



2010 年年度会议

2010 年 6 月 21 日至 7 月 2 日，日内瓦

临时议程项目 4

评价

对开发署评价政策的独立审查

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言	2
二. 评价政策对相关基金和方案的影响	3
三. 评价政策的相关性	3
四. 开发署的独立评价——与政策相关的改变	5
五. 开发署的分散评价——与政策相关的改变	8
六. 总体结论	11
七. 建议	12



一. 引言

1. 开发署首项评价政策经执行局 2006 年年度会议批准，为开发署内部评价职能建立了共同的体制基础。该政策的意图除其他外包括：提高创造和利用评价知识促进组织学习方面的透明度、一致性和效率；进行成果管理；以及支持问责制。本文件是应执行局第 2006/20 号决定编写的，该决定要求开发署向 2009 年年度会议提交对评价政策执行情况的审查。本次审查着眼于自 2006 年以来的经验和业绩，并就所需措施和修改提出前瞻性的建议。

2. 开发署的评价分为两类：独立评价，由评价办公室进行；分散评价，由各方案单位委托进行。评价办公室独立于管理层，由一名主任领导，主任通过开发署署长向开发署执行局负责。评价办公室的责任包括两方面：(a) 向执行局提供来自机构问责、决策和改进情况评价的有效和可靠信息；以及(b) 提高评价职能的独立性、公信力和效用，以及该职能在支持联合国改革和国家自主权方面的连贯性、协调性和一致性。各方案单位——开发署各国家办事处、区域局以及政策和实践局——负责各自评价计划中概述的分散评价。这些单位还确保各项评价提供充分的资料，说明开发署的支助在特定背景下取得的整体业绩。

3. 这项独立审查的职权范围于 2009 年初起草并商定，2009 年 3 月任命了咨询人。审查进程从 4 月份向开发署各总部派出任务团开始，任务团的目的是找出与评价政策有关的需求，并在评价办公室内部及更大范围内与主要利益攸关方讨论评价政策的执行情况。还对主要文件进行了审查，并对来自先前对开发署国家一级评价活动的一项评价的证据进行了分析。起草了一份概述拟议审查方法和主要数据收集手段的最初报告，并与独立咨询小组¹和评价办公室进行了讨论；确定了方式和方法上的调整。随后，5 月份对越南、埃及和斯威士兰以及一个区域中心——设在约翰内斯堡的东非和南部非洲次区域办事处——进行了为期 10 天的实地访问。6 月份对纽约进行了后续访问，以便确证审查结果和出席执行局对评价政策的作用和使用的审议。独立审查的初稿于 2009 年 8 月完成，审查结果和初步建议在执行局第二届常会上作了非正式介绍。决定将审查期延长至 2009 年底，以便认可并考虑新的发展成果规划、监测和评价手册——这反映了这份关于评价政策执行问题的新文件的重要性。独立咨询小组评估了一份修改报告草案，它经过评价办公室和高级管理层检查事实准确性，于 12 月份定稿。

4. 本次独立审查在不同程度上涉及职权范围中指出的问题，有意将重点放在审查人认为重要的问题上，同时考虑到覆盖深度和现有资源。但是，审查人本可发现某些可以有效开展更多工作的领域。原本目的是审查该政策在开发署相关基金

¹ 该小组负责确保审查进程和产品的质量，方法是就进程和实施方式/方法以及处理职权范围的程度提供指导。

和方案中的影响，该目的没有完全达到。审查人还承认，如果对评价的传播、后续活动和知识管理给予更多重视，审查本可得到加强。此外，审查人使用的基于网络的调查未能完全有效地提供来自国家和区域各级的有力证据，说明分散评价系统的状况以及分散评价对管理决策和学习的效用，或说明该政策对行为的影响程度和原因。这三个问题已包括在通过其他研究收集的证据中，审查人没有什么理由认为，如果投入了必要的资源，审查结果和结论会有显著不同，但也承认这是一个假设。

5. 本次独立审查分为三个主要部分，包括三个相关问题：

(a) 评价政策的相关性。对这一问题的评估方法是询问该政策是否规定了正确的措施，因为该政策的目的是“为开发署的评价职能建立共同的体制基础”。

(b) 评价办公室开展独立评价的绩效。了解评价政策对评价办公室开展独立评级的绩效的影响，对照以下方面进行审查：(一) 该政策有何具体规定；以及(二) 其他国际组织的做法和经验。

