



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
17 July 2002
Chinese
Original: English

2002 年第二届常会

2002 年 9 月 23 日至 27 日，纽约

临时议程项目 4

评价

署长关于 2001 年评价的报告*

摘要

本评价报告载有 2001 年 7 月至 2002 年 6 月的资料，其中详细说明本组织在效果、业绩和实质责任制三个领域的进展情况。它首先审查在发展业绩评价、实质责任制、知识和学习与伙伴关系的进展情况。它又按照两种主要经验来源得出重大执行成果：开发计划署整个机构的评价以及其联系基金和方案的已完成的评价。它又研拟评价职能的未来战略方向，以期面对千年发展目标（千年目标）和发展筹资问题国际会议的各种挑战。

过去几年开发计划署强调成果管理的介绍、调整、内部化和简单化，并且着重加强本组织的业绩及其发展效果。因此，评价职能与本组织强调成果的方向相配合，即以确保评价推动决策制订和提出衡量效果与实质责任制的方式进行。但是，千年目标和蒙特雷国际会议以后的要求带来了新的挑战，因此，应当作出更多研拟、衡量和成果评价的工作。

本报告提出署长提请执行局注意的四大问题：(a) 需要加强发展效果，因此要求更强调衡量业绩、加强业绩和分担责任；(b) 需要参照千年目标提高国家的评价能力；(c) 需要在开发计划署范围内以综合的方式进一步加强成果管理的文化；(d) 需要按照使各国获得知识和经验的观点确保本组织继续吸取经验教训的承诺。

* 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，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
导言	1-3	3
一. 第一部分. 业绩审查和发展效果	4-33	3
A. 发展业绩审查	4-19	3
B. 加强实质责任制	20-22	7
C. 知识和学习	23-29	7
D. 伙伴关系	30-33	9
二. 第二部分. 主要的公司和国家评价	34-56	10
A. 开发计划署危机评价和冲突后评价	35-37	10
B. 权力下放和地方施政	38-40	10
C. 微观-宏观的联系	41	11
D. 国家评估: 印度、斐济和苏丹	42-44	11
E. 开发计划署组合基金和方案所做的评价	45-56	13
附件		
新的监测和评价框架下的评价遵守情况	57-66	16

导言

1. 近年来开发计划署的评价职能与本组织强调成果的方向相配合，即以确保评价推动决策制订和提出衡量效果与实质责任制的方式进行。尽管在拟订和执行制度方面取得重大进展，但是，本组织在衡量实现千年发展目标（千年目标）方面取得的进展上面对新的挑战。最近于 2002 年 3 月 18 日至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议很着重选择援助活动的成果和业绩，因此，大幅度提高了评价的需要和战略重要性。

2. 对开发计划署来说，鉴于这些新挑战，必须产生较大的发展冲击、衡量在重要成果方面取得的进展以及从这些进展中学习或对毫无进展的情况进行检讨，以期作出较佳决定和较大程度的问责制。基本上面对这些挑战时应维持组织效果与发展效果之间的平衡。

3. 本报告载有 2001 年 7 月至 2002 年 6 月期间的资料，其中说明本组织在效果、业绩和实质问责制三个领域的进展情况。首先审查在发展业绩评价、知识和学习以及伙伴关系方面取得的进展。接着对两种主要经验来源提出取得的实质业绩：开发计划署整个机构的评价以及其联系基金和方案已完成的评价。最后，又研讨评价职能的未来战略方向，以期面对千年目标和蒙特雷会议后的挑战。

一. 第一部分. 业绩审查和发展效果

A. 发展业绩审查

4. “成果管理”和“发展效果”等口号成为发展机构大家庭的关切事项。开发计划署在这两方面都取得重大进展。自从在 1999 年提出以来，成果管理就成为本组织办理组织工作的一项重大原则。成果年度报告审查本组织按照战略成果框架所述的组织目标和次级目标方面取得的进展。将于 2003 年提出的多年筹资框架报告要审查开发计划署在战略成果框架和预期结果方面所作的贡献。向成果年度报告提供的资料部分来自国别办事处和有关方案各单位以指标为基础所作的评估，评价处编写的发展成效报告以比较独立的观点来进行发展业绩审查，并且着重较有影响的问题，因此可发挥补充作用。发展成效报告借重独立评价员所得的结果，希望指出开发计划署取得的真实增值作用和对人们的生活发生何种影响。

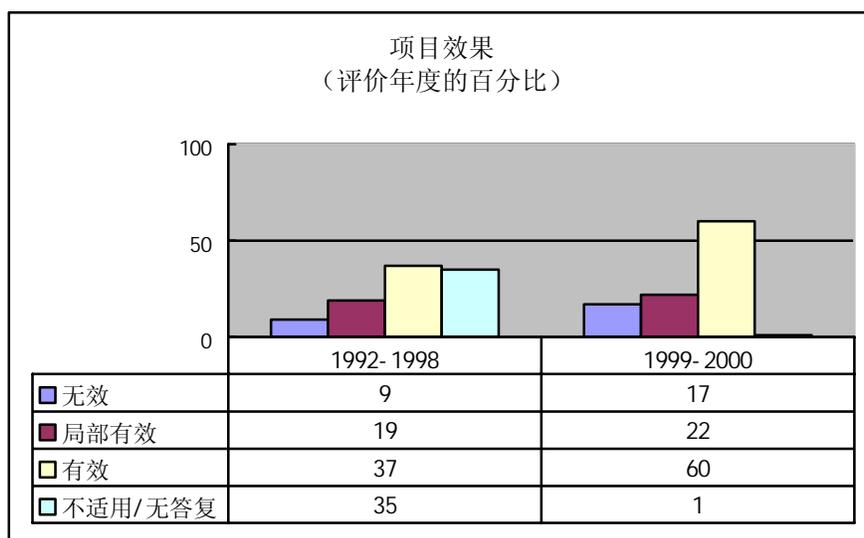
5. 发展成效报告利用独立评价员就开发计划处的措施产生的效率、效果和适切程度所作的审查。按照 1987 年至 2000 年对 1 500 个项目和方案的评价所作的分析，2001 年的发展成效报告借助独立评价员的审查提出开发计划署特有的数据，以便对本组织的业绩作出中肯的判断。由于依赖项目评价，因此，全面审查开发计划署发展效果所需的数据仍然很有限。要确定一个组织的发展效果，项目数据是基本的，但是，仍然极不充分。

