联合国 DP/2007/21

联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
4 May 2007
Chinese
Original: English

2007 年年会

2007 年 6 月 11 日至 22 日，纽约

临时议程项目 5

评价

关于开发署 2006 年评价工作的年度报告*

摘要

关于 2006 年评价工作的年度报告涵盖 2006 年 3 月至 2007 年 2 月期间，它强调了开发署及其相关基金和方案根据 2006 年 6 月核准的评价政策为加强评价职能而采取的举措。该组织和国家伙伴的关键利益攸关方也有所参与；已拟订和传播了准则和支助机制；联合国改革议程通过联合评价和与联合国评价小组一道采取行动而得到支持。

报告介绍了独立和分散评价的涵盖范围、质量及其体制安排。报告还强调了评价办公室的独立评价以及相关基金和方案的评价。所得出的大量系统性调查结果和建议，确定了一些组织方面的经验教训。报告提出了评价办公室的拟议工作方案。

决定要点

执行局不妨：(a) 注意到本报告；(b) 赞扬开发署在执行评价政策方面的进展；(c) 请开发署解决评价中出现的系统性问题；(d) 核准评价办公室提出的评价议程。

* 本文件迟交，是因为需要编纂数据，以便向执行局提供最新的数据。

07-33178 (C) 310507 310507

目录

		段次	页次
一.	评价功能	1-56	3
A.	导言	1-3	3
B.	执行开发署的评价政策	4-12	3
C.	联合国改革和评价	13-18	4
D.	独立评价	19-28	5
E.	分散评价	29-37	7
F.	相关基金和方案的评价	38-41	10
G.	评价的体制安排	42-50	11
H.	本国评价能力建设	51-54	12
二.	评价的主要结论和经验教训	55-78	13
A.	开发署的角色和相对优势	56-63	13
B.	资源限制与开发署保持战略性和重点突出的能力	64-65	15
C.	开发署的内部能力制约	66-67	15
D.	与当地及国家能力相结合	68-73	16
E.	编制方案过程中的问题和挑战	74-78	17
三.	2007-2008 年评价办公室工作方案	79-80	18
A.	正在进行的评价	80	18
B.	拟议中的评价	80	19
C.	加强评价职能	80	19

Annex (available on the Executive Board website)
List of evaluations conducted during the 2006 reporting period

一. 评价功能

A. 导言

1. 开发署评价为决策者和公众提供一个有关开发署对发展成果贡献的客观评价。评价涵盖开发署的方案和业务，包括其政策、战略、倡导、咨询服务、知识网络和伙伴关系。三大类的评价构成了开发署的证据基础：评价办公室开展的独立评价；包括国家办事处、区域局和政策局在内的方案单位委托进行的分散评价；相关基金和方案开展或委托开展的评价。这些评价的关键原则是国家自主权、人类发展和人权、联合国系统的协调和统一以及成果管理。

2. 按照执行局在其 2006 年年度会议上核准的开发署评价政策，已采取一些举措来改变这些评价职能。优先目标是：使本组织和国家伙伴的关键利益攸关方参与执行政策；拟订并传播委托开展、开展和利用评价的准则、指令和支助机制；支持联合国改革议程，特别是参与并在某些情况下领导联合国评价小组采取的多项主动行动。

3. 本报告第一章介绍了本报告所述期间在上述领域取得的进展。第二章强调了独立评价和相关基金和方案委托进行的评价所得出的重要结果和经验教训。第三章介绍了评价办公室 2007-2008 年工作方案。

B. 执行开发署的评价政策

4. 2006 年 8 月，署长向所有驻地代表发布了一项指令，概述了该政策所涉的关键问题。指令提请注意国家自主权、合规要求和利用评价提高开发署的效力的重要性。

利益攸关方参与

5. 2006 年 10 月至 2007 年 2 月期间，共有 360 人通过 5 个区域讲习班会聚在一起。参加者来自 117 个国家办事处和 87 个国家政府、执行局成员国、其他联合国组织、总部各局和单位、专业评价协会、发展机构和学术界。讲习班探讨了在区域和国家一级开展评价时的政策执行问题。讲习班上认为，国家利益攸关方对评价过程参与不足，阻碍了评价在国家一级的最佳使用。国家自主权被确定为提高评价的相关性和开发署使用之间的关键环节。由于规划不当或评价过程延误导致的评价时机选择不当、评价结果传播不力、未能翻译为当地语文、报告冗长、使用联合国术语以及评价质量不佳都影响了评价的使用。

制订指导方针和指令

6. 已作为开发署成果方案编制用户指南的一部分，拟订了规划、委托进行和使用评价的业务准则和质量标准。它们有助于将评价要求纳入开发署的方案编制周期。为了规范评价做法，还为独立开展的评价制订了业务准则。这些准则力求澄清程序、质量标准、作用和职责。这些业务准则的制订还辅以《监测和评价手册》。

目前评价办公室正在对该手册进行更新。该手册将提供所需的工具、技巧和参考来配合评价指导原则，并支持开发署工作人员、评价者和国家伙伴提高其计划、设计和开展评价的能力。

使用评价并拟订管理层的回应

7. 在将评价用于问责制、知情决策和组织学习方面出现了一个组织转变。高级管理人员定期讨论与评价相关的问题，包括评价议程、评价的系统性结果、监督和评价以及后续评价。此外还作出了全组织承诺，承诺在编制累积的多年筹资框架报告以及开发署未来的战略计划时从独立评价中吸取经验教训。

8. 整个组织的管理层回应做法已经实现制度化，系统化地拟订管理层对所有独立评价的回应就说明了这一点。提交给执行局的评价配有管理层回应。在分散层面，做法的制度化需要在 2007 年开展更加协调一致的努力。相关基金和方案也已积极参与采用何种机制，以加强评价的使用，并正在协调其与评价办公室在最终确定业务机制方面的努力，以便将管理层的回应做法制度化。