(c) 分散评价的绩效。审查评价政策对分散评价系统绩效的影响。

6. 最后一节就所需措施和修改提出主要建议，以提高评价工作对该组织的作用。

二. 评价政策对相关基金和方案的影响

7. 独立审查的职权范围包括对开发署相关基金和方案——联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国资本发展基金(资发基金)以及联合国志愿人员方案(志愿人员方案)——执行评价政策情况的评估。由于时间限制，未能充分达到这一要求，因此，审查的重点是开发署。应当指出，相关基金和方案的基本评价方法会与开发署的方法相似，因为它们都使用联合国评价小组的规范和标准。不过，评价政策本身在开发署与相关基金和方案如何处理评价方面有显著差异。评价政策明确规定了评价办公室开展独立评价的作用及其与执行局的关系。但该政策没有就相关基金和方案内部中央评价部门的独立性作出这种承诺。与妇发基金和资发基金评价工作负责人的讨论表明，他们主要利用评价政策的杠杆作用，通过增加人手和预算来加强评价职能。没有证据表明在志愿人员方案中产生了同等影响，该政策在志愿人员方案的主要影响是有助于实行管理层对评价结果的回应制度。妇发基金将评价政策作为一个广泛框架，在其中制定与两性平等工作有关的更详细设想和新工具、新方法，从而使评价的数量和规模得以增加。因此，妇发基金出现了一个很强的评价部门，其方法与开发署的方法不同。

三. 评价政策的相关性

8. 该政策设想在开发署内部由一个强化和独立的评估办公室主要负责旨在支持机构一级监督的评价工作。与此相反，各方案单位委托进行的分散评价主要用于国家一级的管理决策和学习。

9. 审查期间答复人的意见表明，该政策总体上是切实和充分的。但是，工作人员和一些高级管理人员认为，由该政策产生的评价职能是期望性的，“基本上是在描述别人在评价框架内应该如何处理事情，而没有明示哪些方面应该改变。”这一点在独立评价与分散评价的区分上最为明显，对此，一些工作人员，包括高级工作人员，仍然念念不忘以前“……开发署的评价作为同一个实体”的时候。

10. 对照 2005 年商定的联合国评价小组规范和标准，现行政策是切合实际的，但并非面面俱到。以下问题可能需要更详细的联合国评价小组规范和标准：(a) 如何排定评价工作的优先次序并进行规划；以及(b) 评价工作如何组织、管理和预算。这些问题的处理途径是：开发署的方案和业务政策及程序；2007 年在一个网上平台上推出的全机构“规范性内容”；以及 2009 年 9 月推出的发展成果规划、监测和评价手册。

11. 将开发署的政策与联合国另外两个组织——联合国儿童基金会(儿童基金会)和国际农业发展基金(农发基金)——的评价政策相比较，显示三者处理的广泛问题几乎相同。但是，儿童基金会和农发基金的政策在某些领域提供了显然较多的细节，由此显出了开发署的政策是否充分的问题。

12. 儿童基金会的评价政策更详细地概述了其分散评价系统，以及哪些措施应该到位；这些问题已包括在开发署的方案和业务政策及程序以及 2009 年的发展成果规划、监测和评价手册中，没有必要将它们列入该政策。

13. 农发基金评价政策相当详细地规定了如何确立和保持其评价办公室的独立性，这可作为一个范例，说明联合国组织如何能够明确评价工作独立性的体制保障。还须指出的是，联合国评价小组的规范和标准并不是唯一可用来评估多边组织内独立评估办公室的独立性的标准。例如，与联合国评价小组相当的、侧重于国际金融机构的评估协调小组发布了具体的指导，目的是确立和保持这些机构内中央评价职能的独立性。这种指导在几个主要方面不同于联合国评价小组的规范和标准，它更注意：(a) 确定执行局或指定的委员会在制定和批准评价办公室的工作方案和预算方面的作用；以及(b) 规定必要的人力资源规则和程序，以确保该组织的高级管理层，包括相当于署长的管理层对评估办公室的工作人员或管理人员不具管辖权。还应指出的是，2005 年开发署评价办公室同行审议²提出了一系列建议，主张比联合国评价小组规范和标准所作规定更进一步，将评价办公室的独立性制度化并给予保障；现行政策中含有这些建议内容。虽然承认评价协调小组处理独立性的办法很符合国际金融机构的治理结构和做法(与整个联合国的做法和结构大不相同)，但该政策没有充分规定一系列体制保障措施，甚至广泛的评价界都会认为必须规定这些保障措施，才能保持独立性。