宏观一级的情况

6. 正如 2001 年成效报告反映的，开发计划署所有主要业绩衡量数据都有改进。至于適切性方面，开发计划署各项目的適切性有所提高。1992 年至 1998 年评价的项目中有 80% 与这个机构所负的任务相符，并且符合目标群体和直接受惠者的利益，1999 年至 2000 年评价的项目中则达到 87%。

7. 对 1999 年至 2000 年评价的开发计划署项目的分析反映，在效率和效果方面都有改进。按照开发计划署新订的成果方针，增进各项目的效果就更重要。效果是衡量一个项目或方案实现其目标和成果的情况，不论所需的成本为何。把 1999 年至 2000 年评价的项目与 1992 年至 1998 年评价的项目比较，反映各项目取得效果的百分比有所增加，达到项目总数的 60%。同时，值得注意的是，1992 年至 1998 年的项目中没有回答这个问题的比例十分高（35%）。

表 1



8. 成效报告衡量项目成果时只估计各项目对目标群体、环境和性别、项目持续性及其对机构建设作出的贡献等方面的效果。过去两年评价的项目几乎全部都对目标群体产生正面影响。1999 年至 2000 年评价的项目中对环境发生正面影响的比例大幅度增加，达到 47%。在同一期间，对两性发生正面影响的项目从 30% 增至 37%。在 1999 年和 2000 年评价的项目最少有 86% 可以全面或局部持续。

9. 同时注意到一些弱点。例如在机构建设方面需要改进。最近评价的项目中约有 25% 对机构建设所作的贡献很微弱。

10. 2001 年的成效报告的焦点不仅以项目业绩为限，同时也注意两个主题：所有权对实现发展成果产生影响的重要性；确查如何增加上游政策对开发计划署措施

发生的影响。这一评估以 1999 年至 2000 年评价的 160 个项目和 10 个一刀切战略研究或主题研究为依据。

11. 1999 年和 2000 年的评价反映，开发计划署在提倡国家所有权方面采用的方法日益先进。评价员重点指出了开发计划署以各种方法促进国家和地方拥有重要发展政策和方案的较强烈和较持久的意识。这方面包括开发计划署推动与国家当局进行积极对话。再度全力宣传全国人力培训报告，并通过举办使利益攸关者就发展问题一起参加的活动来建立一致意见。2000 年的成效报告提出了数据，支持由各国政府拥有的方案和项目是成功关键的结论。1999 年和 2000 年所作的评价和战略研究也列举许多成功的上游援助的实例。同时，上游措施产生的发展影响常常难以确定是开发计划署直接的贡献，这种情况部分由于许多组织最近作出的上游措施还没有进行适当评价。评价所获的证据显示，尽管开发计划署的援助改为日益强调上游援助，但是，可以改善的地方仍多，尤其是在加强开发计划署的上游（政策）工作和下游（项目）措施之间的联系方面。

国别一级的情况

12. 正如执行局在 2001 年第二届常会报告时所述，国别审查改由评价处作为独立办事处负责执行，并采用新的成果方法由评价处对斐济、印度、约旦、肯尼亚和苏丹五国进行国别审查。此外，按照先前的计划对 35 国执行国别审查，并由评价处对这些审查作出全球分析。

13. 全球分析证实，开发计划署在发展进程和特别发展状态发挥重要作用，支持政策一级的主要倡议，也支持符合国家优先次序和开发计划署的机构目标的领域。开发计划署的方案业绩大体上是令人满意的，在实现计划执行主题领域或战略领域成果上取得进展。但是，在取得成果方面取得的进展还没有在国别审查中充分显示出来。对 2001 年成果年度报告的分析证实了这点（见 DP/2002/15；执行局的网址（www.undp.org/execbrd/index.htm）载有全文）。

国家一级的影响评估（影响评估）

1999 年在布基纳法索、马拉维和菲律宾举行了一系列的国家一级的影响评估试验研究，以期评估开发计划署各方案在一定期间产生的全面影响，同时又测试影响评估的新式参与性方法是否有效和适当。为期三年的学习进程已经完成。取得的结果确实显示，通过使用三角办法，影响评估可以对开发计划署各项措施的效果和用处提出实质、有用的资料 and 知识。尽管证实影响评估的重要性和适切性，但是，这些研究对方法问题提出质疑。

由于数据收集和合并费用高昂，再加上权限问题使效率和适切性方面出现严重问题。这方面的经验也涉及增值问题以及如何平衡决策制订者所需的实时反馈和影响评估反映的长期意见的问题。提出的问题包括界定衡量什么和如何进行积极衡量及以可信方式证明取得的调查结果等方面。通过影响评估而得到的调查结果和经验将会改善为评估发展成果而拟订的方法。

14. 国别审查进一步显示，尽管采用了成果管理，但是，仍然存在各种挑战：方案仍是以项目为中心，而各种措施虽然符合国家优先次序，仍然是肢离破碎，没有重心和不能持续的。对未来方案制订的显然教训是，需要精简、有较大选择性和设定目标，2001年成果年度报告也显示必须减少产出数目而证实了这点。

15. 国别审查证实开发计划署通过其灵活、客观和多边的特点对冲突局势方面具有独特的比较优越性。对斐济和所罗门群岛的国别审查特别反映出开发计划署在冲突管理和建设和平方面发挥的作用，对印度尼西亚的审查则显示它在选举进程支助方面发挥的作用。

16. 这些教训有助简化强调发展成果的方案制订、提交报告和审查文书。国别审查能够吸取过去的经验教训和奠定未来方案制订的基础，现在已经成为新式精简和参与性制订方案进程的组成部分。旧式的国别审查的另一种作用为对开发计划署在有关国家取得的进展状况提供独立的评估，现在这种工作采用对发展成果作出选择性的独立和深入评价的方式进行。这种发展成果评估每年在数目有限的国家进行，并供执行局成员参考，目前评价处的其他报告同样供执行局成员参考。

