

**2002 年实质性会议**

2002 年 7 月 1 日至 26 日，纽约

临时议程* 项目 3(a)

**联合国促进国际发展合作的业务活动：
三年期全面政策审查执行进度报告****评估联合国系统发展方面业务活动的功效****秘书长的报告******摘要**

本报告是按照大会第 56/201 号决议第 53 段编写的，该段请秘书长继续在三年期全面政策审查范围内，通盘评估联合国系统在国家一级上发展方面业务活动的功效和运作情况。提出了一份指示性工作方案的大纲。在第四至第八节中摘要说明了方法的问题。将来的评估将是独立、公正和参与性的。关键的概念在于国家拥有自主权、由优先收益者和驻地协调员系统和系统的组织参与。应加强进行这些通盘评估的能力。这份报告补充了秘书长关于联合国系统发展方面业务活动的报告（E/2002/47 和 Add.1 和 2）所载资料。

* E/2002/100。

** 大会第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务部门，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 评估的概念及其目的	5-13	4
三. 评估议程：指示性工作方案大纲	14-22	5
四. 成果管理制和功效评估	23-26	6
五. 公正和独立	27-30	7
六. 参与性办法	31-33	7
七. 过去的一些经验	34-36	8
八. 工具和办法的多重性	37-40	8
附件		
一. 发展方面业务活动的焦点领域		12
二. 短期评估活动：大会第 56/201 号决议的要求		14

一. 引言

1. 大会自 1977 年以来就对联合国系统发展方面的业务活动规定了政策准则,¹ 该届大会第一次记录了对该主题的正式审议。自 1980 年以来, 这项工作都是通过三年期全面政策审查来进行的, 秘书处根据适当的文件为此提供了政策分析。² 三年期审查过程使得若干关键决议获得了通过,³ 经济即社会理事会的年度进展情况审查有系统地对那些决议进行了追踪。⁴

2. 有关三年期审查的各项决议建立了基本原则、概念、模式和后续机制, 对联合国系统在国家一级上的运作情况进行了管制。联合国国家工作队现在改变了它们同伙伴一起工作的方式, 这证明这些决议具有现实意义, 并对国家一级活动产生了影响。

3. 秘书处在三年审查过程中的作用一直是就整个联合国系统在发展方面的运作情况向各会员国提供公正而可靠的相关文件、提出政策分析和建议。

4. 大会第 56/201 号决议第 53 段请秘书长继续在三年期审查范围内, 通盘评估联合国系统发展方面业务活动的功效, 以及联合国发展系统在国家一级运作的功效, 从而证实了秘书处的这项分析性作用。本报告的目的⁵ 是根据大会的要求, 向理事会 2002 年会议提出建议, 以增强这类评估, 重申各项目标和推动它们的标准, 并提出协作战略, 继续让整个联合国系统、受援国和捐助国进行参与。报告提出了一个指示性工作方案的大纲, 供理事会审议。第四至第八节审查并摘要说明了方法的问题。本报告补充了秘书长关于联合国系统发展方面业务活动的报告 (E/2002/47 和 Add. 1 和 2) 所载资料。

发展方面业务活动的评估工作

- 秘书处就整个联合国系统在发展方面的运作情况向各会员国提供公正而可靠的相关文件、政策分析和建议。
- 评估工作的主要目的是, 帮助这两个联合国机关把关于发展方面的业务活动建立在以往经验所取得的教训上, 同时确保联合国发展系统是负责责任的。
- 业务活动的评估是有系统的客观评价, 它的目的在于: (a) 核实发展方面业务活动的价值和用途, (b) 确定联合国发展系统作为变化的催化剂和针对不断改变的环境进行调整的能力, (c) 核实发展方面的业务活动和它的演变的现实意义、功效、效率、影响、和可持续性, (d) 利用评估和机构评价所取得的教训为整个系统提供政策指导。
- 发展方面业务活动的评估的焦点是这些活动涉及到整个系统的方面, 和国家一级上联合国系统内协同、协调、合作、与和谐的状况。
- 联合国发展系统在国家一级上的功效有两个相辅相成, 不可分隔的方面: 过程和实质 (发展)。将对这两个方面同时进行评估, 以期使该系统为追求各项发展目标所使用的国家一级机制和模式能得到最好的利用。

- 本报告中扼要说明的有关发展方面业务活动的指示性评估方案以第56/201号决议确定的优先领域为焦点，它们分为三大类：
 - (a) 将业务活动纳入国家的发展努力中；
 - (b) 使联合国发展系统在国家一级上的活动合理化并扩大运作；
 - (c) 业务活动的全球方面和区域方面。
- 这些评估的关键概念是国家对业务活动拥有自主权，将它们纳入国家努力之中，并使优先受益人参与发展过程，这是那些活动发生效果，造成影响和取得可持续性的必要条件。
- 将来的评估必须是独立和公正的、参与性的和严格的。
- 参与这些评估的有：
 - (a) 受援国、它们的政府、其他公共当局和民间社会的有关部分；
 - (b) 国家一级的驻地协调员系统和在总部的联合国系统组织（包括世界银行和国际货币基金组织（货币基金组织））；
 - (c) 其他发展伙伴（其他多边和区域组织和关键的双边捐助者）。
- 拟订实施指示性评估方案的办法和方法时将考虑到并吸取系统各组织的评价过程和经验，并与联合国发展集团和系统的其他部分密切协商。
- 秘书处应加强其评估业务活动的的能力，更广泛地依赖联合国系统的技术能力，和外部专业人员的贡献，包括合格的专家和具有良好国际声望的研究中心的贡献。