14. 关于评价政策在全组织得到了解的程度，证据彼此各异。作为本次审查的一部分委托进行的调查结果表明，该政策在内部广为知晓，但其他证据显示的情况

² 丹麦外交部(2006 年)多边组织评价工作同行审议。

却不同。调查结果没有在对高级管理层的所有访谈中得到确认，参与监测和评价培训的几位管理人和专家说，大多数工作人员对该政策仍然缺乏基本了解。这一不同看法已得到调查结果的证实，相当多的答复人认为，该政策是要作为关于开发署内部如何委托和规划评价工作以及监测与评价的手册。显然，这从来就不是评价政策的目的，因为这些理所当然地已在开发署的发展成果规划、监测和评价手册中予以处理。

四. 开发署的独立评价——与政策相关的改变

15. 开发署评价政策第二节规定，评价工作将按照联合国评价小组关于联合国系统评价的规范和标准进行。它还指明了8个需要处理的专题：独立性、意向性、透明度、道德操守、公正性、质量、及时性和效用。本次审查将这8个专题分为三类：独立性；独立评价的开展及其质量；以及评价的利用。至于评价办公室和评价政策在何种程度上使开发署得以促进整个联合国在提高国家自主权和能力方面的任务，并推动全系统在评价合作方面的进展——这些已确定为评价办公室的责任——该问题另作审议。

独立性

16. 从证据得出的主要结论是，评价办公室表现了独立评价单位应有的行为。审查没有发现什么证据表明高级管理层刻意削弱评价办公室的独立性。这种独立性反映了评价办公室主任所作的努力，也有赖于署长的积极支持和宽容。这证实了2005年开发署评价办公室同行审议的结果。

17. 关于落实体制保障、以保持这一独立性的证据较少。该政策虽然符合联合国评价小组的规范和标准，但它指定署长负责维护评价办公室的独立性，其中有潜在的利益冲突。执行局也负责确保评价办公室的独立性，但执行局如何做到这一点，没有详细规定，也没有证据表明已实施有关程序，从而无论有没有诸如本次审查之类的定期审查，都能在这一领域持续进行监督。

18. 特别是，“独立”的评价职能的负责人应该在人力资源和预算问题上有决定权，以防高级方案管理人利用这些程序对评价办公室负责人的独立性和酌处权限造成不利影响。这种独立性应受制于人力资源和财务制度以及组织程序的使用和透明执行，因为独立性并不意味着评价办公室负责人没有问责制。

19. 现行政策没有给予评价办公室主任在人力资源和财务问题上的决定权。至少在一个事例中，高级管理层否决了评价办公室主任选聘的一名新工作人员，表明方案管理层可能造成不当影响。这种独立性没有在开发署内部“制度化”——这是对长期保持独立性的主要威胁。假如对最近的儿童基金会评价政策进行审查，可能会得出这一相同结论。相反的是，农发基金的政策详细处理了很多这类问题，包括由农发基金主席承诺向农发基金评价单位负责人授予人力资源权力。农发基

金和多边发展银行评价政策将独立性制度化，这更接近于广泛的评价界所认为的良好做法，可作为如何处理独立性问题的范例。

独立评价的质量和开展

20. 访谈没有证明预算的增加受到刻意的限制，从而影响到评价办公室的独立性或有效性。值得注意的是，目前确定预算的办法仍未充分处理 2005 年开发署评价办公室同行审议在以下方面的结论：确保评价方案的规划与预算编制之间的明确联系；以及确保执行局有机会、也有必要的资料，能够就评价办公室预算是否充分的问题采取知情的立场。同行审议还指出，各组织的预算虽然很难直接比较，但由评价办公室管理的单项评价的预算显然是各种预算中较低的。这一意见仍然适用。

21. 在联合国评价小组的规范和标准中被确定为对质量至关重要的领域已得到加强，同行审议小组就提高质量问题提出的一些建议已得到采纳。独立审查确认，过去四年来，评价办公室及开发署其他部门按照该政策第 29(a)段的要求，在加强重视独立评价进程的质量方面取得了进展。经过对评价办公室最近多项评价工作的评估，本次审查的总体结论是，评价办公室所作评价的质量和信誉得到了保持，在总体上是适当的。

