



## 2010 年度会议

2010 年 6 月 21 日至 7 月 2 日，纽约

临时议程项目 4

评价

### 管理部门对开发署评价政策独立审查的回应

#### 情境、背景和结果

1. 开发署赞同关于开发计划署评价政策相关性的主要审查结果。开发署承认，审查结果确认了有关评价政策执行方面的若干问题，包括需要增强对成果管理制和分散评价系统绩效的组织承诺。开发署高级管理人员充分致力于应对这些挑战并加强整个组织的成果管理文化。

#### 开发署为加强成果管理和评价绩效已采取或正采取的行动

2. 开发署正在加大投入，力求提高在国家、区域和全球各级的成果规划、监测和评价能力。特别是正在努力加强区域局的作用，发挥监督和支持国家办事处的职能并改善国家办事处在进行分散评价等成果管理方面的总体业绩。例如，在现有资源范围内提供投入，力求实现国家一级的监测和评价职能专业化。根据审查建议，开发署正努力从被动“遵守”办法转为主动要求获得评价证据。我们希望这被视为我们就开发署办法的效用和这些办法在何种程度上帮助取得国家成果与东道国政府伙伴进行对话必不可少的一部分。目的是要把成果规划、监测和评价视为一个反复的过程，在这个过程中，我们能够与国家伙伴合作，确保我们的工作符合实际需求，并在本方案周期还来得及改善时，根据证据调整和重定我们的工作。

3. 在中央一级，发展政策局已经设立了一个新全球方案的管理系统，通过加强总体管理和遵守开发署的方案拟定要求，确保成果制和问责制。已分配高达 3% 的全球方案资源用于监测、评价及对学习和管理行动的战略审查。这将使发展政



策局提高分散评价的数量和质量。区域方案一级正在采取类似步骤；例如，非洲区域局已分配区域项目预算的 5%用于监测和评价。预防危机和复原局正在根据战略计划的总体成果，制订一个三年期成果框架，并在纽约和日内瓦各安排 2 位工作人员，以加强知识管理及监控与评价小组的能力。正在设立一个新的带有强化监测和评价功能的成果报告系统，以便定期更新多年成果框架。伙伴关系局正进行审查，以确保其监护下的举措获得适当的评价范围，并且管理局继续努力完善旨在加强和促进成果管理和评价的工具和系统。

4. 审计和调查处在进行国家办事处的审计时，将核查为评估联合国共同方案拟定工具(国家方案文件、国家方案行动计划)的使用情况而实施的评价和审查是否体现了一个协调一致的系統，该系统提供足够的成果管理覆盖面并支持组织问责制。更具体地说，审计员要查明，国家办事处的评价做法是否有效促进发展成果，以往经验教训是否被纳入未来方案拟定过程。审计员还要查明，是否充分实施了评价计划，尤其是，是否实施了强制成果评价。

5. 采取的其他措施包括在 2009 年推出《发展成果规划、监测和评价手册》修订本，该手册就如何规划、监测和评价发展成果提供实用指导，与方案和政策业务和程序指南相辅相成。新《手册》确认，与国家伙伴进行明确的成果规划是实现有效方案设计的前提，并且规划、监测和评价工作需要重点关注国家自主的发展优先事项和成果。自 2009 年以来，在总部、区域和国家三级举办了 9 个成果管理制讲习班，培训了来自 67 个国家办事处的 400 多名工作人员，讲解了《手册》推荐的办法。预计将在 2011 年前推出发展成果管理在线学习平台。

6. 开发署的组织文化正逐渐转向更系统的成果管理制，但需要更多时间与我们的国家伙伴合作，提供更明晰的成果框架，并需要通过同行审查和评价更深入的学习提供支持。开发署赞同重点关注已规划的方案能否评价(其“可评价性”)，这是有效方案设计、与国家伙伴的持续监测以及评价的前提。开发署也认识到，执行局批准国家方案文件后，当地情况可能发生变化，这就需要修改方案实施的目标和办法。我们承诺与国家伙伴密切合作，尽量明确地阐述成果，所用方式将促进整个规划和设计过程的评价工作，并(应请求)协助合作伙伴加强其成果管理能力，以提高发展效益。

#### 分散评价合规性的拟议办法

7. 针对审查建议，开发署提议：(一) 评价合规情况的基础应为附在国家方案文件内并与有关国家政府协商编写的评价计划的全面执行情况；(二) 修订分散评价合规性的现行办法，更好地考虑国家主权和国家一级联合国改革的需要。开发署各部门表示关切的是，目前的成果评价做法效用有限，因其未能提供令人信服的经验教训，说明关于开发署的贡献与更大范围多伙伴成果之间的关联。只有通

