



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
5 May 2006
Chinese
Original: English

2006 年年度会议

2006 年 6 月 12 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 15

评价

开发署的评价政策*

目录

	段次	页次
导言	1-6	2
一. 指导原则	7	2
二. 准则	8	3
三. 关键概念	9-15	4
四. 作用和职责	16-21	5
五. 开发署开展的各类评价	22-26	9
六. 联系基金和方案开展的各类评价	27-30	10
七. 强制性评价	31	11
八. 评价结论和建议的利用	32-46	12

* 本文件迟交，是因为需要编纂所需数据，向执行局提供最新资料。



引言

1. 本文件提出了开发署的评价政策。本政策的目的是为开发署评价职能奠定共同的机构基础。本政策在为机构学习和有效成果管理提供并利用知识时，力图提高透明度、一贯性和效力，并促进问责制。本政策适用于开发署及其联系基金和方案——联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国志愿人员方案(志愿人员方案)以及联合国资本发展基金(资发基金)。本政策也适用于开发署管理的所有方案，无论其经费来源为何。

2. 本政策是应大会 2004 年第 59/250 号决议的要求制定的，该决议要求评估联合国系统业务活动对方案国家减贫、经济成长和可持续发展的影响，以此系统地评价这些活动。它还授权联合国系统促进国家自主权和能力建设，并在协作评价方面取得全系统进展。本政策采用并符合联合国评价组(评价组)2005 年 4 月通过的联合国系统评价准则和标准。

3. 开发署赞同联合国关于在 2015 年前将生活极端贫穷和饥饿的人数减半的总体目标。开发署支持伙伴国家努力实现千年发展目标和发展成果，这主要是发挥它作为全球发展网络的作用，倡导改革，并使国家获得有助于人民改善生活的知识、经验和资源。开发署强调国家自主权和能力建设，同时协助各国制定并交流对关键战略发展领域各种挑战的解决办法。开发署以联合国国家一级业务活动驻地协调机构的身份，促进有效地协调联合国系统对国家优先事项的支助。

4. 开发署的评价将通过评估它的各项方案和业务，包括倡导、咨询服务、知识网络、技术援助、协调和伙伴关系，客观评估对发展成果的贡献。评价将说明哪些因素发挥了作用及其原因所在，并说明哪些因素未能发挥作用和产生了哪些意外结果。这将促进责任制，了解决策工作，并使开发署更好地管理发展成果。

5. 评价将改善在开发署及其伙伴中关于发展的学习和知识。所有关键利益攸关者的参与，将提高评价能力及其效用。发展知识管理系统、做法学习团体和群体，将扩大获取知识的机会并加强知识分享、协作和创新。

6. 本政策说明确定了指导原则和准则；解释了关键评价概念；概述了主要的组织作用和职责；界定了所涉评价类别；并确认了学习和知识管理制度的关键内容。本政策说明还概述了需要有哪些能力和资源，才能更加精益求精地发展评价文化和不断学习的组织。

一. 指导原则

7. 关键原则如下：

(a) **人类发展与人权**。指导评价的是开发署以人为本的发展办法，这种办法加强所有男女的能力、选择和权利。评价遵守了公平、公正、两性平等和尊重多样性的普遍共同价值。

(b) **联合国系统协调与全球伙伴关系**。评价利用并促进联合国系统内的协作，以提高发展合作的效益并降低其业务费用。开发署倡导在联合国评价组主持下加强专业协作，并加强在国家一级协调在驻地协调员制度中开展的评价。由于开发署日益参与全球倡议以及与其他捐助方、非政府组织和民间社会的伙伴关系方案，开展联合评价的工作加强了全球伙伴关系。

(c) **国家自主权**。评价应以国家优先事项和关注问题为指导。评价应该做到包容性强，并考虑到不同的国家利益和价值观。评价应加强与国家政府和关键利益攸关者的伙伴关系。评价应该建设国家机构执行、监测和评价的能力。

(d) **成果管理**。评价工作评估开发署的进程、产品和服务对影响人民生活的发展成果作出切实贡献的程度，从而有助于开发署进行成果管理。通过这种办法，评价强调必须注重方案制定工作的质量，使成果既明确又可以衡量，并能加以监测和评价。通过提出明证，评价能够为战略性的规划和方案拟订工作进行更知情管理和决策。