成果一级的情况

17. 新的监测和评价框架的主要变化是改为成果监测和评价（见<http://www.undp.org/eo>）。传统的监测和评价专门评估投入和执行进程，而且是以项目/方案为基础的。这方面的挑战是如何把业绩和成果联系起来——对迈向实现成果和取得成果的进展作出积极的和可信的评估——或是如何联系产出和影响水平之间的发展变化。重点是评估各种因素对某项发展成果的作用。这些因素包括某国的情况、开发计划署采用的伙伴关系战略以及开发计划署的项目、方案、政策意见和对话、主张和斡旋/协调所产生的产出。通过新的网络，要求高级国别办事处和方案管理员积极利用通过监测和评价所取得的资料，以便通过审慎的决策制订改善战略、方案和业绩。

18. 从利用成果评价的方式和它提供实时资料来引领决策者而论，成果评价是独特的。例如，它们可以作为及早在方案时期之初进行的前瞻性、战略制订活动。它们可以作为本组织在中期对将产生的成果的调整，或者可以回顾取得不同成果的原因，以及回顾开发计划署在这种变化中所起的作用。

19. 在中国和苏丹进行成果评价测试取得一些重大教训，包括证实成果评价的整体办法是正确的。开发计划署的工作人员和对口伙伴都了解成果评价的道理，但是，显然需要引起工作人员注意成果评价和监测的方法和工具，并且说明这些新方法能够如何提高业绩。进行测试时又发现与成果评价新方法有关的一些挑战：缺乏资料——包括基准和周期性的资料；按照“新的”战略成果框架的结果和“旧的”成果说明之间作出调整；开发计划署的努力和成果变化之间的范围。

B. 加强实质责任制

20. 前几次的报告说明，正在制订实质责任制的组成部分，但总体制度尚未就绪。在 2001 年 7 月至 2002 年 6 月所述期间此一领域内已作出重大进展。现有的制度强调实时学习和分享经验，以便决策莫基于经验证据，新方案则考虑到何者有效及其理由。这种制度侧重在组织和单位两级的学习教训问责制。

21. 这种制度现有的主要组成部分包括：(a) 成果评价，强调实时信息和知识；(b) 评价计划和追踪系统，不仅在评价时监测，也监测国别办事处和方案单位对评价调查结果和建议采取了何种行动，并提供一个论坛，以便该组织从进行类似评价的其他单位吸取经验；(c) 在为有限数量国家拟订新的国家方案和处理质量保证问题之前，先按照评价处制订的一个既定方法，评估在国家一级上的发展结果；(d) 发展效用报告，提供了在宏观一级上关于执行方面的经验证据。

22. 根据新的监测和评价指导准则，收到了 108 份（预计为 122 份）评价计划，与以前提出的数目比较，大有进步。这些评价计划指出，在 2002 年与 2006 年之间，将进行共计 264 份成果评价。现已修改评价遵守情况及其测量，以确保在运作开始进行的活动状况下，以及在运作接近完成时，已有实时评价资料。以这种方式，应将经验纳入决策并改善关于取得结果的做法。关于对遵守情况的衡量，现在是成果评价——具体列明一个国家办事处在某一特定国别方案制订期间承诺进行的成果评价数目。国别办事处和有关方案单位需要提出一份评价计划，说明评价应取得的成果、时限和拨付该成果的资源。如前所述，这些办事处是在方案制订期间不同时段内进行成果评价的，而非在最后结束时进行——以便得以将经验纳入正在进行的方案中。与遵守制度相连的是引进新的追踪计划，这将使国别办事处得以记录评价时提出的建议，并监测执行这些建议的进展。这样再次增强了管理人员的学习教训问责制的做法。

C. 知识和学习

23. 开发计划署目前正在制订的知识管理战略预计将于 2002 年通过。数项倡议的重点是加强现有的共有做法和分区域资源设施知识网、改善国别办事处与总部单位之间的联系、以及如何将关于开发计划署做法方面的知识散发给国别办事处和方案国家等。正如企业资源规划和开发计划署门户倡议所示，为该组织配备能力，使其得以在全球倡议作用中有更好的表现，并且能更有效地为方案国家服务，这点现已成为此一战略的核心。其重点是加强在总部单位、国别办事处和其他发展伙伴之内和之间的信息技术联系和以网络为根据的知识网络和平台。

24. 评价职能在促进知识和学习方面显然具有一项重要的作用，也是任何组织的知识管理战略的重点所在。这项职能从评价提供的经验教训和经验证据了解到出现的趋势和型态。因此，评价处正在制订一项知识管理办法，作为全组织战略的一个组成部分，以便更能真正地从经验证据中吸取教训并使此种知识在组织内部

消化，以及在方案一级上适用。在经由评价而吸收的经验与如何将此一经验转化为深思熟虑的行动和做法及发展效用其间是有落差的，朝向拉近此一差距行进的策略将是此项战略及其运作的重点所在。如下面各节所示，各项支柱基本上业已就绪。现在所需要的是使想法得以付诸运作，以及把来自评价的知识纳入组织做法和决策中。

25. **中央评价数据库**。重新设计的中央评价数据库侧重下列三大领域：(a) 创设一个新的平台，既要方便用户、让国别办事处易于取用，又要与开发计划署的新门户和企业资源规划结构充分联系；(b) 设立一个新制度，从新的监测和评价工具，诸如成果评价和追踪系统等取得数据和资料，采用的方式是，促进总部单位与国别办事处之间实时和互动交流知识和信息以及(c) 将现有的关于过去的项目评价转化为一个以网络为基础的实时知识和信息交流制度，加以组织，以增进对开发计划署做法的学习，并加强其在可持续发展政策指导和全球倡导上的战略作用。最终的目的是促进开发计划署与国别办事处之间以及开发计划署与其他发展伙伴的知识联络点，例如世界银行、联合国其他组织和全球发展网等之间的知识联络点互相连接和联系。这项工作将与企业资源规划同时并进和考虑到这种规划，于 2003 年以前完成。