发展支助机制

9. 为支助评价管理问责制，已对评价办公室维护的网上信息管理系统、即评价资源中心进行了重大修改，以便为评价规划、管理层回应和后续行动及时提供资料。相关基金和方案正与评价办公室一道利用评价资源中心来满足它们对规划和问责制的要求。

10. 为方便公开披露开发署所有的评价结果，评价资源中心已向公众开放。评价资源中心将作为开发署评价方面的知识管理的主要工具。迄今为止，它已收有 600 多份评价报告和 150 项职权范围。

11. 评价网（EvalNet）是开发署进行知识共享的另一个工具。它在 2007 年初有来自开发署和其他联合国组织的 1 150 名成员（比去年增加了 24%）。开发评价网的潜力，使之成为一个强有力的工具，将是评价办公室 2007 年的优先工作。

提高质量

12. 为加强独立评价的质量和相关性，评价办公室为每项评价都设立了一个外聘专家小组，就职权范围、方法和报告草稿提出意见。利益攸关方对评价过程的参与也得到了加强。为支持分散评价的质量，评价办公室继续根据要求提供咨询服务。一个基于联合国评价小组评价标准和评价政策原则的更为严格的质量保证体系正在酝酿之中。

C. 联合国改革和评价

13. 2006 年就评价方面的联合国系统的协调和全球伙伴关系进行了若干努力。开发署评价办公室作为联合国评价小组主席，执行了旨在推动协调和创新的缜密的议程。

14. 开发署领导联合国评价小组的工作，拟订联合评价方式和开展联合评价，尤其是与南非政府结成伙伴关系，评价整个联合国系统对南非发展的贡献。为了支持编制联合国发展援助框架(联发援框架)指导原则和框架这项持续的工作，开发署共同领导了评估联发援框架评价范围的工作，为更新共同国家评估/联发援框架的指导方针提供了投入，并且重新确定了在联合国改革进程框架内评价职能的作用和职责。

15. 开发署共同领导联合国评价小组评价和监督工作队的工作。它起草了联合国评价小组的立场文件，其中强调了评价在发展学习和变革文化中的独特作用、共同和公开进行评价的要求以及有必要使公众获得各种评价结果。

16. 通过参加联合国评价小组能力发展工作队，开发署为编写联合国评价员的能力概况和开设编制所需能力的培训试验方案作出了贡献。联合国各组织一个持续的议程项目是提高联合国系统每个方案、办事处和组织的评价标准和促进其评价质量保证职能。经济合作与发展组织（经合组织）评价网络的发展援助委员会(发援会)对开发署和联合国儿童基金会（儿童基金会）的评价职能作出试验性评估后，所汲取的经验教训已用于拟订评估联合国组织评价职能的标准框架。建立了一个联合国评价小组/发援会评价结果同行审查联合工作队，开发署一直是该工作队的积极成员。

17. 为了加强分散评价的协调工作已开始实施几项主动行动。2006 年 1 月布拉迪斯拉发区域服务中心制定了加强评价方面的区域合作的儿童基金会-开发署联合工作计划。从那时以来，一直在讨论联合应对区域监测和评价的需要问题，就联合国的评价方式作了介绍，并在日内瓦举行的儿童基金会副代表区域会议上由布拉迪斯拉发提供区域评价支助。

18. 联合国改革议程中一个紧迫的方面是全系统独立评价 8 个一个联合国的国家试验项目，其中包括第一阶段，组织联合国系统作为一个整体交付方案，接着是执行阶段，主要重点是对国家优先事项的影响。联合国评价小组正在集体做准备，在评价试点国家方面发挥主导作用。除了进行评价外，联合国评价小组还积极参与协助建立联合国全系统独立评价机制，以评价全系统的目标。

D. 独立评价

19. 评价办公室负责确保独立评价覆盖其主要工作领域和方案，以支持决策、学习和问责制。在本报告所述期间，评价办公室进行了以下 15 项独立评价，比 2005 年增加了一倍：评价开发署对受冲突影响国家的援助、评价国家人类发展报告制度、联合评估联合国工业发展组织（工发组织）-开发署的合作协定、联合评价全球环境基金活动周期和方式、联合评价国际社会应对印度洋海啸事件的影响、分别对亚洲-太平洋、非洲和拉丁美洲区域的区域合作框架的 3 项评价以及对不

丹、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、约旦、黑山、尼加拉瓜和塞尔维亚的 7 项发展成果评价或国家一级的评价。

20. 上述评价涉及开发署的重要战略方面。它们包括：危机预防和复原，这是开发署在受冲突影响国家开展活动的核心工作领域，2005 年占开发署全球支出的近 40%；通过国家人类发展报告倡导人类发展，它是开发署在世界各国倡导可持续人类发展的最引人注目的工具；伙伴关系和联合国改革，它评估工发组织和开发署的伙伴关系；以及能源与环境，这是开发署的另一个核心工作领域并且得到与全球环境基金强有力伙伴关系的支持。

21. 如区域合作框架评价和发展结果评价表明的那样，区域方案和国家方案的评价数目总体上有所增加。为使新区域方案的拟订工作有所参考，已进行了 3 次区域合作框架评价。为了满足开发署国家一级不断扩大评价范围的要求，发展成果评估的数目从 2005 年的 4 个增加到 2006 年的 7 个。2006 年区域合作框架评价和发展结果评估共涉及预算总额为 7.48 亿美元的方案，比 2005 年的 1.62 亿美元显著增加。7.48 亿美元占开发署方案支出总额的 7%以上，在 2004 年至 2007 年之间其支出总额达 105 亿美元。