二. 准则

8. 开发署将按照联合国评价组关于评价联合国系统的准则为依据的以下准则开展评价工作：

(a) **独立性**。评价职能应该在结构上独立于本署的业务管理和决策职能，从而不为不当影响所左右，更为客观，而且有充分的职权，可直接向适当的决策层汇报。管理层绝不应应对评价报告的范围、内容、评论和建议施加任何限制。为了避免利益冲突，在评价之前、期间或之后，评价人员绝不能直接参与提出、拟订、执行或管理评价主题的工作。

(b) **意向**。应该在一开始就表明开展某项评价的理由以及将根据这一评价作出哪些决定。评价的范围、拟订和计划，应该产生出符合预期使用者需求的相关和及时的产品。

(c) **透明度**。与利益攸关者进行有意义的协商，对于评价的公信力和效用至关重要。应该在整个进程中交流有关评价拟定和方法的全部资料，以便建立对决策结论的信任并了解其限制因素。

(d) **道德操守**。评价不应该反映个人或部门的利益。评价人员必须保持职业道德，并尊重机构和个人以保密方式提供资料的权利，并核实由他们作出的陈述。评价必须敏感地了解当地社会和文化环境的信仰和风俗并必须合法地开展，同时充分重视评价所涉的人和受其结论影响的人的福祉。评价人员必须按照《世界人权宣言》，敏感地认识并处理歧视和两性不平等问题。

(e) **公正**。消除偏见和尽量做到客观，对评价的公信力及其对知识的贡献至关重要。实现公正的先决条件是：独立于管理层；客观的构想；有效的衡量和分

析；充分利用关键利益攸关者事先商定的适当基准。除公正外，评价工作队还应该采用有关的专门知识，并在其性别和区域组成方面实现平衡。

(f) **质量**。所有的评价都应该符合评价办公室确定的最低质量标准。调查的关键问题和领域都应该明确、前后一贯和符合现实。评价计划应做到切实可行并具有高成本效益。为确保提供的资料准确可靠，评价设计、数据收集和分析应该反映专业标准，同时充分重视反映评价环境的任何特殊情况或限制因素。为确保这一点，至关重要是评价人员在采用标准评价方法时必须体现专业精神并思虑周到。应该以目标受众容易理解的方式提出评价结论和建议。

(g) **及时**。必须以及及时的方式制定和完成评价，以便处理交由它们评价的具体目的和目标，并确保结论和建议具有效益。使技术和时间的要求与实际的现实相互平衡，同时提供有效、可靠的资料，这对于确保评价职能促进成果管理十分重要。

(h) **效用**。评价是一门管理学科，其目的是提供资料，供根据证据进行决策之用。为了提高结论和建议的效益，关键利益攸关者应该以各种方式参与开展评价工作。评价的范围、构想和计划应该产生出符合预期使用者需求的有关和及时的产品。对结论的解释应该以国家现实和方案内容为依据，并应该使建议做到切实可行和符合现实。

三. 关键概念

9. **评价**。评价是依据关键合作伙伴及利益攸关者商定的标准，对发展努力的相关性、适当性、效能、效率、影响和可持续性所作的评判。评价是一个严格、系统和客观的进程，以制定、分析和解释用以解答具体问题的资料。评价评估哪些方面发挥了作用及其原因，突出阐明预期的结果和意外结果，并提出战略性经验教训，用以指导决策者并使利益攸关者了解情况。

10. **监测**。监测与评价不同。监测是一种持续的职能，为管理人员和关键利益攸关者定期提供反馈，说明计划的活动与实际的活动以及方案执行情况之间的异同，并说明影响成果的内部和外部因素。监测可及早表明是否可能取得预期成果。监测提供了一种机会，用以核实方案理论和逻辑，并对方案活动和办法作出必要的变更。系统监测提供的资料，可用作评价的关键投入。

定义

11. 发展成果。

(a) **产出**：可直接归因于有关举措的一项干预措施的有形产物(包括服务)。产出是指活动的完成(而不是活动的开展)，是管理人员对之具有最大影响力的一类结果。司法改革项目一种产出的实例，是受过训练的合格法官人数的多少。

