



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
16 November 2007
Chinese
Original: English

2008 年第一届常会

2008 年 1 月 21 日至 28 日，纽约

临时议程项目 4

评价

管理部门对开发署成果管理制评价工作的回应

1. 本次评价提出的许多问题都证实开发署致力纠正的、执行成果管理制方面长期存在的一些局限。虽然评价定论也许会高估可测定因素和能够归于（作为公共领域许多行动者之一的）开发署的因素，但这些定论却为开发署的组织学习提供了一些有益的参考。这些定论、结论和建议激励开发署迎接多边发展组织执行成果管理制方面的诸多挑战，特别是在建立不仅仅报告成果情况而且进行成果管理的文化方面。
2. 开发署注意到有意见认为，其成果管理制办法的一个要素是采用多年筹资框架、侧重于方案并改善与外部利益攸关方的沟通。我们同意“通过把重点从项目的产出转移到结果，进一步推动了国家方案与战略目标的一致性”的定论。
3. 需要注意的是，开发署在执行成果管理制的初步阶段主要目标相对而言并不高：(a) 对捐助方提出的加强方案重点和一致性的要求作出反应，以及(b) 开始让国家办事处管理人员从注重对投入的管理转移向注重对产出的管理，并最终转向如何使这些产出（连同合作伙伴的产出）帮助取得更高水平的成果。
4. 不管怎么说，对结果进行计量都不是容易的事情，而且正如评价报告指出的那样，若干采用了成果管理制的组织都和开发署一样面临同样的问题。从本次评价以及从开发署的经验中可以清楚看到，前进的主要挑战是要加强基础广泛的成果文化并改进开发署整个组织为成果而管理的内部能力。
5. 毋庸讳言，多年筹资框架内的重点已经逐渐演变，结果是就这些框架而言显然已“离群”的若干发展活动被取消。但本次评价并未提出足够的证据，来支持自 2000 年启动第一个多年筹资框架以来“根本的工作领域几乎还是和以前一样”



的结论。多年筹资框架的经验使得重点更加突出，这一点极清楚地反映在以下情况中：本组织（根据多年筹资框架的优先事项）通过了多年筹资框架的活动构架，并在本组织全范围对新工作人员技能培养工作进行有关投资，以落实这些变化中的优先事项。

6. 开发署的民主治理和危机预防及复兴组合计划规模的显著扩大（从 2004 年至 2006 年扩大到分别占资源总额的 46% 和 13%）也进一步证明了战略重点更加突出。

7. 这并不是说在进一步突出重点方面，就再没有什么可做的了。战略计划勾勒了开发署在今后时期为推动进一步突出工作重点而要采取的步骤，最重要的是确保开发署的所有方案都有助于国家能力的发展，包括国家的规划、监测和评估系统。

8. 开发署同意定论所说，注重成果的年度报告已成为主要是向上汇报的工具，对国家办事处或区域局的用处不大。现有的成果管理制——包括多年筹资框架——所强调的确实是成果的定期报告，而不是长期业绩的管理。开发署承认，给执行局的多年筹资框架年度报告在说明开发署对发展目标的贡献和人类发展指标的改善时“过于模糊”。

9. 从关于第二个多年筹资框架的最近一次累积报告开始，开发署已通过更系统地使用以服务对象为基础的调查（例如全球工作人员调查、总部产品和服务调查以及伙伴调查）改善了其机构总体成果报告的质量，并着手使之与战略计划成果框架更紧密地保持一致。加上更多和更系统地使用评估证据（包括发展成果评估、结果评价以及联合国发展援助框架评价），这将有助于对机构和发展成果的独立鉴定并将改善就战略计划执行情况所作报告的质量。为问责目的而进行评价是一个优先事项，因此开发署提议为这种评价职能大幅度增加经费。

10. 开发署战略规划提出，管理方面的重要优先事项之一是强化“成果文化”，方法是加强成果管理制，以便在规划和成果监测方面用更好的工具、指导和培训为国家和区域一级管理人员的日常管理工作提供支持，特别是要强调使用评估数据和其他独立的鉴定来源对结果进行监测。

11. 就当前系统而言，Atlas 系统的主要重点固然是财务管理并被越来越多地用于项目监测。但是，“平衡记分卡”和“成果和能力评价”等内部成果管理工具的启用，证明“除了注重成果的年度报告之外，未能开发有助于监测成果的具体工具”的断言是不正确的。不过，开发署同意，个人业绩评估工具还未充分做到注重成果。当前修订“成果和能力评价”工具的努力目标之一是将直接与单位工作计划连接，从而与成果管理联系起来。