联合评价

22. 在本报告所述期间，评价办公室完成了 3 项联合评价。按照伙伴关系协定的要求，对工发组织-开发署的合作协定进行联合评价，评估开发署提供平台使成员国能与非驻地联合国专门机构进行业务往来的作用。对全球环境基金项目周期和方式进行第一次联合评价，其中涉及了 10 个全球环境基金的执行机构，全球环境基金理事会已授权执行评价提出的主要建议。

23. 40 多个人道主义和发展合作机构会聚在一起，评价国际社会应对印度洋海啸事件的效用、效率和影响。评价办公室是核心管理小组的成员并且还共同领导五个专题研究项目之一，重点是研究国际社会应对海啸事件对地方能力和国家能力的影响。2006 年 7 月向经济及社会理事会提交的联合评价综合报告比任何单一机构的评价更广泛地从全系统分析了国际社会应对海啸事件的情况。

方式方法

24. 评价办公室进行独立评价时，设法把评价程序和方法标准化。一个实例是根据执行局第 2005/35 号决定，在区域合作框架的评价中系统地采用元评价方式。然而，没有对区域局委托执行的区域方案进行适当的成果评价，限制了评价办公室进行元评价的能力。为了完成评价工作，评价员不得不更多地依赖项目文件，同时还通过面谈收集原始数据。这项经验表明，元分析的成功需要以较高的水准涵盖分散评价，以之作为独立评价的组成部分。

25. 评价办公室在发展结果评估进程的开始和结束时都组织利益攸关方的讲习班，以提高进程的效率、加强国家自主权和增强发展结果评估的通用性。特别是进程结束前的讲习班已证明它非常有助于确保把评价的建议为新的国家方案文件所参考。

26. 通过参加国际社会应对印度洋海啸事件的联合评价工作，评价办公室从使用新的和创新的方法和工具中获益不少，包括对两个国家涉及 2 000 多个家庭的索赔人的调查。作为质量保证的一部分，评价小组采用创新方式，包括同行审查和出入利益攸关方的讲习班。

使用独立评价

27. 新完成的国家方案文件证明，发展结果评价严格的咨询过程和及时性对结果评估的结果和建议的总体使用产生了积极影响。例如，也门国家方案文件充分考虑到发展结果评估关于通过改善集中和分散的机构能力进行治理的建议。它还认识到需要改进援助的协调工作。

28. 在整体一级，开发署管理层承诺将有效地利用独立评价结果，确保连同评价报告一起向执行局提交管理层的回复。值得注意的是，管理层还承诺就关于国际社会应对海啸事件对地方能力和国家能力的影响的联合评价编写管理层的回复报告，不过这一报告并未提交给开发署执行局。关于跟踪问题，系统地利用评价资源中心作为一项管理工具的作用非常有限。管理层需要澄清及时实施所承诺行动和更新评价资源中心跟踪系统信息的作用和职责，以便支持开发署的成果管理和法人报告工作。

E. 分散评价

29. 评价政策要求所有方案单位——国家办事处、区域局、实务与政策局——为方案编制周期制订评价计划，按照计划将其负责的方案委托给外部评估机构，并拟订管理层对所有评价的回应，以确保评价的系统使用。方案单位委托的分散评价主要有两类：成果和项目评价。在本报告所述期间，各方案单位共委托了 191 项评价，[1] 其中 29 项为成果评价，包括亚洲及太平洋区域局委托的 3 项成果评价。区域局共完成了各自项目和方案的 7 项评价（见附件 1 的清单，可在执行局网站上查询）。表 1 显示了在本报告所述期间在国家一级的评价涵盖范围。

[1] 为提高关于评价的年度报告的报告方法，评价办公室使用了评价资源中心的数据。该数据基于各单位上载的实际完成评价的报告数量。由于这一新的数据收集方法，今年的报告中无法反映一段时间内的变化趋势。

表 1

2006 年国家办事处委托的评价

		全球 (142)	区域(国家数) 非洲 (45)	亚洲和太平洋 (25)	阿拉伯国家 (19)	欧洲和独联体 (27)	拉美和加勒比 (26)	最不发达国家* (50)
1	所有评价总数	184	38	42	12	45	47	56
2	其中的项目评价	150	29	38	10	33	40	47
3	其中的成果评价	26	5	3	1	12	5	4
4	其中的其它评价	8	4	1	1	0	2	5
5	成果评价占评价总数的百分比	14%	13%	7%	8%	27%	11%	7%
6	已作过至少一项任一类型评价的国家所占百分比	48%	36%	56%	32%	70%	50%	44%
7	已作过至少一项成果评价的国家所占百分比	13%	9%	12%	5%	26%	15%	8%
8	每个国家平均评价数	1.30	0.84	1.68	0.68	1.67	1.81	1.12
9	每个至少进行了一项任一类型评价的国家的平均评价数	2.71	2.38	3.00	2.00	2.37	3.62	2.55

* 联合国确定的最不发达国家。

30. 在国家一级，开发署有 142 个单位[2] 计划委托进行外部评价。在报告所述期间，国家办事处完成了 184 项评价，其中项目评价有 150 项，占绝大多数。本报告所述期间只完成了 26 项成果评价，占总评价数的 14%。

31. 只有 48%的国家办事处至少进行过一次任一类型的评价。欧洲和独立国家联合体（独联体）中作过任一评价的国家比例最高(70)，阿拉伯国家的比例最低(32)。从成果评价看，欧洲和独联体的比例也最高，占该区域已完成的评价总数的 27%。亚洲及太平洋的成果评价比例最小，仅占该区域进行的评价总数的 7%。欧洲和独联体在 2006 年作过至少一项成果评价的国家比例最高(26)，阿拉伯国家比例最低，为 5%。

32. 在评价深度方面也有明显差别，从非洲的 0.68 项评价到拉丁美洲和加勒比的 1.81 项评价。在任一时间至少作过一项评价的国家中，平均数量从阿拉伯国家的 2.00 到拉丁美洲和加勒比的 3.62 不等。这表明评价主要集中在拉丁美洲和加勒比地区 50%的国家中。