(b) **成果**：在一项或多项干预措施力图予以支持的发展条件中实际产生或预期产生的变化。要取得成果，通常需要若干合作伙伴作出贡献。可使用同一实例说明的一种成果是司法进程的改善，表明这种改善的是积压的案件数量有所减少。

(c) **影响**：以人的福利为标准衡量的在人类发展方面实际产生或预期产生的变化。例如，一种影响是有更多的人可享有司法服务并更好地行使他们的权利。

12. **归因**：与一项个别干预措施所产生的发展成果变化相关的确切因果关系。例如，受过训练的法官人数的多少，可直接归因于某项具体干预措施。

13. **贡献**：可以可信地与一项干预措施挂钩的发展成果变化。贡献意味着表明一项干预措施对发展成果有意义投入的逻辑因果关系。例如，司法进程有所改善，其原因可能是若干行动者进行了干预，开展训练法官、改善行政管理进程或修订立法政策的工作。

14. **组织效能**：组织对之有较大控制或有可管理利益的更直接、可说明和可归属的业绩计量。

15. **发展效能**：一国通过政府机构、民间组织和发展伙伴实现预期发展目标的程度。评价评估了合作伙伴对增强促进国家实现其发展目标的因素和条件所做贡献的效能。

四. 作用和职责

16. 开发署评价系统关键组成部门的作用和职责确定如下。

17. **开发署 / 人口基金执行局**是评价政策的管理机构。执行局：

- (a) 核准评价政策；
- (b) 确保评价职能的独立性；
- (c) 核准中央评价职能的年度工作方案；
- (d) 要求对开发署的评价作出管理回应和采取后续行动；
- (e) 使用评价并报告问责制评价政策遵守情况；
- (f) 利用评价的结论和建议，以监督和核准机构政策、战略和方案。

18. **评价办公室**是评价职能的管理机构。评价办公室将：

- (a) **在治理和问责制方面**
 - (一) 制定并定期审查和更新开发署评价政策；
 - (二) 向执行局提交年度计划；

(三) 向执行局提交年度报告，说明评价的职能、结论和建议，并说明对开发署及其联系基金和方案开展的评价的遵守情况、质量保障及后续行动；

(四) 维持记录对所有评价的管理回应的系统；

(五) 提醒高级管理层注意新出现的具有整体重要意义的评价相关问题；

(b) 在开展评价方面

(一) 制定独立评价议程，这项工作应该以与执行局、高级管理层、联系基金和方案以及其他利益攸关者进行的协商为依据，并对评价办公室可能查明的新问题作出回应；

(二) 开展战略评价和专题评价以及诸如国家级发展成果评估等方案评价、对全球、区域和南南方案的评价和其他必要的评价；

(三) 确保评价为开发署的方案和成果确定有战略意义和有代表性的涵盖范围，并确保开展强制性评价；

(c) 在质量保障方面

(一) 为规划、开展和利用评价确定评价标准，制定并推广各种方法，并建立实施标准的机构机制；

(二) 支助在开发署成果管理系统中制定监测框架和标准，以利开展评价方案和活动；

(三) 确保开展强制性非中央评价，并支助保障由联系基金和方案开展的评价的质量；

(d) 在能力建设方面

(一) 积累有关开发署评价管理良好做法标准和办法的知识；

(二) 通过由国家主导的评价、联合评价以及使用伙伴国家专业资源，提高方案国家的评价能力和参与程度；

(e) 在知识管理方面

(一) 维持可供公众查阅的评价储存库；

(二) 以适当格式概述评价结论和经验教训要点，供目标受众之用；

(三) 建立并支助知识网络，以此支助发展评价做法学习团体和群体；

(f) 在联合国改革方面

- (一) 确保开发署的评价促进并继续符合联合国的政策和改革, 包括支助并参与联合评价;
- (二) 支助协调开发署及其联系基金和方案的评价职能;
- (三) 向三年期全面政策审查等全系统评价提供评价证据;
- (四) 利用开发署及其伙伴的经验, 包括通过与联合国评价组合作, 提高评价的科学性、做法、质量和效益。

19. **开发署署长**应对开发署成果负责, 并:

- (a) 确保实施这一评价政策, 以此作为开发署各部门有效问责制的组成部分;
- (b) 保障评价职能的完整性并保障它独立于业务管理部门;
- (c) 与执行局协商后任命评价办公室主任, 并确保在雇佣人员方面没有利益冲突, 包括任期限为四年, 可连任一期, 并禁止再度在本署任职;
- (d) 确保评价办公室主任对该办公室发表的所有评价报告的内容有最后决定权, 以此保障评价办公室的独立性;
- (e) 为本署的评价工作提供充分的资源和能力;
- (f) 确保开发署对提交执行局的评价报告作出管理回应;
- (g) 确保高级管理层回应并利用对其业务、战略、政策和监督职能的评价, 并妥善贯彻相关单位提出的评价结论和建议。

20. **国家办事处、区域局、做法和政策局以及联系基金和方案的高级管理层**将:

- (a) 查明明确的成果、制定可衡量指标、并确定实绩指标和基线资料, 以确保方案的可评价性;
- (b) 与国家利益攸关者及合作伙伴协作, 确保有效监测方案执行情况和业绩, 为成果管理和评价提供有关和及时的资料;
- (c) 在拟订方案以及制定和执行战略评价计划时, 与伙伴政府及关键利益攸关者共同确定评价优先领域;
- (d) 作出适当的管理评价机构安排;
- (e) 确保为评价提供充分的资源;
- (f) 保障评价进程和产品的独立性;
- (g) 确保按照既定质量标准开展强制性评价;

(h) 促进与联合国系统及其他伙伴开展联合评价工作，国家办事处则促进对联发援框架的评价；

(i) 对所有评价作出管理回应，确保妥善和及时执行商定评价建议并跟踪执行情况；

(j) 利用评价结论提高方案质量，指导对今后方案拟定和定位的战略决策，并交流有关发展经验的知识；

(k) 确保所有评价报告的透明度，并确保公众能查阅这些报告；

(l) 区域局主任在进行职能监督时，确保国家办事处遵守评价政策的强制性要求，并支持和指导国家办事处的评估能力，包括建立区域专门知识和评价支助制度。

21. **联系基金和方案各评价单位**是其各自组织评价职能的管理机构，因此它们将为各自的基金和方案：

(a) 定期审查并在必要时修订评价政策；

(b) 协助评价办公室制定共同评价质量标准和指导原则；

(c) 支助制定定义明确的成果框架，以促进开展评价方案和活动；

(d) 向高级管理层提交评价单位的两年期计划和预算；

(e) 在与关键利益攸关者协商后，制定每年开展的评价议程；

(f) 管理并开展评价工作；

(g) 在可能时确保与联合国系统及其他合作伙伴开展联合评价工作；

(h) 保障外包或由方案工作人员管理的强制性评价的质量；

(i) 确保维持可供公众查阅的评价储存库；

(j) 确保以适当的格式向目标受众公布评价结论和经验教训，并促进在决策进程中予以考虑并供学习之用；

(k) 跟踪对商定评价建议的管理回应和贯彻情况；

(l) 提醒高级管理层注意具有整体重要意义的评价相关问题；

(m) 为提交执行局的年度评价报告提供资料；

(n) 促进评价能力建设；

(o) 确保与联合国的政策和改革相一致，并促进改善评价协调、质量和效益，包括参与联合国评价组的工作。

五. 开发署开展各类评价

22. 开发署开展的评价分为两类：由评价办公室开展的独立评价，以及由国家办事处、区域局及做法和政策局管理由外聘专家开展的非中央评价。这些评价共同组成协调一致的评价系统，以此涵盖必要的成果管理，并有助于组织问责制。

由评价办公室开展的评价工作

23. 评价办公室的任务是评价机构问责制，进行战略规划，并发展全球知识利用信息。

(a) **战略评价**是评估开发署在某些领域的业绩，这些领域对确保持续促进全球和区域两级新发展问题和不断变化的优先事项中的发展成果至关重要。为此，战略评价可涉及开发署的政策、活动领域、伙伴关系、方案办法，合作方式或业务模式。评价办公室还将参与同联合国其他组织共同开展的评价工作，以评估全系统的业绩。