二. 评估的概念及其目的

5. 本报告扼要说明的全面评估工作包括对设计和执行业务活动的机制和业务活动的结果进行系统性的客观分析。它的目的是审查那些活动及其模式的现实意义、效率、功效、影响和可持续性，和联合国发展系统实现它的目标的能力。⁶ 评估工作的最终目标是改善联合国系统实现其发展合作目标的成绩。

6. “评估”在援助评价方面可以有好几种意义，视境况和它适用于项目、方案还是战略/政策分析而定。⁷ 这里讨论的全面评估是全系统性的。它们所关切的是趋势，而不是任何具体的活动和它们的执行情况。

况。因此，它们的范围和焦点不同于项目或方案的评估或评价，也不同于旨在于进行财政或业务监测的评价。同所有那些意义相关联的是特定的机构评价，而不是全系统的评估。

7. 要同政策相关，联合国发展系统国家一级运作情况的评估不但需要具有关于以往成就的历史知识，而且还需要解答该系统作为改变的催化剂向前推进的能力问题。它们需要识别出形态、改变的信号和趋势，并为该系统如何能适应不断变化的环境寻求答案。⁸ 因此，这些评估应该是持续性的、动态的，而不完全是，或甚至主要不是事后性质的。

8. 如上面指出的，焦点应该是联合国系统内的协同作用与一致性，而不是个别组织的业绩和特定机构的业务或方案或几组方案，虽然每一组织对全面成果的贡献以及就某特定的全系统问题对各机构进行比较分析可能是相关的。对特定机构的彻底评价属于每一个组织和它们的内部评价机制的范围。这里讨论的秘书处的评价工作不应该重复那些评价工作。然而，全系统的评价和特定机构的评价间的相互作用是十分重要的，因为取得的教训可供互相利用，⁹ 互相补充。¹⁰

9. 同样，应该把这些评价的过程和实质方面当作是互相补充的。¹¹ 过程方面涉及到模式和机制的问题，包括一致性、统一性、国家一级的协调和系统内的内部协同作用。实质方面则涉及联合国系统对发展的贡献以及它对接受国是否恰当。会员国在指导和利用秘书处的分析时，同时突出了这两个方面，虽然各代表团的着重点可能并不一样。

10. 在拟订下面扼要说明的评估议程，以及在制订两方面之间的有效平衡和它们的联系时，秘书处是以下面一些考虑因素为指导的：谁是这些评估的“主要使用者”，它们要达到的主要目标是什么。这些评估的主要使用者是大会和经社理事会。评估工作的主要目标应该是对联合国的这两个机关在审议联合国系统发展方面的业务活动时对它们的工作提供政策分析支助，确保它们的辩论、审议和决议¹² 能因以下评估而获益：即对联合国系统业务活动采用的机制和方式，以及那些活动对解决它们所要解决的发展问题作出了多大到贡献所进行的持平的、客观的、具有政策意义的评估。

11. 这些评估应该能帮助大会和经社理事会就过程和实质方面，和它们之间的关系对联合国系统发挥指导作用。评估的结果以及发展合作的以往经验所取得教训（学习方面）应最终落实为它们针对联合国系统提出的建议。同时它们应通过对系统在业务活动和国家一级运作的业绩所进行的评估，帮助那些机关履行它们的监督责任（问责方面）。¹³

12. 除了理事会和大会之外，其他可能从这些评估获益的有：系统个别组织、它们的评价办事处、它们的机构间机制（联合国发展集团（发展集团）和联合国系统执行首长协调理事会）、受援国、捐助国、其他多边组织、非政府组织和其他民间社会组织。虽然它们不是这些评估的直接使用者，对这第二组可能的受益者而言，这些评估的现实意义和用途是不应该被忽略的。

13. 这些评估的一个副产品是，通过提高系统的透明度和问责制，为联合国业务部门的工作提出了更多的证据，证明它们具有现实意义，是可信的，从而调动了国际社会对联合国发展工作的支助。

三. 评估议程：指示性工作方案大纲

14. 发展方面的业务活动的“功效”可以定义为联合国系统在以下方面的能力：支持受援国取得更好的发展成果、将国际商定的发展目标纳入具体的国家境况，同时充分尊重每一受援国在确定其本身政策和方案的发展优先项目方面负有最终的责任。

15. 大会第 56/201 号决议序言部分第六段建议，业务活动的功效“应根据《千年宣言》和联合国各次主要会议的承诺、目标和指标，以其对受援国家在消灭贫穷、促进经济增长和实现可持续发展方面所产生的影响来衡量”。¹⁴ 在该决议的其他部分里，可以把“功效”的概念与业务活动对发展的现实意义等同起来。¹⁵

16. 该大会决议第 53 段还要求在该决议指明的优先领域内进行功效评价。因此评估工作将处理以下几项问题：

(a) 发展方面的业务活动和系统在国家一级追求的目标是否与诸如千年发展目标等国际目标和国家优先项目调和一致，以及那些活动是否有效？

(b) 促进发展的业务活动目标是否明确？¹⁶ 全系统的过程，例如共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架）是否有助于确定目标，使得系统的选