22. 尽管过去几年来取得了重大进展，目前达到的质量与能够和应该达到的质量之间仍有不小差距。对提高独立评价的质量造成束缚的制约因素是方案和项目的“可评价性”。所有独立评价都在很大程度上依靠从本组织的规划、监测和分散评价系统中取得的证据。因此，独立评价的质量取决于来自这些系统的资料的质量和可用性。该政策第 24 段确认了分散评价对独立评价的重要性，其中规定：“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”。但是，最近的“发展成果评估”（对国家方案所作贡献的评价）以及机构一级的“专题评价”一致发现：(a) 缺乏分散的成果评价（见评价工作年度报告中关于这一问题的统计数字）；(b) 关于各种基本问题的数据库不可靠；以及(c) 执行情况报告不足。影响质量的最重要因素具有系统性质，超出了评价办公室能够直接解决的范围。分散评价是该组织投资迟缓的一个领域，问题仍然在于管理层是否给予足够的重视。

23. 审查还发现了对保持质量的潜在威胁。评价办公室可以说是其自身成功的受害者，部分原因是预算和完成的评估工作迅速增加，执行局对评估产品的需求也在增加。但是，为回应这一需求，必须作出改变，让评价办公室来管理评价工作。内部专长的使用越来越注重质量。最初，评价办公室围绕以下内容设立了三个小组：(a) 国家一级评价（发展成果评估）的各级方案以及区域和全球合作框架；(b) 专题/战略评价；以及(c) 方法。这种结构有助于促进高水平的评价活动，同时产生和(或)改进方法工具，使中央评价活动得到指导。最近，评价办公室的结构已经改变，以便具备专题和方法专长的工作人员能够在各自擅长的领域开展各类不

同的评估工作。此外，评价办公室目前在其所有评价工作中使用外部质量保证小组，进一步提高了质量。尽管有这些积极的发展，评价办公室继续越来越多地将评估工作外包给独立咨询人(以及咨询实体)，而这个过程存在许多问题，包括缺少熟悉联合国系统、了解不断变化的发展评估领域并具有相关的高度技能、同时在性别和地域上具有文化多样性的高素质咨询人。因此，质量取决于评价办公室能在何种程度上组成达到这些要求的咨询人队伍，而证据表明这对评价办公室一直是一个挑战。

评价的利用

24. 对调查的答复表明，执行局进行的独立评估的利用情况和相关性是好的，审查人也发现，有确凿证据显示开发署向执行局承担的问责已大为加强。与执行局成员的访谈证实，这一点之所以能够做到，是由于可接受的质量和扩大的独立评价方案范围。从执行局的决定中得到的证据还表明，评价办公室开展的独立评价显著增多，其直接原因是：对这类评价有更多需求，以使用来为各种决定提供信息；与评价结果的用户开展了更为密切的合作。

25. 管理部门对独立评估结果和建议的回应和利用情况正在改善。评价资源中心数据库³的一项审查表明，对管理部门回应机构一级评价的要求日益得到遵守，尽管仍有改进的余地。评价办公室报告说，2006年1月至2009年11月之间完成的40次独立评估中，75%有管理部门的回应输入管理评价资源中心并得到跟踪。监测和跟踪管理活动实际执行情况的系统仍在发展之中，评价建议在何种程度上确实影响国家一级的方案设计和重新制定，目前尚不得知，需要加以处理。不过，机构和国家级多名参加对话者向审查人表示，方案管理人的重点仍然是确保完成各项任务，然后在目前使用的评价资源中心跟踪系统中以彩色编码显示其成果，而不是确保针对这些建议所依据的经验教训采取行动。

26. 关于伙伴国政府是否认为独立评价有用，这方面的各种证据差异更大。各项国家个案研究和一项对发展成果独立评估开展情况的评估表明，这一进程涉及与国家办事处和伙伴国代表的紧张磋商。结果、结论和建议也经过了与政府代表和民间社会参与者的讨论。然而，在伙伴政府代表看来，由于管理层的回应不与伙伴政府共享，从建议到管理层的回应、再到方案制定的改变，这一流程存在缺口。这明显关系到国家对评价产品的自主权，也关系到这些产品如何用于影响由伙伴国核可、并由开发署最终向执行局负责的决定。

27. 对评价办公室而言，按照评价政策的规定加强国家自主权和能力，仍然是一项进展之中的工作，今后应作为优先事项。审查还认定，应采取细致的办法，确

³ 评价资源中心是一个基于网络、可让公众查阅的评价数据库，由评价办公室维持。各方案单位将其评价计划、职权范围、报告和管理层回应直接上载到数据库。2008年，该数据库扩大，纳入了资发基金和志愿人员方案。2010年初还将纳入妇发基金。