26. **共同做法**。在本报告所述期间，评价处评估了其评价网 (EVALNET) 的运作情形，以便将其作用和职能与该组织的知识管理战略更密切联系。根据网络成员和一些国别办事处的建议，EVALNET 现在将成为关于监测和评价一种共同做法。作为一项共同做法，EVALNET 将可不仅更集中注意成果管理事项，还可集中注意如何将评价证据纳入开发计划署学习网和其他共同做法中，特别是那些关于开发计划署核心做法方面。

27. **搜索引擎**。进行了关于一项搜索引擎的试点测验，这一引擎使一项以网络为根据的信息交流系统得以提供上网服务，搜索从开发计划署和诸如世界银行及经济合作与发展组织发展援助委员会 (经合组织/发援委会) 等其他国际机构取得的经验证据。其目的是建立一个单一平台，经由此一平台可取得全组织的经验证据。从该试点测验的结果显示，这一系统对该组织的知识管理将是极有价值的，但须由一个富有活力的网络基础结构和有力的搜索引擎来主持，现正与开发计划署门户小组合作制订一项可主管这一搜索引擎的系统。

28. **一揽子经验教训**。在 2002 年第一季度期间，评价处的出版物《要点》讨论了诸如艾滋病毒/艾滋病、民主善政 (尤其是人权) 以及地方施政伙伴关系等优先做法领域。评价处目前正在计划与联合国妇女发展基金 (妇发基金) 和防止危机和恢复局合作，在冲突后国家内从事全国妇女机制和小武器贸易问题的工作。

29. 方案编制从一开始就借镜过去的经验对确保决策以知识为根据是至关重要的。本着此一看法，2001 年 12 月和 2002 年 2 月安排了两次关于阿富汗问题的学习教训讲习班，以期奠定一个广泛知识基础，便于帮助该国的重建进程。具体的

目标是把以前从冲突后国家取得的有关经验教训应用于开发计划署目前在阿富汗的战略、政策和运作。这两次讲习班是很重要的，因为它们吸取了开发计划署过去在危机和冲突后情况中，诸如在东帝汶和莫桑比克两国所得的丰富经验，并将有关经验教训应用于阿富汗方面奠定了基础。重要的是，将经验教训适用于实时情况中，而非事后检讨而已。

D. 伙伴关系

30. 随着引进成果管理制度和重视发展成果，开发计划署吸取的重大经验教训是，如欲发展生效，便须由伙伴促成这一重大改变的发生。在这方面，全球目标，更具体而言，千年发展目标成为重大机会，因为它们代表了一项附有对所希望发展成果广泛同意的共同议程，其中也为共同问责制作好准备。如欲使人民的生活有所改变，便须携手合作——即使拥有庞大资源的任何单一机构都无法个别对发展效用发生影响。

31. 评价问题机构间工作组（评价问题工作组）进行外部审查后，署长在 2000 年向执行局 2001 年第二届常会提交关于评价的年度报告（DP/2001/26）后，该报告强调了在联合国采取的最初步骤。由开发计划署担任主席的评价问题工作组正从年度会议转型为一个由不同组织担任重要领域内牵头机构的按工作计划执行进程，这些领域包括制订联合国的评价标准在内。同时，也认识到，需要大力改变联合国各组织目前对评价的不均现况和需求。经济及社会理事会讨论发展业务活动三年期全面审查（E/1998/48）时对强调评价给予极大支持。鉴于经济及社会理事会的建议，已着手与开发计划署所属基金和方案就下列三个领域展开讨论：协作、共同学习经验教训、以及加强评价职能。

32. 大会要求联合国各基金、方案和专门机构向经济及社会理事会 2002 年实质性会议提交一份关于统一与简化的工作方案，为了响应此一要求，各基金方案和专门机构的评价处已进行关于降低执行费用的具体提案，采用的方式是制订供监测和评价计划的共同格式，以及供捐助者编写报告之用的标准报告格式。

33. 不过，分享经验教训和方法如果最终能回应用户的要求，并具有一项国家能力建设的目的，才是有价值的。国际开发评价协会（评价协会）的创设代表了向前迈进一大步。着手与世界银行合作，可能是加强发展中世界评价能力的一项关键努力，以使发展业绩的评估成一种本国的工作，并且是一项共同任务。其目的在促进透明化和问责制，将于 2002 年 9 月正式开始。这件大事将标志着评价协会的正式组织将是一个致力于促进发展中国家和经济转型国家评价能力发展的全球协会。该方案将包括一个关于发展效用、其对能力发展所涉影响的专题讨论会，以及以下三个讲习班：关于监测和评价国家经验的各种问题；在发展中国家设立监测和评价系统；认清新的根据结果的评价方法，诸如成果评价等。

二. 第二部分. 主要的公司和国家评价

34. 在本报告所述 2001 年 7 月至 2002 年 6 月期间，评价处管理的机构一级战略和主题评价方案包括评价冲突后局势；权力下放和地方施政；以及微观——宏观联系。这些评价提供了以经验为根据的调查结果，以期有助于通报关于在组织学习范围内重要机构问题的机构政策和战略，正如阿富汗问题讲习班所证实的。下面阐明的开发计划署所属基金和方案的评价工作也是对本组织的经验证据作出的一项关键贡献。

A. 开发计划署危机评价和冲突后评价

35. 人们往往强调，开发计划署的灵活性是使冲突后援助方案成功的一项至关重要先决条件。不过，究竟这一“灵活性”实际有什么从来没有根据开发计划署在危机和冲突后局势中取得的丰富经验通过系统化经验分析的方式来予以界定。在 2002 年第一季度期间，进行了一项八国评价，涉及在萨尔瓦多、斐济-布干维尔、前南斯拉夫的马其顿共和国、海地、科索沃、黎巴嫩、莫桑比克和卢旺达展开广泛部内研究和实地访谈。这项工作编写本报告时已接近草拟的最终阶段，其中记录了开发计划署按照危机和冲突后方案执行期间的变动状况和条件所作的业务和管理回应。