择同千年发展目标和国家发展优先项目之间有更好的关联？¹⁷

(c) 受援国对联合国系统的发展支助的需求正在发生变化吗？联合国系统的反应也在变化吗？联合国系统，同时还通过它的国别结构和它的各种方式，有能力提供充分的反应吗？

(d) 联合国系统从发展合作的经验中学到了如何提高质量和使其业务活动更加有焦点的教训吗？

(e) 国家对于促进发展的业务活动拥有自主权吗？它们与国家的努力相结合了吗？¹⁸ 发展合作努力的对象受益集团参与了发展努力吗？

(f) 业务活动在提高受援国的能力建设方面发挥了什么作用？¹⁹

(g) 在使联合国系统在国家一级的运作更加合理的努力中²⁰ 和使其活动更加协调²¹ 方面取得了什么进展？

(h) 在目前正在进行的全球化进程中各项业务活动发挥了什么作用？²² 它们在这个更大的范围内具有多大的现实意义，有多大的功效？如何将性别方面²³ 或区域的考虑因素²⁴ 纳入了业务活动的主流？发展中国家间的技术合作在设计 and 执行业务活动方面取得了任何进展吗？²⁵

17. 它们是第 56/201 号决议第 53 段要求进行的评估的一个可能议程的一些要素。一份更完整的、列出了该决议查明的优先专题领域的清单载在本报告附件二内和秘书长关于执行该决议的管理过程的报告内 (E/2002/47/Add. 2)。

18. 将按照本报告中扼要说明的指示性工作方案，沿着那些方向进行全面评估联合国系统发展方面业务活动的进一步评价活动。工作方案中反映出来的评估专题重点被分为三组：(a) 将业务活动与国家发展努力结合起来；(b) 使联合国发展系统在国家一级上的活动更加合理，职能更大；(c) 业务活动的全球和区域方面。

第 1 组. 将业务活动与国家发展努力结合起来

19. 第 1 组的评估将审查业务活动的全面功效和它们之间的联系，还将审查国家自主权、施政和能力建设等问题，同时考虑到过程和实质两方面。

第 2 组. 使联合国系统在国家一级上的活动更加合理，职能更大

20. 第 2 组内的问题²⁶ 是评估联合国发展系统在国家一级的运作情况的主干，它们强调了以下问题，诸如国家一级的协作、协调、调和、一致和协同作用。它们包括以下战略工具，例如共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)、简化和统一各种规则和程序、驻地协调员系统、专题集团和联合方案制订。这些问题的过程方面和实质方面(发展的现实意义)之间的联系是这个领域内评估工作的核心。

第 3 组. 业务活动的全球和区域方面

21. 第 3 组的领域包括业务活动同《千年宣言》和各次全球会议的后续行动和相关目标之间的关联；同全球化的关键现象，包括贸易、金融、信息和通信技术、和社会方面之间的关联；业务活动的区域和次区域方面；促进发展的业务活动的动态变化；以及同某些在第 2 组内提到的其他问题的可能互动关系(例如以千年目标作为联合国系统的目标，和共同国家评估和联发援框架的评价)。

22. 将根据理事会的建议和秘书处同各会员国和联合国系统各组织正在进行的磋商，进一步明确和落实这个指示性的工作方案。

四. 成果管理制和功效评估

23. 联合国系统各组织，和其他从事发展业务的多边和双边机构一样，²⁷ 作出了重大的努力，改进它们的管理系统，推行了成果管理制或业绩办法。推行多年筹资框架也被认为同建立成果管理制方面取得进展有关。全面适用成果管理制也应同更广泛地使用方案办法(相对于项目办法)保持一致，强调发展合作的成果而不是它的投入。²⁸

24. 由于成果管理制倾向于对规划采取更具战略性的办法，它有可能可以提高联合国系统评估的质量，特别是在使用共同国家评估和联发援框架方面取得了进展，它们的质量获得提高²⁹的情况下，以及提高它们所包括的个别机构方案的质量。

25. 第 56/201 号决议第 56 段请秘书长进行公正和独立的评估，查明联合国系统从评价活动中汲取的教训的程度，这将促使人们进一步审查联合国系统在利用战略和全方案的评价方面所取得进展。³⁰

26. 虽然那些方面是令人鼓舞的，但应该指出，在全系统办法和战略规划中利用成果管理制仍在初期阶段，不久的将来在评估发展方面业务活动当中充分利用它仍可能会受到以下因素的阻碍，即国家一级的数据和经验不足、方法方面的障碍以及需要在共同国家评估和联发援框架内反映出成果管理制。

五. 公正和独立

27. 公正和独立被认为是确保任何评估和评价工作可以信赖的重要因素。大会和理事会都应该能够得到公正的资料，拥有可靠的来源和利用到方法上没有偏差的分析。这项工作独立于负责规划和执行业务活动的管理结构之外将可确保它的合法性，和避免可能出现利益冲突的情况。秘书处给会员国的任何通信都应该是透明、坦诚和公开的。³¹