(b) 方案评价

(一) 全球、区域和南南方案评价是评估这些方案的业绩以及预期和已经取得的成果。这些评价的目的是加强开发署对执行局的实质性责任，并规定期限促进制定并核可下一个方案；

(二) 发展成果评价是评估预期和已经取得的成果以及开发署对国家一级发展成果的贡献。这些评价的范围包括但不一定限于开发署对国家挑战和优先事项的敏感性和一致性；战略定位；利用相对优势；以及与合作伙伴的交往。为了确保涵盖范围并在制定其后的方案时采用结论和建议，将确定评价对象国的数目和选定办法，并确定评价时机。可能时，将与联合国其他组织一起开展这些评价。

非中央评价

24. 国家办事处、区域局及做法和政策局委托在其负责的方案框架内开展评价。所有方案领域或项目组都应该受到评价。应该在方案周期一开始，就与利益攸关者共同决定选定评价内容和数目。重点是有关改善方案和制定新方案框架的信息。这种信息还应该为评价办公室开展的上述战略评价和方案评价奠定基础。关键的非中央评价如下：

25. **成果评价**是评估一个方案或一组相关的开发署项目的短期、中期和长期成果。其中包括根据其自身目标、综合贡献以及外部因素和行动者的贡献，评估方

案的效能、效率、可持续性和相关性。成果评价还审视方案或项目的意外效应。应该由方案单位按评价计划所作的战略决定，指导如何选定将予以评估的方案或项目组，而不是临时作出此种决定。应该通过与国家政府和关键利益攸关者商定的协议和伙伴关系要求通报这一决定，并注意其效用及其与战略评价和方案评价的关联。

26. **项目评价**是评估一个项目在取得预期成果方面的效率和效能。这种评价还评估作为对中期和长期成果所作贡献的产出的相关性和可持续性。可以在实施期间、实施结束(期终评价)或项目结束后(评价后)的一段期间之后，对项目进行评价。项目评价可对成果管理很有价值，并可加强对项目管理人员的问责制。此外，项目评价还可以为以下评价奠定基础：成果和方案评价，以及战略和方案评价和发展成果评估，并概述从经验中取得的教训要点，供学习和分享知识之用。在开发署，如果全球环境基金等伙伴关系议定书有所规定，必须进行强制性项目评价。

六. 联系基金和方案开展各类评价

27. **战略和专题评价**为制定关于组织效能和核心专题方案领域的前瞻性战略奠定基础。这些评价涉及审视过去的经验，以查明这种办法的优缺点，并审视与开发署及其办法的某一具体方面或某一专题方案领域相关的成果。这些评价或许还包括审视全球趋势以及在组织和专题领域的伙伴做法，以此确定某些办法和干预措施是否相关。战略和专题评价由资发基金、妇发基金及志愿人员方案开展。

28. **国家审查**评估开发署对项目的方案贡献和支助的全面覆盖范围；这些审查是衡量与项目无关的志愿人员工作贡献程度的唯一机制。国家审查由志愿人员方案开展，典型的情况是在一段时间内有明显的志愿人员方案存在的国家内开展这种审查。

29. **成果评价**是评估一些项目或一些相关方案组为取得目标成果所作的贡献。成果评价由资发基金、妇发基金及志愿人员方案开展。

30. **方案和项目评价**的重点是评价方案周期中期和期终业绩。这些评价评估各种干预的具体贡献、效率、效能、相关性和可持续性，并评估战略定位及伙伴关系。方案和项目评价由资发基金、妇发基金及志愿人员方案开展。

七. 强制性评价

31. 下表开列了强制性评价及负责单位。

强制性评价

负责单位	评价类型
评价办公室	战略性评价 评价： <ul style="list-style-type: none"> - 全球方案 - 区域方案 - 南南方案 国家级发展成果评估
国家办事处	评价计划确认的成果评价 在伙伴关系议定书或国家优先事项要求时开展的项目评价
区域局	评价计划确认的成果评价 在伙伴关系议定书要求时开展的项目评价
做法和政策局和单位	在评价计划确认的以下方面开展的成果评价： <ul style="list-style-type: none"> - 全球方案 - 活动领域 - 南南方案 在伙伴关系议定书要求时开展的项目评价
资发基金	对为期五年或五年以上及预算为 2.5 百万美元或以上或伙伴关系协议规定的所有方案开展的中期和期终评价
妇发基金	每两年开展一次专题评估 在预算为 100 万至 300 万美元的所有方案的方案周期内进行一次评价为预算为 300 万美元或以上的所有方案进行中期和期终评价
志愿人员方案	为由特别志愿人员基金资助的项目和倡议开展的中期和期终评价