36. 最后报告开列经验教训和最佳做法清单，可有助于方案管理人员对冲突后局势的内在不定情形作出有效因应。该最后报告至少应使在危机和冲突后局势中工作的国别办事处工作人员的学习进程加快。他们不必自己去摸索灵活处理办法，反之，可以借镜他们的同事在其他国别办事处所记录的经验。

37. 在吸取萨尔瓦多的经验方面，上述评价提及国别办事处大量重组其方案的能力，并在捐助者支持下迅速作出因应。数项机制或办法采用将其他组成部分并入现有方案的方式，迅速动用捐助者在危机一开始便提供的资金方面证明特别有用。在黎巴嫩，开发计划署展示了对国内不安全局势构成的挑战作出的几种灵活因应。上述评价特别强调南部黎巴嫩方案完全依赖黎巴嫩国民，这样降低了安全风险，同时创建了与联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队）的合作联系，让工作人员得以出入南部。这些因应措施也包括涉及当地农人的指标明确创收项目，这些农人愿意接受比区外投资者更大的投资风险。有没有工作人员和能否调动至处于困境国家是大力支助开发计划署因应能力的另一关键调查结果。这方面的一个例子是，防止危机和恢复局愿意借调一名方案管理员至南部黎巴嫩方案。同样，就东帝汶经验而言，也确认可提供人员是重要的。

B. 权力下放和地方施政

38. 1998 年，丹麦政府和开发计划署着手一项称作丹麦信托基金的合办努力，以期改善开发计划署关于人力发展的增进能力援助。丹麦信托基金设法发展本组织在促进以下两个具体领域的善政能力：促进人力发展的有效和透明公共资源管

理，以及让人民参与和选择的有利环境工作。开发计划署在代表不同类型的五个国家——吉尔吉斯斯坦、马拉维、尼加拉瓜、越南和津巴布韦——推动丹麦信托基金。

39. 2001年9月，开发计划署安排了一次对丹麦信托基金的独立评价，强调了能力发展是无法凭空发生的，因此需要适应当地情况和要求的适当方法和办法。在拟订能力发展援助倡议时，必须进行对体制范围的积极评估、备用办法和风险分析。这意味着将更多时间和精力投入项目拟订和编制，而较少专注于较狭义的事项，即诸如项目支出费率或实际完成多少投入等。该评价也发现，尽管丹麦信托基金目标极其合乎需要，但不能与人力发展目标，具体而言不能与扶贫脱节。为使丹麦信托基金目标得以实现和持续下去，必须同时具有进行减贫工作的充分资源。换言之，如欲善政做法在发展中国家生根，就须与人民的生活明显改善相联系。

40. 丹麦信托基金评价的具体建议将在每个国家方案内部进行，直至最后执行阶段。丹麦信托基金预计于2002年6月结束，其后计划展开一次全球吸收经验教训的交流活动。

C. 微观-宏观的联系

41. 从国家审查、发展效果报告和2001年注重成果的年度报告得到的发现之一是必须进一步加强上游政策咨询和下游活动之间的联系。虽然在基层，项目和执行情况数据可能证明取得圆满成果，但在国家一级，这些成果不一定会变成决策。因此评价处正在进行对亚洲区域微观-宏观的联系的评估。2002年2月德里举行的介绍性会议挑出在这方面从各种减贫方案、包括南亚减缓贫穷方案学到的经验。已拟订评估这个问题的框架，并且同正在其国内进行评估的五个国家的本国顾问分享。评估的重点在于在南亚减缓贫穷方案下关于微观-宏观的联系问题所取得的经验，南亚减缓贫穷方案是通过在社会上动员农村穷人以减缓贫穷的重要分区域倡议。区域评估对今后国家方案拟订和区域倡议很有用。

D. 国家评估：印度、斐济和苏丹

42. 在本报告期间进行的国家评估是以评估发展成果概念为基础，该概念强调战略成果框架所显示的结果及其影响。这项工作是为了探讨在各方案和首要目标——减轻贫穷和实现千年发展目标——之间的联系。它检查发展伙伴关系的范围和素质及其对成果的贡献。其重点是较重视同样从成功和失败总结经验，而非审计业绩。

斐济

在斐济的国家办事处在许多方面是独特的。它是一个多国办事处，负责在广大地理区（3 000万平方公里）广泛分散的10个小岛屿。斐济组审查

的结果有各种不同情况，在一些地区显示杰出的创新成果，特别是瓦努阿图在减轻贫穷方面以及索罗门岛和斐济在施政和冲突管理方面，在其他地方所采用的方法分散而不集中。证据指向从远距离管理 10 个国家中可靠且连贯的方案困难，以及必须精简和选择性确定目标，以实现规模经济和附加价值。在所罗门群岛和斐济的冲突过后，开发计划署证明在冲突管理和建设和平方面具有独特的比较优势（灵活、不偏不倚和多边主义），这些优势获得各国政府、联合国和捐助者的称赞。

43. 印度，世界最大的民主政体，也是开发计划署核心资源最大的接受者，也是对开发计划署最大的非发援会的捐助国。然而，开发计划署给印度的财务捐助很少，印度由于 1994 年至 1997 年经济增长率突然上升，因此成为世界上 10 个增长最迅速的经济体之一。它在人的发展方面取得令人印象深刻的进步，然而世界上将近 2.6 亿穷人住在那里。它给我们一个真正的机会，知道什么行得通，什么行不通，以及为什么。

44. 审查发现开发计划署享有中立和大公无私的独特形象，尽管其财务捐助不多，重要的是开发计划署带给印度“新思潮”。国家办事处深切了解当地情况，敏感地调整开发计划署在国家一级的全球目标。下一个方案将探讨一些关键经验。例如已发现，目标的多重性分散了方案的重点，因此必须确保集中在几个主题和地理区。应更加重视同该国政府协作查明的间接干预，而非直接干预。必须在各级——国家、邦、地方和社区——的伙伴间建立联盟，以确保可持续和可复制。已查明为了地方一级的规划和执行，加强权力下放和能力建设是今后干预的关键领域。

