



联合国 大会



LIBRARY

NOV 19 1979

Distr.
GENERAL

A/34/286/Add.1
12 November 1979
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十四届会议
议程项目 101

UN/DA COLLECTION

联合检查组

关于评价用语词汇的报告

行政协调委员会的意见

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员递交行政协调委员会关于联合检查组题为“评价用语词汇”的报告(A/34/286)的意见。

79-29837

附 件

行政协调委员会的意见

一. 概 论

1. 检查专员厄尔·索姆编写的关于评价用语词汇的报告 (JIU/REP/78/5), 是联合检查组的又一贡献, 有助于根据普遍接受的概念和技术在联合国系统内确立有效的评价过程。这个报告是联检组前一次关于联合国系统内评价工作的报告 (JIU/REP/77/1)¹ 的后续行动, 在前次报告中联检组建议编制一套评价用语词汇, 行政协调会在它关于该报告的意见 (E/1978/12) 中赞同这项建议。

2. 报告第一章概述联合国系统内评价工作的历史背景, 忆及当初由于发现需要衡量技术合作项目的影晌才开始进行评价工作。据该检查专员说, 目前打算进行的评价工作规模较大、范围较广, 但所用的术语不够精确, 若干概念迄今还缺乏一般接受的定义。

3. 行政协调会同意该检查专员的看法, 认为必须采取缓进办法, 初步着手编制词汇时, 不应企图对评价术语下固定不变的定义, 而应促成进一步的了解, 并设法减少因缺乏议定的术语而引起的意义的混乱和意见上的分歧。

4. 报告为 24 个“基本评价用语”下了定义, 同时说明其中某些术语之间的关系, 并且汇集一些有用的引语说明联合国系统内的几个组织如何应用或界定这些术语。虽然没有一种词汇可以充分说明个别组织的一切活动, 因而实际上必须作某种调整才能制订通用词汇, 但词汇毕竟利多于弊。该检查专员编制的词汇将大大便利组织同组织之间就评价方面事项沟通意见, 因为这将使各组织无需每次都要对自己的用语下定义, 或设法理解其他组织所使用的术语。这个创举附带产生的一个好处, 就是词汇并列所有正式语文, 个别组织从此无需再把主要用语勉强翻译出来。

¹ 以 A/33/325 文号散发给大会成员。

二. 对定义的意见

5. 行政协调会接受为“评价”一词所下的定义，因为这个定义含意很广具有一般性，可以为大家接受，同时又足够精确不失原意。报告从目的、要求、限制手段和好处几方面替评价下定义，同时还列举一系列反例说明不正确的用法。报告第17和18两段同第20和21两段，对评价所下的定义，在措词上稍有出入。

6. 在这两处，报告区分“进行中评价”和“事后评价”。进行中评价的定义为：“在一项活动的执行阶段分析这个活动是否继续适切，以及现有和可能的产出、功效和影响”，第21段则说这种评价为“一种间歇的或持续的活动”。附件中摘录世界银行和劳工组织提供的案文来支持这个定义。

7. 事后评价的定义为“活动完成后分析活动的适切程度、功效和影响……总结所得经验，以利今后的规划。”行政协调会虽然可以毫不为难地接受事后评价的定义，但将进行中评价这个概念解释为与执行工作同时进行的连续不断的活动，对若干组织来说是有问题的。就经济和社会领域里联合国系统内许多范围广泛的方案而言，所采战略要几年之后才初见成效，要经过十年或更长的时间才能大见成效。虽然这种方案提供产出的情况和继续适切的程度等问题，可以而且应该继续不断或不时加以检查，但在这些长期活动达到一定阶段之前几乎无从评估它们的功效和影响。有些机构宁可将检查产出情况和适切性视为监察程序，而不视为评价程序。然而，就范围较窄、更为专门的短期活动而言，进行中评价这个概念，对许多机构来说是可以接受的。