28. 评估工作要做到可信和负责就需要有单独一个可以明确识别的办事处代表秘书长负责进行这项工作，秘书长对向各政府间机关提供实质服务负有最后责任。这还可确保根据关于三年期全面政策审查的各项决议中反映的广泛一致意见采取一个持平的做法。在这个基础上，将由一个属于经济和社会事务部的单位来执行秘书处展开全面审查的职责，该部本身则负责向大会和经社理事会提供实质支助，但并不因此参与业务活动。³² 它进行的评估工作是同诸如发展集团和执行首长协调理事会（以及它的前身，行政协调会）等协调结构是分开的，虽然该单位同那两个结构都积极进行了协调。

29. 但是，就如各种评价方面的文献所显示的，³³ 在过程的所有方面都过分强调独立性，即使有助于促进透明和问责，但也可能产生反效果，可能会破坏同系统内各组织和国家政府间的协调与建立伙伴关系的气氛，妨碍它们对评价结果拥有自主权。因此在每一个阶段上都必须同所有有关的伙伴展开磋商和协调，应同它们分享评价结果，并由它们就其采取行动。

30. 独立的概念在这里是同利用外部的杰出研究资源（研究中心、大学等）是相一致的，可以利用那些资源来为评估工作提供实质性支助和技术投入。利用这种拥有合格的专门知识和背景的杰出资源是提高评估工作的可信度和可靠性的一个方法。在这种情况下，把秘书长提出三年审查报告的责任、评估工作的准备和执行过程的透明化、同会员国和联合国系统磋商、利用杰出中心和独立和公正的专家意见、迅速向公众传播任何结果和接受学术界的详细审查等因素结合起来应该能产生出一个高品质的、平衡的、有用的产品。

六. 参与性办法

31. 提高质量的一个根本条件是同介入发展合作关系的关键对话者建立有效的对话，采取参与性的评价办法。

32. 评估要可以信赖就需要评估工作在组织上具有独立性，但它们要具有现实意义却需要它们的产出（结果和结论）考虑到有关利害有关者的看法，预期他们将通过磋商和各种其他的参与形式比较积极地参与评估过程。³⁴ 这种参与适用于以下对话者：

(a) 受援国，它们的政府、其他公共当局和民间社会中有关的部分；

(b) 联合国国家工作队和每个国家的驻地协调系统（包括没有国家代表的组织和（在相关的情况下）世界银行和货币基金组织）；

(c) 其他在国家一级上的外部伙伴，包括其他双边和区域发展或金融组织、关键双边捐助者和它们的代理人。³⁵

33. 参与性办法的原则还要求联合国系统各组织的总部代表直接参与评估工作，包括由它们的评价单位积极作出反应。

七. 过去的一些经验

34. 过去十二年在评估业务活动方面的经验和根据大会第 52/120 号和第 53/192 号决议采取的两个系列的影响评价都显示出，将来的评估在方法上和作业上或许可以因以往经验所取得的教训和见解而受益。³⁶

35. 或许应该指出，影响评价是秘书长关于业务活动的报告需要利用的知识和政策分析的许多来源中的一个。最近关于三年审查的三份报告在建议判断业务活动的功效的标准方面取得了重大进展。它们以联合国系统的发展支助帮助启动的动态过程为焦点。对变化过程的注意是一项成就，应通过强调和谐一致、方向性、动力和现实意义等方面的持续努力进一步加以巩固。在目前的阶段上，联合国系统，特别是各专门机构仍能利用它们拥有的专门知识和经验作出重要贡献，为判断业务活动的功效和影响建议具体的标准。将来的评估工作应设法利用那些比较没有开发的潜力。

36. 那些研究也凸现了这个领域上评价工作的一些方法和组织方面的固有困难。将来的全面评估工作或许可以获益于那些研究所取得的教训。³⁷ 业务活动的全面评估面临到的一个主要障碍是，为了查明联合国系统的“影响”所需要处理的问题的宽度和复杂性。对于确定成绩的共同标准几乎没有任何共识，对于全系统国家一级的评价也没有普遍接受的方法，因此很难进行跨区域和跨国家的业绩比较。业务活动对发展的影响的概括性概念，包括它们对能力建设和（或）消除贫穷的影响很难通过协同作用指数进行观察或监测。³⁸

八. 工具和办法的多重性

37. 进行业务活动方面的全面评估的方法是以多种分析工具、文书和办法为基础的，包括桌上审查、全面收集信息和同系统内所有组织（总部和国家一级）、

会员国（捐助国和受援国）和其他来源进行广泛磋商。考虑到在国家一级上存在最多关于业务活动功效的证据，³⁹ 那些文书将是其他磋商过程的补充：外地任务、国内讲习班、次区域和区域磋商会议、抽样分析、跨国研究、主题背景研究、个别磋商集会（务虚会、讲习班、讨论会、会议、小组讨论）。⁴⁰ 结合使用其中某些工具并作出共同努力，分析系统内各组织的评价结果，这应有助于将全面评估的工作推向一个其成果更具现实意义和适用性的新阶段。⁴¹