过众多合作伙伴，尤其是国家伙伴的共同努力，才有可能取得更好的成果。因此，开发署提议给予国家办事处更多的分散评价工具，供其与国家伙伴讨论，包括参与多伙伴部门一级的有关评价。

8. 开发署为加强评价合规性具体提出三部分办法：(一) 在更强有力的成果框架基础上，提供质量更高的项目评价，该框架要更清楚地阐明与成果一级进展的关联；(二) 参与国家级伙伴进行的相关成果、部门和(或)方案评价，加上更系统地利用中期成果方案评价(国家方案文件中中期评价)；以及(三) 评价办公室进行独立运作，在方案周期结束时综合发展成果评估和其他独立审查。与政府和(或)联合国机构和(或)捐助者联合进行成果评价，可使这些评价更具战略性，对政府等开发署的国家级合作伙伴更有用，同时保持独立性和公信力标准。将给予国家办事处明确指导，以确保联合评价中包含开发署对共享成果的独特贡献的评价。

9. 将以此办法为基础修订对国家办事处有关评价范围最低标准的指导意见。将比照国家方案文件的评价计划和方案周期过程中与政府商定的所有修订意见，在覆盖规模的基础上判断合规程度。还将把质量标准纳入业绩评估工具，如均衡计分卡，以鼓励更多需求并激励对现行分散评价的质量评级低于要求的情况作出反应。

#### 拟议筹资要求

10. 开发署国家办事处经常面临对分散评价的筹资挑战，因为它们的资源必须经过逐案谈判。开发署为增加筹资的可预见性，将在 2011 年开始的新方案中为国家办事处设置执行选项。这些资源需要根据核定评价计划互换使用，用于项目、方案或专题评价和参与成果评价或其他多伙伴评价。这些经费只能用于计划中商定的评价和(或)经与国家对口单位正式修改和批准的评价。开发署将要求国家方案文件、区域方案文件和全球方案文件在提交给执行局前必须附上所有评价计划的全部费用计算。

#### 支持分散评价的拟议办法

11. 开发署为答复审查意见，正在努力更好地界定分散评价的作用和责任。预计国家办事处将作出适当体制安排，以管理分散评价并开展后续工作。区域局监督职能的一部分是负责确保(一) 有妥善的监测计划，以支持最终评价；(二) 有高质量的成果框架，以改善方案的可评价性；(三) 有高质量的评价计划，包括对方案的充分覆盖；(四) 国家办事处有妥善的机构安排，监测访问记录在案，以及编写管理部门对所有评价和行动的回应。为此，区域局可利用评价资源中心的信息。对国家顾问的作用和责任也作了阐述，其中包括与国家办事处开展关于成果的基于证据的实质性讨论。反过来，这将鼓励国家办事处一级要求和使用评价的证据。评价办公室本身将继续提供标准和准则，支持区域评价顾问的能力。

## 评价的使用

12. 为确保高级管理部门的强有力领导作用，“独立评价中一再出现的结果和建议”现在成为署长牵头的管理小组(负责战略指导和学习)和协理署长牵头的业务小组(负责业务后续行动)常设半年度议程项目。这两个论坛都审查和讨论独立和分散专题评价以及管理部门对全球、区域和南南方案评价的回应。尽可能把管理部门对进行中的全球和区域方案独立评价的回应与后续方案拟定周期的方案文件草案放在一起讨论，以便利学习和将评价结果纳入新方案设计中。

13. 开发署正加大努力，加强知识管理、知识网络、同行审议机制和从评价中学习。利用知识体系和同行机制，实时交流信息和经验，也是组织学习的重要组成部分，开发署将更系统地利用这些途径，作为从评价中学习的一种补充。同时，开发署认识到，质量评价就能否为实现国家优先目标有效地取得成果为开发署管理人员和合作伙伴提供了宝贵的基于证据的信息。

14. 此外，开发署对审查方法提出如下补充意见：

(一) 表 1、表 2 和表 3 基于互联网的调查要了解对开发署为何有评价政策的看法、对该政策的了解程度和对该政策作用的看法，答复率为 9%。这么低的答复率让人质疑对这些“看法”进行分析的价值，审查人在脚注里充分确认了这一点。