苏丹

在苏丹，开发计划署方案被分隔，其成果分散。最主要的地区发展计划和地区复兴计划（占开发计划署方案 80%）都是可行的模式，可用于建设和平的倡议。然而，地区发展计划和地区复兴计划成果的可持续性及其是否符合成本效益仍然是令人深切关心的事。这些方案建立以社区组织为中心的参与性发展机制——这在苏丹是新创的发展，已实现真正改善人民的生活。然而政府并未复制地区发展计划/地区复兴计划，而且在地方一级缺少经常性的政府预算，因而将乡村循环基金的资金转用于支付基本社会服务，从而减少基金本身的生存能力。

国家审查为国家办事处同过去决裂，而为下一个方案拟订期间拟订较连贯一致的国家方案，提供了说明和理由。确切地说，已在该国的内战中打开了和平机会之窗，开发计划署处于填补从人道主义援助过渡到发展的差距的独特地位。在过去一年，开发计划署开始形成的建设和平活动已显示在战略定位和重要性方面有很大的潜力。这个领域在资源调动方面也证明有潜力。

E. 开发计划署组合基金和方案所做的评价

45. 在讨论如何使各基金和方案更密切地参与执行成果管理制之后,在 2002 年 4 月同基金和方案的评价职能举行了会议,以确保协同作用、共同总结经验以及根据经济及社会理事会的建议加强评价职能。

联合国资本发展基金

46. 联合国资本发展基金(资发基金)已进行了 16 项评价,涵盖地方施政(5)、微额供资(3)、生态发展(3)和一系列基本设施(道路和住房)项目(5)为基本设施项目所进行的五个评价中的四个是最后评价,这表示已按执行局第 99/22 号决定,着重于资发基金做得最好的领域:地方施政和微额供资继续从资发基金全部项目中挑出作为蓝图的基本设施项目。

47. 这些评价的审查显示,在建立基本设施、提供微额供资服务和建立机构各方面,被评价的项目呈现相当有力的组合。在建立机构方面,被评价的地方施政项目证明,大部分支持权力下放的战略方法具有长期观点,虽然一个项目未证明有效地同全国规划系统积极配合。资发基金显然从其过去经验学到确保全国一体化,并且确认它是必要的战略组成部分。另一个需继续注意的领域是建立确保微型项目能维持、从而能持续存在的系统。在建立机构方面一个脆弱的领域是实现机构目标的计划始终雄心过大,导致项目扩大,在一些情况下,在项目完成时的组织较无法维持。

联合国妇女发展基金

48. 2001 年,联合国妇女发展基金(妇发基金)参与了 11 项评价和评估活动,其中六项已完成。正在利用妇发基金的性别顾问方案的评价结果以及开发计划署、妇发基金和联合国志愿人员的性别专家倡议,作为重新设计向驻地协调员制度提供性别专门知识的方案的基础。妇发基金在其结束对妇女的暴力行为的工作方面正在进行的跨区域评估,正在被当作一个为拉丁美洲和加勒比拟订,强调同联合国各组织、非政府组织和各国政府的伙伴关系的更大和重新确定重点的方案的基础。妇发基金同样在拟订新程序,以便更广泛地分享从评价学到的经验教训。妇发基金利用其因特网和内联网的网址,将主持同工作人员和伙伴联机讨论关于结束对妇女的暴力行为的评价结果。

联合国志愿人员

49. 在本报告所述期间,联合国志愿人员一共进行了 14 项评价/审查,包括 8 项项目评价、1 项国家审查、1 项区域审查和 4 项战略审查。这些包括自联合国环境与发展会议以来联合国志愿人员参与环境问题的案头审查,同联合国艾滋病/艾滋病联合方案(艾滋病方案)联合评价联合国志愿人员参与支持马拉维和赞比亚艾滋病/艾滋病患者扩大参与的项目情况;联合国志愿人员在多部门项目方面

的经验审查；以及开发计划署/妇发基金/联合国志愿人员关于将性别观点纳入主流的联合项目的评价。项目报告和战略评价报告都建议加强项目和方案设计，以便进一步提高成果和可持续性。对志愿人员进行有系统的情况介绍和概况讲习以及始终不渝地强调志愿人员工作的志愿精神都是要继续注意的领域。这些评价还证实了基层重视提倡志愿精神同其志愿人员的技巧和态度结合，给予联合国志愿人员的关键优势。

50. 更具体地说，同开发计划署和妇发基金就性别观点纳入主流在各区域 21 个国家进行的联合项目的评价显示，在大部分情况下，联合国志愿人员的性别专家对于将性别观点纳入开发计划署和联合国的活动中作出很大的贡献。这些研究还发现联合国志愿人员的参与非常重要，特别是在艾滋病毒/艾滋病领域，人们认为联合国志愿人员在该领域有创新贡献。

全球环境基金

51. 开发计划署的全球环境基金（全球基金）在 2001 年 7 月至 2002 年 6 月已完成其每年的项目执行审查和八件项目评价，也参加了由全球基金秘书处举办的超过九个较广的专题研究和评价。这些包括方案影响指标的拟订、促进可持续性的财务机制的审查、全球基金各项目的社会影响的参与性评价。根据 2001 年的项目执行审查 85% 以上的项目在造成影响方面被评为令人满意或非常令人满意。

52. 关键的调查结果、建议和新出现的行动可摘述如下。开发计划署/全球基金资助的项目产生的催化作用和可仿效的作用超过特定项目的目标；对全球环境问题的更多认识（在地方和全国）；改变的态度；新政策和条例的拟订；成功的项目办法的仿效。开发计划署/全球基金同其他组织的相互作用还确保所有伙伴得益于后续项目的协同动力和相辅相成。由于这项建议，开发计划署/全球基金正在实验创立学习组合，作为拥有类似办法和战略的项目交流经验的机制。

蒙特利尔议定书

53. 2001 年 7 月至 2002 年 6 月，开发计划署蒙特利尔议定书的项目被列入在多边基金高等监测和评价干事领导下，并在一个既定与核可的政府间监测和评价系统的框架内进行的评价中。已完成关于溶剂项目的部门评价，同时完成关于气雾剂、流动空气调节部门的项目以及关于交流中心职能的案头研究。