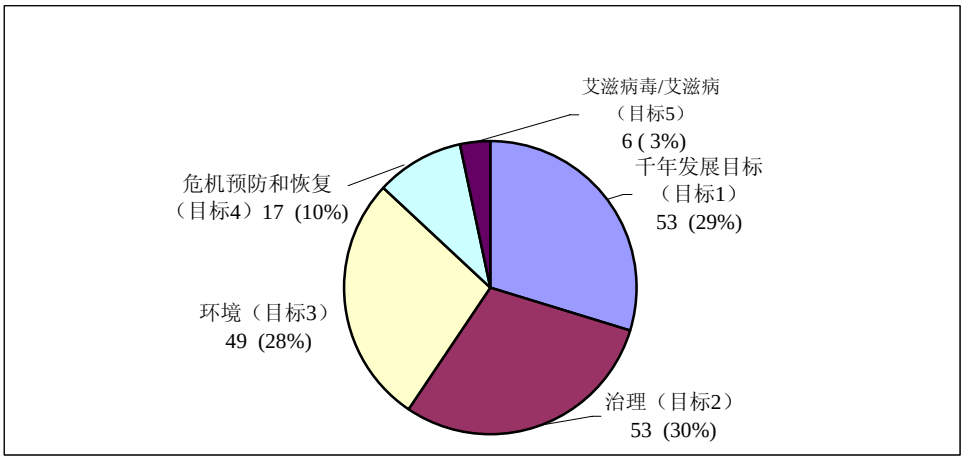
33. 50 个最不发达国家中的办事处有 44%完成了任一类型的评价。另外，成果评价占总评价的百分比为 7%，只有全球水平（14%）的一半。这些情况表明最

[2] 这些单位在本报告中被称为“国家”。

不发达国家国家办事处给予成果评价的重视较少。每个国家的平均评价数也低于全球数字。

图 1

2006 年国家级别 178* 项任一评价的专题涵盖范围

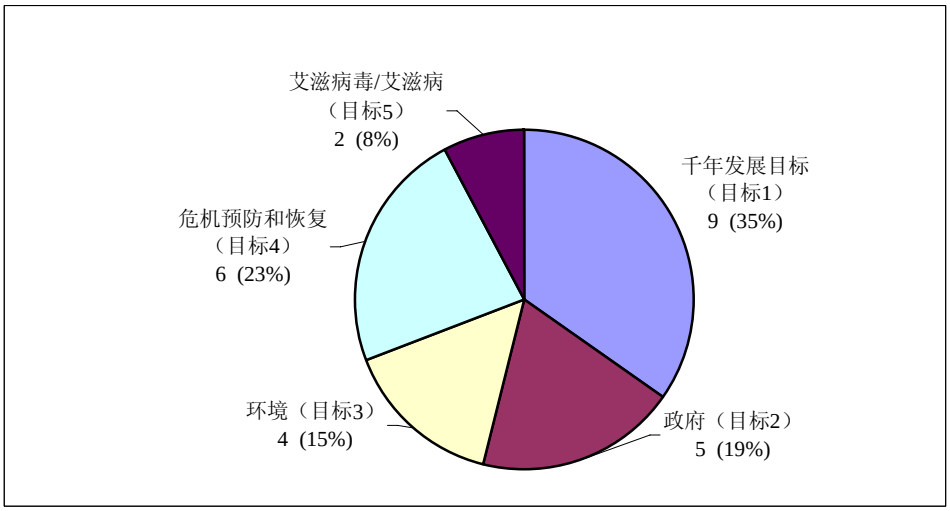


* 不包括 6 项跨专题评价。

34. 任一类型评价专题覆盖仍然与开发署资源分配相称。50％以上的分散评价重点放在多年筹资框架目标 1 和 2“实现千年发展目标和减少贫困”和“促进民主治理”上。为这两个目标分配的资源最多（见图 1）。在成果评价方面，目标 1 的比例最高，其次是目标 4“危机预防和恢复”（见图 2）。在这两种情况下，目标 5 “艾滋病毒/艾滋病”的比例最低。

图 2

2006 年国家级别 26 个成果评价专题覆盖



评价计划

35. 向 2006 年 6 月执行局会议提交新的国家方案文件草案的所有 23 个国家办事处都满足了制订一份评价计划的要求。迄今为止，142 个国家办事处有 74％向评价资源中心提交了正在使用的最新的评价计划。评价资源中心中的评价计划似乎较为全面、合规。然而，由于计划缺乏有关评价规划过程的资料，很难评估合作伙伴参与该计划的程度。目前的证据也显示国家对评价战略选择的参与普遍薄弱，这影响了政府及其他利益攸关方对评价的使用。

评价质量

36. 评价办公室使用联合国评价小组规范和标准中的特定标准，对 2006 年完成的 16 项成果评价进行初步审查。审查结果表明开发署成果评价的质量并不均衡。一些评价局限于项目活动或产出，没有充分分析结果层面的成果。评价的目标或问题往往不清楚。一般来讲，评价普遍缺乏对开发署为国家一级的发展变化所做贡献的严格分析。此外，审查指出为评价分配的财政资源和时间相对于评价的范围和设计（通常来讲）都不充足。另外方案目标和过于雄心勃勃的成果定义也限制了评价的开展。

管理层回应

37. 自 2006 年启动跟踪系统以来，评价资源中心中只有 10 项分散评价配有管理层回应。这个数字还不到启动以来完成的评价总数的 20％。由于该系统较新，分析管理层回应系统对开发署国家办事处总体使用评价的影响为时尚早。虽然新系统在国家一级得到广泛欢迎，它的成功需要本组织探讨奖励问题，以改善使用文化。