(二) 审查人承认，实地访问数据收集的时间极短(10 天)，只包含 4 个单位(约翰内斯堡区域服务中心以及埃及、斯威士兰和越南国家办事处)。开发署认为，如果有更多的数据，审查人或许可以更细致地了解评价政策的执行情况。

15. 下文附件概述了政策审查的主要建议和开发署的回应，包括本组织为解决审查所提问题正采取的步骤。

## 附件

### 开发署评价政策独立审查的主要建议和管理部门的回应

---

**评价建议 1.** 开发署高级管理部门必须决定，分散评价是否获得高度优先，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。管理部门应为此采取如下行动：

- (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变革；
- (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；以及
- (d) 界定实现必要变革所需的手段、能力和时限，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。

这条建议要求改变整个规划和项目周期的系统和做法，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。

**管理部门的回应：**开发署高级管理部门充分致力于改善分散评价功能。需要解决的挑战包括方案可评价性、评价范围最低要求、成果评价活动、评价筹资和后续行动。

开发署将以新的《发展成果规划、监测和评估手册》中的办法和承诺为基础，继续对工作人员进行成果管理培训。将进一步修订系统、工具和做法，设立明确的问责安排，使国家办事处、区域中心和总部各部门的高级管理人员在整个方案拟订周期对改进工作和成果重点承担问责。

从 2010 年起，管理小组将讨论管理部门对所有独立评价的回应。将在高级管理部门对照战略计划讨论成果和进展的情况下，审查发展成果的评估及管理部门的回应。将修改激励和绩效系统，以促动对提供评价证据的要求，并鼓励分享经验教训和采取后续行动。

评价办公室将向管理小组和业务小组定期通报独立评价中一再出现的结果和建议，以继续支持开发署高级管理人员。它将继续为独立和分散评价确立标准并编拟准则。

评价办公室正在开发一门电子学习课程。此外，它将继续与联合国评价小组(评价小组)合作进行联合国全系统的评价培训。

评价办公室还将继续维护供公开访问的网上数据库——评价资源中心——该中心提供所有评价计划、报告、职权范围、管理部门的回应和后续行动的跟踪系统。这有助于推动知识分享和学习、信息管理和监督。

评价办公室将通过提供评价资源中心和继续主办评价网(关于评价的电子网络)，继续支持目前有 1 311 名成员的评价同业界。

关键行动	时限	负责单位	跟踪*	
			评论	状态
<b>合规和筹资</b>				
1.1 把附于国家、区域和全球方案文件的评价计划全面实施作为评价合规情况的基础，并把计算了全部费用的评价计划提交给执行局	自 2011 年起	区域局		
1.2 修订指导意见，以包括更多的分散评价范围备选项，特别包括更广泛地使用中期成果制方案审查。修订成果评价要求，以鼓励各方参与与国家伙伴商定的多伙伴评价，同时确保该过程的独立性和公信力	自 2010 年起	区域局		
1.3 修订分散一级评价范围最低要求的指导意见	2010 年	业务支助组，评价办公室		
1.4 根据国家需要提供分散评价筹资备选项，以确保国家方案文件评价计划获得充足经费和保持灵活性	2010 年	业务支助组，评价办公室		
<b>工具</b>				
1.5 酌情修改方案和业务政策及程序和其他工具和指导方针，以确保《手册》、联合国发展集团(发展集团)指导方针、良好做法、政策和程序之间保持一致	2010 年 9 月	业务支助组，发展政策局/ 能力发展组，评价办公室		
1.6 维持通过资格预审的评价专家和机构的区域名册	2011 年	区域局，由评价办公室进行 质量管理		
1.7 开发网上评价课程	2010 年 10 月	评价办公室		
1.8 管理评价资源中心和经过审核的候选人名册及评价网，设立评价标准和准则	正在进行	评价办公室		
1.9 改进现有的平衡计分卡等工具，以设置奖励，鼓励达到监测和评价等成果管理的质量标准	2011 年	管理局与业务支助组和评 价办公室		

## 监测和评价技术能力

- |                                     |            |     |
|-------------------------------------|------------|-----|
| 1.10 每个区域征聘至少 1 位(适当情况下 2 位)监测和评价顾问 | 2010 年 6 月 | 区域局 |
| 1.11 加强成果管理培训, 并将后续行动制度化            | 正在进行       | 区域局 |