54. 从评价报告得到的建议和总结经验，对多边基金的政策、程序、准则和标准做了具体的改变和改进，以加强所有有关各方的责任及确保在各国分阶段废除臭氧消耗物质持续进行。

发展中国家间技术合作

55. 2001 年，发展中国家间技术合作（技合）对其方案进行了两次评估，并且评估南-南合作的全球进展。从评价工作认识到在政策和体制上已增加对南-南合作

的支持，大部分南-南方案的重点在于建立将南方各国纳入全球经济所需的制度和技能。在南方已出现新机构来改进协调和资助南-南合作，特别是在中等收入各国。评价还指出，特别股必须加强它在世界各地的协调中心网以及对国家办事处以及在总部的局和股增加政策指导。

今后的方向

56. 应付发展变化、特别是载于千年发展目标中的那些变化，需要协调的努力，才能产生成果，而且必须同关键利益有关者和捐助者密切合作。特别是它需要透明和客观地评估发展业绩。在这方面，评价变成必不可少的。因为问一些困难的问题，有时候问一些尴尬的问题，而且评估什么行得通以及为什么，因此评价在新的开发计划署起重要作用。根据发展筹资国际会议重新强调发展效力则对一般的评价职务特别是对评价处提出更多挑战。这种越来越重视评价是由于经济及社会理事会最近的决议，特别是第 53/192 和第 56/201 号决议。在迎接这些挑战时也越来越清楚看出可能必须相称地调整支持开发计划署的职能的资源基础。现指出关于今后的方向的四个领域：

(a) **加强发展效力**。发展筹资国际会议将效力问题放在捐助者和伙伴国家之间发展对话的中心。会议指出政策环境的重要以及相应地需要较好的衡量标准来跟踪和评估发展成绩，可能无法符合这些成果标准的能力不足国家面临的特殊挑战，以及捐助者和伙伴国家在实现千年发展目标方面分担责任的重要。下一份发展效果报告将设法根据这些挑战列出开发计划署的业绩。

(b) **在开发计划署加深为成果而管理的文化**。注重成果的年度报告、发展效果报告和关键评价已引起仍然需要将成果管理制置于该组织中心的大量工作。评价处、业务支助组和管理局要对训练和个别程序的一体化采取联合办法的决定，是迎接这项挑战所需的努力中的重要一步。

(c) **继续致力于总结经验**。开发计划署将加强在报告年度取得的进展，方法是编制评价和拟订总结经验，使决策者作出回应，并且支持要求得到这种资料，这种要求的增加，部分是由于开发计划署采用了成果管理制。

(d) **加强促进评价方面的能力发展**。只有落实于国家需要和愿望，并具有全国的能力建设的目的，观念和方法的进步最终才有价值。评价协会的展开需要国家一级的支持，以便建立起国家评估能力及作为在全球努力评估朝向千年发展目标的进展方面的一个重要组成部分。

附件

新的监测和评价框架下的评价遵守情况

57. 重新设计新的遵守和遵守衡量制度，以确保在实时、开办情况及在业务推展时提供评价资料。

58. 新的监测和评价框架下衡量遵守的尺度是依据成果评价——具体而言，国家办事处在某一国家方案制订期间承诺进行成果评价的数目。国家办事处需要提交一份评价计划，说明将评价的成果、时机和拨给成果的资源。如早先指出，国家办事处在方案制订的不同期间而不是在最后才进行成果评价——让取得的教训能够导入进行中的方案。

59. 成果评价独特的是利用成果评价的方式和所提供的实时资料是用于指导决策。例如，成果评价可以是前瞻性的，在开发计划署方案制订之初、在取得成果时以及为了制定战略行动的目的而进行。成果评价也可作为开发计划署对成果的方针进行中期调整。或者成果评价也可回顾成果如何变化和开发计划署在这变化中所起的作用。

60. 转变到成果评价规划标志着在伙伴关系和从成果中学习方面的一个重大步骤，向开发计划署提供既有关又及时的资料。新的制度将促进国家办事处之间的资料交流，使它们能够从彼此相互的经验中学习。这将鼓励某一区域内的国家办事处探讨是否有可能合作进行共同成果的评价，从而使所取得的的数据更加丰富。由于提供将要进行评价领域的详细资料，成果评价规划也将促进整体规划和汲取经验的进程。

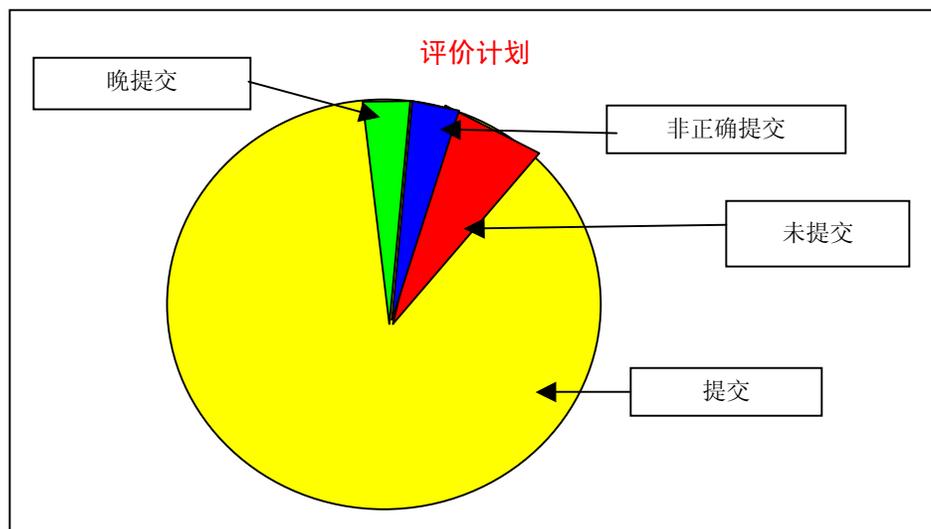
61. 与遵守制度挂钩的是采用新的追踪计划，使国家办事处能够监测执行评价建议的进展，并帮助记录和分析所汲取的教训。这再次增强了转变到实质责任制，要求管理人员对所汲取的教训负责。