12. 开发署同意评价定论所说，开发署“项目一级的监测和评价能力……在一些国家办事处”有所下降，“在其他国家办事处，特别是在那些有工作人员专门从事……的国家办事处创造了各种各样监测和评价的办法”。开发署致力于强化国

家办事处的能力，汲取国家一级许多有教益的经验，并确保在各区域提高成果监测和评价的标准，重点是创立、加强和使用国家系统。

13. 要加强成果文化或改善方案重点，系统和工具是必要的但也是不够的。区域和国际一级的努力最终必须不仅要注重工具、系统和培训，而且也要聚焦于在整个组织强化成果问责制文化的长期进程。开发署也认为，区域局对发展成果进行监督以及就方案重点展开对话的能力需要加强，而且需要资源和激励措施帮助管理人员做到这一点。

14. 开发署同意，主要重点应当放在对结果的监测上，包括：(a) 发展出对开发署方案的产出进行分析的技能，以清楚地阐明这些产出如何有助于国家自主取得成果；以及(b) 为使管理人员开展分析并作出简单而有效的报告给予必要的奖励。此外，开发署在寻求进一步区域化的时候，由发展政策局（发展局）和预防危机和复原局（复原局）领导、由全球和区域方案工作人员组成的实践小组，将就方案拟订的发展的实务问题提供实质性的指导。

15. 开发署不同意“各局未被认为应对它们区域国家业务的发展实效承担问责”或“区域的主要切入点是每四年一次的国家方案文件核准程序”的说法。这些说法看来忽视了各区域局在发展实效方面行使监督职能的多种方式，包括与注重成果的年度报告有关的目标设定和报告、监督团、与其它局一道进行的联合分析和评估、区域方案支助团，以及通过开发署知识网进行的同行审议，更不用说围绕政策和宣传文件（例如国家和区域的人类发展报告）而开展的、经常是很热烈的各种讨论。这些仅仅是各区域局行使其实质监督职能的多种方式中的几种。在强化区域局对成果监督的作用时，开发署将寻求在目前开展的最佳做法的基础上在各局建立一种更加系统的办法。

16. (a) “与拉丁美洲和加勒比区域局和阿根廷方案约谈后，看不出有什么出自该局的指导或监督”；以及(b) “互动更可能是围绕着业务问题展开，良好业绩传统上则被认为是资源的调动和发放”——这些说法并没有准确说明开发署管理部门所熟悉的情况。开发署管理部门在一系列活动中与阿根廷和其他国家办事处保持了例行接触，这些活动不但包括上一段所说的活动，而且还包括使用一套业绩指数进行的定期审查，这种指数对各种不同方面加以了考虑，包括方案重点、在知识网中的参与、审计反应、性别均衡和其它问题。

17. 一个强化的活动构架为处理本次评价提出的若干问题提供了更多的机会，这些问题包括：(a) 实质性的关注和监督；(b) 质量保证和知识管理；(c) 支持方案发展和国家办事处能力的咨询服务；以及(d) 反映了实现国家自主取得结果过程中总结国家一级的经验教训的方案设计和执行的产品和工具。此外，通过诸如社区建设、工作规划和伙伴关系发展等若干功能，这个活动构架可以作为促进机构总体目标与全球、区域和国家级方案的拟订保持一致的手段。本次评价增强了

加强这个活动构架的重要性，发展局、复原局和各区域局正在采取步骤朝这个方向努力。

18. 鉴于在战略规划框架中列入结果和指标已是联合国发展集团的共同做法，何况开发署的若干捐助方还要求这样做，因此，开发署将难以执行本次评价报告中“应当停止”这种做法的建议。开发署在这方面与联合国其他组织密切协商开展的努力，部分地处理了国际管理系统在其 2006 年成果管理制评价的建议中提出的一个问题，那就是“用于计量多年筹资框架的目标、服务项目或核心成果的含有业绩指标、定义、计量单位和数据收集的规定方法的业绩监测计划并未制订出来”。国家办事处确实应当在国家一级根据在联发援框架中确认的国家优先事项对结果作出规定。战略计划的宗旨和成果框架不是要对此加以阻止，而是要为国家自主取得结果提供清晰的“界限规则”并按照机构总体成果和目标制定这些规则。