8. 对于“内部”和“外部”评价所下的定义也是可以接受的。在联合国内有一种内部评价的体制安排已证明可行，即在由高级工作人员组成的指导委员会领导下，设立一个特设评价小组，成员包括(a)负责执行该活动的单位的工作人员；(b)规划和方案编制人员；(c)本组织内其他实务部门的工作人员。

9. 为“项目”一词所下的定义非常笼统，原则上无从反对。然而，应指出的

是，文中引述的例子大部分是指外地的活动。因此，在联合国系统的范围内，或许应该提出一个范围较狭窄、更符合开发计划署术语的定义。有些机构难以接受括号内提出的解释，因为它将项目和方案构成部分等同起来。议定的行政协调会方案规划术语采用了方案构成部分一词，并将之解释为“一个项目”……或“一种提供适度产出的持续活动”。因此，项目只是各种方案构成部分中的一种。尽管行政协调会有此建议，项目这两个字仍然会因机构不同而有很不同的了解。如果要采用项目这两个字，确认为一个基本的评价概念，也许应设法为它下一个更精确、界限更分明的定义。

10. 虽然有些机构接受为过程这两个字所拟的定义，并同意将之用于基本的评价概念，但其他机构则指出，它们的评价术语不包括这两个字，一般只是用过程一词来表示“行动步骤和作业方法”²。因此，它们愿意如报告所例示的，仍然在规划、方案预算编制和评价词汇方面，利用“经常职务”这几个字来表示持续性和支助性的业务。

11. 关于“评审”一词，第6页附件中引述了许多例证，说明这个术语是用来表示在予定的技术合作活动开始之前对之加以评估。然而，应该指出的是，大会在审查和评审联合国各个发展十年时也将这个术语用来表示过渡期间的事后评估。这些审查和评审工作，性质上是一种评价作业。“评审”这个术语，也因机构不同而有不同的了解。这方面应有所澄清，以避免意义混乱。

12. 行政协调会同意为“监察”、“检查”和“审计”所拟的定义。但是就审计一词而言，应该指出的是，审计委员会和内部审计处都打算提出一个“方案审计”的概念。

13. “方法”一词也许可以改为“评价方法”，但仍然保留所拟的定义。

² 例如，方案和协调委员会要求“深入研究联合国内的规划过程”。

14. 联合国系统内方案目标这个概念，很可能是词汇中最重要的，但也最不容易有一个共同议定定义的。原因之一也许是，由于情况不同，方案种类各异，整个系统内各立法机关观点分歧，所以完全可能有好几个定义。在可以议定一个或几个满意的定义之前，继续思考和讨论联合国系统内方案目标这个概念，也许是有用的。目前，有些机构要在这方面进一步表示意见，现叙述如下。

15. 在经济和社会发展领域，仍然不清楚各立法机关希望在方案一级或次级方案一级达到哪些目标。方案目标是否仅为提供秘书处产出，是否为本组织解决世界问题的意向，或为联合国各组织和会员国要改变各国境内或各区域内状况的共同目标，仍然有待澄清。联合检查组其他关于方案规划的报告曾经讨论过这个问题。

16. 该报告(A/34/286, 第31段)说，联合国系统的目标可以或许也应该从一系列等级的角度来考虑。但是，特别是就涉及整个系统的活动而言，等级范围或许要扩大到超过原拟的两级。关于新的国际经济秩序的决议中列出由秘书处提供有限范围的产出和实现联合国最具雄心的理想这两级目标，但这两级之间大有余地容纳几级目标，上一级目标应当是紧接的下一级目标实现后在合理范围内无法达成的目标。

17. 该报告第32段指出，在目标的等级环节中，某一级和其上一级环环相扣的连系是一套假设。在许多情况下，这些假设的性质应比该段列举的例子更广泛。在评价过程中“从目标角度，衡量联合国活动的功效和影响”时，必须一并考虑目标等级和连系各等级的整套假设。评价时应仔细考虑未能达成上一级目标的原因，到底主要是由于方案概念的内在缺陷，还是执行上的问题，还是原来假设的外在事态因联合国各组织影响不到的原因而未能实现。