F. 相关基金和方案的评价

38. 按照强制性评价的规定，联合国资本发展基金(资发基金) 2006 年委托开展了 3 项评价，包括对其在莫桑比克、尼泊尔、尼日尔的三个地方发展方案的评价和一份有关在建立塞拉利昂可持续的扶贫金融部门方面的进展的中期评价。

39. 联合国妇女发展基金（妇发基金）对妇发基金 2004-2007 年多年筹资框架进行了战略评价，其目的是利用调查结果制定其 2008-2011 年战略计划。它还开始了两项成果和方案评价，即在阿富汗重建中支持妇女发挥领导作用方案和南高加索妇女预防冲突和建设和平方案。妇发基金的其他单位完成了 6 项方案和成果评价以及 1 项方案评价。

40. 联合国志愿人员（志愿人员）方案完成了 14 项项目评价，包括评价股对志愿人员参与城市发展和一个特别自愿基金的 2 项评价以及由分散处理的单位，即志愿人员总部地理和实务科开展的 12 项评价。

41. 在志愿人员方案方面，2006 年的一项重大成就是与包括评估办公室在内的其他伙伴合作订立了一种方法，以评估志愿精神对发展的贡献。除了编制关于志愿精神的贡献的资料外，该方法还确定了在发展规划中加强志愿精神的方法。该方法由志愿人员方案和其他国际志愿者组织在 12 个国家中进行了测试，并使用该方法留存志愿人员参与印尼班达亚齐海啸救灾的成果。

G. 评价的体制安排

独立评价

42. 为加强开发署内评价工作的独立性，评价办公室现通过署长直接向执行局负责并提交评价报告，无需任何内部核准手续。评价办公室继续同审计和业绩审查处以及其他监督机制密切合作，因为评价职能是共存的、相辅相成的。评价办公室还定期向开发署管理层提供简报，说明与评价，包括评价的后续行动、遵规有关的问题及其他新出现的问题，以支助知情决策。

43. 2006 年，核心预算为评价办公室的工作提供了资金，总额为 370 万美元，交付率为 96%。另一个主要资金来源是与英国国际开发署签订的一份伙伴协议，总额为 67.7 万美元。随着评价次数的增加以及质量保证及提高方面的职能的增加，2006 年评价办公室中专业人员和一般事务员额也由 15 个增至 20 个。这包括联合国评价小组秘书处的一个专业人员员额。

评价职能的下放

44. 各办事处管理评价功能的能力、包括有效执行政策规定的能力普遍不足。几乎所有的办事处都将评价工作作为协调人的一项职能，但这些协调人常常缺乏明确的任务规定以及必要的财政和人力资源。只有 14%的国家办事处有专门负责监测与评价的专业人员。9 个国家办事处设立了专门的股，负责规划、监测和评价和/或与成果管理相关的活动。在评价政策区域讲习班结束后，一些国家办事处，包括安哥拉、斯里兰卡和苏丹的办事处，正在征聘监测和评价专业人员。编写了一份指南，说明评价干事的作用和责任，以支持精简国家办事处的监测和评价职能。

45. 评价所需资源往往是临时确定的，而所拨的数额通常不足以开展高质量的评价工作。但是，有些国家办事处尝试采用新方法，来为成果评价和其他评价提供资金，包括指定用途的项目资金，中央资源库和把一般管理资金用于制定具体的监测和评价项目等方法。按照评价政策的规定，国家办事处在制订评价计划的同时，须确定相应的所需资源并指明经费的来源。只要有可能，应寻求机会同政府、联合国其他机构及捐助者分担评价活动的费用。

开发署人员的能力建设

46. 评价办公室继续指导其他股的评价规划、评价职权范围制定、委托过程管理、管理层反应办法拟定和后续工作。评价办公室为全组织共 200 多名开发署工作人

员定期举行关于评价问题的会议。现正在开发网上评价培训课程，以加强本组织的评价文化，特别是在方案制定周期内利用评价证据的文化。而目前同联合国评价小组在这一领域开展的合作，也将对培训计划的制定有所裨益，确保其与联合国全系统倡议一致。

区域能力

47. 有必要加强区域一级的能力，以支持在该地区的国家办事处。目前,只有欧洲和独联体地区的区域服务中心设有专职的评价顾问,他们帮助建立了一个欧洲和独联体地区国家办事处评价工作协调人网络，以便成员们相互交流知识、经验和专长。2007 年 3 月，在布加勒斯特为网络成员成功举行了第一次讲习班。其他区域局,特别是在阿拉伯国家的区域局也作出具体承诺，准备设立这一员额。

联系基金和方案

48. 资发基金设有一个评价顾问,但没有核心预算。所有评价活动的经费现在都直接来自有待评价的项目本身。由于 2005 年结构调整而导致的人员削减,2006 年，资发基金决定试行强制性评价外包安排。通过外包安排，资发基金将能够几乎同时进行一系列国家一级的评价，并使用共同评价框架和方法。这种方法有望优化资发基金评价的管理和开展过程的效率与效益之间的关系。2007 年 1 月，与一个选定的公司签订了合同,将分两个阶段进行共 13 个项目的评价。将于 2008 年初对这一安排进行认真评估。

49. 目前,妇发基金总部的评价股有一名工作人员负责管理该股委托开展的评价工作，协调年度评价计划的制定并向妇发基金其他股提供评价规划和委托方面的指导。为加强其评价职能,妇发基金设立了一个专职的评价顾问职位,将于 2007 年填补这个职位。妇发基金计划从其 2008-2011 年战略计划开始设立中央评价基金,以补充核心和非核心供资方案中已有的评价预算。

50. 志愿人员方案的评价股有 3 名专业人员和 1 名一般事务人员。2006 年，预算拨给志愿人员方案所有评价活动的资金达 108 090 美元；迄今的支出达 101 250 美元。