定国家自主权在什么情况下至关重要。对机构评价而言，国家自主权不一定是主要目标，但造成混乱的是，这些评价需要大量国家一级的评价工作，以部分弥补来自分散评价系统的证据的不足。不过，审查人认为，在加强国家对发展成果评估和分散评价的自主权方面需要增加投资。虽然该政策承认这一点，但这仍然是一个主要的实施问题，评价办公室和方案管理层必须认真处理。

28. 审查注意到，开发署在联合国评价小组内部做出了成功和可信的努力，以求在满足某些超出开发署任务范围的评价需求方面发挥促进作用。评价政策正确地期望主要利益攸关方给予合作和参与，提倡加强联合国评价小组主持下的专业合作。这应该受到赞扬。

五. 开发署的分散评价——与政策相关的改变

29. 如该政策所规定，分散评价的目的是促进管理决策和学习。作为本次审查的一部分委托进行的基于网络的调查未能成功地从国家和区域各级取得有力证据，以证明分散评价在何种程度上确实用于达到这两个目的。然而，2008年开发署成果管理评价的主要结论⁴表明，开发署的成果文化仍然薄弱，高级管理层缺乏领导作用和优先重视。这些结论同样适用于分散评价系统，表明该政策所设想的目标尚未实现。

能力和指导

30. 在落实所需的指导和能力方面取得了进展，但比较缓慢，或是仅限于该组织的某些部门。2007年发布了方案和业务政策及程序下的指导，2009年底发布了新的手册。事后看来，这些本应更早发布。

31. 来自评价办公室年度报告的证据表明，国家一级的监测和评价职能日益专业化，2007年至2008年间，专职监测和评价工作人员从38人增至46人，⁵其监测和评价支持职能也更具多样性。但是，这些报告也指出，在拥有监测和评价专长的部门，这些工作人员与高级管理层互动协作的机会有限。监测和评价人员往往是以“非核心”供资的短期合同雇用的，这不利于建立和维持有效的监测和评价系统。在较小的国家办事处，监测和评价协调人将监测和评价作为其他几项任务之一来处理。

32. 对各区域局作用的审查清楚地显示了评价政策与评价现实之间的差距。各区域主任担负重大责任，行使职能监督，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在评价方面的能力。区域主任还负责根据质量标准

⁴ 开发署成果管理评价，2007年12月。

⁵ 这仍然意味着大多数国家方案小组没有监测和评价专家，专家的分配也不是基于对需要和机会的整体评估。

所述要求核可评价计划草案的质量，然后作为国家方案文件的附件提交执行局审议。此外，他们还负责确保评价产品的质量，包括评价工作职权范围以及各国家办事处编写的报告。这套详细的职能关系到该组织的整体需要，但履行这些职能所需的专长人员没有到位，对涉及各级分散监测和评价工作的咨询服务和监督的需求日益增加，但没有得到落实。对区域局情况的审查发现，除非洲区域局以外，其他局的相关工作人员职位数目自 2006 年一直不变甚或还有减少。审查还发现，预防危机和复原局聘请了评估专长人员，但其他政策局没有这样做。

筹资

33. 评价工作筹资方面的挑战在分散评价职能这一层面较为突出。该政策第 20 段规定：“国家办事处、区域局、做法和政策局以及相关基金和方案的高级管理层将确保为评价提供充分的资源”。审查人对这项政策的意图是否现实提出了疑问。对各项目而言，围绕评价资源的做法是在项目预算的监测和评价职能下分配资源，因而这些资源受制于同项目供资方的谈判。国家方案成果评价没有中央供资，因此，寻找和落实监测和评价这些成果或方案所需的财政资源意味着更多的挑战，因为不能向任何一个项目直接收取这些费用。最常见的融资机制是从相关项目中收集资源。新的手册正确地指出，迫切需要在规划阶段划拨充分的财政和人力资源，但审查人认为，手册并未充分突出这一关键问题。

遵守情况

34. 2006 年启用了一套跟踪系统，以便评估强制性成果评价要求的遵守情况。开发署实施这一系统应该受到赞扬；尽管这类系统国际金融机构很常见，联合国其他大多数组织和双边捐助方都没有用这样的系统来跟踪分散评价工作。但是，遵守系统确实取决于方案单位是否已制定评价计划。审查人指出，在审查期间，各区域局或主要政策局都没有制定这样的计划——这表明各局大多对分散评价不够重视。