## 评价的使用

- |  |      |                          |
|--|------|--------------------------|
| 1.12 确保为方案周期内的方案调整、新方案制定、咨询服务和知识产品系统地使用监测和评价知识 | 正在进行 | 区域局、发展政策局、预防危机和复原局、伙伴关系局 |
|--|------|--------------------------|

**评价建议 2.** 开发署高级管理部门需要利用机会, 建立国家对评价工作的领导作用和自主权。为回应发展集团就国家一级使用的成果报告和成果框架提出的变革意见, 开发署高级管理部门需要修改新《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。

这些修改工作还应确认, 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必不可少。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。

**管理部门的回应:** 开发署同意这一建议。在新《发展成果规划、监测和评价手册》倡导下, 作为国家办事处监督工作的一部分, 区域局将确保国家利益攸关方和合作伙伴更多更广泛地参与评价规划、管理、开展和使用。

在评价办公室提出的发展成果评估新办法的基础上, 将加强指导, 鼓励国家办事处(酌情)更广泛地使用国家系统, 并且主张把国家主导的评价尽可能作为选择的项目。在这方面, 开发署提议修正评价政策, 在下一轮评价中给予国家主导办法优先地位, 由政府主导的关于联合国在南非的作用的联合评价和由国家主导的关于“一体行动”试点的评价体现了这一点, 并借鉴了评价小组的框架职权范围。

开发署(需要时)将修订《手册》、方案和业务政策及程序以及其他工具和指导方针, 以确保与发展集团指导方针保持一致。这些修订工作将解决目前缺乏明确方法的问题, 从而促使对开发署的贡献作出可信评估。

评价办公室本身将扩充针对方案单位各类分散评价的评价方法手册, 包括成果评价准则, 以应对发展集团一级的变化和趋势, 特别是新的联合国发展援助框架准则指明的变化和趋势。

评价办公室已相应修订了独立评价(发展成果评估和专题)的办法和方法。2010 年 4 月完成了发展成果评估方法手册的修订。

关键行动	时限	负责单位	跟踪*	
			评论	状态
2.1 阐明为促进政府伙伴参与分散评价和管理部门的回应而采取的步骤	2010 年底	业务支助组、评价办公室		
2.2 扩充方法手册，以处理各类分散评价问题	2010 年 10 月	评价办公室		
2.3 与联合国评价小组就国家一级评价办法进行协作	正在进行	评价办公室		

**评价建议 3.** 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) 征聘评价办公室主任。按照现行政策，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，独立性的制度化就会大大加强；
- (b) 征聘评价办公室工作人员。只要遵循开发署人力资源标准做法，就应该取消QUARRY监督委员会<sup>1</sup> 驳回主任所作决定的权力；
- (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过程；
- (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纳入全署范围核心职位的主流，并有机会按照开发署的标准程序得到轮调和晋升；
- (e) 预算。现行政策对评价办公室的预算制定过程作了广泛说明，由署长负责提供充足资源，每半年与管理局进行预算谈判。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。良好的做法是作为评价办公室工作计划审批过程的一部分，由执行局核准预算。

<sup>1</sup> Quarry 是开发署征聘过程中的一个监督委员会。

**管理部门的回应：**我们提议对政策作如下修改：

#### 评价办公室主任

署长将与执行局协商关于评价办公室主任任命、连任或解雇的事项。主任任期四年，只能连任一次。他或她结束任期后，不能再在本组织谋职，以避免利益冲突。其职务说明要符合既定的联合国评价小组评价工作负责人能力的规定，职位信息将在组织内外广而告之。开发署的正常招聘程序将得到遵循。署长将按照开发署标准格式对主任进行年度绩效考核，并将考核结果告知执行局主席团。职业审查小组不再审查。

#### 评价办公室工作人员

与有关支助人员的现行做法一样，评价办公室将继续遵循开发署正常的招聘程序。现在专业工作人员职务说明将符合既定的评价小组评价人员能力的规定，职位信息将在组织内外广而告之。评价办公室将与外部评价小组成员共同进行技术性笔试和技术性面试。基于能力的最后面试小组将包括开发署其他同事，其中有一名人力资源处代表。在整个过程中，人力资源处将指导评价办公室，确保落实开发署的政策和条例。如果合规审查委员会确认招聘过程遵守了开发署所有政策和条例，包括关于两性平等和区域均衡的政策和条例，并证实选拔过程有效，之后，评价办公室主任最终决定人选。