38. 将来的评价需要确保：

- (a) 充分达到第五节中分析的独立和公正条件；
- (b) 评估是利用充分参与的办法进行的，并以协作性的磋商过程为焦点；
- (c) 评估的准备和进行都符合严格的方法标准；⁴²
- (d) 通过更广泛地利用经济社会事务部和联合国系统内拥有的人力资源 and 专门知识，和按需要利用外部合格专家具有良好声望的研究中心的服务来加强进行那些工作的业务能力；
- (e) 通过经常预算和预算外捐助提供充分的财政资源，以期展开全面评估工作。

39. 评估的参与办法将包括以下安排：

- (a) 由发展中国家政府、联合国系统各组织和其他国家和国际利益有关者充分参与，还广泛利用网络关系；
- (b) 后续行动机制（连线辩论或同国家政府和联合国系统组织展开的其他互动倡议，可能扩大到其他的伙伴）；
- (c) 从受援国政府和系统各组织就评估取得的教训得到更好的反馈；
- (d) 促进进行一系列国家和区域评估活动和磋商过程，最后在三年审查周期结束时展开全面评估。

40. 可以由一系列其他的倡议来补充秘书处进行的评估：⁴³

(a) 联合国系统支持的、各国政府或地方社区提倡的自我评估过程；

(b) 国家当局和国家工作队对业务活动全系统影响进行的评价调查；

(c) 在特定的有关方案领域内由其他国际行动者（双边捐助者或国际金融机构）提倡的同时的或并行的评价；

(d) 监测和评价领域内其他的能力建设倡议。

注

¹ 见大会第 32/197 号决议，尤其是附件第 5(d)段和关于业务活动的第五节。

² 见大会第 53/81 号决议。

³ 在过去十二年里，构成为这个领域内重大突破的大会决议有 44/211、47/199、50/120、53/192 和 56/201 号决议。

⁴ 见大会第 48/162 号决议，该决议把大会关于业务活动的工作集中在三年期审查的年份里，而仅由经社理事会负责审查年度进展情况。的确，从 1993 年起经社理事会一根据它负有监督联合国系统在经济和社会领域里的业务的职责一才开始对大会关于业务活动的决议的执行情况进行年度进度审查。在 1993 年以前，除了三年期审查外，大会每年的会议也对业务活动进行这些进度审查。

⁵ 大会第 56/201 号决议第 53 段请秘书长同会员国协商，根据进行影响评价研究所获得的经验，向经济及社会理事会 2002 年实质性会议提出如何加强此种评估的方式和改进其办法的建议，特别是在该决议所指明的领域。

⁶ 见第 56/201 号决议关于功效的概念的第四节。发展方面合作活动的功效、效率、影响、可持续性和现实意义是任何对发展援助活动进行评价的基本标准。若干系统组织和其他多边和双边机构利用了这些标准。譬如见经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会(发援会)于 1999 年在维也纳举行的讲习班的成果，其中特别提到了在评价双边捐助者和某些多边机构的国家方案时利用了这些标准，载于经合组织/发援会《Evaluation and Aid Effectiveness series》丛刊第 2 号，(1999 年，巴黎)发援会援助评价工作组撰写的“Evaluation country programmes”中。在双边机构中广泛使用它们的情况可见丹麦开发援助署发表的“Guidelines for evaluation”，(1994 年 2 月)和西班牙外交部发表的“Methodology of evaluation for Spanish Cooperation”(1998 年 6 月)。这些

评价标准提出的方式往往使它们只适用于项目一级的评价工作，虽然它们也曾在评价方案、部门、国家方案、特定援助方式或模式、和专题评价中受到广泛应用。

⁷ 关于这个问题有广泛的文献；关于多边发展援助中所用的各种影响评估的传统分类可见例如联合国国际开发部的“Impact assessment in multilateral development institutions”(1998 年 8 月，伦敦)，方框 1.1。

⁸ 秘书长于 1995 年、1998 年和 2001 年为三年期审查提出报告，报告以联合国对发展中国家的发展援助的演变情况和它们的趋势为焦点，以期能为将来提出更好的政策准则，从而证实了对系统进行评价时采用这种动态办法。

⁹ 预期秘书处会充分利用联合国系统各组织所进行的评价和研究，加强它同联合国系统组织的评价单位或办事处和同评价问题机构间工作组的互动。

¹⁰ 这种评价经验的互动也适用于其他行动者，特别是发展方面的机构、譬如其他的多边机构和双边捐助者、受援国中相关的实体、南北两方具有国际地位的发展研究机构、学术机构和公认具有国际声望的个别学者或发展专家。这方面还应包括发援会援助评价工作组进行的关于援助功效的工作。

¹¹ 业务活动中的过程本身并不是目的。如果把它们当作目的来分析显然将会使任何评价工作出现扭曲，并且会大大限制其政策现实意义。同时，当就业务活动进行辩论时，大会和理事会的工作焦点并不在发展政策本身，而是在联合国系统通过它可以对受援国内的发展过程作出贡献的方法和方式，使它的业务部门能采取适当的机制和模式。在过去十二年里，秘书处所作的分析都把这两个方面一过程和实质一当作评价的基本组成部分进行了讨论。