35. 2006 年 1 月至 2009 年 11 月间，279 项已计划的国家方案成果评价实际上只完成了 37%。但情况可能在改善，审查人注意到，2008 年，15 个完成方案周期的国家方案中，有 9 个完成了原定评价计划中确定的强制性成果评价。就各区域局和政策局而言，一些成果评价已委托进行，但审查人发现，2006 年以来的情况并未显出重大改观，2006 年评价办公室曾认定，由于成果评价不足，它无法在区域合作框架评价中采用“元评价”办法。

36. 很多人认为，成果评价是评价政策规定的一项强制性要求。因此，它被国家办事处工作人员视为“……已经花时间进行其他形式评估和审查之后的一个负担”。审查人发现，无论执行局还是高级管理层都很少显出愿意确保遵守这一强制性规则，但应该考虑到，由于这一规则未得到遵守，已对评价办公室所作评价的质量以及开发署确定其对国家一级伙伴应作贡献的能力产生了不利影响。

质量

37. 为回应执行局提出的关切问题，评价办公室对 2007 年完成的 18 项成果评价进行了评估。评估结论是，当时 34% 的报告从“基本令人满意”到“非常令人满意”不等，66% 的报告“不令人满意”。独立审查发现，目前的情况并未显出任何改善。2007 年推出的方案和业务政策及程序以及 2009 年的新手册可能在一定程度上处理了质量差和覆盖面不足的问题，但该问题仍有待检验。审查人也承认，分散评价的质量问题是所有各组织面临的挑战。

国家自主权与联合国改革

38. 国家自主权、机构业绩报告以及整个联合国的改革提出了国家一级分散评价的目的和利用的问题。该政策认识到这些问题，因此仍然具有相关性，但困难在于方案管理层如何能够学习管理这些问题。

39. 据 2009 年手册所述，在拟定开发署方案文件中的成果说明时，管理人和工作人员应明确在开发署及其伙伴（以及非伙伴）能有一定程度影响的层面取得的成果。这就相当于通常所说的组织或国家方案成果。但是，作为联合国发展援助框架（联发援框架）简化议程的一部分，联合国发展集团（发展集团）于 2009 年底实行了一项改革，统一使用联发援框架各成果框架下的成果。因此，国家方案成果将停止使用，而联发援框架各成果框架将只包括联发援框架的成果。这就意味着联合国单个组织进行的成果评价会越来越无关紧要，更需要的是政府和有贡献的联合国组织对联发援框架成果进行的联合评价。从联合国和政府的角度来看，这一决定是合理的，因为它与开发署的评价政策没有冲突，后者要求开展更多的联合评价。

40. 然而，如果联发援框架进程中不再使用国家方案成果，就出现了开发署目前采用的分散评价办法如何运作的重大问题，因为这类评价的重点是国家一级的方案成果。拟定该问题的替代性应对办法或摆明利弊均不在本次审查的职权范围内，但显而易见的是，开发署应该紧急考虑如何应对并确保对方案和业务、政策和程序以及新的手册进行修改，以反映这种应对措施。

41. 为回应 2007 年三年度全面政策审查，发展集团最近发布的指导要求驻地协调员在联合国国家工作队支持下，对照联发援框架中商定的成果向国家当局报告所取得的进展。其影响是，分散评价将需要在设计上有助于该报告，这是有利的，因为它增加了政府切实要求提供成果信息的机会，因此也增加了评价对国家一级伙伴的作用。遗憾的是，它也给联合国单个组织及其中央评价单位造成一些问题，因为来自分散评价系统的证据将用于评价机构一级的目标，以达到理事机构问责制的要求。对这些问题，评价办公室需要在联合国评价小组内开展工作，以制定应对措施。

42. 如果是几个伙伴“共有”的成果，就意味着它们将被共同评价，实行共同评价的倾向在该政策得到了认可。对努力实现同一成果的多个伙伴的贡献进行评

价，需要具备有力的方案逻辑，以显示每个伙伴如何促进实现共同的成果，同时还需要的“变化”原则。它也意味着所有伙伴均已实行以成果规划和管理为基础的果管理办法。过去两年来，开发署管理层通过简化和合并各种成果管理工具和过程，更加优先重视加强业绩计量系统，应该得到赞扬。这一举措被称为加强型成果管理平台，它是在与主要用户即国家办事处和各区域局负责管理和监督发展方案的管理人密切磋商的基础上实施的。该举措力求简化国家办事处和总部各单位的规划、监测和评价以及报告周期，并且将有关发展、联合国协调和管理成果的重要机构信息工具和信息来源合并到一个可根据用户需要专门设计的网络平台。但是，成果管理办法仍未在整个联合国组织甚或外部伙伴之中统一实行。

