表2列出每个组织实体目前的工作人员资源。

表2 按组织实体细分的现有评价工作人员资源

| <u>组织实体</u> | <u>现有的专业和专业以上的员额</u> |
|-------------------------|---------------------------------|
| <u>第一级</u> ^a | |
| UN/DAM | 2(D-1, P-5) ^b |
| 联合国/国际经济和社会事务部 | 4(D-1, P-5, 2 P-3) ^c |
| 联合国/新闻部 | 3(P-5, 2 P-4) ^d |
| 工发组织 | 4(P-5, P-4, P-3, P-2) |
| 环境规划署 | 2(P-4, P-3) ^b |
| 国际贸易中心 | 1(1 P-5) |

表 2 (续)

| <u>组织实体</u> | <u>现有的专业和专业以上的员额</u> |
|------------------------|---------------------------|
| <u>第二级^a</u> | |
| 技合发展部 | 0 ^e |
| 人类住区中心 | 0 ^e |
| 亚太经社会 | 0 ^e |
| 拉美经委会 | 0 ^e |
| 非洲经委会 | 0 ^e |
| 西亚经委会 | 1 (P-5, P-3) ^f |
| 跨国公司中心 | 0 |
| 难民专员办事处 | 2 ^g |
| <u>第三级^a</u> | |
| 科技促进发展委员会 | 0 |
| 贸发会议 | 0 ^c |
| 粮食理事会 | 0 |

a 上文第 7 至 9 段说明这种级别/分类法。

b 执行评价以外的其他职务。

c 1983 年中将调派一个 P-3 员额。

d 一名全职评价人员 (P-3) 由一名非全职专业人员协助。

e 完成了一些评价工作, 但仅由其他单位工作人员在部分时间工作的基础上进行。

f 包括两个当地级员额。

g 只限于项目评价。员额由预算外资源支付。

四、政府间审查深入评价研究报告方案及时间表

77. 大会第37/234号决议第二节要求一套具体的评价方案和政府间审查评价研究报告的时间表，但是在现阶段还不可能充分满足这项要求，因为许多有关的组织实体除了进行上述最低限度的评价工作之外，仍然没有进行评价的能力。

78. 但是经社事务部、工发组织、亚太经社会、拉美经委会、非洲经委会、西亚经委会和人类住区中心所作的评价活动的建议实际上构成1984年和1985年期间的一项评价方案。在讨论这些提出的方案和资源并采取决定之前，很难制订所要求的具体时间表。

79. 尽管有这些限制，两个评价单位在过去已进行深入的评价并且仍然有这个能力。如上所述，这些单位是属于第一类，亦即行管部/财务厅和国际经社事务部/方案规划协调厅。因此没有理由说明为什么不应为这些单位的工作设立一个具有相应时间表的评价方案。一项重要的考虑是关于准备时间。由于评价技术和方法已有发展，方案协调会已例行地要求秘书长编制报告并于最初提出要求的两年之后提出这些报告（例如制造业、新闻、矿物的技术合作活动。这个两年的准备时间对秘书长很有助益，它使得秘书处能够进行更彻底的研究，这些研究能够更密切符合方案协调会的建议和联合检查组的指导原则。所以极力建议保持两年的准备时间。并且认为深入评价的方案必须考虑到联合检查组的工作方案。

80. 以下的小节就选择方案供两个主要有关单位审查的可能标准作了建议。

选择题目以供深入评价研究的可能标准

81. 为协助方案协调会的审查工作，已编制了一套选择经济和社会部门的方案以供政府间审查的可能标准。这些以问题的形式编制的标准为：

1. 方案是否已予评价，如已评价，是否在过去六年之内进行的？
2. 方案是否已由其他机构，例如联检组、行政管理处评价？如是，究竟在何

时进行的？

3. 方案内是否有会员国关心的特别问题领域或成就？
 4. 方案的规模有多大；它是否包含为数够多的次级方案并且它所包括的范围是否广泛到值得进行充分深入的评价，并且其主题是否相同而足以确定？
 5. 方案是否包括为数足够的组织实体？
 6. 是否由于例如一个国际会议或公约而使内容或着重点有重大的改变？
 7. 方案实施的时间是否长到足以进行有其效用和效力的评价？
 8. 方案的评价是否大有助于方案设计？
82. 为说明第一个标准，下表列出已评价的那些方案领域的清单和评价的时间。

表3. 方案协调会1977年以来审查的深入评价研究

| 方案领域 | 自我评价 | 评价年份 | 审查建议执行情况年份 | 负责的秘书处单位 |
|----------------------------------|------|------|------------|--------------------------------------|
| 1. 人类住区, 1974-1975年 ^a | | 1977 | — | 行管处/财务厅和经社部/住房规划中心 |
| 2. 环境, 1974-1975年 | | 1977 | — | 行管处/财务厅和环境规划署 |
| 3. 新闻, 1974-1975年 | | 1977 | — | 行管处/财务厅和新闻厅 |
| 4. 运输, 1974-1975年 | | 1977 | — | 行管处/财务厅和经社部/资源能源运输中心 |
| 5. 海洋经济学和技术, 1974-1977年 | | 1978 | — | 行管处/财务厅和经社部/海洋经技处 |
| 6. 社会发展和人道主义事务, 1974-1977年 | | 1978 | — | 行管处/财务厅和经社部/社会发展和人道主义事务中心 |
| 7. 关于发展的公共行政与财政, 1974-1977年 | | 1978 | — | 行管处/财务厅和经社部/发展的公共行政与财政司 ^b |