18. 行政协调会可以同意第34段为“指标”拟出的定义。然而有些机构希望提请注意：为一项方案指定的目标级别，同评价者能用来衡量目标实现程度的

指标的种类，关系密切。该报告引述的大多数例子都是针对为技术合作项目指定的目标，也就是说这些指标只适用于方案构成部分一级的目标。虽然某些机构大部分需要评价的方案活动都由技术合作项目组成，但并非所有机构的所有方案都是如此。该报告关于成就指标举出的另一个例子是说，“失业率”可能与最高一级目标有关。姑且不论衡量失业或就业不足是一件复杂的工作，国家一级在这方面的成就受到许多国家和国际政策因素的影响，其中联合国系统的行动只是因素之一——而且肯定不是最具决定性的因素。因此，这一级成就指标，如失业率和文盲率，不能作为衡量联合国系统活动的影响的适当尺度。

19. 报告所拟“产出”的定义广泛而简单，作为初步定义是可以接受的。但是应当指出，秘书长按照联合检查组关于方案编制和评价的报告中的建议（A/33/226，第七章，建议2），已着手编制一份关于产出的专门名词和定义的报告以提交大会。目前正在编写这项研究报告，准备在一九八〇年提交方案和协调委员会第二十届会议。

20. 行政协调会同意第36段内“影响”的定义，但指出这个定义与第19段不同，该段把影响说成是“一种积极的变化”。第36段只说影响是“所造成的变化”，语调中和比较好，因为在评价活动的影响时，除审查其正面的、预期的结果外，还应同时审查其反面的、非预期的结果。

21. 行政协调会原则上接受对“適切”、“功效”、“效率”、和“费用—功效”所拟的定义。不过应该指出，虽然通常可以相当准确地评价项目的功效，尤其假如产出是受过训练的人员、机构、工厂或农村发展时；但象政策方针、资料、经验交流、用手册方式提供的技术指导一类产出，以及特别是整个方案在不同时期提供几种不同类型的产出，因为没有普遍同意的方法、尺度和标准，就可能很难衡量其功效和费用——功效。还有一点应该指出，在“功效”方面所举的两个例子都只有相对意义，似乎假定这两个项目在地点、时间和其他特征方面都很相似，可以简单地加以比较。实际上，这种幸运的情况很少发生。

22. 至于“费用——利益分析”所拟的定义和例证，联合检查组的报告说“这种分析很难做得令人满意”（A/34/286, 第42段）。尤其是对联合国系统的方案活动来说，行政协调会同意这个评断。项目一级的评价，在联合国系统内已经实行多年。只要项目的实质和财政特征许可，在许多情况下都试行作出费用——利益分析，并且获得了或多或少的成功。联合国系统内方案一级的评价则是最近才开始的，到现在为止，还是认为这一级方案评价不很适宜费用——利益分析。如果在获得更多经验并在方法上有所改进后，认为这种分析确有相当意义，就必须把词汇扩大区分市场费用和社会费用，并列入“假定的价格”、“内部利得率”、“外在性”等有关的用语。

三、报告的建议

23. 这个词汇是要“查明现在和过去所使用的在联合国系统各级已经取得某种程度一致意见的定义，并就整个系统通用的意义取得更进一步的一致意见”（A/34/286, 第14段）。据了解，这个词汇并不是要为评价术语定下严格的新定义，而且“也不可能对每一个术语都取得彻底的一致意见”（A/34/286, 第15段）。由于采取这种灵活态度，今后发展通用术语时能够容纳前后所提的意见，所以行政协调会接受下列建议，即：“采用这个词汇，作为联合国系统使用的评价方面术语的一般构架”（A/34/286, 第43段）。事实上，有些组织如教科文组织已经正式采用这个词汇表，虽然作了必要的参考，但仍保留其基本结构。

24. 行政协调会期望能够参照它的意见和建议以及与联合检查组的进一步协商——它欢迎与联检查举行进一步协商，来逐步发展和改进词汇。