43. 评价政策规定的分散评价办法范围很广，足以使国家方案以及整个开发署能够在国家一级适应这一变化，同时也满足机构一级的需要。挑战不在于政策本身，而在于评价办公室和高级管理层保持对内部和外部举措的战略监督，这关系到国家办事处工作人员如何应对正在发生的变化。

六. 总体结论

44. 七条主要结论构成了本次审查的前瞻性建议的框架。它们是：

(a) 该评价政策原本切合实际并仍然切合实际；

(b) 基本上不需要修改现行政策文件，因为正确的原则已经确定。挑战在于政策的执行；

(c) 必须具体指明预算编制和人力资源业务程序的改变，才能使评价办公室的独立性制度化；

(d) 独立评价在开发署已经确立，而且对执行局有用，尽管它没有在系统和程序上充分制度化。此外，困难在于使高级管理层在方案拟定和规划决策过程中更多地利用独立评价。按照联合国评价小组规范和标准中的规定，处理系统问题，使独立性制度化，并不等于落实评价界很多人认为可取的所有保障措施。与国际金融机构做法的比较以及 2005 年对开发署评价工作的同行审议所产生的相关建议都表明了这一点。还必须认真处理国家主权及其对发展成果评估一类评价工作的影响，并处理开发署应如何建立国家一级评价能力的问题；

(e) 评价办公室已着力加强其评价工作的质量，但工作量的迅速增加可能会使评价质量面临风险。这不是一个迫在眉睫的威胁，但应该监测这种风险。

(f) 独立评价质量的显著提高取决于加强开发署措施的基本“可评价性”。高级管理层应该更紧迫、更坚决地执行新的发展成果规划、监测和评价手册中提出的办法和所作的承诺。

(g) 评价政策所设想的分散评价尚未在开发署确立。审查发现，分散评价没有显出对管理决策和学习大有裨益，如政策所述。仍然存在开发署高级领导层是

否充分重视确保制定分散评价系统和建设“成果文化”的问题。在提高这些产品的覆盖面、质量和效用方面也仍然存在挑战。更大的挑战则是确保开发署的分散评价办法认可并适应联合国在国家一级的改革举措，这意味着政府具有更大的自主权和领导作用，也意味着成果评价将越来越多地需要由对联发援框架共同成果有贡献的联合国组织进行联合评价。

七. 建议

45. 本章所载建议有几条是针对评价办公室的，但很多建议具有系统性，需要开发署高级管理层在执行局的积极支持下采取行动。

建议 1：针对高级管理层和执行局

46. 审查发现的证据表明，最大的挑战在于高级管理层按照评价政策的设想促进改善分散评价系统的步伐和承诺。大多数问题和挑战已经确定，解决和应对办法也已在新的成果规划、监测和评估手册中列明。

47. 建议。开发署高级管理层必须决定，分散评价的优先程度是否足以使其愿意承诺给予所需的重视和资源，以执行新的发展成果规划、监测和评估手册中设想的办法。管理层应通过以下方法这样做：

- (a) 承认挑战之重大；
- (b) 发挥明确的牵头作用，确保尽可能迅速、有效地落实所设想的改变；并且
- (c) 必要时修改开发署方案和业务政策及程序，确保手册与政策和程序一致；
- (d) 界定所需的手段、能力和时限，以执行必要的改变，从而加强分散评价系统，确保分配资源、适当监测执行情况并在需要时采取改正行动。

48. 这条建议要求对整个规划和项目周期的系统和做法作出改变，将“评价”纳入所有制定之中的新举措，并纳入工作人员考绩系统。

建议 2：针对高级管理层和评价办公室

49. 开发署战略计划中概述的国家自主权原则应该适用于评价工作。发展集团最近推出的支持联合国在国家一级工作方式改革的举措，将从 2010 年开始对国家办事处分散评价的意义和作用产生重大影响。由于联发援框架简化议程，统一使用联发援框架各成果框架的成果而取消使用国家方案成果，意味着联合国单个组织所作成果评价的相关性减弱，更需要的是由政府和有贡献的联合国组织对联发援框架成果进行联合评价。为回应 2007 年三年度全面政策审查，发展集团最近发布的指导要求驻地协调员在联合国国家工作队支持下，对照联发援框架中的商