19. 本次评价认为，各国家办事处长期以来把正在进行的国家方案的预期成果纳入每个新修订的多年筹资框架（或与战略计划有关的机构总体框架）的做法，是成果管理制文化薄弱的证据。但如果我们明白，发展进程是由需求驱动的——也就是在一个灵活和更广泛的机构总体框架中理解由当地确定的成果的进程——而且如果我们承认机构总体时间框架和当地时间框架经常会有差异这个事实，这种规划方法就在预料之中了。国家方案的“预期成果”当然是由国家优先事项驱动的。不过，在制订联发援框架、国家方案和各个项目期间提供给各国家对口部门的选择办法清单中都反映了机构总体优先事项。

20. 最后，在评估开发署业绩时，本次评价多少曲解了资源调动的作用。资源的调动是方案取得的成果，而不是其代替品。就开发署在国家、区域和全球各级缔结和加强战略伙伴关系的能力而言，它是衡量成功的一个指标。开发署并不是在一个真空中调动资源，而是凭来自发展成果的信誉调动资源。

21. 不过，开发署承认，在有些情况下，它调动了资源，却没有对落实这些资源的充分能力进行投资，而在其他一些情况下，它为其主要关注领域之外的活动调动了资源。有鉴于此，开发署已在其战略计划中提出一般不参加：(a) 专门的部门活动；(b) 没有全国影响的小型项目；(c) 没有能力建设内容的基本建设；或(d) 单独采购货物和服务，除非在联合国支助千年发展目标总的范畴内有具体要求。

22. 以下附件概述了报告的主要结论和建议以及开发署的回应，包括本组织针对本次评价提出的问题正在采取的步骤。

附件

主要建议和管理部门的回应

评价建议或问题 1。结论 1： 开发署的成果文化薄弱。				
管理部门的回应： 开发署也认为，成果文化需要加强。多年来，在开发署长期执行成果管理制政策的指导下，形成了五花八门的工具和系统——而这一切的基础，正是成果文化。开发署 2008-2011 年战略计划在开发署内部加强成果文化方面迈出了重要一步。开发署最高层决心致力于使用机构总体一级的指标和目标对其成绩进行监测和报告。开发署正在增强发展成果评估的覆盖力度并根据方案拟订的周期安排评估时间，以使这些独立的评估（加上结果评价以及在越来越多情况下的联发援框架评价）能帮助加强成果问责制和组织学习，并开展独立核查，以补充开发署发展活动的内部监督。最后，在 2008 年期间，通过许多单位的集体努力，为成果和为规划、监测及评价和为就结果作出报告而进行管理的内部能力以及内部监督能力，都将得到加强，重点则是使用和建设国家的规划、监测和评价系统。应当指出，本次评价报告没有为关于开发署有一种“支持低水平冒险的文化”的断言提出任何证据。风险必须得到管理，开发署已为此引进了企业风险管理制。				
主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
1.1 订正 2008-2011 年战略计划和机构成果框架并将其提交给执行局。	不迟于 2008 年 6 月	业务支助组，资源局		
1.2 根据战略计划和国家方案拟订的周期安排发展成果评估；增强覆盖力度。	不迟于 2008 年 6 月	执行办公室		
1.3 为改善成果管理提供区域讲习班和专门服务——重点是评估开发署和国家在规划、监测和评价、报告及监督方面的能力通过面对面的和网上的学习获得的改善。	不迟于 2008 年底	各区域局，发展局，业务支助组，管理局，执行办公室		
1.4 在开发署进一步使风险管理主流化，包括把风险管理纳入单位工作计划中，并实施一种从项目水平到单位水平并从单位水平到机构总体水平“增大风险”的机构总体机制。	不迟于 2008 年底	业务支助组，管理局/规划和预算厅，各区域局		