¹² 秘书处还帮助把大会和理事会在它们的决议中商定的原则和概念传播给整个联合国系统，并把这项工作当作是监测那些决议执行情况的职责的一部分。

¹³ 学习和问责两者是发展合作领域内所有评价活动的关键目的，这已在国际一级上得到了确认，例如见经合组织/发援会发表的“Principles for evaluation of development assistance”(1991 年，巴黎)，第二节“Purpose of evaluation”(OECD/CD(91)208)，和经合组织/发援会《Evaluation and Aid Effectiveness series》丛刊第 5 号(2001 年，巴黎)，发援会援助评价工作组撰写的“Evaluation feedback for effective learning and accountability”。

¹⁴ 大会该决议执行部分第 8 段更加强了这个概念，该段还着重指出联合国发展系统应根据当前全球化产生的各项挑战和机会，协助方案国家实现《千年宣言》以及联合国各次相关主要会议的成果和承诺中确定的目标和指标。从该决议序言部分第五段看来，该决议把“影响”和“功效”当作是两个可以互换的概念。

- ¹⁵ 该决议第 9 段提出了需要改善联合国系统发展方面业务活动的运作和影响，并强调需要增加其现实意义。
- ¹⁶ 见世界银行，“The role and effectiveness of development assistance: lessons from World Bank Experience”，向 2002 年 3 月 16 日至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议提出的研究论文。
- ¹⁷ 见联合国开发计划署（开发计划署），“发展的功效：评价证据的审查”（2001 年 11 月）。
- ¹⁸ 例如见开发计划署，同上，第四章。还见大会第 56/201 号决议第 7 段，该段着重指出联合国发展系统为确保各国对发展方面业务活动拥有自主权，应将其国家一级的活动与国家实现发展和消灭贫穷的政策和方案相结合，包括酌情与政府领导的国家减贫战略相结合。
- ¹⁹ 大会第 56/201 号决议的三节（第 28 段至 32 段）是专门关于能力建设的，并将其作为发展活动的主导目标。
- ²⁰ 譬如见大会第 56/201 号决议序言部分第七段，其中强调需要作出努力使联合国各基金、方案和专门机构的职能作用更加合理、功效更大。
- ²¹ 见大会第 56/201 号决议，第 5 段。
- ²² 同上，第 11 和第 13 段。
- ²³ 同上，第 85 和第 87 段。
- ²⁴ 同上，第七节，第 88 段，和以往决议的类似规定。
- ²⁵ 同上，第八节。
- ²⁶ 它们是大部分会员国主要关切的业务活动，特别是捐助国，虽然受援国也一再对此领域表示关切（例如关于交易成本和统一程序等问题）。
- ²⁷ 关于这方面经验的概览，见 Annette Binnendijk，“Results-based management in the development cooperation agencies: a review of experience”，执行摘要，发援会援助评价工作组（2001 年，巴黎）；经合组织/发援会（OECD/DAC）的网站载有该文。
- ²⁸ 见开发计划署，同上。
- ²⁹ 成果管理制可能有利于对发展方面的业务活动进行全系统评价，如果它们能提出更清楚的证据显示有明确的目标或成果、更多利用了可观察的和（在可能情况下）可衡量的指标来测量进展情况，为每一项指标建立目标明确的基线，从而有利于对系统各部分进行业绩监测。共同国家评估和联发援框架要求把 2004 年当作衡量朝这个方面取得了多少进展的一个机会。
- ³⁰ 通过共同国家评估和联发援框架为 2004 年进行的评价和评估，还将可能可以审查各机构评价国别方案方面的进展，以及它同全系统工作的互动情况。关于这个问题，见经合组织/发援会于 1999 年在维也纳举行的讲习班的成果，该讲习班审查了双边捐助者和一些多边机构评价国别方案方面的经验，发援会援助评价工作组（2001 年，巴黎），经合组织/发援会《Evaluation and Aid Effectiveness series》丛刊第 2 号。
- ³¹ 经合组织/发援会在思考对政治对象，例如议会、部长和多边机构的理事会提出的反馈的评价时也提出了这一点。这方面见发援会援助评价工作组“Evaluation feedback for effective learning and accountability”，第 4 章。这也符合发援会的评价原则。见经合组织/发援会，“Principle for evaluation of development assistance”（1999 年 11 月，巴黎）第三节。
- ³² 这个单位是经社理事会支助和协调司的发展合作政策处。
- ³³ 见发援会援助评价工作组“Evaluation feedback for effective learning and accountability”，（2001 年，巴黎），和经合组织/发援会，“Review of the DAC principles for evaluation of development assistance”，（1998 年，巴黎）。后者指出独立原则的重要性可能会被过分夸大。就如有的评价使用者指出的，过多的独立性，在实际上可能会造成事与愿违的情况，结果是，评价的建议和教训得不到人们的认真对待。独立的原则必须同促进人们对评价成果和建议拥有自主权这点相平衡。但是，如果评价最主要的目的是问责而不是得到了什么教训，那么独立性就是最关键的了。
- ³⁴ 经合组织/发援会，“Review of the DAC principles for evaluation of development assistance”，（1998 年，巴黎）明确说明了这一点。
- ³⁵ 所有这些伙伴对评价的参与可以采取不同的形式，从简单的磋商和参与联合会议到以联合、协作、参与和平行评价等方式直接参与评价工作，包括联合国/多方捐助者评价、捐助者/受援国/联合国评价、联合国/受援国评价、联合国/受援国/非政府组织评价。关于其中某些模式，它们的潜力和它们的困难，见譬如，发援会，“Effective practices in conducting a multi-donor evaluation”（2000 年，巴黎）经合组织/发援会《Evaluation and Aid Effectiveness series》丛刊第 4 号。
- ³⁶ 这两个决议都请秘书长评价业务活动的影响。在 12 个国家里进行了两个系列的国家一级调查，第一个系列以能力建设为焦点，第二个系列以能力建设和消除贫穷为焦点。这些调查是根据大会 1995 年和 1998 年三年期审查的要求进行的，以业务活动的发展影响评估来补充对国家一级上系统运作情况的管制模式和机制所进行的评价。
- ³⁷ 还见《Capacity-Building and Poverty Eradication: Some Analysis of and Lessons from Evaluations of United Nations system support to countries' efforts》（联合国出版物，即将出版）内的 W.H. North，“Impact evaluations and the United Nations system”一文。
- ³⁸ 在国家一级，关于现有业务活动的资料往往不够充分，系统的体制记忆方面的情况也是如此。那些调查涵盖的