定成果向国家当局报告所取得的进展，这将越来越多地意味着分散评价需要在设计上有助于该报告。

50. **建议。**开发署高级管理层需要利用机会加强国家队评价工作的自主权和领导作用。为回应发展集团就国家一级使用的报告和成果框架提出的改变，开发署高级管理层需要修改新的发展成果规划、监测和评价手册、开发署方案和业务政策及程序以及其他工具和准则。

51. 这些修改还应认识到，评价办公室不断需要利用这些资料进行发展成果评估和机构一级的评价，这些工作对于实现机构一级的问责和学习目标仍有必要。评价办公室应根据这些变化重新评估其方法指导，并在联合国评价小组内开展工作，以便就如何平衡机构和国家一级对评价证据的需求问题制定共同应对措施。

建议 3：针对执行局

52. 评价办公室虽然独立于开发署的方案职能，其独立性仍然依赖于署长的宽容。这与农发基金评价政策中的惯例和方法形成反差。

53. **建议。**执行局应修正评价政策，将评价办公室的独立性制度化。这包括：

(a) 评价办公室主任的征聘。在现行政策中，署长与执行局协商后任命评价办公室主任，并确保任职无利益冲突，包括限定任期为四年，可连任一次，但禁止再度在该组织任职。如果执行局在任命主任方面的作用得到加强，并在政策中予以明确规定，独立性的制度化也会大大加强；

(b) 评价办公室工作人员的征聘。只要遵循开发署人力资源标准做法，应该取消Quarry⁶ 否决主任所作决定的权利；

(c) 明确各种关系。应该明确评价办公室主任与开发署其他高级管理人员的关系，以及主任在什么前提下参与开发署的战略规划进程；

(d) 增加评价办公室工作人员的职业机会。应让评价办公室工作人员有更多机会担任全署范围的核心职位，并有机会按照开发署的标准程序得到轮调和晋升；以及

(e) 预算。现行政策对评价办公室的预算确定过程作了大致说明，由署长负责提供充足的资源，每半年与管理局谈判预算。指导原则应该是，所定预算为评价办公室与执行局商定的工作方案提供充足的资金。良好的做法是在评价办公室工作计划审批过程中由执行局核准预算。

54. 这些建议还必须确保独立性不被滥用。这意味着评价办公室必须继续以完全透明和可预测的方式使用开发署的基本人力资源和预算编制程序。建议包括：(a) 确保开发署工作人员不仅在评价办公室和联合国评价小组有代表，而且

⁶ Quarry 是开发署征聘过程中的一个监督委员会。

参与组成征聘过程中的审查小组；以及(b) 明确规定所有工作人员的权利(包括不受权威虐待/骚扰、业绩争议等)应受开发署标准程序的制约。

建议 4：针对评估办公室和高级管理层

55. 评价办公室成功地确立了作出有对执行局有用的机构评价的方法。下一个挑战是确保在评价方案中酌情执行国家自主权原则。这尤其适用于发展成果评估。

56. 建议。评价办公室考虑目前制定和执行发展成果评估的办法在何种程度上确实有助于国家自主权。特别应该考虑的问题是：政府伙伴参与决定发展成果评估的范围和重点；以及考虑评价产生的建议和管理层对评价的回应。

建议 5：针对评价办公室和高级管理层

57. 本次审查发现的一些证据表明，评价办公室和整个开发署对建设国家一级评价能力做出了贡献。因此，联合国评价小组可能是明确开发署以至整个联合国的作用的最佳论坛。

58. 建议。评价办公室应该通过联合国评价小组开展工作，力求：(a) 明确开发署在建设国家一级评价能力方面的相对优势；以及(b) 评价办公室和各国家方案应该采取哪些步骤利用这种相对优势。

建议 6：针对执行局

59. 虽然评价政策责成执行局确保评价工作的独立性，但如本次这类定期审查似乎是唯一可供执行局用于评估评价办公室独立性的工具。进一步切实执行评价政策中设想的办法，将取决于是否成功落实发展成果规划、监测和评价手册中所作的承诺。

60. 建议。执行局应考虑要求在 2012 年向该局提交一次审查，内容包括：

(a) 2007 年方案和业务政策及程序以及手册中列明的作用和职责在何种程度上得到了完全和有效落实；

(b) 在何种程度上加强采用了手册中推行的办法：(一) 成果管理；以及(二) 国家一级的分散评价；

(c) 评价办公室的独立性在何种程度上得到了制度化；

(d) 该政策在何种程度上得到了执行，并在开发署相关基金和方案中做出了积极的贡献；以及

(e) 是否已找出并正在实行有效的办法来加强国家自主权和能力建设。