评价建议或问题 2。结论 2：全系统办法对发展效果影响有限。

管理部门的回应：开发署不完全接受“……就开发署总体而言，缺乏具有实质可计量指标的、可持续的人类发展目标，因此无法明确显示国家项目如何为实现可持续人类发展的长期目标作出贡献”的断言。为了将项目成果与实质可计量的发展指标挂钩，开发署各国家办事处已试行了各种各样的方法。这些试点办法已成为（寻求在国家一级和区域一级发展出一种更标准办法的）更广泛的成果管理制举措中的“最佳做法”。在机构总体层次上，战略计划的发展成果框架代表了把国家一级的成果与可持续人类发展的全球目标挂钩的最新努力。开发署致力于更系统地投资于对这些贡献进行监测、评价和报告的能力建设，并相信成果管理能力的加强应当从基础做起，在可能的地方由国家对口部门和国家系统参与。开发署同意“总部所定的机构总体服务项目被证明太多了……”的说法。在战略计划中，第二个多年筹资框架的 30 个服务项目已被减少到通过与国家办事处协商进程制订的 13 个重要成果领域。战略计划下的年度报告将包括开发署工作的质量方面并通过指标的使用显示国家一级的工作与全球目标的关联。应当指出，在将国家方案的结果纳入全球战略计划框架中的时候，国家办事处在与国家的各利益攸关方合作的情况下可以自由选择那些能够反映当地需求和优先事项的机构总体结果，并将根据反映在国家方案文件和国家方案行动计划中的国家情况和优先事项确定更多的相关指标。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
2.1. 用数量减少了的“关键成果领域”取代多年筹资框架服务项目。	不迟于 2008 年 6 月	业务支助组，发展局，复原局，各区域局		
2.2 为在国家、区域和机构总体这三级对战略计划发展成果框架进行监测和报告制订指导方针。	不迟于 2008 年 6 月	发展局，复原局，业务支助组，各区域局		

评价建议或问题 3。结论 3：成果管理制被误解为无助于开发署下放权力的工作方式。

管理部门的回应：“……区域管理层不对国家方案的发展潜力进行详细审查，这是不负责任的做法”的说法并不准确。正如开发署《用户指南》所述，所有国家方案都由相关的区域局进行审查，以确定它们是否符合开发署的政策，包括与有效的成果规划相关的政策。国家方案的审批程序规定，区域局有义务审查成果和（作为国家方案附件的）资源框架，以确保它载有“清晰的产出指标和可持续农业现代化和农村改造指标”，并在提交的国家方案中附上相关区域局方案审查委员会签署的会议记录。评价办公室还从“可评价性”的角度对国家方案进行审查。通过活动构架，在方案制订的一开始就利用咨询服务和知识产品提供实质性的指导和指示，并通过对实践的领导和协调使各项目标进一步保持一致。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
3.1 修订《用户指南》的成果管理一节，以便为制订实事求是的结果、选择显示为实现发展成果而取得进展的指标以及监测进展提供更明确的机构总体标准。	2008 年第一季度	业务支助组		
3.2 改进和执行活动构架的咨询、方案支助及领导和协调的职能。	2008-2009 年	发展局，复原局，各区域局		

评价建议或问题 4。结论 4：各种制度无助于建设成果文化。

管理部门的回应：开发署同意“系统过于复杂耗时”的定论。战略计划的重要管理举措之一就是**对成果管理制工具和程序加以简化和一体化**，以加强开发署的业绩计量系统。强化后的举措正在与主要用户（即：负责管理和监督发展方案的国家办事处和区域局管理人员）密切协商，创建一个**成果管理制综合平台**。这项举措寻求简化国家办事处和总部单位的规划、监测和评价以及报告周期，并将有关发展、联合国协调和管理成果的所有重要的机构总体信息工具和信息来源整合为一个可以根据用户具体需求定做的网上平台。由于减少了在复杂耗时系统上所花费的时间，管理人员得到培训和支持，就可以专注于实质性的问题。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
4.1 执行强化的成果管理制项目以整合、改进和简化工具及系统。	第一阶段（平台第一版包括用户资料输入单元，不迟于2008年1月完成设计和投入使用）	业务支助组，各区域局，管理局/商业服务中心，管理局/信息系统和技术处，管理局/规划和预算厅，发展局，复原局		