时期对筹备评价工作的人员和进行那些工作的人员造成了问题，因为缺乏老的记录和知识渊博记忆良好的人。往往不能把那些结果归因于来自联合国系统的外来因素。其中有些困难是由于个别调查规划的方式造成的，它们有不同的方案活动范围和不同的问题、处境和部门，使得人们无法进行跨国家的比较。有时候，就本报告建议的参与性评价办法而言，国家工作对为那些调查筹备阶段没有作出充分的贡献，尽管努力设法将国家的对应部门和受益群体包括进来。

³⁹ 上面提到的世界银行关于援助功效的研究的结论认为，由于没有一个国家是相同的，因此最好是通过个别国家的细致分析来了解援助所发挥的作用。

⁴⁰ 1990年代有许多这一类型联合磋商的例子，参加磋商的有联合国系统各组织总部和国家一级的代表、受援国政府、捐助国和民间社会。经济和社会事务部或它的前身往往同机构间机制（不论是发展集团还是过去的、现在由联合国系统执行首长协理理事会的高级别方案委员会取代的方案协调会方案和业务问题协商委员会）合作，

提倡进行这些磋商。人们利用它们来讨论评价工作的结果和拟订出供人们在系统内执行的全系统性准则，或向大会和经社理事会提出建议。这种磋商包括为处理国家执行、方案办法、国家战略说明、联发援框架、规则和程序的简化和统一、驻地协调员系统最佳运作办法、和联合国系统在能力建设和消除贫穷方面的作用等专题所进行的磋商。

⁴¹ 为评估工作进行的国内对话需要进行大量的重新策划，让国家当局和系统代表，不用说还要让其他的发展利益有关者进行更大的参与。见《Capacity-Building and Poverty Eradication: Some Analysis of and Lessons from Evaluations of United Nations System Support to Countries' Efforts》（联合国出版物，即将出版）内 Jehan Raheem 的“Impact of capacity-building”一文。

⁴² 见 W.H. North, 同前, 特别是关于 alternative approaches to United Nations system-wide impact evaluation 的一节。

⁴³ See W. H. North in particular the section on alternative approaches to UN system-wide impact.

附件一

发展方面业务活动的焦点领域

过去 12 年关于业务活动的报告的重点包括以下领域：

- **联合国发展合作的全球挑战**，包括同全球化进程、各次全球性会议的后续行动和《联合国千年宣言》；
- **联合国在特定发展领域里的业务活动的实质作用**，例如在人的发展领域（见 A/47/419 第三节）、科学和技术领域、研究和开发和技术转让（见 A/47/319/Add. 1）、性别、^a 消除贫穷^b 和能力建设；^c
- **发展方面业务活动的资源和经费**，包括联合国各基金和方案的资金筹措趋势和它们的财政状况、认捐机制、多年筹资框架和联合国基金和方案的其他的资金筹措安排；
- **将业务活动纳入国家发展工作**，包括同各国政府合作，同其他的国家利益有关者进行对话，训练和人力资源开发、和国家拥有自主权与能力建设之间的关系和国家执行与能力建设之间的关系；
- **方案协调问题**，包括综合业务反应的构想；^d 方案办法的模式；^e 若干协调过程，例如统一方案制订周期；战略和方案制订框架，例如国家战略说明，^f 共同国家评估和联合国发展援助框架；这些框架同联合呼吁程序、减贫战略文件、公共投资和开支计划、部门性办法和国家援助计划（世界银行）等其他计划之间的关系；其他协调安排，例如圆桌会议和协商小组会议；
- **外地一级的协调**，包括加强国家协调机制、支持外部援助的协调、驻地协调员系统、外地一级委员会、主题小组、简化和统一各项规则和程序、权力下放和授权、外地结构和工作人员、共同房舍和共用各项服务、专门和技术机构、问责和监测和评价的协调、同国际金融机构合作，特别是布雷顿森林机构；
- **业务活动中不断变化的方面**，包括将性别观点纳入业务活动主流；区域方面；救济援助、复兴、重建工作和发展合作之间的关系；发展中国家间的技术和经济合作；民间社会与人权，包括发展的权利之间的关系；信息和通信技术；
- **业务活动的政府间监督**，包括经社理事会的作用及其同各执行理事会之间的关系。