将按照开发署合同条款招聘包括主任在内的所有评价办公室工作人员，这些工作人员要遵守联合国评价小组的道德准则和评价人员行为守则。评价办公室的工作人员将享有与开发署其他工作人员一样的义务、权利和职业发展机会。

#### 评价办公室主任和本组织其他单位之间的关系以及他/她在决策中的作用

目前，评价办公室主任不参与本组织的决策过程。

#### 预算

执行局将继续批准评价办公室的工作方案，并在批准开发署两年期支助预算的情况下批准其预算。

关键行动	时限	负责单位	跟踪*	
			评论	状态
3.1 修正评价政策，以明确说明开发署将与执行局协商关于评价办公室主任任命、连任或解雇的事项	每四年主任任期即将结束时，或视情况而定	署长		
3.2 按照开发署程序招聘评价办公室工作人员	正在进行	评价办公室主任		
3.3 评价办公室主任将不参与本组织的决策过程。	正在进行			
3.4 继续让执行局在批准开发署两年期支助预算的情况下批准评价办公室的预算	执行局相关会议	评价办公室		

**评价建议 4.** 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。应该特别考虑的问题是：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部门对评价的回应。

**管理部门的回应：**评价办公室正在引进发展成果评估的新办法。评价办公室任务经理在开展一项筹备任务，以确定评估某一国家的最合适的办法。有 4 种广泛办法：(1) 由独立顾问评价员小组进行评价，小组由一名国际小组主管和评价办公室任务经理领导；(2) 与一个独立的国家评价办公室进行联合评价，由联合评价管理小组进行管理(例如：南非)；(3) 政府设立一个咨商小组，该咨商小组与评价办公室共同制定职权范围并起草报告(例如：加纳、蒙古和泰国)；(4) 评价办公室请一个独立的国家机构进行评价(例如：中国和泰国)。所有评价的重点将继续是开发署对于帮助实现发展成果的问责。在所有情况下，评价办公室都要保证评价小组的独立性和评价的质量和效用。

开发署将使用这些新的分散评价办法来加强国家自主权。

关键行动	时限	负责单位	跟踪*	
			评论	状态
4.1 在 2010-2011 年期间开展的发展成果评估中试用新方法	2010/2011 年	评价办公室		

**评价建议 5.** 评价办公室应通过联合国评价小组开展工作，力求明确：(a) 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。

**管理部门的回应：**开发署的相对优势是它有能力促进和协调南南合作和三边合作，支持国家一级评价的能力建设。加强评价同业界和维护各区域的评价专家和机构的区域名册(见上文关键行动 1.6)，有助于发挥这一优势。开发署将在一些国家办事处出色工作的基础上，加大努力，通过南南合作和三边合作，酌情支持国家评价能力。这将取决于每个国家的情况，判断依据是实际需要和开发署在该国提供这种能力发展的相对优势。

2009 年 12 月，评价办公室在摩洛哥举行了第一次国家评价能力会议，会议成为讨论各国面临的评价问题的论坛，并使与会者有机会借鉴其他国家最近的创新经验。这次会议促进了对国际评价标准的了解，并倡导以评价帮助改善发展成果管理和公共问责制及学习。会议为制订较长期举措奠定了基础，这些举措的目的是通过南南(或三边)合作来加强公共政策评估的国家能力。已经建立了一个网络，预计将每年召开会议。

关键行动	时限	负责单位	跟踪 <sup>*</sup>	
			评论	状态
5.1 定期组织国家评价能力会议	每年	评价办公室		
5.2 通过南南合作和三边合作支持国家评价能力	正在进行	区域局, 国家办事处		
5.3 加强评价同业界的力量	正在进行	区域局, 区域服务中心		

**评价建议 6.** 执行局应考虑要求在 2012 年向该局提交一次审查报告, 内容包括:

- 2007 年方案和业务政策及程序以及 2009 年手册中列明的作用和职责在何种程度上得到了充分和有效的落实;
- 在何种程度上加强采用了手册中提倡的办法: (一) 成果管理制; 以及(二) 国家一级的分散评价;
- 评价办公室的独立性在何种程度上得到了制度化;
- 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作出了积极的贡献;
- 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。

**管理部门的回应:** 开发署将向执行局通报关键行动实施的进展情况。

关键行动	时限	负责单位	跟踪 <sup>*</sup>	
			评论	状态
6.1 定期向执行局通报关键行动实施的进展情况	2012 年	执行办公室, 评价办公室		

<sup>\*</sup> 评价资源中心数据库对执行情况进行电子跟踪。