H. 本国评价能力建设

51. 开发署支持在联合国大会 2004 年 12 月第 A/RES/59/250 号决议和开发署评价政策建立的框架内进行国家能力建设，以及开发署评价政策规定应以有助于政府建设本国评价能力的方式进行评价。在开展评价过程中，评价办公室设法使大批来自南方国家的机构或顾问参与进来,同时大量利用正在进行评价的国家的专家队伍。在南非开展的以本国为主导的评价可以作为联合国评价小组与本国评价机构协作的样板。

52. 评价办公室支持各评价协会,以加强伙伴国家的评价机构能力。该办公室参与第四届非洲评价协会会议工作，为举办面向非洲国家评价协会领导人的会前讲习班提供支助，讲习班旨在通过创新思想的交流，推动非洲发展议程中的评价工作。妇发基金为非洲性别与发展评价人网络参加这一会议提供了支助。

53. 区域评价政策讲习班的参加者强调，有必要进行国家评价能力建设，并提高国家对评价工作的掌管权责。有人建议,在评价工作刚刚起步的地方,开发署应发挥宣传作用,以便打下一个良好的基础,从而进一步加强政府对评价的需求，提高公众对评价工作的兴趣。在有需求和有适当内部能力的地方,开发署应通过国家办事处开展的方案工作,支持本国评价能力建设。

54. 开发署对国家一级评价能力建设的支持集中于为政府及非政府机构提供培训和技术援助,以帮助它们监测贫困趋势,监测和评价它们的方案和项目，改善本国统计服务和建立监测和评价系统。在越南,开发署支持国家监测和评价能力建设，开展了一项促进少数民族地区减贫的国家方案。在巴西，开发署通过提供培训和技术援助，支持该国在教育部内建立评价文化。在印度尼西亚和索马里，开发署拟定了有关项目，以加强各国对口单位在项目设计、管理和监测方面的能力，包括为受过项目管理方法培训的政府官员发放证书。还有其它一些项目，也通过与其他有关单位，如本国大学、研究中心、评价网络和民间社团组织建立伙伴关系，促进了评价能力的建设。比如，在尼日尔,由于开发署与联合国儿童基金会合作，继续支持尼日尔评价协会，该协会担任了非洲评价协会最近一次会议的主办方，发挥了领导作用。

二. 评价的主要结论和经验教训

55. 本章综合介绍评价办公室以及各相关基金和方案进行的评价得出的重要结论和经验教训。这些结果是用于为开发署的业绩提供证据，同时也为强调公司和方案一级要解决的主要问题奠定基础。

A. 开发署的角色和相对优势

56. 开发署的相对优势在于它的感召力。人们将开发署视为值得信赖的发展伙伴、公正的仲裁者和促进者。由于开发署负有联合国协调者的任务，拥有在敏感领域进行参与的能力，使其能够将各方面的伙伴集合在一起。评价显示，在开发署利用了自身相对优势时，它就能够成功地确立自身的战略地位，与此同时最大程度扩大它在对发展效果所作贡献方面的影响力。

57. 开发署发挥有效作用的能力，常常有赖于伙伴政府提供支助的多少。作为驻地机构，开发署总的来说具有其他机构所没有的战略优势，与政府有着良好的关系。大多数发展成果评估都突出说明了开发署有能力利用与政府的积极关系，参

与法律部门改革以及将人类发展和人权置于国家发展议程的重要位置上等敏感的领域。

援助的实效

58. 鉴于各方越来越多地强调《援助实效问题巴黎宣言》，人们认为开发署作为联合国系统国家一级协调者的作用非常宝贵，非常有成效。评价表明，开发署在很多国家促进了捐助者与政府重点的进一步协调和统一，从而提高了援助的实效，并使官方发展援助更有针对性。这方面的例子包括不丹、老挝人民民主共和国和尼加拉瓜。在上述国家，开发署与政府共同主持圆桌会议，并管理政府与发展伙伴就敏感问题和各项发展议题进行的协商。

调解者

59. 人们认为驻地协调员/驻地代表具有中立性，使开发署在当发生问题能在捐助方与政府之间扮演调解者的重要角色。在老挝人民民主共和国，开发署通过驻地协调员/驻地代表职能所发挥的作用，对于政府与捐助方为寻求可以接受的管理和监测未爆弹药和国家艾滋病毒/艾滋病方案的制度进行的谈判来说是至关重要的，恢复了捐助方的信心，确保方案获得足够的资金。

促进者

60. 在哥伦比亚，开发署发挥协调作用，促进 24 国集团伦敦-卡塔赫纳论坛，显示了相当的领导才能。通过论坛这一渠道，哥伦比亚政府和国际社会及民间社会组织一道，制订了发展议程，其中将对该国发展及和平进程来说至关重要的问题列为优先事项。论坛为不同的社会行动者进行对话提供了独特的平台，包括让民间社会组织、国家政府和国际合作机构之间能够更顺畅的交流。

基金管理者

61. 不同的本国利益攸关方之间相互信任和尊重，常常为开发署提供了渠道，让开发署能够帮助设立并管理多种用途的多方捐助者信托基金：支付阿富汗警察和塔吉克斯坦边防部队的薪金，支持索马里回返者和国内流离失所者重返社会以及支持一系列国家的选举事务管理局。

反应能力

62. 开发署是在世界发生急剧变化的情况下，在有着形形色色的经济和社会条件的国家内开展工作的。黑山和塞尔维亚的发展成果评估质疑开发署不久的将来是否会在这两个国家发挥作用。鉴于独立国家联合体中越来越多的国家有可能加入欧洲联盟，该地区开发署方案国家可以在相对较短的时间内拥有净捐助国地位。尽管需要使开发署当前这种情况下的存在和作用合理化，但与开发署能够更高效利用其有限的资源和人力的世界其他地区相比，开发署在这一地区的运作费用相