八. 评价结论和建议的利用

32. 已受到评价的职能或方案负责单位，应该在管理层同意评价建议后系统地实施这些建议。所有的评价都将获得管理回应。评价办公室将维持一个对评价管理回应的跟踪系统。负责单位应定期更新跟踪系统中有关后续行动的状况。方案审计也应定期检查审计所涉期间对评价所作建议后续行动的状况，并检查对评价商定管理回应的执行情况。评价办公室将向负有监督职能的单位定期通报评价建议后续状况和管理回应落实情况，并提醒高级管理层注意任何关切领域。

33. 开发署的所有评价报告将向公众公布。评价办公室主任负责授权传播评价报告和相关资料。驻地代表、区域局局长、做法和政策局局长必须公布其各自单位委托开展的所有评价。

34. 为了促进更广泛利用和传播评价结论，所有评价的执行摘要都将译成开发署三种工作语文。现已鼓励国家办事处将评价摘要译成当地语文，并采用其他手段，使利益攸关者了解结论并用以开展学习。评价办公室将负责实施一项交流和推广方案，进一步有效利用评价结论并发展学习群体。

35. 评价办公室与合作伙伴一起，支助促进目标受众查阅评价证据的各种系统和倡议。评价办公室管理一个评价在线储存库，可利用这一储存库摘述经验教训要点，并促进同侪学习和针对具体情况编写材料，用以为工作人员进行培训和通报。开发署评价网是推介专家和开展对话的积极论坛，也是交流比较经验的积极论坛。

评价能力

36. 开发署在开展评价时采用最高的质量标准和投入最大的精力，并努力加强所有从事开展和管理评价工作单位的能力。

37. 评价办公室以及联系基金和方案的评价单位要求获得专门化的技术专门知识来履行任务。同样，国家办事处、区域局以及做法和政策局也要求获得技术和管理专门知识，以便委托对它们的方案开展评价并利用这种评价。

38. 评价办公室将支助从事评价实践工作的人员网，这些人员将负责在开发署培养评价文化，具体做法是将评价纳入培训方案；促进采用质量标准；推广各种方法；提供技术指导；分享评价知识。

39. 开发署评价人员将与联合国系统协作，努力与国家和区域评价能力结成伙伴关系，并建设和利用这些能力，以此鼓励创新并提高相关性。

资源

40. 对全球、区域和国家方案的评价以及由评价办公室开展的战略性评价，将从经核准作为其相应方案组成部分的资源中提供经费。

41. 国家办事处、区域局及做法和政策局必须：(a) 按照区域办公室制定的指导准则编写评价计划，其中包括强制性评价和其他评价；以及(b) 确定计划费用，并从适当的项目和方案预算中拨出所需费用。

42. 应该以成本效益高的方式为评价工作分配当地资源。可能时，应与有关国家、联合国和其他评价工作协调利用资源。应通过按事先确定的、规定费用的计划，及时与所有主要合作伙伴分摊费用，以此确保成本效益，从而鼓励开展协作和(或)联合评价。

伙伴关系

43. 要成功地开展发展评价，就要求在评价中与国家和国际行动者结成伙伴关系。开发署将促进联合评价以及由国家主导的评价，以应对发展合作不断扩大的部门和方案特性。

44. 评价办公室与专业评价网络包括评价组、发展援助委员会评价网、多边开发银行评价合作组以及区域专业组织结成伙伴关系，以提高质量和公信力。

45. 国家办事处应促进发展与国家评价机构及协会的协作关系。这种伙伴关系可提高开发署评价工作的相关性、质量和效用并增强它对发展的贡献，还有助于建设国家评价能力。

46. 将定期审查现行评价政策执行情况和评价职能，以吸取经验教训并加以改善。第一次这种审查将在 2009 年年中进行。