评价建议或问题 5。建议 1：领导和指导。

管理部门的回应：开发署认识到，开发署领导需要就成果问责制发出有力和一致的信息，同时加强对管理人员在成果管理方面的成功进行跟踪、计量和报告的制度，包括对工作人员的激励措施以及把取得成果与职业提升更明确地挂钩。能力发展一向是而且将继续是高级管理人员努力加强成果管理制文化的一个主要重点（因为加强国家能力是开发署所有工作中的“最重要贡献”）。为支持高级管理人员的这些努力设计了若干战略计划举措和相关的管理举措，包括问责制框架、能力发展成果管理的培训及工具、评价职能的强化及“成果和能力评价”格式的修订以及将个人业绩评估更紧密地与单位工作计划挂钩的进程。与“成果和能力评价”有关的重要相关行动在下文的主要行动 9.1 下叙述。在使用“结果管理”这个说法时，重要的是应当区分(a) 为形成和报告结果而负责，而这是国家对口部门的责任；以及(b) 改善开发署就自己的产出如何帮助取得发展结果进行监测和作出报告的内部能力。应当强调指出，在项目一级对成果进行监测同样重要，因为这一级的成果由开发署掌控并要为之承担问责。此外，有力的项目监测还将改善对有助于取得更高水平结果的成果的评估。强化成果管理的内部能力的主要相关行动已在上文的主要行动 1.3 下叙述。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
5.1 高级部门就战略计划的执行而从事的规划、监督和报告将以优先加强成果管理的内部能力的方式进行。	2008-2011 年	执行办公室		

评价建议或问题 6。建议 2：全球目标、地方解决方案：提高战略成果框架的作用。

管理部门的回应：在战略计划中列入“衡量发展方面实质性变化的指标，这些指标与千年发展目标所用的指标相似”的建议，已在前一次战略计划发展成果框架修订期间处理。本次评价认为，机构总体结果和指标的设定与地方确定的联发援框架和国家方案结果的设定是不一致的。这种看法与开发署的经验有出入。国家办事处将继续把它们自己的结果纳入机构总体结果之中，这与多年筹资框架中目前对“核心成果”的处理办法相似。它们在这样做的时候，将从机构总体结果的全部选择办法清单中只挑选出那些符合反映在国家方案中的国家需求和优先事项的那些办法。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
6.1 参照机构总体结果指标和目标，就战略计划发展成果框架的执行进行监测和报告。	2010年6月	业务支助组，发展局，复原局，伙伴关系局，管理局，各区域局，执行办公室		

评价建议或问题 7。建议 3：在国家办事处为结果管理提供支助。

管理部门的回应：开发署将为改善国家办事处内部的这些能力进行投资。讲习班和其它学习机会将提供“实用工具和指导准则，以便国家办事处规划各个项目如何帮助获得方案结果，并使各项指标更加具体化”。开发署同意关于发展局“根据良好惯例制订有记录的干预模式”的建议。作为其知识管理职能的一个组成部分并通过其调整程序，发展局将继续在此领域中改进其产品和服务。这一工作的实效将被记录在成果预算制框架中以及更具体而言记录在总部的“产品和服务调查”中。关于设立一个事先“质量保证程序”的建议需要仔细审议，以免其变为一个纯粹的官僚程序，并确保它与目前的国家方案和TRAC-2审查程序以及与评价及审计等事后保证具有互补性。这应当在当前制订机构总体监督政策的范围内进行。

主要行动	期限	负责单位	跟踪	
			评论意见	状况
7.1 参见主要行动 1.3 和 4.1。				
7.2 在与战略计划保持一致的情况下执行知识管理产品和服务战略。	2008-2009年	发展局		
7.3 制订机构总体监督政策并争取获得核准。	2008年1月	评价办公室，执行办公室，业务支助组，管理局，审计和业绩审查处（审查处）		

评价建议或问题 8。 建议 4： 扩大对评价及业绩审计的投入和运用。				
管理部门的回应： 开发署请求在其 2008-2009 两年期预算中大幅度增加评价所需资金，特别是为了增强覆盖力度和加强发展成果评估的使用。开发署还正在更新其审计准则中核查发展成果的办法。				
<i>主要行动</i>	<i>期限</i>	<i>负责单位</i>	<i>跟踪</i>	
			<i>评论意见</i>	<i>状况</i>
8.1 参见主要行动				
8.2 修订有关发展成果核查的审计准则。	2008 年	审查处		
评价建议或问题 9。 问题： 强化作为成果问责制工具的“成果和能力评价”。				
管理部门的回应： 开发署同意需要加强“成果和能力评价”与发展结果（以及与管理与协调成果）之间的关联。开发署正在修订“成果和能力评价”，部分原因是为了将其更明确地与单位一级的工作规划和评估程序挂钩。				
<i>主要行动</i>	<i>期限</i>	<i>负责单位</i>	<i>跟踪</i>	
			<i>评论意见</i>	<i>状况</i>
9.1 为个人业绩规划和评估而修订“成果和能力评价”，以加强与单位工作计划成果的关联。	2009 年推出	人力处		

* 执行状况由评价资源中心用电子方式跟踪 (<http://erc.undp.org>)。