对较高。评价强调开发署有必要认真分析不断变化的情况和确定开发署今后的作用。开发署还应为这些国家制定正式的政策，使开发署的国家方案适应新的需要，并确定今后开发署与东道国政府、欧洲联盟和其他参与捐助方的关系。

基金与方案

63. 拉丁美洲联合国志愿人员评价显示了联合国“品牌”和多面结构在促进发展中国家和地区的更广泛的合作、特别是在志愿服务方面的重要性。妇发基金的伙伴承认，对创造与政府决策者对话的开放空间来说，与妇发基金合作具有增值效果。。妇发基金作为公认的倡导妇女权利和两性平等的主导机构的相对优势，使得它的方案具有公信力和知名度。

B. 资源限制与开发署保持战略性和重点突出的能力

64. 评价显示，由于核心资源有限且资源缺乏可预测性，有时开发署无法突出重点，影响了对开发署核心任务内的发展效果的贡献。关于开发署对受冲突影响国家援助的评价以及开发署六个国家研究报告提供的证据显示，开发署在受冲突影响国家的活动越来越多地依赖非核心、指定用途的资源，导致人们对各捐助方的需要和资源调动努力的关切日益增加。这种情况导致开发署发挥越来越大的添补空白的作用，因为其他的组织无法或不愿意做这种添补空白。哥伦比亚的发展成果评估揭示了类似的问题。开发署以中等收入的哥伦比亚为驻在地，获得的核心资金有限。为维持办事处的运作和应付在该国遇到的新挑战，开发署通过发展支助服务获得额外的业务收入，这种服务大部分属于行政性，包括诸如采购和管理薪金单之类的活动。

65. 评价的结论是，开发署添补空白的作用总的来说十分重要，因为这种做法确保对行政性的重要职能的管理能够给国际社会带来惠益。然而，评价也突出说明了这种做法的不利的一面。首先，这样一来，往往很难衡量行政支助活动对开发署核心任务范围的的发展成果的直接贡献。这种被动反应的方式有可能使开发署偏离其核心发展任务，从而可能影响到开发署的能力，无法保持在任务领域内的相关性、效率和战略作用。此外，开发署有可能因项目和活动过多而分散精力，从而削弱开发署干预行动的整体效果，限制了其在实质性发展工作方面的核心能力。此外，就哥伦比亚的情况来说，评价显示，过度集中于发展支助服务，有可能影响开发署的声誉，使人对开发署的业务模式提出质疑。为确保能够对核心领域的发展效果作出实质性的贡献，开发署需要制订战略以减少对非核心资源的依赖，增强提供实质性支助的能力。

C. 开发署的内部能力制约

66. 关于开发署对受冲突影响国家的贡献的评价提供的证据显示，开发署在回应实地新出现的需要的能力方面存在不足之处。由于开发署行政支助工作量不断增加，参与业务和采购职能的工作人员数目多于参与核心发展领域的技术和咨询服

务的人数。在冲突局势中，开发署需要在自身任务内加强其实质性能力，特别是在治理、受战争影响人口的恢复和重返社会、司法和安全改革、减贫以及可持续生计方面。在冲突后局势初期，开发署应加强快速部署能力，以便迅速回应新出现的需要。

67. 评价显示需要更新开发署的人员配置政策，以便招聘一般管理人员之外拥有专门技术的工作人员。这样做将能让开发署发挥更实质性的作用。评价突出说明越来越迫切需要开发署解决招聘方面的问题，最重要的是，通过提供充分的奖励和工作人员发展的机会，留住经验丰富和高素质的工作人员。临时雇用短期合同人员造成国际工作人员高更替率，不仅让开发署付出很高的代价，也降低了开发署支助的效果。

D. 与当地及国家能力相结合

68. 评价结果表明，开发署在有效地与当地及国家能力相结合方面经常遇到困难，当地能力对挽救生命及加强民众的危机应变能力来说是至关重要的，尤其是在发生危机的情况下，因为当地团体最了解本地情况，最早对危机作出反应的是他们。但是，本组织在制定危机后干预措施和政策的时候，对现有当地知识、民间社会行为者以及两性平等问题没有给予足够的重视。

69. 评价报告建议，开发署做出更协调一致的努力，不仅加强与政府的伙伴关系，而且加强与那些拥有影响决策权力的了解情况的当地中间人的伙伴关系。为此，评价报告强调指出，开发署要建立任何形式的伙伴关系，必须首先与当地行为者共同制定适当的战略。

70. 评价结果表明，开发署在查明当地能力和手段以使行为者有效地参与制定规划及决策方面的能力普遍偏弱。就海啸应对措施对当地及国家能力的影响进行的联合评估认为，之所以未能作出适当、有效的反应，是因为包括开发署工作人员在内的国际发展工作人员对当地情况的了解不够，语言技能也有限。另外，还存在严重依赖短期顾问的情况，而这些顾问缺乏机构记忆，不了解当地情况和当地行为者。开发署经常在未对作为合作伙伴的当地行为者，特别是当地政府及社区组织进行适当的能力评估的情况下与他们展开合作。有时，将项目的管理责任交给那些不具备充足的人力资源或者会计制度的当地执行伙伴。评价报告建议，如果当地能力欠缺，开发署应在规划和项目管理中系统地纳入合作伙伴能力建设活动。

71. 当地行为者能力建设对干预行动的可持续性和效果来说是至关重要的。开发署项目很少带有在项目设计和实施阶段包含能力建设机制的撤出战略。例如，评价报告的结论指出，项目管理股或者项目执行股未能促进当地对项目的自主权或长期可持续性。他们成立一个人工实体，以执行限期完成的项目为重点，这种做法很可能将现有的当地能力排挤在外。以开发署黑山办事处支助的能力开发方案为例，项目管理股设在开发署办事处内，工作人员来自开发署资源。因此，该方