62. 由于 2002 年是根据成果方法来进行评价的第一年，因为进行评价需要周转时间，因此可能提交的成果评价报告不会太多。在这种情况下，现决定 2002 年遵守情况将根据所提交的评价计划来衡量。

提交评价计划

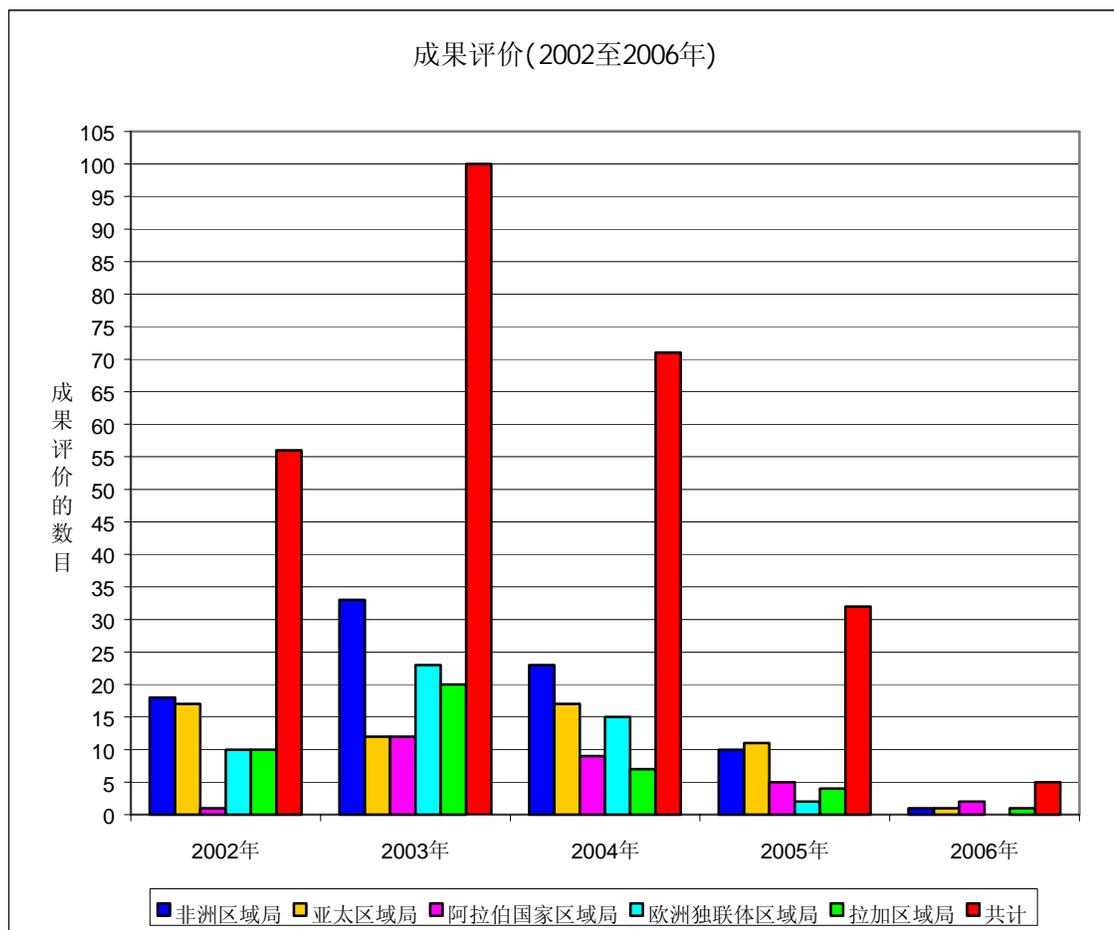
63. 2002 年收到的评价计划总数为 108，即全部遵守比率为 89%。提交计划之中的 18%没有按照经修订的的监测和评价准则，18%是晚提交（见图 1）。欧洲和独立国家联合体区域局（欧洲独联体区域局）提交评价计划的百分比最高（96%），其次是亚洲及太平洋区域局（亚太区域局）（95%），阿拉伯国家区域局（86%），非洲区域局（85%）以及拉丁美洲和加勒比区域局（拉加区域局）（81%）。

图 1



64. 评价计划涵盖某一国家方案制订期间。已提交的评价计划涵盖 2002 年至 2006 年期间。在这一段期间已经规划的成果评价总共 264 个，其中 65% 计划于 2003 和 2004 年进行（分别为 100 和 71 个成果评价）（见图 2）。这个趋势可能由于这几年是 70% 以上国家方案制订期间的中期和末期。因此国家办事处可以考虑这是它们进行成果评价比较适当的时机。在方案制订期间的此时评价所得的资料，会帮助各国进行调整或者对下一个方案制订期间进行规划。2003 年，非洲区域局计划进行最多数目的成果评价（33 个），其次是欧洲独联体区域局（23 个）。预期 2002 年将进行 56 个成果评价，按区域细分为：非洲区域局——18 个，亚太区域局——17 个，欧洲独联体区域局——10 个，阿拉伯国家区域局——1 个以及拉加区域局——10 个。

图 2



目标

65. 对评价计划进行战略成果框架的目标分析，显示已规划的评价之中有 43%属于治理目标，反映开发计划署在这一关键领域所作的重大努力。接着有 33%的成果评价属于脱贫和 15%属于环境领域。已经计划进行的少数成果评价属于性别目标（2%），特殊发展情况（6%）和支助联合国（1%）。

资源

66. 已计划加以评价的资源总额为 16.37 亿美元，这是拨给 2002 年至 2006 年期间将加以评价成果的资金总额。其中，非洲区域局占 28%；亚太区域局占 26%；拉加区域局占 24%；欧洲独联体区域局占 13%；以及阿拉伯国家区域局占 9%（见图 3）。预期这些数字将根据实际进行并报道的评价结果加以调整。

图 3