外部评价

| | | | |
|-----------------------------------|----------|----------|----------------|
| 8. 跨国公司, 1976-1978年 | 1979 | 1980 | 经社事务部/方案规划协调厅 |
| 9. 制造业, 1976-1979年 | 1980 | 1981 | 经社事务部/方案规划协调厅 |
| 10. 矿物资源, 1976-1979年 | 1982 | { 1983 } | 经社事务部/方案规划协调厅 |
| 11. 开发计划署供资的工发组织 在制造业方面的技术合作活动 | { 1983 } | — | 经社事务部/方案规划协调厅 |
| 12. 新闻部的工作 | { 1983 } | — | 行管处 |
| 13. 技术合作促进发展部 | { 1983 } | — | — ^c |

^a 已提出但方案协调会未审查的报告。

^b 也编制了“联合检查组关于联合国新闻和财务方案的报告, 1972-1976年”(E/1978/42和Corr. 1)。

^c 联检组正在编制关于这个项目的报告。

83. 方案协调会还未深入评价的方案在经济和社会部门包括人口、发展问题和政策、能源、科学和技术促进发展以及人类住区(参看表3的注脚^a)。在其他部门,包括政治和安全理事会事务、人权、援助和保护难民、法律事务、特别行政事务、国际正义和法律、托管和非殖民化、灾难救济、国际药品管制以及一般服务例如会议事务、行政管理事务、人事、财务和总务。委员会亦可能考虑将1977年提交审查的方案(见表3)现在应再予审查。这些是环境和运输方案。在1984年以前,有三项额外方案也可能必须审查,这些方案是海洋经济学和技术,社会发展和人道主义事务以及关于发展的公共行政与财政。由于许多方案都未经审查,以下时间表按照第37/234号决议第二节编制,包括当前的计划周期1984—1989年和1990—1991年以年的一个两年期,列出经济和社会以及一些其他部门的挑选的方案:

方案协调会尚未深入评价的方案

| | <u>经济和社会部门</u> | <u>其他部门</u> |
|------------------------------------|-------------------|-------------|
| 1983年6月—1985年2月 (方案协调会,第二十五届会议) | 人口 | 电子数据处理和资料系统 |
| 1985年6月—1987年2月 (方案协调会,第二十七届会议) | 人类住区 ^a | 医品管制 |
| 1987年6月—1989年2月 (方案协调会,第二十九届会议) | 发展问题与政治 | 法律事务 |
| 1989年6月—1991年2月 (方案协调会,第三十一届会议) | 科学和技术 促进发展 | 人权 |

^a 参看表3,脚注^a。

五、建议

84. 建议委员会在审议了本报告第二节至第四节后可望核准上述第65至76段所提出的有关加强评价单位和活动的提议。

85. 关于大会对政府间审查和深入评价研究的方案的要求，委员会愿建议大会通过上述第83段所提出的选择方案和时间表。

注

- ¹ 联合国人类住区中心，联合国跨国公司中心，国际经济和社会事务部（国际经社事务部），技术合作促进发展部，新闻部，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会），拉丁美洲经济委员会（拉美经委会），非洲经济委员会（非洲经委会），西亚经济委员会（西亚经委会），联合国贸易和发展会议（贸发会议），联合国环境规划署（环境规划署），联合国工业发展组织（工发组织），国际贸易中心和科学和技术促进发展中心（科技促进发展中心）。
- ² 联合检查组，“联合国系统各组织内部评价工作的现况”（A/36/181）和“关于联合国系统的评价第二次报告”（A/36/182）。
- ³ 这些单位只有三个，即国际经社事务部/方案规划协调厅，工发组织和国际贸易中心，进行了全时的评价工作，虽然后两者主要是关于技术合作活动的评价。
- ⁴ 列入西亚经委会因为它刚设立了一个单位（1983年3月）。亚太经社会于1980年9月设立了一个由预算外资源供资的业务评价单位来审查各个项目。
- ⁵ 贸易和发展局，“工作组在第六届会议上关于中期计划和方案预算的报告”（IDB/928/IDWP/24）。
- ⁶ 《大会正式记录，第三十七届会议，补编，第6号》（A/37/6）。
- ⁷ 同上，《第三十五届会议，补编第38号》（A/35/38）。

- ⁸ 同上,《第三十七届会议,补编第38号》(A/37/38)。
- ⁹ 鉴于开发计划署目前提出改善项目设计和评价的倡议,希望参与技术合作工作的大部分单位能够利用开发计划署的指导方针和标准,以避免重复并将匮乏资源拨供其他活动。
- ¹⁰ 亚太经社会1980—1981年方案预算周期的实际开支为5530万美元。其中5%,亦即2900万美元花费在业务项目上,一如大会第A/37/5号文件的杂项补助表和表1.4所显示(参看《大会正式记录,第三十七届会议,补编第5号》(A/37/5),卷一,“1981年12月31日终了的两年期帐目”。