案更多地被视为一项开发署方案，而不是政府方案。同样，对老挝人民民主共和国的发展成果评估表明，有时用顾问替代那些正在所涉组织工作的当地人员。顾问没有起到支助当地人员的作用，而是取而代之。应当避免这种情况，因为这种做法无助于建设可持续的机构能力。评价报告建议开发署以建立基础广泛的本国自主权为重点，促进可持续机构发展并与现有能力结成战略伙伴关系。

72. 塞尔维亚的发展成果评估的情况则相反，提供了一个正面例子，开发署与民间社会进行了有效的合作，为塞尔维亚南部问题和平作出了贡献。2001 年，开发署参与联合国机构间特派任务，对塞尔维亚南部族裔冲突导致的危机作出反应。施政水平低被认为是造成冲突的原因之一，为了改变这种状况，开发署采用具有新意的方式，吸引当地政府及非政府行为者参与决策。这个案例表明，可通过快速反应、拟定并实施适当的方案、有效地动员资源以及建立当地伙伴关系来促进稳定与和平。另外，开发署可在当地机构变革和创新方面发挥重要作用。评价报告指出，为此开发署需要通过合适的人员配置、适当的伙伴关系战略、透彻的能力评估以及能力建设机制获得足够的内部能力，促进本国以及当地能力有效地参与开发署的干预行动。

73. 同样，联合国志愿人员和妇发基金的评价报告和审查报告表明，通过与当地行为者建立有效的伙伴关系取得了可持续的成果。志愿者精神一直是一种驱动力量，2006 年联合国志愿人员评价系列报告再次表明，联合国志愿人员非常有效地将基层及社区工作与更高一级的联合国发展和决策联系在一起。妇发基金评价报告中举例说明通过以下方式做出的成功的贡献：妇女团体和非政府组织展开宣传活动，促进通过关于性犯罪（肯尼亚）及家庭暴力行为（印度）的立法，促进吉尔吉斯斯坦通过土地法修正案，以确保农村妇女的拥有土地及使用土地的权利。

E. 编制方案过程中的问题和挑战

74. 为编写本报告而审查的评价报告查明了开发署及有关基金和方案在编制方案过程中遇到的一些问题和挑战。

各自为政

75. 不同的评价报告的一个共同的批评意见是，部门间及项目间统一和协调方面偏弱。项目、方案与活动领域之间经常互不相干。开发署项目是作为自成一体的干预行动设计和运作的，以项目一级逻辑为基础，而不是围绕发展成果和总体战略框架。非洲区域合作框架评价表明，区域方案与该区域各国国家办事处管理的国家一级方案之间联系松散。

上游与下游之间联系松散

76. 为了确保发展的有效性，必须采取适当的上游以及下游干预行动。开发署的有效性在很大程度上取决于开发署是否有能力运用杠杆原理，使规模较小的干预

行动从小型试点项目变成影响国家一级政策和战略的可持续的、大规模的努力。如果开发署充分利用机会，在政策与实践之间建立明确的、牢固的联系，其有效性就得到提高。但是，评价报告接着指出，开发计划署的上游与下游工作在许多情况下是互不相关的。

注重成果方面表现欠佳

77. 许多项目和方案都是在没有一个明确的成果框架的情况下制定的，往往没有设定具体基准或衡量业绩标准以及衡量和评估总体项目或方案业绩所必需的其他指标。几乎所有的评价报告都指出，缺少监测和评价数据，使评价工作受到严重影响。另外，由于缺乏自己的监测和评价惯例，没有一种基于证据的反馈机制或者知识管理系统，使开发署无从吸取经验教训，改进业绩。这些例子证实了以下评价：成果管理制尚未成为开发署自身的制度，采用成果管理制促进战略管理的潜力尚未得到充分发挥。

78. 评价报告表明，开发署的重点依然是程序及进程，而不是发展成果。合作伙伴经常将开发署视为一个难以理解的官僚主义组织。尽管将透明度和问责制作为优先事项是重要的，但是开发署必须设法既保持灵活性，又严格遵守开发署的规定和程序。延迟付款是开发署国家办事处的许多长期存在的行政管理问题之一。这种情况影响了本组织的有效性。另外，采取行政行动所需文件的规定不够明确，使许多本国对应方无所适从。关于不丹的发展成果评估报告建议开发署总部将重点放在简化官僚手续上，以提高总的效率。

三. 2007-2008 年评价办公室工作方案

79. 在制定拟议议程的过程中，评价办公室审议了通过投资格局、所报告的成果以及署长和副署长的政策声明体现出的整个组织的优先事项；新出现的组织做法及发展优先事项；以往的评价反映出的问题；最近的评价没有述及的方案领域；以及与总部有关部门进行工作层面磋商。

80. 2007-2008 年工作方案如下：

A. 正在进行的评价

(a) 南南合作；

(b) 开发署成果管理制；

(c) 能源与环境；

(d) 开发署在阿拉伯地区净捐助国(巴林、科威特,阿拉伯利比亚民众国、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国)的作用。

B. 拟议中的评价

(a) 全球合作框架；

(b) 能力发展促进民主施政；

(c) “一个联合国”试点项目(与联合国评价小组联合评价)；

(d) 《巴黎宣言》(与伙伴国家和发展援助委员会联合评价)；

(e) 全球环境基金小额赠款方案(与全球环境基金评价办公室联合评价)；

(f) 联合国对南非的贡献(与南非政府和联合国评价小组联合评价)；

(g) 七个国家的发展成果评估。

C. 加强评价职能

(a)更新方针，包括《监测和评价手册》；

(b) 加强知识管理，包括 EvalNet；

(c) 为非中央化的评价工作拟定质量保证措施，包括标准。

(d) 加强联合国评价小组协作，包括为联合国评价小组秘书处提供东道便利。