注

^a 经社理事会 1998 年业务活动部分的专门主题（见 E/1998/100 和第 1998/26 号决议）。

- ^b 经社理事会 1999 年业务活动部分关键主题（见 E/1999/55）和第二次影响评价调查的主要专题之一。
- ^c 业务活动功效评估的经常主题；它是 1992 年三年期审查（见 A/47/419/Add. 1）、大会第 50/120 号决议规定的影响评价调查和 2002 年业务活动部分中的一个关键主题。
- ^d 来源是第 44/211 号决议并在 1992 年进行的三年期审查中讨论了这个问题（见 A/47/419）。
- ^e 第 47/192 和第 50/120 号决议处理了这个问题。
- ^f 从 1992 年到 1998 年受到了特别注意。

附件二

短期评估活动：大会第 56/201 号决议的要求

1. 确定了发展方面业务活动短期评估方案的内容的大会第 56/201 号决议所规定的**报告要求**如下：

- **能力建设**：审查联合国体系各组织在能力建设方面所作的努力（第 28 段），于 2002 年向经社理事会提出报告；
- **联合国系统各基金、方案和机构汲取教训和评价的机制**：评价这些组织在外地一级从其评价中汲取的教训的程度，并就如何改进国家一级反馈机制拟订建议（第 56 段），应于 2003 年向经社理事会提出；
- **为业务活动简化和统一规则和程序**。次主题：权力下放和授权；财务条例；执行方案和项目的程序，特别是监测和报告方面的规定；国家办事处共用的服务；国家项目人员的征聘、培训和薪酬（第 57 至 65 段）。预期于 2002 年就提出的各项倡议，特别是联合国各基金和方案通过的工作方案，向经社理事会提出报告。成果的评价预期于 2004 年完成；
- **共同国家评估和联发援框架**：对共同国家评估进程和联发援框架进程的进展情况及其对业务活动领域的影响进行评价（第 47 段），作为 2004 年三年期审查的一部分；
- **认捐会议**：认捐会议的各种备选办法（第 26 段）供大会第五十七届会议审议。

2. 此外，该决议突出了它认为对发展方面业务活动的规划、执行、协调和评价而言是必不可少的若干**原则**。它们是评价的关键标准：

- **国家对业务活动拥有自主权**和将它们纳入国家发展努力（第 3 段）；
- **《千年宣言》和各次主要联合国会议的国际承诺和各项目标**在国家一级上的现实意义，以及联合国发展系统在支助各国执行那些承诺方面的作用（序言部分第二段和第 6、8、10、13、42 和 72 段）；
- **联合国发展合作需要采取参与性的做法**，这是可持续的一个条件，它可以通过各国政府的参与和起的带头作用以及同系统内所有有关的发展行动者建立的伙伴关系以及国际上的国家伙伴关系表现出来（序言部分第三段和第 3、4、7、31、34、35、43、44、46、49、50、54、69、70、73、76、78 段）。

3. 大会第 56/201 号决议查明的，与业务活动的功效有关的**其他主题**包括：

- 联合国协助受援国迎接**全球化的挑战**，支助它们融入世界经济、加速其经济增长和发展 and 减少其贫穷方面的作用（第 11 段）；

- 联合国系统在支助发展中国家扩大**信息和通信技术**领域的的能力方面的作用（第 13 段）；
- 要求联合国各基金和方案设立的**新的信托基金**应尽可能有多个捐助者，而且无损于核心资源或经常资源（第 23 段）；
- 必须**传播通过技术援助所取得的专门知识**（第 29 段）；
- 尽可能充分利用**有关国家现有的专门知识和当地技术**（第 30 段）；
- 应加强**各国政府协调外部援助的能力**（第 31 段）；
- 需要加强**受援国的评价能力**（第 49 段）；
- 需要对受援国和联合国系统各组织承担的**协调活动交易费用**进行评价，比照方案支出总额评估费用（第 51 段）；
- **驻地协调员系统发挥作用，使联合国系统能在国家一级切实有效地运作**，包括在制订共同国家评估和联合国发展援助框架方面发挥重要作用，是协调联合国系统发展方面业务活动的重要工具（第 66 段）；
- **驻地协调员系统发挥作用，协助各国政府执行《千年宣言》和联合国各次主要会议的成果**（第 72 段）；
- **扩大驻地协调员人选范围**（性别均衡、竞争性评估、系统参与征聘过程和表达新的候选人）（第 67 段）；
- 联合国发展系统利用**联合国职员学院**（第 68 段）；
- **联合国发展系统在国家一级利用信息和通信技术**，作为有效率地支助发展合作的手段，并统一在国家和总部两级上使用的信息通信技术平台（第 69、80 和 81 段）；
- **使用共同房地和分享服务**方面取得的进展（例如见关于共同房地的第 79 段）；
- **同布雷顿森林机构和其他国际金融机构协作**（第 44、70 和 77 段）；
- 发展方面业务活动的**区域方面**和区域委员会的参与（例如第 88 段）；
- 发展方面业务活动与**人道主义援助**间的互动（第 82 段）；
- **将性别观点纳入**发展方面业务活动的**主流**（第 85 段）；
- 在发展方面业务活动中**利用发展中国家间技术和经济合作**（第 89 和 90 段）。